

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Tanja Jarkovič

Mentorica: Docentka dr. Maja Bučar

**MEDNARODNE MIGRACIJE VISOKOKVALIFICIRANE
DELOVNE SILE V EU**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2004

KAZALO

1. UVOD	4
1.1. STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA IN UPORABLJENA METODOLOGIJA.....	7
2. TEORETIČNA IZHODIŠČA	8
2.1. OPREDELITEV POJMOV	8
2.1.1. <i>Delovne migracije in mednarodne migracije kvalificirane delovne sile</i>	10
2.3. TIPOLOGIJA MEDNARODNIH MIGRACIJ KVALIFICIRANE DELOVNE SILE	12
2.4. TEORETIČNI MODELI.....	13
2.4.1. <i>Politična znanost in teorije migracij</i>	19
3. ZGODOVINSKI PREGLED MIGRACIJSKIH TOKOV IN MIGRACIJSKIH POLITIK DRŽAV EU V 20. STOLETJU	22
3.1. OBDOBJE PO 2. SVETOVNI VOJNI DO ZAČETKA ŠESTDESETIH LET	22
3.2. MNOŽIČNE DELOVNE MIGRACIJE V ŠESTDESETIH LETIH DO NAFTNE KRIZE 1973	23
3.3. OBDOBJE OMEJEVANJA MIGRACIJ OD 1973 DO KONCA OSEMDESETIH	25
3.4. MIGRACIJE Z VZHODA PROTI ZAHODU PO PADCU KOMUNIZMA KONEC 80IH IN V ZGODNJIH 90IH	26
3.5. PONOVRNO PREBUJANJE EKONOMSKIH MIGRACIJ	27
3.6. SKLEPNE MISLI	28
4. TRG DELA V EU V LUČI DOSEGANJA IN OHRANJANJA KONKURENČNOSTI EVROPSKEGA GOSPODARSTVA	29
4.1. DEMOGRAFSKE SPREMEMBE V EU	29
4.1.1. <i>Vpliv staranja prebivalstva na trg delovne sile in na gospodarstvo</i>	31
4.1.2. <i>Pomanjkanje visokokvalificirane delovne sile v določenih sektorjih</i>	33
4.1.3. <i>Migracije kot rešitev problema staranja evropskega prebivalstva in pomanjkanja primernih kadrov</i>	34
4.2. NEMOBIJLNOT (PREMAJHNA MOBILNOST) DRŽAVLJANOV EU.....	36
4.2.1. <i>Trenutno stanje v EU na področju mobilnosti delovne sile</i>	38
4.2.2. <i>Potreba po večji mobilnosti znotraj EU</i>	39
4.3. BEG MOŽGANOV IZ EU	40
4.3.1. <i>Kdo so emigranti iz EU in kam odhajajo?</i>	40
4.4. SKLEPNE MISLI	43
5. NOVE MIGRACIJSKE POLITIKE IN INICIATIVE DRŽAV EU	44
5.1. NOVI TRENDI V MIGRACIJSKIH POLITIKAH DRŽAV EU	45
5.1.1. <i>Migracije študentov</i>	51
5.2. ZR NEMČIJA – »ZELENA KARTA« ZA IKT STROKOVNJAKE	55
5.2.1. <i>Pomanjkanje IKT strokovnjakov in uvedba »zelene karte«</i>	55
5.2.2. <i>Rezultati »green card« pobude</i>	57
5.2.3. <i>K celostnemu in fleksibilnemu imigracijskemu zakonu</i>	59
5.3. VELIKA BRITANIJA	60
5.3.1. <i>Pomanjkanje visokokvalificirane delovne sile – od zdravnikov do IKT strokovnjakov</i>	60
5.3.2. <i>Imigracijski kanali visokokvalificirane delovne sile</i>	61
5.3.3. <i>Ekonomski migracijski tokovi v Veliki Britaniji – pregled stanja in trendov</i>	63
5.4 SKLEPNE MISLI - TEKMA ZA ZNANJE	65
6. MIGRACIJSKA POLITIKA EU KOT OKVIR NACIONALNIM MIGRACIJSKIM POLITIKAM	67
6.1. EVROPSKI OKVIR MIGRACIJ VISOKOKVALIFICIRANE DELOVNE SILE	69
6.2. DRUGE POLITIKE EU, POVEZANE Z MIGRACIJAMI VISOKOKVALIFICIRANE DELOVNE SILE	71
6.3. SKLEPNE MISLI	73
7. ZAKLJUČEK	74
8. LITERATURA IN VIRI	78

SEZNAM KRATIC

EES	Evropska zaposlitvena strategija, <i>European Employment Strategy</i>
EK	Evropska komisija
ES	Evropski svet
EU	Evropska unija (europa.eu.int)
EURES	Evropska služba za zaposlovanje (http://europa.eu.int/eures/index.jsp)
EUROSTAT	Statistični urad EU (europa.eu.int/comm/eurostat/)
IKT	informacijsko-komunikacijske tehnologije
ILO	Mednarodna organizacija dela (www.ilo.org)
IOM	Mednarodna organizacija za migracije (www.iom.int)
JAR	Južnoafriška republika
LFS	<i>Labour Force Survey</i> , Eurostat-ova raziskava trga delovne sile
OECD	Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (www.oecd.org)
OZN	Organizacija združenih narodov (www.un.org)
R&R	raziskave in razvoj
SOPEMI	<i>Continuous Reporting System on Migration</i> (fr. kratica); letna poročila OECD o mednarodnih migracijskih trendih
ZDA	Združene države Amerike
ZRN	Zvezna republika Nemčija

SEZNAM TABEL IN GRAFOV

Graf 1: Deleži prebivalcev po starostnih skupinah – podatki za leto 2000 ter napovedi za leto 2050.....	30
Graf 2: Spremembe števila prebivalstva v EU-15 (1960-2001).....	31
Tabela 1: Delovno sposobno prebivalstvo po starostnih skupinah – napovedi do leta 2050	32
Graf 3: Tuji državljani v članicah EU kot delež delovno sposobnega prebivalstva (1998-1999), v odstotkih.....	37
Graf 4: Delež zaposlenih oseb (15-64 let), ki so se v zadnjem letu preselili med regijami znotraj posamezne članice ali iz druge članice	38
Tabela 2: Novejše spremembe imigracijskih politik – programi za privabljanje visokokvalificirane delovne sile (izbrane države članice EU)	46
Graf 5: Delež tujih študentov v izbranih državah EU ter ZDA (2000)	53
Graf 6: Delež tujih študentov v EU (vseh članicah skupaj) glede na državljanstvo (1996/1997)	54
Graf 7: Delež IKT migrantov (imetnikov zelene karte) v Nemčiji glede na državo izvora	57
Graf 8: Število študentov IKT na nemških univerzah (univerzitetni in strokovni visokošolski programi skupaj)	58
Graf 9: Število (vseh) izdanih delovnih dovoljenj glede na nacionalnost migrantov.....	63
Graf 10: Število odobrenih prijav po programu za visokokvalificirane migrante glede na poklicne skupine; februar 2002 – julij 2003.....	64

1. Uvod

Imigracije v Evropsko unijo (EU) že desetletja predstavljajo velik politični problem, saj rastoče ekonomske potrebe po tuji delovni sili spremlja močno družbeno nasprotovanje temu pojavu. Medtem ko gospodarstvo potrebuje imigrante, jih družba zavrača. Iz strahu pred spremembo ekonomskega in socialnega položaja državljanov v družbi, zaradi občutkov ogroženosti lastne varnosti in nenazadnje, iz strahu pred tujim, drugačnim.

Kljub nenaklonjenemu javnemu mnenju in omejevalnim migracijskim politikam držav EU, ki so vse od sedemdesetih let (deklarativno) sledile načelu »ničelne imigracije«, so v zahodno Evropo ves čas prihajale množice migrantov. Ker države niso oblikovale jasnih migracijskih politik, ki bi migracije uravnale v skladu s potrebami gospodarstva na eni in posameznikov na drugi strani, se je močno povečal obseg »ad hoc« in ilegalnih migracij, kar je javno mnenje še dodatno nastrojilo proti migracijam.

Vendar se odklonilen odnos držav do imigracij in zanikanje dejanske situacije zadnja leta vse bolj spreminja v spoznanje, da je primerno upravljanje migracijskih tokov ključnega pomena tako za gospodarsko rast in razvoj kot za ohranjanje družbene kohezije, ki je v Evropi visoko na agendi. K spremenjenemu odnosu so v prvi vrsti pripomogli globalizacijski procesi, gospodarske razmere v EU, tehnološki razvoj ter tekma za prevlado med vodilnimi svetovnimi gospodarstvi.

EU se namreč v obdobju bliskovitih tehnoloških sprememb in globalizacije spopada z vrsto izzivov, ki jih narekuje prehod v na znanju temelječe gospodarstvo in družbo, z znanjem kot strateško dobrino in porajajočimi se ključnimi tehnologijami (ang. *key technologies*¹). Velik problem predstavlja dejstvo, da zaloga človeškega kapitala – visoko izobražene populacije kot nosilca ključnih znanj in veščin – v EU ne zadostuje

¹ Ključne tehnologije so tiste, ki privedejo do razvoja novih tehnologij in hkrati močno vplivajo na že obstoječe – imajo torej horizontalni učinek na različne sektorje in celotno gospodarstvo. Delujejo kot katalizator tehnološkega razvoja in odločilno vplivajo na celotno družbo. IKT, bio- in nanotehnologija z novimi izdelki, procesi in nenazadnje vplivom na zaposlovanje nedvomno spadajo v opisano kategorijo (European Commission 2003: 17).

za uspešno konkuriranje najrazvitejšim državam, zlasti ZDA kot glavnemu tekmecu, za katerim EU že nekoliko zaostaja. Spričo staranja prebivalstva, potencialnega bega možganov, upadajočega zanimanja mladih za znanost in inženirstvo, rigidnih trgov dela in premajhne mobilnosti pa se utegne ta zaostanek naglo povečevati. Zato je EU tudi sama spoznala, da mora začeti pospešeno vlagati v znanje in v vse, kar je povezano z njegovo proizvodnjo, širjenjem in aplikacijo. Evropski voditelji so npr. leta 2000 na spomladanskem zasedanju evropskega sveta v Lizboni postavili strateški cilj, do leta 2010 preoblikovati EU v »najbolj konkurenčno in dinamično na znanju temelječe gospodarstvo na svetu, zmožno vzdržne gospodarske rasti, z več in boljšimi delovnimi mesti in večjo družbeno kohezijo«.²

V tem kontekstu se migracije visokokvalificirane delovne sile ponujajo kot priročna (kratkoročna) rešitev problema pomanjkanja določenih kategorij visokokvalificiranih kadrov. Številne članice, pa tudi EU je začela spodbujati bolj odprte migracijske politike, in sicer s poudarkom na selekciji primernih oz. potrebnih kadrov. V diplomski nalogi nas bo zanimalo predvsem, na kakšen način so se tega lotile in kateri so tisti dejavniki, ki jih k temu silijo. Osrednji del bo predstavljala analiza novih migracijskih shem posameznih držav in njihov vpliv na migracijsko politiko EU. S tem bomo skušali argumentirati in ovrednotiti naslednji hipotezi:

Države EU migracijsko politiko uporabljajo kot sredstvo gospodarske politike. Trenutne gospodarske razmere in tehnološke razvojne politike članicam EU narekujejo selektiven tip migracij in celo aktivno privabljanje manjkajočih visokokvalificiranih kadrov, medtem ko so vrata vsem ostalim ekonomskim migrantom še vedno bolj ali manj zaprta.

Migracije visokokvalificirane delovne sile so znanilec sprememb tradicionalno »ničelnih« migracijskih politik držav EU. In čeprav so glede na potrebe sodobnega gospodarstva in tehnološkega razvoja nujno potrebne, same po sebi dolgoročno ne morejo rešiti težav, s katerimi se spopada evropski trg dela, kot je staranje prebivalstva in premajhna mobilnost delovne sile znotraj EU.

² Lisbon European Council, Presidency Conclusions. Lizbona, 23. in 24. marec 2000.

1.1. Struktura diplomskega dela in uporabljena metodologija

Nalogo bomo začeli z opredelitvijo pojmov mednarodnih migracij in visokokvalificirane delovne sile, ki bodo rdeča nit naše analize. S pregledom tradicionalnih in nekaterih novejših teorij migracij bomo skušali pojasniti, kateri dejavniki vse vplivajo na mednarodne migracije in v kolikšni meri to velja za migracije visokokvalificirane delovne sile. Zanimalo nas bo tudi, kakšno vlogo (lahko) igra država oz. njene migracijske politike pri uravnavanju migracijskih tokov. Pri tem bomo uporabili opisno metodo ter analizo in interpretacijo sekundarnih virov.

Tretje poglavje bomo posvetili zgodovinskemu pregledu migracijskih politik in migracijskih tokov v Evropi po drugi svetovni vojni vse do danes. Z metodo zgodovinske razvojne analize bomo skušali ugotoviti, kako so bile migracije in migracijske politike povezane s tedanjimi gospodarskimi razmerami - kaj je npr. narekovalo množične migracije v šestdesetih, kdo so bili migranti in zakaj so sledile politike zapiranja vrat, ki so se v različicah ohranile vse do nedavnega.

Rdeča nit četrtega poglavja bodo razmere na trgu dela v EU, zlasti tisti pojavi in procesi, ki neposredno vplivajo na delovne migracije in na oblikovanje in spreminjanje migracijskih politik. Tako nas bo npr. zanimalo, kakšne implikacije bo imelo staranje prebivalstva na trg delovne sile v bodoče in kako se to odraža v današnjih in v prihodnjih migracijskih politikah. Ali bo povečan obseg migrantov na evropskem trgu dela uspel ublažiti težave, ki jih povzročata staranje prebivalstva? Zanimalo nas bo tudi, kako sta povezana nizka notranja mobilnost delavcev v EU in zunanje migracije. Pa tudi, kakšen je dejanski beg možganov iz EU in koliko ta pojav dodatno ogroža sektorje, ki se že tako soočajo s pomanjkanjem visokokvalificirane delovne sile. V tem poglavju bomo med drugim predstavili tudi nekatere statistične podatke, pri čemer moramo poudariti, da je zaloga primerljivih podatkov okrnjena. Države namreč pogosto uporabljajo različne načine zbiranja podatkov, kar otežuje njihovo medsebojno primerjavo.

Peto poglavje bo namenjeno osrednji analizi diplomske naloge: pregledu migracijskih politik posameznih članic EU oz. novih programov in shem, namenjenih selekciji

mednarodnih migrantov. Skušali bomo nakazati trend v evropskih migracijskih politikah, ki se nagiba k selektivnemu prepuščanju določenega tipa migrantov, v skladu s potrebami gospodarstva in trga dela. S primerjalno analizo ter analizo primarnih in sekundarnih virov bomo iskali podobnosti in razlike med posameznimi državami, v ta namen bomo podrobneje predstavili tudi primera Nemčije in Velike Britanije. Hkrati bomo skušali napovedati, kam se bodo migracijske politike razvijale v prihodnje.

V šestem poglavju pa bomo predstavili migracijsko politiko EU ter temeljne dokumente, ki se nanašajo na mednarodne migracije. Skušali bomo ugotoviti odnos med nacionalnimi migracijskimi politikami in evropskimi težnjami po skupni migracijski politiki. Zanimalo nas bo zlasti, v kolikšni meri EU vpliva na države pri upravljanju visokokvalificiranih migracijskih tokov.

Naj nazadnje še opomnimo, da v nalogi ne bomo predstavili migracijskih politik in tokov v vseh članicah EU. Naša analiza bo zajela vse države, za katere je na voljo dovolj informacij o obsegu delovnih migracij in novih migracijskih programih za selekcijo visokokvalificirane delovne sile. Ostale članice pa bomo vključili v analizo v drugih poglavjih.

2. Teoretična izhodišča

2.1. Opredelitev pojmov

Pri proučevanju mednarodnih migracij se neizogibno srečamo z dvema težavama: s pomanjkljivo definicijo oz. z odsotnostjo enotne definicije o tem, kaj zajemata pojma (mednarodne) migracije in migrant. Druga težava pa so različne metodologije zbiranja podatkov o različnih oblikah migracij. Zaradi tega statistični podatki, zbrani na nacionalni in mednarodni ravni (npr. podatki Eurostat-a, Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj - OECD, Združenih narodov - OZN) med seboj niso povsem primerljivi in služijo v prvi vrsti ugotavljanju splošnih značilnosti migracij in migracijskih trendov. Kot navaja Eurostat, se kljub mednarodno priporočenim definicijam podatki med posameznimi članicami EU razlikujejo tako po definicijah in

kriterijih (npr. čas bivanja v tuji državi),³ kot tudi po načinu zbiranja podatkov.⁴ Poleg tega nekatere države o dolžini bivanja v državi sklepajo glede na migrantov osebno izražen namen trajnejše naselitve, druge pa glede na dejanski čas njegovega bivanja v gostujoči državi (Eurostat 1997: VII).

Vsa ta neskladja seveda otežujejo, včasih celo onemogočajo primerjalne analize, zato si Eurostat prizadeva vzpostaviti standarde, ki jih priporočajo Združeni narodi (ZN).⁵ Le-ti v svojih Priporočilih za statistike o mednarodnih migracijah za trajne migrante smatrajo osebe, ki se v državi, ki ni država njihovega običajnega bivališča, naselijo za obdobje vsaj 12 mesecev.⁶ Časovna dimenzija je za našo razpravo pomembna, saj želimo izključiti t.i. poslovne potnike (ang. *business travellers*), torej visokokvalificirane osebe, ki so službeno pogosto v tujini, a vedno le za krajše obdobje in zato ne veljajo za migrante.

OECD mednarodne migracije na splošno definira kot dogodke, selitve med nacionalnimi enotami, (mednarodni) migrant pa je oseba, ki živi v državi, v kateri ni rojena (OECD 1999: I). Vendar med državami OECD obstajajo različne definicije migrantov – evropske države za migrante štejejo osebe s tujim državljanstvom, medtem ko tradicionalne priseljske države, kot so ZDA, Kanada, Avstralija in Nova Zelandija, mednje prištevajo osebe, rojene v tujini – kar lahko vključuje tudi že naturalizirane posameznike (OECD 2002: 72).

Pri mednarodnih migracijah govorimo o zunanjih migracijah,⁷ pri čemer v primeru EU za zunanje migracije štejejo tiste iz tretjih držav (torej nečlanic skupnosti), medtem ko (sicer prav tako *mednarodne*) migracije med članicami ne štejejo za zunanje, pač pa

³ V večini evropskih držav štejejo za imigrante tujce, ki v državi živijo vsaj 12 mesecev, ponekod (npr. na Norveškem) je ta meja 6 mesecev, na Danskem pa celo 3 mesece (Eurostat 1997: VII).

⁴ Severnoevropske države poznajo t.i. registre prebivalstva, medtem ko druge države statistične podatke o migrantih zbirajo s pomočjo izdanih delovnih dovoljenj in dovoljenj za bivanje. Prav tako pridobivajo podatke o migracijah ob popisih prebivalstva in raznih podobnih demografskih raziskavah (OECD 2001: 21).

⁵ *Can UN Migration Recommendations Be Met in Europe?*, <http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?ID=139> (15.12.2003).

⁶ Osebe, ki se v tuji državi naselijo za obdobje, daljše od 3 mesecev, a krajše od enega leta, po priporočilu ZN veljajo za *kratkotrajne* migrante (ta definicija naj bi torej izključevala sezonske delavce) <http://unstats.un.org/unsd/demographic/migration/Migration.pdf> (17.12.2003).

⁷ Te se po mnogih značilnostih pomembno razlikujejo od notranjih, ki potekajo znotraj meja neke države ali pa tudi znotraj večnacionalne skupnosti, kot je EU.

notranje migracije (Bevc in dr. 2000: 74). V pričujoči nalogi se bomo ukvarjali zlasti z zunanjimi migracijami v EU, v manjši meri pa nas bodo v povezavi z le-temi zanimale tudi notranje migracije.

2.1.1. Delovne migracije in mednarodne migracije kvalificirane delovne sile

Mednarodne migracije delimo v več skupin. Glede na naravo migracij ločimo tri temeljne skupine: zakonite (legalne), nezakonite (ilegalne) in prisilne. Glede na motive migrantov za selitev prav tako ločimo več različnih tipov mednarodnih migracij:

- ekonomske oz. delovne migracije predpostavljajo selitev preko državnih meja prvenstveno zaradi ekonomskih priložnosti – osnovni motiv za selitev je torej želja po izboljšanju posameznikovega ekonomskega položaja;
- politične ali humanitarne migracije (prosilci za azil, begunci);
- migracije zaradi družinskega združevanja, t.i. sekundarne migracije.

Za potrebe pričujoče diplomske naloge se bomo omejili na delovne migracije, kar pa ne pomeni, da se bomo vsem ostalim tipom popolnoma izognili, saj to spričo pogostega prekrivanja in prepletanja med posameznimi tipi ne bi bilo ne mogoče ne smiselno. Sicer pa nas bodo znotraj izbrane kategorije migracij zanimale predvsem migracije (visoko) kvalificirane delovne sile, pri čemer ponovno naletimo na težave z definicijo.

OECD v svojem priročniku *Canberra Manual* (OECD 1995: 16) proučuje specifičen segment visokokvalificirane delovne sile, poimenovan **človeški viri v znanosti in tehnologiji** (HRST ali ang. *human resources in science and technology*). Kot že ime pove, gre za preplet znanosti in tehnologije ter človeških virov – dveh ključnih dejavnikov konkurenčnosti in gospodarskega razvoja. Čimbolj izobražena in učinkovita delovna sila je namreč nujno potrebna, da lahko države sledijo in izkoristijo prednosti hitrih sprememb v znanosti in tehnologiji. Za oblikovanje razvojnih, tehnoloških in ostalih politik države seveda potrebujejo podatke o zalogi in tokovih visokokvalificiranih človeških virov in v ta namen je v priročniku podana enotna definicija, ki naj bi v bodoče omogočala mednarodne primerjave in analize. Za človeške vire v znanosti in tehnologiji veljajo osebe, ki izpolnjujejo vsaj enega izmed dveh pogojev:

- imajo univerzitetno izobrazbo s področja znanosti in tehnologije;
- sicer nimajo ustrezne formalne izobrazbe, vendar pa so zaposlene na področju znanosti in tehnologije, in sicer na delovnih mestih, za katera se običajno zahteva univerzitetno izobrazbo.

Takšna definicija ima nedvomno določene prednosti, z ozirom na značilnosti novih znanj in področij, kot so informacijsko-komunikacijske tehnologije (v nadaljevanju IKT), kjer urjenju in učenju ob delu pripisujejo vse večjo težo v primerjavi z zgolj univerzitetno izobrazbo, ki vse pogosteje velja za »preveč akademsko«.⁸

Zgornja definicija na prvi pogled ne zajema vseh poklicev, ki običajno sodijo v kvalificirano delovno silo, na primer zdravnike in drugo medicinsko osebje, ki so trenutno poleg IKT strokovnjakov najbolj iskana kvalificirana delovna sila v nekaterih državah EU. Pa vendar priročnik izrecno navaja tudi slednje, s tem ko »znanost« definira v najširšem možnem smislu, t.j. znanje, poznavanje, zajemajoč vsa področja – od naravoslovnih znanosti, matematike, fizike, medicine, do ekonomije in vseh ostalih družboslovnih ved (OECD 1995: 16). Sicer pa po priporočilih mednarodne standardne kvalifikacije izobrazbe (ISCED) kvalificirano delovno silo delimo v sedem širših skupin: naravoslovne znanosti, inženirstvo in tehnologija, medicinske znanosti, agronomija, družbene vede, humanistične vede ter ostalo (OECD 2002: 15).

Na splošno je glavni kriterij za kvalificirano delovno silo torej v večini primerov univerzitetna izobrazba, včasih – in sicer to velja zlasti za novejša področja, kot je informacijska tehnologija, pa zadostuje tudi drugi kriterij.

⁸ Prav na področjih računalništva in informacijsko-komunikacijske tehnologije se vse bolj uveljavljajo interni izobraževalni sistemi, ki jih vzpostavljajo sama IKT podjetja, kot npr. Microsoft (Iredale 2001:10). Poleg tega v IKT industriji prevladujejo naslednje značilnosti, zaradi katerih celotna panoga velja za razmeroma »internacionalizirano«: angleščina kot osnova za delo, zanemarljivi specifični kulturni vplivi, pač pa izrazito mednarodno ozadje v smislu šibkega nacionalnega nadzora in posledično pomanjkanja različnih meja oz. omejitev (bodisi državnih bodisi s strani sindikatov in raznih združenj), kar omogoča visoko mobilnost znotraj in med posameznimi podjetji ter med regijami in državami (prav tam 2001: 13).

2.3. Tipologija mednarodnih migracij kvalificirane delovne sile

Za lažjo predstavo o različnih dimenzijah proučevanega segmenta mednarodnih migracij si oglejmo tipologijo migracij kvalificirane delovne sile, ki jo je razdelal Iredale (2001: 16-20):

Glede na **motivacijo** oz. povod za selitev ločimo:⁹

- prisilne selitve;
- migracije, ki jih spodbujajo vlade ciljnih držav;
- migracije, ki jih usmerja industrija.

Ravno industrija t.j. delodajalci običajno igrajo najpomembnejšo vlogo pri izbiri in rekrutaciji tuje kvalificirane delovne sile, medtem ko vlade in razne agencije dodatno pomagajo pri tem procesu, ga lajšajo in pospešujejo. Ker nas v nalogi zanima predvsem odnos posameznih vlad do migracij visokokvalificiranih človeških virov, se bomo posvetili ravno zadnjima dvema tipoma.

Glede na **smer** migracij:

- iz ne- oz. manj razvitih držav v razvite države ali
- obratno – iz razvitih v manj razvite;
- med razvitimi državami.

Največ tokov je zabeleženih ravno iz manj razvitih v postindustrijske države. Na te se bomo v nalogi tudi najpogosteje nanašali.

Glede na **kanal** oz. »mehanizem« migracij - glavni kanali selitev so:

- notranji trgi dela multinacionalnih podjetij;
- podjetja z mednarodnimi pogodbami za delo v tujini;
- mednarodne kadrovske agencije; poleg teh pa še
- manjše kadrovske agencije ali etnične mreže ter
- internet in sorodni kanali.

⁹ Prvo tipologijo smo zapisali nekoliko drugače kot Iredale, ker se pri njegovi razdelitvi nekatere kategorije prekrivajo. Kljub temu smo v grobem sledili avtorjevemu zapisu. Pomembna razlika je le izpuščena kategorija »bega možganov«, ki je prej posledica ostalih treh vzrokov migracij, ne pa sama po sebi motivacija za selitve.

Glede na **dolžino bivanja** v tuji državi:

- stalne;
- začasne;
- ciklične.

Kvalificirano delovno silo je vse težje ločiti od poslovnih obiskovalcev in potnikov, zato bomo uporabljali zgoraj omenjeno časovno opredelitev.

Glede na **način/uspešnost integracije**:

- migracije z negativnim sprejemom v novem okolju, zlasti na trgu dela (nezaposlenost, podzaposlenost, diskriminacija);
- nevtralnno okolje;
- pozitiven, celo prednostni sprejem (hitro napredovanje).

Spremembe v mednarodnem okolju, zlasti pomanjkanje kvalificiranih kadrov v določenih sektorjih ter posledično precejšnje povpraševanje po njih so razlog, da so kvalificirani migranti v novem okolju praviloma sprejeti pozitivno, ali pa vsaj nevtralnno.

2.4. Teoretični modeli

Vse teorije mednarodnih migracij so razmeroma mlade, nastale v zadnji polovici oz. tretjini prejšnjega stoletja. Pri tem bi težko govorili o neki splošni, vseobsegajoči teoriji migracij. Gre za niz ločenih, med seboj nepovezanih teorij, ki ne gradijo druga na drugi, pač pa se osredotočajo vsaka na svoj vidik migracij. Kljub vsemu ponujajo osnovo za boljše razumevanje različnih dimenzij migracij.

Vzroke migracij navadno delimo v dve skupini: prvi so t.i. »push« vzroki, ki migrante potiskajo iz njihovih matičnih držav v tujino (npr. brezposelnost, neperspektivnost, nizke plače, naravne in druge nesreče, vojne, diskriminacija...). Na drugi strani pa »pull« dejavniki v ciljnih državah migrante pritegnejo v določeno državo (možnost zaposlitve, višje plače, varnost, ugodnejši delovni pogoji; če govorimo o visokokvalificiranih migrantih: boljši pogoji za raziskave, več kariernih priložnosti...).

Na migrante praviloma vpliva splet obojih, »push« in »pull« vzrokov, pri čemer je nemogoče določiti, kateri dejavniki vse so posameznika prepričali k migraciji.

Vse spodaj opisane teorije se ukvarjajo predvsem z *ekonomskimi vzroki* delovnih migracij. Zlasti zadnje štiri teorije pa zanima tudi, kateri so tisti dejavniki, ki že vzpostavljene migracijske tokove vzdržujejo.

- **Neoklasična ekonomija** (ang. *neo-classical economy*) razlaga vzroke migracij na dveh ravneh, pri čemer obe različici glavne vzroke iščeta v razlikah v plačah in stopnjah zaposlenosti (Arango 2000: 284):

Makro pogled se ukvarja z strukturnimi determinantami oz. razlikami med ponudbo in povpraševanjem po proizvodnih faktorjih (delu in kapitalu) in s tem povezanimi razlikami v dohodkih med izvornimi in ciljnimi državami. Delavci s selitvijo iz držav z obilico dela in nizkimi mezdami v države, kjer je povpraševanje po delu veliko in mezde višje, prispevajo k zmanjševanju razlik med državami. Ob predpostavki, da se razlike v dohodkih med državami izenačijo, se tudi migracijski tokovi ustavijo. Po tej razlagi migracije v prvi vrsti regulirajo trgi dela, vladne politike pa skušajo na migracijske tokove vplivati s posredovanjem na trgih dela (bodisi v izvornih ali ciljnih državah).

Razlago, zakaj se *posamezniki* odločijo za selitev, pa ponuja mikro teorija. Po tej teoriji je migrant racionalen akter, ki se odloča za migracije na podlagi »izračuna« o stroških in koristih selitve. Mednarodne migracije so tako nekakšna naložba v človeški kapital, posameznik bo migriral tja, kjer pričakuje največje koristi. Človeški kapital (v smislu posameznikovih lastnosti) npr. zvišuje potencialne koristi od migracij, tehnološki, družbeni in določeni individualni dejavniki pa znižujejo stroške selitve in s tem pospešujejo migracije. Razlike v plačah in stopnjah zaposlenosti pomembno vplivajo na posameznikovo odločitev, zato skušajo vlade regulirati migracijske tokove tako, da z razvojnimi politikami vplivajo na dohodke v izvornih državah, na verjetnost zaposlitve za migrante v ciljnih državah ali pa na stroške selitve. Nagnjenost k migracijam naj bi po tej teoriji upadala s starostjo, zaradi manjšega pričakovanega dobička, ker je življenjska doba posameznika

omejena. Po drugi strani se verjetnost migracij viša s stopnjo izobrazbe, saj so višje izobraženi posamezniki praviloma bolj informirani, kar zmanjša njihovo tveganje.

- **Nova ekonomija migracij** (ang. *the new economics of migration*) se je razvila iz neoklasične teorije in je kritika oz. različica mikro teorije. Bistvo teorije je prav tako racionalna odločitev, vendar tokrat celotne družine oz. gospodinjstva. Le-to migracije uporablja kot del svoje strategije s ciljem zmanjšati tveganje (npr. zaradi nezaposlenosti, izgube dohodka, slabe letine...). Tveganje izgube dohodka je namreč v manj razvitih državah precej večje kot v razvitih, kjer obstajajo stabilni zavarovalniški trgi in kreditne mreže. Pri tem ne gre toliko za povečanje skupnega dohodka, vsaj ne v absolutnem smislu, pač pa relativno glede na ostale družine. Bolj ko je dohodek v neki družbi neenakomerno porazdeljen, bolj bodo družine spodbujale migracije svojih članov, da bi ublažile relativno deprivacijo. Za razliko od neoklasične teorije se torej nova ekonomika migracij ne osredotoča več samo na razlike v plačah. Le-te ne veljajo več za nujni pogoj za migracije, pa tudi izenačevanje plač in gospodarski razvoj v izvornih državah ne zmanjšuje nujno migracijskih tokov. Vlade lahko na migracije vplivajo preko ukrepov na zavarovalniških in kapitalskih trgih ter s politikami, ki uravnavajo distribucijo dohodka (Arango 2000: 288).
- **Teorija dvojnega trga delovne sile** (ang. *dual labour market theory*), ki jo je razvil Piore, postavlja v ospredje države prejemnice in tamkajšnje povpraševanje po tuji delovni sili. Struktura razvitih gospodarstev namreč zaradi segmentiranih trgov dela zahteva stalen pritek migrantov, ki naj bi zapolnili delovna mesta, ki jih domači delavci zavračajo. Gre za dela v nizko produktivnem sekundarnem sektorju, ki v primerjavi s kapitalsko intenzivnim primarnim sektorjem omogoča zelo nizek status, majhno vertikalno mobilnost zaposlenih ter posledično težje motivira domačine z običajnimi tržnimi mehanizmi, npr. višjimi plačami. Po drugi strani pa so migranti (iz manj razvitih držav) pripravljeni opravljati takšna dela, ker so plače v primerjavi z domačimi vseeno višje, predvsem pa je zanje pomemben status in ugled, ki ga uživajo doma - zlasti, če se nameravajo vrniti v domovino (Arango 2000: 288, Massey 1993: 440).

- **Teorija svetovnih sistemov** ali **sistemska teorija** (ang. *world system theory*) se ne osredotoča na nacionalne trge dela, pač pa na strukturo *svetovnega* trga, zlasti na prodiranje kapitalističnih ekonomskih odnosov v periferne, nekapitalistične družbe. Ta proces je posledica delovanja neokolonialnih vlad, nacionalnih elit in multinacionalnih podjetij, ki izdatno črpajo delo, zemljo in surovine v manj razvitih državah in s tem rušijo tradicionalne sisteme (posebej v kmetijstvu in manufakturi). Rezultat so viški delovne sile, ki jih tradicionalni sektorji ne morejo absorbirati, kar privede do migracij v mesta ter v razvite države. Spremljevalci globalizacije, kot so boljše transportne, komunikacijske, kulturne in ideološke povezave, dodatno spodbujajo mednarodne migracije. Po tej teoriji torej investicije in mednarodni tokovi kapitala in blaga bolj vplivajo na migracije kot razlike v plačah in zaposlenosti med državami (Massey 1993: 444).
- **Teorija mrež** (ang. *network theory*) poudarja pomen emigrantskih mrež, ki s pomočjo informacij, povezav in znanstev znižujejo stroške in tveganje ter spodbujajo migracije. Takšne mreže se še hitreje razvijajo na račun vladnih politik držav gostiteljic za združevanje družin. Že vzpostavljene mreže so običajno precej neobčutljive na kakršnekoli vladne politike. Migracije tako postanejo proces, ki se obnavlja sam po sebi. Po teoriji mrež migracije niso tako tesno povezane z razlikami v plačah in zaposlenosti kot v prejšnjih teorijah (Arango 2000: 291).
- **Teorija institucij** (ang. *institutional theory*) razlaga, da se s pojavom migracijskih tokov vzpostavijo privatne in prostovoljne organizacije, ki podpirajo in vzdržujejo selitve migrantov. Gre bodisi za legalne ali ilegalne akterje, povezane s transportom, nastanitvijo, urejanjem delovnih pogojev, pravnimi storitvami... Migracije postanejo tako vse bolj institucionalizirane in neodvisne od prvotnih vzrokov. Vlade takšne »institucionalizirane« tokove težko nadzorujejo, saj vsakršno omejevanje zgolj okrepi delovanje ilegalnega sektorja ter sproži proteste humanitarnih skupin (Massey in dr. 1993: 450).

- **Teorija kumulativne kavzalnosti** (ang. *cumulative causation*) prav tako poudarja, da se migracije same ohranjajo in vzdržujejo. Začetnik teorije Myrdal izhaja iz predpostavke, da migracije spreminjajo družbene in ekonomske razmere tako, da vzpodbujajo nadaljnje migracije. Migracije kumulativno vplivajo zlasti na distribucijo dohodka, zemlje, regionalno distribucijo človeškega kapitala, na vrednote in kulturno dojetje migracij (oblikovanje »kulture migracij«), organizacijo kmetijstva in na družbeno označevanje določenih del kot »imigrantskih del«. Tudi po tej teoriji so migracijski sistemi precej odporni na vladne politike (Arango 2000: 292).
- **Teorija migracijskih sistemov** (ang. *systems approach*) izhaja iz prejšnjih treh in povzema, da se z delovanjem migracijskih mrež in institucij ter z družbenoekonomskimi spremembami vzpostavijo relativno stalni in stabilni mednarodni migracijski sistemi, s skupinami izvornih držav na eni strani in ciljnih na drugi. Politična in ekonomska povezanost med državami/regijami igrata pomembno vlogo pri določanju vrste in smeri tokov. Geografska bližina sicer pozitivno vpliva na tokove, ni pa nujni pogoj zanje. Čeprav so sistemi stabilni, pa niso večni in se lahko spreminjajo in tudi porušijo zaradi ekonomskih ali družbenih sprememb (Arango 2000: 292).

Osrednje vprašanje vseh naštetih teorij je, zakaj se ljudje selijo, kaj določa smer in obseg migracijskih tokov ipd. Vendar se v dobi globalizacije, številnih in cenejših transportnih povezav ter boljše informiranosti postavlja drugačno vprašanje: zakaj migrira samo relativno majhen delež ljudi? Kateri so dejavniki, ki omejujejo in zavirajo mednarodne migracije? Kot ugotavlja Arango (2002: 293), vse zgornje teorije ta vidik zanemarjajo, s tem ko pozabljajo na družbene in kulturne dejavnike, ki zavirajo migracije (od družbenih in sorodstvenih sistemov do stroškov kulturne adaptacije). Predvsem pa zanemarjajo vlogo držav in njihovih politik pri reguliranju migracijskih tokov, kar močno znižuje njihovo vrednost. Dejstvo je namreč, da države s svojimi migracijskimi politikami še vedno zelo omejujejo delovne migracije v primerjavi s sekundarnimi migracijami in prosilci za azil.

Ker teorije v svojih razlagah migracij ne obravnavajo vloge držav in politik, je tudi njihova zmožnost razlage mednarodnih migracij kvalificirane delovne sile omejena. Pri slednjih so namreč ravno države tiste, ki v največji meri uravnavajo, včasih celo sprožijo migracijske tokove, postavljajo omejitve in pogoje za vstop in vplivajo na selekcijo kadrov. Razen teorije dvojnega trga delovne sile in sistemske teorije, ki se osredotočata samo na nizko kvalificirano delo, večina teorij sicer lahko razloži nekatere vidike migracij kvalificirane delovne sile. Mikro različica neoklasične ekonomike tako razloži odločitev posameznika za selitev tja, kjer bo našel izobrazbi primerno zaposlitev in za svoje delo in sposobnosti iztržil več (v smislu plačila in mnogih drugih ugodnosti). Prav tako lahko tudi pri visoko kvalificiranih migrantih na odločitev pomembno vplivajo njihove družine (nova ekonomija migracij) in emigrantske mreže, kot npr. razna združenja raziskovalcev in strokovnjakov (teorija mrež). Nevladne, humanitarne institucije (teorija institucij) sicer lahko pomagajo tudi v primeru visokokvalificiranih migrantov, a to ne igra takšne vloge kot pri ostalih tipih migracij.

Vendar pglavitne posebnosti visokokvalificiranih migracij ostajajo nepojasnjene, kot npr. pomen razvoja posameznikove kariere, vloga internih trgov dela v multinacionalnih podjetjih, vloga delodajalcev in kadrovskih agencij, zlasti pa, kot poudarjata Cheng in Yang (1998: 629) medsebojna ekonomska odvisnost med državami in internacionalizacija izobraževanja. Slednji spodbujata predvsem migracije iz manj v bolj razvite države.

Tehnološki razvoj in prehod iz industrijskega v terciarno oz. na znanju temelječe gospodarstvo je občutno povečal povpraševanje po visokokvalificirani delovni sili. Na določeni točki razvite države same niso zmoгле več proizvesti dovolj primernih kadrov, ki so za gospodarsko rast in nadaljnji tehnološki in gospodarski razvoj nujno potrebni. Obenem so ta gospodarstva nenehno veliko vlagala v infrastrukturo in razvila ugodne raziskovalne pogoje, vključno z obilnimi sredstvi, moderno opremo, boljšimi delovnimi pogoji in visokimi plačami. To je skupaj z rastočim povpraševanjem po visokokvalificiranih kadrih in novimi migracijskimi programi utrlo pot tokovom visokokvalificiranih migrantov.

Na drugi strani so **gospodarska povezanost in medsebojna odvisnost** med državami, kapitalski tokovi, tuje neposredne investicije in razširitev delovanja zahodnih multinacionalnih podjetij v manj razvite države povečali zaloge izobražene delovne sile. Ti strokovnjaki so izpostavljeni vplivom iz razvitih držav – bodisi zaradi začasnega dela v tujini, bodisi zaradi stikov s tujimi sodelavci v podjetjih, in imajo dostop do informacij o poklicnih priložnostih v tujini. Hkrati razvijejo višje kulturne in materialne zahteve. Zaradi vseh teh dejavnikov predstavljajo potencialno zalogo visoko kvalificiranih migrantov v razvite države (Cheng in Yang 1998: 632).

Drugi dejavnik, **internacionalizacija izobraževanja** in izmenjave študentov, prav tako močno spodbuja mednarodne migracije kvalificirane delovne sile. Čeprav naj bi šlo v teoriji za dvosmeren proces, je v resnici vpliv izobraževalnih sistemov razvitih držav na tiste v manj razvitih neprimerno močnejši kot obratno. Obstaja več oblik internacionalizacije izobraževanja: študij v tujini, gostovanje predavateljev ter šole ali študijski programi, ki jih razvite države po lastnih modelih ustanavljajo v manj razvitih. Značilnost vseh pa je, da ustvarjajo zalogo potencialnih visokokvalificiranih migrantov in pospešujejo migracije visokokvalificirane delovne sile.

Oba zgoraj navedena dejavnika *ustvarjata pogoje* za migracije, **neenakost med državami** pa *sproži* migracijske tokove. Razlike v življenjskih pogojih med razvitimi in manj razvitimi državami, razlike v delovnih in raziskovalnih pogojih, različne možnosti izobraževanja otrok, različne politične okoliščine ter različne možnosti za zaposlitev visoko izobraženih strokovnjakov naj bi najbolj motivirale visokokvalificirane migrante za selitev.

2.3.1. Politična znanost in teorije migracij

Ker bomo v nalogi proučevali *migracijske politike držav*, torej vlogo oz. sposobnost posameznih držav regulirati migracijske tokove, bomo v nadaljevanju na kratko predstavili še tri teorije mednarodnih odnosov, ki lahko k razumevanju migracij prispevajo tudi s politološkega vidika.

Realizem oz. neorealizem predpostavlja, da so države racionalni akterji, katerih delovanje omejuje anarhična struktura mednarodnega sistema. Države se zato znajdejo pred dilemo: ali varovati svojo suverenost ali iskati načine, kako povečati svojo moč in zmožnosti. Migracijske politike in tokovi so odvisni od porazdelitve moči in relativne pozicije držav v mednarodnem sistemu. Oboje ob upoštevanju nacionalnih interesov določa, ali bo država sprejela množice beguncev ali jih bo zavrnila oz., ali bo dopustila in tvegala imigracijo/emigracijo. Glavna pomanjkljivost (neo-)realizma je, da pretirano poudarja vlogo države (nacionalnih interesov) in politike in npr. ne more razložiti naraščajočih migracijskih tokov po koncu hladne vojne (Hollifield 2000: 154).¹⁰

»**Teza globalizacije**« poudarja transnacionalizem (predvsem v smislu prostega pretoka blaga, kapitala in oseb), ki naj bi oslabil suvereno moč države in njeno zmožnost regulirati mednarodne migracije. Zaradi hitrega razvoja komunikacij in transporta so postale migracijske politike držav manj pomembne. V tekmi na mednarodnih trgih so morale vlade deregulirati in liberalizirati trge dela in kapitala. Vloga države se je občutno zmanjšala v primerjavi s pomenom (transnacionalnih) podjetij in skupnosti ter celo posameznih migrantov, ki stopajo v ospredje v procesu globalizacije in tudi pri uravnavanju migracij. Zagovorniki teze globalizacije podobno kot neoklasični ekonomisti menijo, da so migracije posledica neenakosti oz. dvojne narave mednarodne ekonomije, vendar za razliko od neoklasikov predvidevajo, da migracije te razlike še povečujejo, ne pa izenačujejo. Predpostavka, da vsi glavni akterji, ki vplivajo na migracije, izhajajo iz družbe in ekonomije, medtem ko so politični elementi skoraj izničeni, predstavlja obenem tudi glavno pomanjkljivost teze globalizacije (Hollifield 2000: 158).

Liberalni institucionalizem podobno kot neorealizem postavlja v ospredje države in institucije ter pomen interesov, le da neoliberalisti nacionalni interes dopolnijo z interesi družbenih in ekonomskih skupin, ki tekmujejo z državo. To poleg varnostnih interesov vse bolj pomeni interese, povezane z gospodarstvom: z mednarodno trgovino in

¹⁰ Mnogi (neo-)realisti menijo, da migracije po koncu hladne vojne predstavljajo varnostno, ekonomsko, kulturno... grožnjo zahodnim državam, iz česar lahko sklepamo, da bodo razvite države oblikovale takšne migracijske politike, s katerimi bodo zavarovale svoje interese. Vendar to ne pojasni krepitve migracij v tem obdobju. Države torej ne morejo suvereno »uravnavati« migracijskih tokov (Hollifield 2000: 155).

investicijami in posredno z migracijami. Trije dejavniki, ki po Hollifieldu najbolj določajo migracijske politike držav, so naslednji (2000: 162-163):

- ideološki, zgodovinski in kulturni dejavniki, ki izhajajo iz »mitov o nacionalni identiteti«, imajo močan simboličen pomen in lahko postanejo predmet manipulacije. Iz njih se pogosto razvijejo proti-imigrantska in ksenofobna razpoloženja, ki zagovarjajo restriktivne migracijske politike.
- podjetja, ki zaposlujejo ali želijo zaposliti tujo delovno silo (bodisi nizko- ali visokokvalificirano) in zagovarjajo bolj odprte migracijske politike.
- institucionalni element, ki je v obdobju po vojni vse pomembnejši, temelji na pravicah, izhajajočih iz ustav liberalnih držav in iz naslova človekovih pravic, socialnih in celo političnih pravic.

Vse tri teorije prispevajo svoj delež k razumevanju migracijskih politik evropskih držav. Realistični argumenti lahko npr. pojasnijo, kako so države iz ekonomskih interesov množično rekrutirale tujo delovno silo v obdobju do naftne krize, nato pa iz prav tako ekonomskih, še bolj pa socialnih in varnostnih razlogov skušale ustaviti migracijske tokove. Zakaj jim to ni uspelo, pa realisti ne morejo pojasniti. Teza globalizacije se z vključitvijo industrije oz. podjetij v razpravo že približa dejanskemu stanju. Država ne le ni več edini akter pri oblikovanju migracijskih politik, pač pa jo interesi družbe in industrije celo »preglasijo«. To že delno pojasni selekcijo migrantov, ki jo danes izvajajo v članicah EU: družba še vedno ni naklonjena delovnim migracijam, delodajalci pa zahtevajo možnost zaposlitve tuje delovne sile, ki je na domačem trgu primanjkuje. Države EU se skušajo z zakonodajo, ki omogoča primerno selekcijo migrantov, čim bolj prilagoditi interesom obojih. Liberalni argumenti pa k zgornjim dodajajo še pomembno vlogo institucij, v našem primeru gre zlasti za vlogo EU oz. evropskih institucij, ki skušajo zagotoviti spoštovanje pravic migrantov. V nadaljevanju si bomo problematiko delovnih migracij najprej ogledali skozi zgodovinsko perspektivo, nato pa še v današnjem kontekstu.

3. Zgodovinski pregled migracijskih tokov in migracijskih politik držav EU v 20. stoletju

Da bi lažje razumeli današnje izjemno selektivno zastavljene migracijske politike držav EU, bi bilo smotrno na kratko pregledati, kakšne migracijske politike so te iste države oblikovale in udejanjale v bližnji preteklosti. Pri tem se bomo omejili na preteklo stoletje, natančneje na obdobje po drugi svetovni vojni, vse do konca devetdesetih let, ko so države postopoma začele oblikovati današnje migracijske politike, ki bodo predmet našega proučevanja v kasnejših poglavjih.

Najprej moramo poudariti, da so migracije v Evropi zelo kompleksen pojav, razlike med posameznimi članicami pa, zlasti zgodovinsko gledano, precejšnje. Na splošno bi lahko ocenili, da so bile evropske države vse do konca druge svetovne vojne države emigracije (migracijski tokovi so vodili zlasti v Severno in Južno Ameriko, pa tudi v številne kolonije evropskih držav na ostalih celinah). Po vojni pa se je situacija popolnoma spremenila – Evropa¹¹ je postala eno glavnih območij priseljevanja na svetu, najprej severne in zahodne države, v sedemdesetih in osemdesetih pa so se jim pridružile še sredozemske ter Irska. Evropske migracije v tem obdobju lahko razdelimo v štiri faze:

3.1. Obdobje po 2. svetovni vojni do začetka šestdesetih let

Prvo obdobje so zaznamovale predvsem prisilne migracije, vračanje in preseljevanje beguncev ter dekolonizacija. Prisilne migracije so v glavnem zajemale nemško prebivalstvo, ki se je v Zvezno republiko Nemčijo (ZRN)¹² priseljevalo z vzhoda. Posledice dekolonizacije pa so se med drugim odražale tudi s priseljevanjem v Veliko Britanijo, Francijo, na Nizozemsko, v Belgijo in kasneje tudi na Portugalsko. V tem času še vedno zasledimo tudi precej obsežne migracije v obe Ameriki, zato so neto

¹¹ Govorimo seveda o zahodnoevropskih državah, saj so države na jugu Evrope (Grčija, Italija, Španija, Portugalska) še kar nekaj časa beležile odseljevanje prebivalstva, prav tako nekdanja Jugoslavija, medtem ko so vzhodnoevropske države za železno zaveso migracijsko problematiko reševale po svoje.

¹² Navedeni podatki se do združitve nanašajo zgolj na zahodno Nemčijo, po letu 1990 pa na združeno Nemčijo.

migracije v evropskih državah v povprečju ostajale malce pod ničlo (Brücker in dr. 2002: 13, Fassmann in Münz 1994: 7). Na splošno so bile migracije, tudi delovne, v tem obdobju vse prej kot organizirane, s precejšnjim deležem ilegalnih migrantov. Sezonski delavci so se bolj ali manj nenadzorovano selili zlasti z Iberskega polotoka in Italije v Francijo in Nemčijo ter nazaj. Z bolj doslednim nadzorom so zahodnoevropske države postopoma pričele šele v naslednjih obdobjih (Salt 1993: 186).

3.2. Množične delovne migracije v šestdesetih letih do naftne krize 1973

Množične delovne migracije so že pomembnejše za našo razpravo, saj smo v tem obdobju prvič priča pozitivnim neto migracijam. Šlo je za izrazito ekonomske migracije, ki so bile posledica specifične gospodarske situacije v obnovljenih zahodnoevropskih državah, z Nemčijo (ZRN), Francijo in Veliko Britanijo kot najpomembnejšimi imigrantskimi državami, pa tudi Belgijo, Nizozemsko in Švico z vse večjim številom novih priseljencev. V naštetih državah se je namreč najprej pojavilo strukturno pomanjkanje nekvalificirane delovne sile, zato so začele pospešeno odpirati in internacionalizirati svoje trge delovne sile - v skladu s svojimi potrebami so začele privabljati delavce z obrobnih, manj razvitih območij pa tudi z drugih celin – praviloma je šlo za delavce, ki so imeli z imigrantskimi družbami določene kulturne ali zgodovinske vezi. Kot menita Fassmann in Münz (1994: 29), so torej evropska gospodarstva na neelastično zalogo dela reagirala kot že v prejšnjih obdobjih: manjkajočo delovno silo so preprosto črpala iz t.i. »demografskih zaledij«, v tem obdobju torej z juga in vzhoda.¹³ Verlič Christensenova tak način prepuščanja oz. privabljanja migrantov z bilateralnimi sporazumi¹⁴ imenuje model kolobarjenja delovne sile (2002: 21). Države so v duhu *laissez-faire* s sporazumi sicer čim bolj olajšale prihod tuje delovne sile, vendar pa so sam proces rekrutiranja prepuščale podjetjem in industriji. Nobena država tedaj še ni imela prave, konsistentne migracijske politike, ki bi vse obsežnejše tokove tujih delavcev urejala tudi v smislu pravic, jim omogočala ali

¹³ Najpomembnejše izvirne države v južni Evropi so bile Italija, Grčija, Portugalska, Španija, Turčija in Jugoslavija, v severni Afriki pa Maroko in Tunizija (Salt 1993: 185-186).

¹⁴ Nemčija je npr. sklenila osem takšnih sporazumov, in sicer z Italijo (že 1955), Španijo in Grčijo (1960), Turčijo (1961), Marokom (1963), Portugalsko (1964), Tunizijo (1965) in Jugoslavijo (1968), ki so omogočili hitro naraščajoč pritek gostujočih delavcev (Rudolph 1994: 119, Geddes 2000: 19).

olajšala integracijo. Zlasti Francija in Belgija sta pomanjkanje delavcev reševali celo tako, da sta dalj časa tolerirali spontano in ilegalno migracijo (Bähr in Köhli 1993: 200).

Morda najbolj značilen primer takšne *ad hoc* migracijske politike, krojene zgolj v skladu s trenutnimi potrebami in brez dolgoročnejšega načrta, je bil nemški sistem »gostujočih delavcev«. Leta 1955 je namreč brezposelnost v Nemčiji padla na 5%, zato je vlada z močno podporo sindikatov sprožila sistematično novačenje tuje delovne sile. Zaposlovanje žensk kot alternativni ukrep je tedaj veljalo za predrago in v nasprotju s tradicionalno percepcijo družine. Nemška družba in politika sta imigrante dojemali izključno kot začasne, »gostujoče« delavce, kar ponazarja dejstvo, da so bila na začetku dovoljenja za delo in bivanje omejena na eno leto in so bila vezana na specifično delovno mesto. V skladu s pričakovanji, da bodo v »sistemu gostujočih delavcev« delovne migracije zgolj začasen pojav, Nemčija tudi ni sprejela migracijskega zakona, pač pa zgolj zakon o tujcih (nem. *Ausländerrecht*). Trajna imigracija je bila neželena izjema, medtem ko so spodbujali poseben »rotacijski sistem«, po katerem naj bi se po približno dveh letih delavci vrnili domov, zamenjal pa bi ji nov val mlajših delavcev – seveda dokler bi obstajala potreba po njih (Geddes 2000: 19). Vendar pa so začeli mnoge omejitve kmalu rahljati. Rotacijski sistem so opustili že 1964, po letu 1971 pa so lahko delavci, ki so v državi delali več kot pet let, zaprosili za posebna delovna dovoljenja, veljavna za nadaljnjih pet let. Tujci so se tako postopno prilagajali nemškim razmeram in se po svoje integrirali (Rudolph 1994: 121).

Nekoliko drugačna je bila situacija v državah, ki so tudi v tem obdobju sprejemale migrante iz nekdanjih kolonij (Velika Britanija, Francija, Belgija in Nizozemska), saj prišlekom niso že vnaprej zanikali pravice do stalne naselitve - posledično so podobno obravnavali tudi tiste migrante, ki so v našete države prišli iz »nekolonij«. Pa vendar se je ta strpnejši odnos spremenil, brž ko so se države začele soočati z višjimi stopnjami brezposelnosti in so tudi one pričele promovirati začasno migracijo ter uvajati bolj selektivno migracijsko politiko (Brücker in dr. 2002: 14).

Čeprav so se načini nadzora nad delovnimi migracijami in odnos do migrantov med posameznimi državami razlikovali, pa ne smemo spregledati dejstva, da so prav ti

delavci, ki so v pravem času prišli v zadostnem številu,¹⁵ pomembno prispevali k obnovi in ekonomskemu razcvetu zahodne Evrope. Kot meni Geddes (2000: 17), so zasluge teh migrantov oz. pomen množičnih delovnih migracij tega obdobja prepogosto zanemarjene v primerjavi s pomenom, ki ga za povojni ekonomski razvoj pripisujejo evropski integraciji.

3.3. Obdobje omejevanja migracij od 1973 do konca osemdesetih

Obdobju množičnih delovnih migracij je sledil oster mejnik – prva naftna kriza 1973 je namreč krepko prizadela vsa evropska gospodarstva, zato so države na recesijo reagirale z ostrimi ukrepi, da bi omejile nadaljnji pritok (sedaj nepotrebne in neželene) delovne sile z juga in vzhoda. Vendar pa je bilo takšno omejevanje in nadzor z administrativnimi sredstvi (npr. z dovoljenji za delo in bivanje) le delno uspešno, na dolgi rok državam ni uspelo znatno zmanjšati števila tujcev.¹⁶ Nasprotno, le-to je počasi, a vztrajno naraščalo. Nekoliko tudi zaradi relativno visoke rodnosti imigrantske populacije v primerjavi z ostalimi državljani. V novih razmerah sta glavna kanala priseljevanja postala združevanje družin ter humanitarne imigracije. Sprva »gostujoči« delavci so si v državah gostiteljicah zgradili nove domove, nova življenja, otroci so obiskovali šole, skratka, postopno so postajali del družbenega, kulturnega in nenazadnje tudi ekonomskega življenja moderne zahodne Evrope (Geddes 2000: 20). Ne samo, da nove migracijske politike niso imele zelenih učinkov, spričo njihove vse bolj omejevalne narave je začel naraščati tudi obseg ilegalnih migracij, pogosto preko neformalnih etničnih mrež, ki so se v prejšnjih obdobjih spletle v zahodni Evropi. V evropskih družbah so se kmalu prebudila prva ksenofobna razpoloženja in politični pritiski po vse strožji tujski zakonodaji (Brücker in dr. 2002: 14, Fassmann in Münz 2002: 9).

¹⁵ Leta 1955 je bilo npr. v Nemčiji 79.600 tujih delavcev, deset let kasneje, leta 1965, že 1.216.800, leta 1973, tik preden so oblasti spremenile politiko, pa kar 2.595.000 (pribl. 12% skupne delovne sile). Nato je začel obseg tuje delovne sile zaradi restriktivne politike upadati, vendar nikoli pod 1.500.000 (Rudolph 1994: 120).

¹⁶ Izjemi sta bili Švica in Švedska, kjer se je število tujih prebivalcev zmanjšalo tudi zaradi močnega političnega pritiska in naraščajoče ksenofobije – obe državi sta priseljevanje strogo omejili zgolj na begunce, dovoljenj za delo in bivanje pa nista podaljševali (Fassmann in Münz 2002: 8, Straubhaar in Fischer 2002: 128, Geddes 2000: 19).

Druga značilnost tega obdobja pa je bila, da so nekdanje emigrantske države evropskega juga postopoma postajale države imigracije, in sicer je večji del teh migracijskih tokov izviral v sosednjih afriških državah, delno pa tudi v Aziji in Latinski Ameriki (Brücker in dr. 2002: 14). Zaradi gospodarske rasti in napredka so te države postale za migrante privlačnejše, za mnoge izmed njih pa so spričo vse tesnejšega zapiranja vrat na Zahodu preprosto predstavljale nekakšno »drugo najboljšo izbiro«.

3.4. Migracije z Vzhoda proti Zahodu po padcu komunizma konec 80ih in v zgodnjih 90ih

Migracije iz vzhodnoevropskih držav sicer niso bile edina vrsta migracij v devetdesetih, pa vendar so to obdobje najbolj zaznamovale. Politične spremembe v vzhodnem bloku konec osemdesetih in v začetku devetdesetih so sprožile številna ugibanja in strahove pred »nevarnostjo« povečanih migracijskih tokov z Vzhoda. Prej zmerne do skromne migracije iz Vzhoda so se po padcu berlinskega zidu dejansko povečale – obseg teh migracij je dosegel vrhunec 1993, nato pa zopet upadel na (glede na razlike v dohodkih) dokaj zmerno raven (Bevc in dr. 2000: 75). Pomemben razlog za upad migracij z Vzhoda po letu 1993 je bil začetek gospodarske stagnacije oz. recesije na evropski celini (OECD 2001: 62, Brücker in dr. 2002: 17).

Vzroke za naraščanje obsega migracij na začetku obravnavanega obdobja gre pripisati predvsem nekaterim tipom migracij, ki so se pojavili oz. znatno povečali v tem obdobju: porasle so etnično osnovane migracije, med leti 1988 - 1994 so se tako iz držav vzhodne Evrope v Nemčijo vračali ljudje nemškega porekla (nem. »Aussiedler«), podobno se je dogajalo tudi na baltskem območju ter na Finskem. Etnično ozadje pa so imele seveda tudi prisilne migracije, ki jih je povzročila in poganjala vojna na območju nekdanje Jugoslavije. Drugi tip migracij, ki se je v tem obdobju znatno povečal, pa so bile tranzitne migracije: na novo odprte srednje- in vzhodnoevropske države so namreč sprejemale večje število imigrantov, ki so ta območja zgolj »prečkali« na poti do svojega končnega cilja na Zahodu (Medved 2003: 120).¹⁷ Vse pogostejši pojav so

¹⁷ Na Madžarskem je bilo leta 1996 2,6% celotne tuje populacije iz Slovaške, 3% iz Poljske, 43,3% iz Romunije, 10,5% iz držav bivše Jugoslavije, 11,3% iz bivše Sovjetske Zveze (SZ) ter 1,1% iz Vietnama.

postale tudi kratkotrajne migracije delavcev s sicer stalnim bivališčem v svoji državi, ki pa so bili poslovno toliko v tujini, da je čas njihovega bivanja tam presegal čas, prebit doma (Coleman 1999: 71).

Če so ekonomske migracije v primerjavi s šestdesetimi leti še na začetku devetdesetih let ostajale gospodarsko (in posledično tudi politično) manj zaželeno, sprožale številne varnostne, socialne in ekonomske polemike o škodljivosti migracij in potrebi po zapiranju meja, pa se je situacija proti koncu desetletja v določenih pogledih začela počasi spreminjati.

3.5. Ponovno prebujanje ekonomskih migracij

Strahovi se sicer niso popolnoma razblinili, so pa spremenjene gospodarske razmere spodbudile ponovno zanimanje za določene kategorije delovnih migracij. Bliskovit razvoj IKT ter rastoče povpraševanje po storitvah zdravstvenega in izobraževalnega sektorja sta močno povečala zaposlovanje na teh področjih in izkazalo se je, da na številnih nacionalnih trgih dela primanjkuje primerne kvalificirane delovne sile. To je privedlo do današnjih politik selektivnega zaposlovanja tujcev za krajši čas oz. do pogodbenega dela, trajajočega od enega do treh let. Vzporedno pa se razvija tudi vse pogostejša izmenjava kadrov na akademskem področju, zlasti spodbujanje izmenjave študentov, specializacije ter prakse v tujini, tako znotraj EU kot tudi navzven (Verlič Christensen 2002: 72).

Poleg »začasnih« migracij visokokvalificirane delovne sile, zlasti v sredozemskih državah (v Španiji, Grčiji, Italiji in na Portugalskem) naraščajo tudi »začasne« nekvalificirane delovne migracije v kmetijstvu, gradbeništvu, javnih delih ter gospodinjskih storitvah, kar je med drugim tesno povezano z demografsko situacijo in trendi v EU, ki jih bomo opisali v naslednjem poglavju (Bevc in dr. 2000: 79).

Na Češkem pa 25,3% iz Slovaške, 12,3% iz Poljske, 26,7% iz bivše SZ, 8,9% iz Vietnama ter 2,4% iz Kitajske (Coleman 1999: 71).

3.6. Sklepne misli

S kratkim zgodovinskim pregledom migracijskih tokov in politik evropskih držav smo želeli prikazati vlogo, ki so jo ekonomske migracije odigrale pri obnovi in gospodarskem razvoju evropskih držav v drugi polovici dvajsetega stoletja in nakazati vzporednice med migracijskimi politikami držav ter vsakokratnimi gospodarskimi razmerami v teh državah in v svetu. Države namreč v času gospodarskega razcveta niso samo selektivno prepuščale, temveč so tudi aktivno privabliale¹⁸ manjkajočo delovno silo, brez katere bi se v danih razmerah zelo verjetno soočale z ekonomsko stagnacijo in bi težje ohranjale svoj položaj in sledile ostalim razvitim državam. Po drugi strani so ob nastopu svetovne gospodarske krize zaradi naftnih šokov v sedemdesetih tesno zaprle svoje meje, načelo »ničelne imigracije« pa se je spričo poprej napačno zastavljenih migracijskih politik, ki niso predvidevale trajne naselitve in integracije migrantov iz šestdesetih let, in zaradi ksenofobnih reakcij na težave z velikim številom imigrantov ohranilo še dolgo v devetdeseta leta. Takrat so gospodarski in tehnološki razvoj in razmere na evropskem trgu dela znova začele narekovati bolj odprte migracijske politike. Četudi izjemno selektivne, kot bomo videli v nadaljevanju, migracije visokokvalificirane delovne sile po nekaterih značilnosti spominjajo na množične migracije šestdesetih let: države med seboj tekmujejo za migrante, selekcija je v glavnem prepuščena industriji oz. delodajalcem, tako tedanji kot današnji imigranti naj bi ostali samo začasno.

Zgodovinski pregled potrjuje našo hipotezo, da države oblikujejo migracijske politike v skladu s svojimi gospodarskimi in razvojnimi politikami. Ko se je na domačih trgih dela pojavilo strukturno pomanjkanje nekvalificirane delovne sile, so jo »uvažali« iz tujine oz. manj razvitih območij, kjer je bila v izobilju in razmeroma lahko dosegljiva. V obdobjih ekonomske stagnacije ali recesije, ko se je brezposelnost povečala, pa so skušali zapreti vrata. To jim seveda ni uspelo, kar se je po eni strani kazalo v močno povečanem obsegu ilegalnih migracij. Po drugi strani so tu valovi sekundarnih migracij,

¹⁸ Nemški delodajalci, ki so hoteli zapolniti prazna delovna mesta, so poslali ponudbe (tudi po 1000 delavcih) lokalnim zaposlitvenim agencijam v tujini, npr. v Istanbulu. Turški državljani so se tam prijavi na razpis, opravili zdravstvene preglede in morebitne preizkuse znanja ter odpotovali v Nemčijo, kjer so dobili enoletno dovoljenje za bivanje in delo in čez dan ali dva že pričeli z delom. Zanimanje za delo v Nemčiji je bilo veliko, saj je mesečna plača v povprečju znašala letošnje plačo doma (Martin 2002: 9).

ki so sledili na račun družinskega združevanja in jih države niso mogle zlahka zavrniti. Vprašanje je torej, ali so današnje migracijske politike zaradi preteklih izkušenj zastavljene primerno tudi na dolgi rok, ali pa zopet zgolj odgovarjajo na trenutne gospodarske in tehnološke potrebe.

V naslednjih poglavjih bomo predstavili nove migracijske trende ter z njimi povezane migracijske politike tako na ravni posameznih članic kot tudi na ravni EU, pred tem pa se bomo dotaknili tudi nekaterih razlogov za tak razvoj migracij v zadnjih letih.

4. Trg dela v EU v luči doseganja in ohranjanja konkurenčnosti evropskega gospodarstva

Mednarodne migracije v EU zadnja leta vedno znova sprožajo vrsto polemik, raziskav in študij, ki proučujejo vlogo migracij v kontekstu sodobnih ekonomskih in družbenih trendov, za katere so značilni sektorsko pomanjkanje delovne sile, tekma za visoko izobražene kadre med vse bolj globaliziranimi gospodarstvi ter staranje prebivalstva. V tem smislu delovne migracije tudi v EU nedvomno zopet pridobivajo veljavo.¹⁹ Mednarodne migracije poganjajo tako »push« kot »pull« dejavniki, vendar se tisti prvi v izvornih državah v zadnjih desetletjih žal niso veliko izboljšali. Odnos držav EU do migracij pa se zadnja leta postopno spreminja, kot bomo pokazali v naslednjih poglavjih. Zato si bomo v tem poglavju ogledali razmere na trgu dela v EU, ki narekujejo zgoraj omenjene spremembe.

4.1. Demografske spremembe v EU

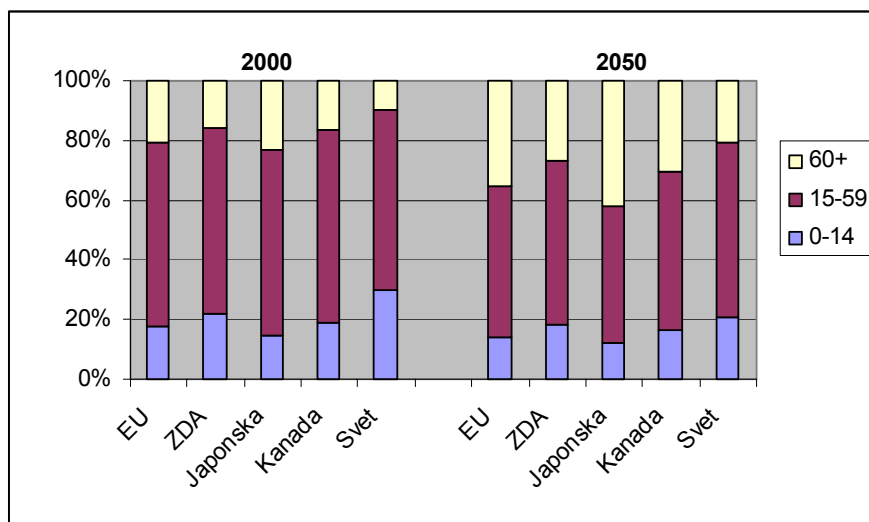
Demografski trendi in napovedi za območje EU že nekaj časa povzročajo skrbi oblikovalcem politik, tako v posameznih članicah kot na ravni EU. Kljub regionalnim razlikam se zaloge delovne sile v večini članic vztrajno manjšajo, deleži delovno sposobnega prebivalstva upadajo v Nemčiji, Franciji, Veliki Britaniji, na Švedskem,

¹⁹ Novo vlogo migracij poudarja tudi Komisija v dokumentu *On a Community Immigration Policy*, EU (2000b).

Portugalskem, v Italiji, Španiji ter Grčiji, pri čemer najhitreje narašča delež najstarejšega prebivalstva (nad 80 let). Posebno hitro naj bi se prebivalstvo v prihodnosti staralo v Franciji, Nemčiji, na Irskem ter v skandinavskih državah (European Commission 2000: iii-iv).

Graf 1 prikazuje demografske napovedi za EU v primerjavi z ZDA, Kanado, Japonsko in svetom v celoti. Poleg Japonske, ki naj bi se v naslednjih petdesetih letih spopadala z zelo hitrim staranjem prebivalstva, napovedi za EU ne obetajo veliko. Delež starega prebivalstva naj bi se z današnjih 20,8% povečal na 35,6% (EU je tako na drugem mestu za Japonsko, kjer je danes 23,3% prebivalstva starejšega od šestdeset let, v naslednjih petdesetih letih pa naj bi se ta delež skoraj podvojil). Delež prebivalstva, mlajšega od 15 let, pa naj bi se zmanjšal za dobre tri odstotke. Povprečna starost naj bi se dvignila z 38,3 (1995) na 41,8 let (2015).

Graf 1: Deleži prebivalcev po starostnih skupinah – podatki za leto 2000 ter napovedi za leto 2050

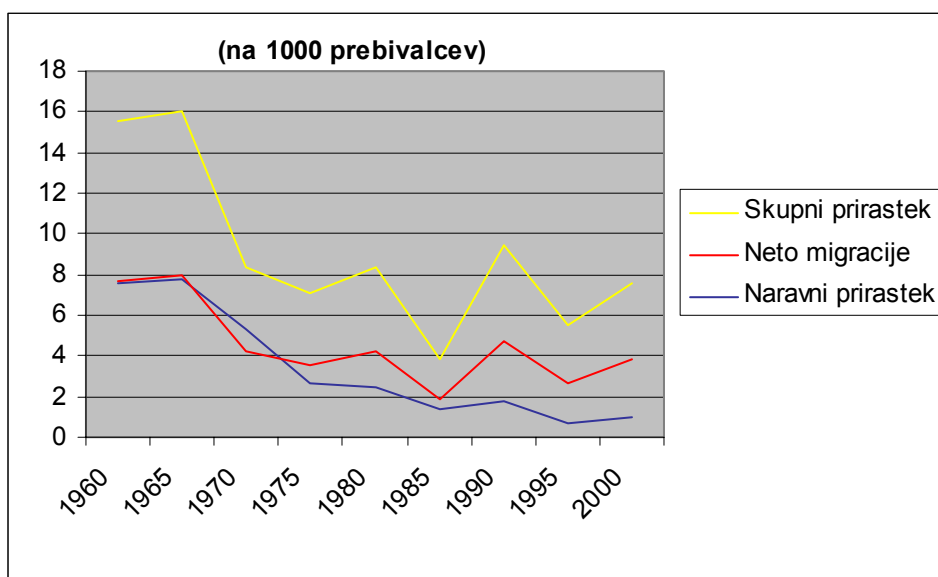


Vir: UN Population Division, prirejeno po EU (2004)

Iz grafa 2 je razvidno, da vse od konca osemdesetih število prebivalstva v petnajstih članicah EU v veliki meri narašča na račun migracij, ki so v tem obdobju v povprečju naraščale, medtem ko je naravni prirastek skozi celotno obdobje upadal (sredi devetdesetih so migracije sicer nekoliko upadle zaradi umirjanja razmer v nekdanji Jugoslaviji, konec desetletja pa so začele neto migracije ponovno hitro naraščati). Tako so imigracije iz tretjih držav najpomembnejši vir rasti prebivalstva in hkrati večanja

zaloge delovne sile. Kar 75% celotne rasti prebivalstva gre pripisati imigracijam (Eurostat 2002a: 127). Del teh migracij – namreč tiste iz novih članic – bodo z dokončno razširitvijo svobode gibanja tudi za te države postale notranje migracije. Poleg tega bodo nekoliko višje stopnje naravnega prirastka v novih članicah začasno omilile staranje prebivalstva v EU, a ne dovolj in ne za dolgo. Tudi zanje namreč veljajo podobni demografski trendi kot za sedanjih 15 članic, le z manjšim časovnim zamikom (Eurostat 2002a: 129).

Graf 2: Spremembe števila prebivalstva v EU-15 (1960 - 2001)



Vir: prirejeno po Eurostat (2002)

4.1.1. Vpliv staranja prebivalstva na trg delovne sile in na gospodarstvo

Hkrati s prebivalstvom se seveda stara tudi delovna sila. Do leta 2010 bodo trg delovne sile zapuščale manj številčne generacije, rojene pred letom 1950, zato posledice do takrat ne bodo tako očitne kot po letu 2010. Takrat se bodo množično upokojevali pripadniki t.i. »baby boom« generacije, kar bo zlasti med 2010 in 2030 povzročalo nenehne napetosti na trgu delovne sile ter v pokojninskih sistemih v EU (tabela 1). Posledice se bodo odražale zlasti na naslednjih področjih (Fotakis 2003: 3-8):

Tabela 1: Delovno sposobno prebivalstvo po starostnih skupinah – napovedi do leta 2050

EU 15	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Skupaj (15-64)	251,810,547	254,090,234	248,817,256	235,047,607	219,455,884	210,606,286
15-24	18,6%	17,6%	16,9%	17,0%	17,6%	17,7%
25-54	64,9%	63,9%	61,4%	59,6%	60,8%	60,6%
55-64	16,5%	18,5%	21,7%	23,4%	21,6%	21,6%

Vir: Eurostat, povzeto po EU (2002a)

- a) **Zmanjšanje skupnega obsega zaposlenih.** Danes je v EU približno 13 milijonov oseb, ki išče zaposlitev. Evropska zaposlitvena strategija skuša te rezerve čimbolj izkoristiti, po Lizbonskih ciljih naj bi tako dosegli 70% oz. 75% stopnjo zaposlenosti do leta 2010. To je sicer realen cilj, vprašanje pa je, kako ublažiti upadanje skupnega obsega delovno sposobne populacije in s tem zaposlenih *po letu 2010*, ko se bo začelo množično upokojevanje. Razmeroma visoke stopnje brezposelnosti v EU zaenkrat še otežujejo debato o delovnih migracijah kot ukrepu za reševanje problema staranja prebivalstva, vendar se bodo razmere na tem področju v naslednjem desetletju korenito spremenile. Takrat bodo primerne migracijske politike še bolj kot danes odigrale pomembno vlogo pri ohranjanju potrebnih stopenj zaposlenosti in gospodarske rasti (Medved 2003: 137).
- b) **Nižje stopnje gospodarske rasti.** Zmanjšanje skupnega obsega zaposlenih utegne imeti negativne posledice za gospodarsko rast. Da bi bruto domači produkt (BDP) še naprej rasel s 3% stopnjo, bi se morala produktivnost dela znatno povečati. Po ocenah Eurostata naj bi zaposlenost med 2000 in 2010 zrasla za 1,3%, med 2010 in 2020 za 0,5%, med 2020 in 2030 pa naj bi se celo zmanjšala za 0,6%. Ob odsotnosti bistvenega povečanja imigracij bi morala to nadomestiti rast produktivnosti, ki bi morala za zgoraj omenjena obdobja znašati 1,7%, 2,5% ter 3,6%, če naj bi stopnja rasti BDP ostala 3% (Fotakis 2003: 4). Za orientacijo: današnja rast produktivnosti znaša 0,5% - 1,5%, upoštevajoč razlike med regijami in državami (EU 2003: 14). EU torej ne bo mogla ohranjati današnjih stopenj rasti BDP samo na račun večanja produktivnosti. Povečanje delovnih migracijskih tokov bo neizogibno, zlasti tistih visokokvalificiranih, ki hkrati pozitivno vplivajo tudi na rast produktivnosti.

- c) ***Pritiski na pokojninske sisteme.*** Da bi približno ohranili današnje razmerje med upokojenim in delovno sposobnim prebivalstvom (65+/15-64), ki ponazarja ekonomsko odvisnost v smislu vzdrževanja pokojnin, bi morala rast števila vstopajočih na trg dela nadomestiti rastoče število izstopajočih. Stopnja rasti zaposlenih bi morala znašati pribl. 1,36% (kar je veliko, če upoštevamo, da je od 1995 do danes povprečna rast znašala 1,1%). Po ocenah in napovedih Eurostata se v 25 članicah EU po letu 2016 obseg človeških virov ne bi mogel več dovolj povečati, da bi še zadoščalo za kritje pokojnin.
- d) ***Neskladja med potrebami po specifični delovni sili in razpoložljivimi človeškimi viri*** se bodo spričo demografskega staranja še povečala. Ta proces si bomo podrobneje ogledali v nadaljevanju.

4.1.2. Pomanjkanje visokokvalificirane delovne sile v določenih sektorjih

Kot smo že omenili, staranje prebivalstva dodatno povečuje napetosti na trgu dela, med drugim tudi zato, ker je zaradi krčenja zaloge delovne sile pomanjkanje (zlasti visokokvalificiranih) kadrov še izrazitejše oz. še pogosteje prihaja do neskladij med ponudbo in povpraševanjem po določenih kvalifikacijah, znanjih in veščinah. Poleg tega s staranjem prebivalstva raste tudi povpraševanje po določenih storitvah, zlasti zdravstvenih, kar prav tako povzroča pomanjkanje visokokvalificiranih kadrov v medicini, zdravstvu in sorodnih področjih. Tretji razlog za pomanjkanje pa je upadajoče zanimanje mladih za področja znanosti in tehnologije (Medved 2003: 129, OECD 2004: 34).

Povpraševanje po visokokvalificiranih človeških virih narašča tudi zaradi tehnološkega razvoja. Ta sam po sebi sicer pomeni postopno zamenjavo človeškega dela s stroji oz. tehnologijo (torej manjše povpraševanje po delovni sili), vendar ta proces ni absoluten. Stroji lahko nadomestijo zlasti dela, ki jih sicer opravlja manj ali srednje kvalificirana delovna sila, medtem ko je visokokvalificirana delovna sila potrebna v vse večjem obsegu – tako za razvoj novih tehnologij kot za njihovo uporabo in uspešno vpeljavo v delovne procese. V na znanju temelječem gospodarstvu delo torej ne bo izgubilo

pomena v primerjavi s tehniko in tehnologijo, vendar pa bodo zahteve po novih znanjih in kvalifikacijah vse večje.

V članicah EU so bili delodajalci zlasti glasni leta 2000, ko so nenehno pritiskali na politiko zaradi težav z zapolnjevanjem prostih delovnih mest, ki so bile posledica pomanjkanja primernih visoko izobraženih kadrov. Poročila o napetostih na trgu dela so sprožila spremembe migracijske zakonodaje v mnogih članicah, primer nemške »zelene karte« bomo obravnavali v naslednjem poglavju. Vendar pa so delodajalci spričo upočasnjene gospodarske rasti konec 2001 in 2002 vse redkeje poročali o težavah s kadrovanjem, številna podjetja so se reorganizirala in celo odpuščala zaposlene. Ali to pomeni, da se neskladja na trgu dela pojavijo samo v obdobju hitre gospodarske rasti?

Novejši podatki o trgu dela kažejo, da neskladja in pomanjkanje ostajajo kljub nekoliko oslabiljenemu gospodarstvu leta 2002. Večji del upada zaposlenosti gre pripisati slabše stoječim sektorjem, npr. težki industriji, medtem ko se hitro razvijajoča se področja še naprej soočajo s pomanjkanjem delovne sile. V Nemčiji so to zlasti področja potrošniških in trgovskih storitev, v Franciji gradbena industrija, v Avstriji IKT sektor, na Nizozemskem majhna podjetja in nekomercialne storitve, na Švedskem pa zdravstvo in šolstvo. Poleg tega praktično povsod primanjkuje IKT strokovnjakov. Pomanjkanje izobražene delovne sile torej ni nujno odvisno samo od gospodarskih ciklov, temveč tudi od mnogih drugih dejavnikov, kot so premajhna mobilnost delovne sile, demografski dejavniki ter hiter tehnološki napredek, ki zahteva vse bolj kvalificirano delovno silo. In čeprav se države soočajo tudi s pomanjkanjem nekvalificirane delovne sile, so te manj zaskrbljujoče kot pomanjkanje visokokvalificirane, tako z vidika razpoložljivih rezerv delovne sile, pa tudi zaradi večjega vpliva slednjih na razvojni potencial in konkurenčnost gospodarstva (Doudeijns in Dumont 2003: 4).

4.1.3. Migracije kot rešitev problema staranja evropskega prebivalstva in pomanjkanja primernih kadrov

Oblikovalci politik imajo na voljo različne instrumente za reševanje problemov, ki so posledica staranja prebivalstva in z njim povezanega pomanjkanja kvalificirane delovne sile – od višanja stopenj zaposlenosti, višanja starosti ob upokojitvi, spodbujanja

participacije žensk in migrantov na trgu dela do reform izobraževalnih sistemov in spodbujanja kvalifikacij na ključnih področjih. Eden izmed ukrepov, ki ima za razliko od zgoraj navedenih praktično takojšen učinek, je tudi povečan obseg (delovnih) migracij. Glede primernosti slednjega se mnenja avtorjev razlikujejo. Nekateri zagovarjajo povečanje dovoljenega obsega (delovnih) migracij in hkrati pozivajo politike in medije, naj javnost pripravijo na družbene in kulturne spremembe, ki bodo spremljale povečane migracijske tokove (Kunz 2002: 9). Drugi avtorji takšnim načrtom nasprotujejo, zlasti migracijam nekvalificirane delovne sile, ki naj bi bile nesprejemljive spričo 15 milijonov brezposelnih »domačinov« (med njimi mnogih migrantov) in povpraševanja po vse bolj kvalificirani delovni sili (Coleman 1992: 413).

Tako eni kot drugi pa poudarjajo, da migracije delovne sile same po sebi nikakor ne morejo nadomestiti upadanja domačega prebivalstva, temveč so lahko zgolj dopolnilo ostalim politikam. Obseg migracij, ki bi bil potreben za ohranitev današnje ravni delovno sposobnega prebivalstva ter razmerja med zaposlenimi in upokojenimi, bi bil namreč občutno prevelik. Če bi hoteli staranje prebivalstva nadomestiti zgolj z imigracijami, bi to pomenilo množične migracije vse do leta 2030, kar za seboj potegne vrsto novih težav, od političnih do socialnih, zlasti pa težavno integracijo velikega števila migrantov. In nenazadnje se tudi migranti starajo ter z uspešno integracijo vse bolj prevzemajo »evropske« značilnosti – tudi demografske, kar med drugim pomeni upadanje števila rojstev tudi pri imigrantski populaciji (EU 2003: 17, Bevc in dr. 2000: 73).

Delovne migracije bodo spričo demografskih trendov v EU ne le zažele, temveč v naslednjih desetletjih tudi nujno potrebne za uspešno delovanje evropskega trga delovne sile. Migranti lahko relativno uspešno nadomestijo manjkajočo delovno silo (primerne migracijske politike pri tem igrajo pomembno vlogo) ter ublažijo posledice t.i. demografske tranzicije med leti 2010 in 2030, tako da jih »raztegnejo« skozi daljše časovno obdobje. Vse to predpostavlja premišljene politike tako glede vstopa in selekcije primernih migrantov, kot njihove naselitve in morebitne integracije. Po drugi strani pa takšen pristop zahteva celostno strategijo, zlasti vrsto drugih socialnih politik, ki naj bi pomagale reševati posledice staranja prebivalstva (Medved 2003: 131).

Kar pa se tiče uvažanja tuje visokokvalificirane delovne sile, ki je na domačem trgu dela začasno primanjkuje, velja podobno kot v zgornjem primeru – migracije lahko učinkovito dopolnjujejo ostale iniciative pri reševanju problema (mobilizacija obstoječih zalog delovne sile ter izobrazba prihajajočih generacij, ki ustreza potrebam trga dela), same po sebi pa ne zadostujejo, čeprav so v trenutnih razmerah z ekonomskega vidika neizogibne. Vendar to pomeni poznavanje in preverjanje razmer na trgu dela, razločevanje med dejanskim in domnevnim pomanjkanjem delovne sile in celo predvidevanje prihodnjih pomanjkanj in neskladij, kar nikakor ni enostavno.

4.2. Nemobilnost (premajhna mobilnost) državljanov EU

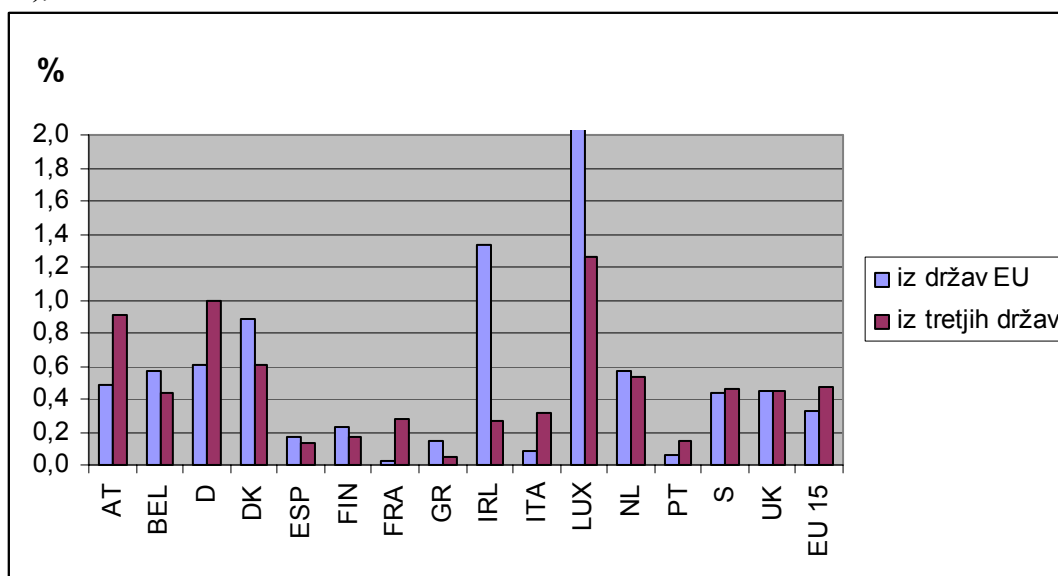
Prost pretok delavcev (kasneje razširjen na vse osebe, državljane članic EU) je bil skupaj s prostim pretokom blaga, kapitala in storitev nujna predpostavka za doseg enotnega trga kot temelja evropske integracije in je bil prvi večji dosežek socialne politike skupnosti. Vendar pa se je v praksi izkazalo, da so državljani EU kljub različnim programom, ki spodbujajo mobilnost (Socrates - Erasmus, mreža EURES) manj mobilni npr. v primerjavi z ZDA oz. premalo glede na potrebe trgov dela v članicah.

Razlogi za nizko mobilnost so različni – od administrativnih ovir, kot so težave pri pridobitvi dovoljenja za bivanje, zapleti pri medsebojnemu priznavanju diplom in kvalifikacij,²⁰ do vprašanj glede socialnega varstva, prenosa pokojnin, nastanitve in nenazadnje tudi razlike med nacionalnimi davčnimi sistemi. Precejšnjo oviro predstavlja tudi kulturna heterogenost EU – različni jeziki in kulturna okolja, pa tudi dejstvo, da so evropske družbe oz. posamezniki v primerjavi z ZDA manj nagnjene k tveganju, tudi tistemu, povezanem s selitvijo oz. z menjavo okolja. Zmanjševanje razlik v življenjskih standardih med posameznimi članicami prav tako znižuje potrebo po selitvi v iskanju boljših ekonomskih, socialnih in drugih pogojev (Kunz 2002: 11, Vandamme 2000: 443).

²⁰ Tudi Komisija v svojem Poročilu o implementaciji Akcijskega načrta za znanje in mobilnost (COM (2002) 72 final) navaja priznavanje diplom in kvalifikacij kot eno izmed področij, na katerem bo potreben dodaten napredek, EU (2004).

Mobilnost državljanov članic znotraj EU pa je samo ena stran notranjih migracij v EU – na drugem koncu se namreč poraja tudi vprašanje notranje mobilnosti državljanov tretjih držav, za katere so omejitve precejšnje. Slednji imajo pravico do delovne mobilnosti na območju EU zgolj v primeru sklenjenih sporazumov med njihovimi matičnimi državami in EU (npr. Turčija in Maroko) – seveda v okvirih, določenih v teh sporazumih. Takšni sporazumi državljanom tretjih držav, ki zakonito bivajo v članicah EU, sicer nudijo določene prednosti, vendar je zanje dostop do dela kljub vsemu zelo omejen, diskriminacija (npr. na področju socialnega varstva) pa zdaleč ne odpravljena. Delež tretjih državljanov v primerjavi s tujci iz ostalih članic EU je posebej visok v Franciji, Nemčiji, Avstriji in Italiji, na ravni EU pa znaša 47 odstotkov (graf 3). In glede na to, da je na eni strani 5,5 milijonov državljanov EU, ki delajo v drugi članici, na drugi strani pa 15,5 milijonov delavcev iz tretjih držav, oviranje mobilnosti slednjih z vidika optimalne alokacije človeških virov in vzpostavitve učinkovitega trga dela na ravni EU ni smotrno (Vandamme 2000: 441, EU 2002a: 11).

Graf 3: Tuji državljani v članicah EU kot delež delovno sposobnega prebivalstva (1998-1999), v odstotkih²¹



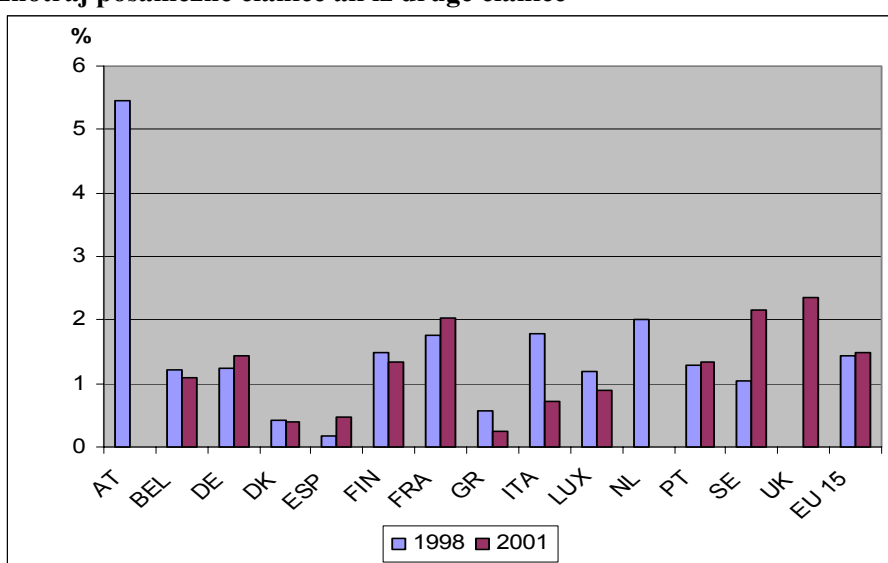
Opomba: Podatki za Italijo so za leto 1996, delež državljanov EU v Luksemburgu znaša 3,2%.
Vir: Eurostat, prirejeno po EU (2002a)

²¹ Uporabili smo naslednje kratice držav: AT – Avstrija, BEL – Belgija, DE – Nemčija, DK – Danska, ESP – Španija, FIN – Finska, FRA – Francija, GR – Grčija, IRL – Irska, ITA – Italija, LUX – Luksemburg, NL – Nizozemska, PT – Portugalska, SE – Švedska, UK – Velika Britanija.

4.2.1. Trenutno stanje v EU na področju mobilnosti delovne sile

Geografska mobilnost državljanov EU se je v zadnjih letih minimalno povečala (graf 4): leta 1998 se je med regijami znotraj posamezne članice ali iz druge članice preselilo 1,45% vseh zaposlenih, leta 2001 pa je ta delež znašal 1,50%, kar kaže, da evropski delavci ostajajo izredno nemobilni. Vsega skupaj naj bi jih zunaj svoje države v EU bivalo nekaj manj kot 2%.²²

Graf 4: Delež zaposlenih oseb (15-64 let), ki so se v zadnjem letu preselili med regijami znotraj posamezne članice ali iz druge članice



Opomba: manjkajo podatki za Irsko ter Avstrijo in Nizozemsko (2001) ter Veliko Britanijo (1998)

Vir: Eurostat Labour Force Survey (LFS), prirejeno po EU (2004)

Kot kaže graf 4, je delež (geografsko) mobilnih državljanov EU med vsemi zaposlenimi največji v Avstriji (1998), Veliki Britaniji (2001), tudi v Franciji. Najbolj je ta delež v obravnavanem obdobju zrasel na Švedskem. V Grčiji, Španiji in na Danskem je delež takšnih oseb nizek. Omeniti moramo, da je delež notranjih migracij med članicami relativno majhen, medtem ko so medregionalne migracije znotraj posameznih članic bolj pogoste in naraščajo. Prav tako geografska mobilnost ne pomeni nujno spremembe bivališča, saj se mnogo zaposlenih dnevno vozi na delo v oddaljene kraje (ang. *commuters* in *border workers*). Poleg tega je notranja mobilnost v EU relativno

²² EU (2004).

kratkotrajnega značaja, posebej v primerjavi z ZDA – mnoga poročila namreč kažejo naraščajoč obseg kratkotrajnih migracij na račun trajnejših (Vandamme 2000: 442).

Kar se tiče skupnega števila EU migrantov, več kot 30% vseh državljanov EU, ki živijo na območju Unije, a izven svoje matične države, biva v Nemčiji. Naslednjih 20 odstotkov živi v Franciji ter 15 odstotkov v Veliki Britaniji. Po drugi strani so Italijani in Portugalci dve največji nacionalni skupini, živeči v kateri izmed drugih članic – prvi pretežno v Nemčiji, drugi pa v Franciji (Eurostat 2002b: 17). Vendar pa nam te številke povedo več o delovnih migracijah v šestdesetih iz juga na sever in zahod kot pa o današnji stopnji mobilnosti med članicami.

4.2.2. Potreba po večji mobilnosti znotraj EU

Kunz (2002: 8-9) navaja izsledke raziskave MKW²³: *»Da bi dosegli »zdravo« stopnjo delovne mobilnosti in optimalno izkoristili potencialne enotnega evropskega trga, bi morala biti transnacionalna mobilnost evropskih delavcev dva do trikrat višja [od današnje]. Pri tem pojem »zdrava stopnja delovne mobilnosti« pomeni takšno, ki je primerljiva z mobilnostjo na nacionalni ravni«*. Avtor meni, da je dvig stopnje mobilnosti možen z aktivnimi ukrepi, kot so programi Erasmus - Sokrates in Leonardo, s spodbujanjem pridobivanja znanja in izkušenj v tujini, hkrati pa je potrebno spodbujati tudi poklicno mobilnost ter mobilnost na nacionalnih nivojih in izobraževati primerne lastne kadre.

EU se seveda dobro zaveda pomena mobilnosti svojih državljanov: komisija v svojem Akcijskem načrtu za znanje in mobilnost (EU 2002a: 11-19) poziva h konkretnim ukrepom za izboljšanje mobilnosti svojih državljanov na naslednjih področjih:

- izboljšanje poklicne mobilnosti ter razvijanje sposobnosti posameznikov
- izboljšanje geografske mobilnosti
- vzpostavitev transparentnega sistema informacij o prostih delovnih mestih.

²³ »MKW GmbH Wirtschaftsforschung« se ukvarja s svetovanjem in z analizami evropskega trga dela, dnevnih in ostalih delovnih migracij, področij visoke tehnologije... Podjetje je partner EURES mreže (www.mkw-gmbh.de).

V akcijskem načrtu so zastavljeni konkretni cilji skupaj z roki, v katerih naj bi bili izpolnjeni, vendar pa mobilnost zaenkrat ostaja prenizka, da bi ublažila strukturna neskladja na posameznih nacionalnih trgih dela, ki jih članice poskušajo reševati na razne načine, med drugim tudi z uvažanjem delovne sile iz tretjih držav. Prenizka mobilnost je tako še en argument za povečanje zunanjih ekonomskih imigracij.

4.3. Beg možganov iz EU

Poleg dejstva, da se članice EU soočajo s pomanjkanjem visokokvalificirane delovne sile v nekaterih sektorjih, se evropski trg dela sooča tudi z nevarnostjo bega možganov v ostale razvite države, zlasti v ZDA. Beg možganov je sicer zaskrbljujoč predvsem, kadar govorimo o emigracijah strokovnjakov iz nerazvitih in manj razvitih držav v razviti svet – posebej, če se velik delež visoko usposobljene delovne sile ne vrne več v izvorne države in sčasoma celo izgubi stik z domovino. Vendar migracije visokokvalificirane delovne sile, zlasti znanstvenikov in raziskovalcev, potekajo tudi med razvitimi državami in so zaradi internacionalizacije izobraževalnih sistemov, rastočih zahtev po izkušnjah, pridobljenih v tujini in rastočega povpraševanja na mednarodni ravni po visokokvalificirani delovni sili vse pogostejše. Države EU odhod strokovnjakov, znanstvenikov in raziskovalcev sicer ne prizadene tako usodno kot države v razvoju, pa vendar utegnejo s tem izgubiti pomemben dejavnik razvoja in konkurenčnosti v tekmi z ostalimi razvitimi državami, zlasti seveda z ZDA. EU namreč izgublja nadpovprečne in najboljše posameznike v najproduktivnejših letih (20 - 40), ki so izbrani na konkurenčni osnovi, kar na svoj način potrjuje tudi dejstvo, da velik del ameriških Nobelovih nagrajencev izvira iz Evrope oz. EU (European Commission 2003b: 225).

4.3.1. Kdo so emigranti iz EU in kam odhajajo?

Glavni cilj evropskih emigrantov so nedvomno ZDA, ki iz EU privabljajo tako študente kot znanstvenike, raziskovalce in ostale strokovnjake. ZDA sledita Kanada in Avstralija, a z manjšim številom visokokvalificiranih migrantov iz EU. Na drugi strani

sta Velika Britanija in Irska daleč pred ostalimi članicami po številu visokokvalificiranih emigrantov, pri čemer je bila Velika Britanija na četrtem mestu po številu vseh strokovnjakov, ki so 2001 imigrirali v ZDA (7.937 izmed skupno 257.640 imetnikov t.i. H1-B vize za visokokvalificirane imigrante je bilo Britancev), sledili pa sta Nemčija (3.534) in Francija (3.415) na enajstem in dvanajstem mestu. Največ migrantov se napoti v Kalifornijo (pribl. 25%), državo New York (okrog 10%) ter v Massachusetts (8%), kar je tesno povezano s t.i. »centri odličnosti«, ki jih bomo omenili v nadaljevanju.²⁴

Ko govorimo o potencialnem begu možganov iz EU, govorimo v prvi vrsti o migracijah raziskovalcev in znanstvenikov, ki najbolj ogrožajo razvoj na znanju temelječega gospodarstva v EU, pa tudi o migracijah visokokvalificiranih posameznikov, zaposlenih na različnih področjih. Glede na potrebe EU veliko izgubo predstavljajo zlasti zaposleni v znanosti in tehnologiji. Nenazadnje beg možganov predstavljajo tudi migracije študentov – tako na dodiplomski, še bolj pa na podiplomski ravni, ki se po končanem študiju ne vrnejo v domovino.

Največ visokokvalificiranih migrantov, ki se odpravi na delo v ZDA, je zaposlenih na »aktualnih« področjih – leta 2001 je bilo 22% imetnikov H1-B vize zaposlenih v računalništvu in na sorodnih IKT področjih, 17% je bilo inženirjev in arhitektov, in vsaj 10% menedžerjev. Poleg tega EU izgublja najboljše znanstvenike in raziskovalce – okoli 4% (pribl. 400.000 od skupno 11 milijonov) celotne evropske zaloge človeških virov v znanosti in tehnologiji živi in dela v ZDA, kar spričo naraščajočih potreb po omenjenih človeških virih doma v EU predstavlja pomembno komponento razpoložljivih zalog. Zato je pomembno vedeti, koliko izmed njih se jih sploh namerava vrniti v EU. Kar nas pripelje k dejanskemu problemu – dejstvu, da se premalo visokokvalificiranih emigrantov iz EU vrača domov (European Commission 2003b: 226).

Praviloma gre pri omenjenih migracijah sicer za začasne migracije na podlagi začasnih delovnih dovoljenj, ki pa predvidevajo možnost podaljšanja bivanja v državi, tudi za nedoločen čas. Posledično se bivanje mnogih evropskih raziskovalcev in znanstvenikov

²⁴ Sami Mahroum (1998) <http://www.jrc.es/pages/iptsreport/vol29/english/SAT1E296.htm>

v ZDA podaljšuje, pogosto pa tudi spremeni v trajno bivanje v tujini. Kar 75% vseh raziskovalcev iz EU namerava po končanem doktoratu ostati v ZDA, namesto da bi se vrnili v domovino. Za primerjavo: leta 1990 je ta delež znašal 49%.

Iz podatkov, ki jih ameriška *National Science Foundation* zbira o doktorandih (npr. ali nameravajo ostati v ZDA, ali so dobili kakšno ponudbo za službo) lahko sklepamo sledeče:

- Med letoma 1991 in 2000 je na ameriških univerzah doktoriralo **15 158** študentov iz EU – od tega skoraj 4000 iz Nemčije, nekaj manj kot 3000 iz Velike Britanije, preko 1400 iz Francije in nekaj manj kot 1400 iz Italije, poleg tega pa še 4500 iz držav kandidatk. Zgornja številka predstavlja **15%** vseh doktoratov, podeljenih neameriškim študentom.
- Leta 1999 je **75%** evropskih doktorandov izjavilo, da želi po končanem študiju ostati v ZDA in tam nadaljevati kariero. Izmed teh jih je pribl. **50%** že imelo zanesljivo ponudbo za službo.
- Delež doktorandov, ki nameravajo ostati v ZDA, je zaradi lažje integracije v novo okolje najvišji med britanskimi emigranti, vendar je relativno visok tudi za vse ostale članice EU (European Commission 2003b: 225-227).

Gornje številke kažejo, da ZDA dejansko uspejo zadržati velik del tuje populacije, ki jo privabijo kot študente – praviloma gre za najboljše, najobetavnejše posameznike, za katere se potegujejo delodajalci bodisi v javnem ali privatnem sektorju. Kakšni so torej dejavniki, zaradi katerih se ti posamezniki raje odločijo za ZDA (ali katero drugo razvito državo) in ne EU? Ankete razkrivajo naslednje prednosti ZDA:

- kakovost dela: širši spekter dejavnosti, boljša pozicija v organizaciji/podjetju, dostop do vodilnih tehnologij...
- »centri odličnosti«, svetovno priznani inštituti s tesnimi povezavami s privatnim sektorjem, močno podjetniško kulturo ter visokim življenjskim standardom in kvaliteto življenja ponujajo izvrstne karijerne priložnosti najboljšim posameznikom (t.i. »znanstvenikom – zvezdam«) in predstavljajo močan »pull«

dejavnik, medtem ko na drugi strani pomanjkanje takšnih centrov v EU »potiska« najboljše znanstvenike in raziskovalce v ZDA,²⁵

- administrativne ovire so v EU precej večje kot v ZDA, tako kar se tiče geografske mobilnosti raziskovalcev, kot tudi financiranja oz. dostopa do sredstev za R&R;
- plače so sicer pomemben, a ne odločujoč dejavnik za selitev: le 26% znanstvenikov v EU smatra, da boljši zaslužek zelo vpliva na odločitev o odhodu v tujino, 31% tistih, ki že delajo v tujini, pa priznava, da boljši zaslužek v ZDA močno vpliva, da se ne vrnejo v domovino.

4.4. Sklepne misli

Države EU so bile desetletja vir nadarjenih znanstvenikov in raziskovalcev tako za ZDA kot tudi za Kanado in Avstralijo. Zgovoren je na primer podatek, da EU »proizvede« več diplomantov in doktorjev znanosti in tehnologije kot ZDA, Japonska, Kanada ali Avstralija.²⁶ Razlogi, zakaj mnogi med njimi končajo v ZDA, so kompleksni, dejstvo pa je, da so ZDA vodilna sila in glavna tekmica EU na področju raziskav v različnih disciplinah in tehnologijah. Glede na Lizbonske cilje, postati najbolj konkurenčno in dinamično, na znanju temelječe gospodarstvo na svetu, izguba visokokvalificirane delovne sile, posebej pa najboljših znanstvenikov in raziskovalcev nikakor ne prispeva k približevanju k zastavljenim ciljem. Nasprotno, ob kombinaciji zgoraj opisanih demografskih trendov in že sedaj občutenega pomanjkanja določenih kadrov ter premajhne mobilnosti delovne sile znotraj EU lahko pomeni potencialno nevaren trend za razvoj inovativnega in konkurenčnega gospodarstva.

²⁵ V Evropi je največ primerljivih raziskovalnih in akademskih centrov v Švici: CERN (IBM-ov, laboratorij pri Zürichu), pa Zvezni inštituti za tehnologijo v Baslu, Lausanni in Zürichu. V ZDA je npr. eden izmed najbolj znanih Massachusetts Institute of Technology (MIT); Sami Mahroum (1998) <http://www.jrc.es/pages/iptsreport/vol29/english/SAT1E296.htm>.

²⁶ V EU je leta 2000 na področju znanosti in tehnologije diplomiralo 2,14 milijona študentov (v ZDA 2,07 milijona, na Japonskem pa nekaj čez 1,1 milijon). Relativno gledano je leta 2000 v EU tudi na področju znanosti in tehnike doktoriralo več posameznikov (0,56 na 1000 prebivalcev) kot v ZDA (0,41) in na Japonskem (0,25). Po navedenih podatkih so ZDA torej kvečjemu povprečne pri »proizvodnji« človeških virov v znanosti in tehnologiji (European Commission 2003b: 188). Hkrati je število diplomantov znanosti in tehnike edini kazalec inovacijske sposobnosti, na katerem je EU boljša od ZDA – na vseh ostalih področjih (izdatki za IKT, delež prebivalcev s terciarno izobrazbo, št. patentov v visoki tehnologiji, privatni izdatki za R&R...) pa EU zaostaja za ZDA, razlike pa se hitro povečujejo (European Commission 2003a: 3).

Na tej točki nastopijo mednarodne migracije visokokvalificirane delovne sile v EU, ki so sicer le ena izmed rešitev problema pomanjkanja primernih kadrov, vendar imajo to prednost pred ostalimi ukrepi, da imajo takojšen učinek in lahko odločilno vplivajo na razvojni potencial evropskega gospodarstva. Po drugi strani pa, kot smo že omenili, same po sebi brez dopolnilnih ukrepov na področju izobraževanja, večjih vlaganj v R&R, pospeševanja mobilnosti ipd. problema pomanjkanja visokokvalificirane delovne sile ne morejo dolgoročno rešiti.

V tem poglavju smo opisali razmere na evropskem trgu dela, ki so tesno povezane z razvojnimi potenciali evropskih gospodarstev. Staranje prebivalstva npr. po eni strani večja povpraševanje oz. »ustvarja nova delovna mesta« v specifičnih sektorjih, po drugi strani pa krčenje mlajše populacije pomeni manjšo zalogo potrebne delovne sile. Geografska nemobilnost Evropejcev ne prispeva dovolj k učinkovitejšemu trgu dela. Ta se sooča z vse večjimi napetostmi med ponudbo in povpraševanjem po delu, tako visoko- kot srednje in nizko kvalificiranem, kar ima pomembne implikacije na nadaljnji gospodarski razvoj v EU. Glede na našo hipotezo nas bo zato v nadaljevanju zanimalo, ali so migracijske politike in programi posameznih članic zastavljeni tako, da odgovarjajo na gospodarske in razvojne zahteve po človeškem kapitalu.

5. Nove migracijske politike in iniciative držav EU

V petem poglavju bomo najprej predstavili konkretne programe, skozi katere države izvajajo svoje »selektivne migracijske politike« - zanimalo nas bo, kakšne so potrebe posameznih držav, v čem se njihovi programi razlikujejo med seboj, pa tudi, kako so zastavljeni, zlasti kar se tiče selekcije in morebitne integracije imigrantov oz. dolžine njihovega bivanja v državah gostiteljicah. V drugem delu pa si bomo podrobneje ogledali primera dveh držav: Nemčije in Velike Britanije – prvega zato, ker je ravno nemška pobuda s t.i. »zelenimi kartami« sprožila širšo javno debato o pojavu visokokvalificiranih migracij, drugega pa kot primer države, ki zadnja desetletja do

migracij ni imela tako zelo odklonilne drže kot Nemčija in ki že dalj časa skuša izvajati selektivno migracijsko politiko, krojeno po nareku gospodarstva, zlasti potreb trga dela.

5.1. Novi trendi v migracijskih politikah držav EU

Države EU so dobri dve desetletji zapirale svoja vrata pred ekonomskimi migranti, v veliki meri zaradi težav z integracijo imigrantov na račun družinskega združevanja, ki so sledili tisočem delavcev v šestdesetih letih. Spričo spremenjenih gospodarskih in demografskih razmer, zlasti pa zaradi sprememb na trgu dela, ki so posledica globalizacije in internacionalizacije določenih strok in poklicev, pa mnoge države EU visokokvalificiranim migrantom široko odpirajo vrata. Zavedajoč se, da je ekonomska konkurenčnost tesno povezana tako s kakovostjo kot s količino človeškega kapitala, zlasti nekaterih ključnih človeških virov s področij novih tehnologij, obravnavane države opuščajo »ničelne« migracijske politike in skušajo kar najbolje izkoristiti svetovni trg visokokvalificirane delovne sile.

V tabeli 2 so zbrane osnovne informacije o programih, s katerimi želijo izbrane države selekcionirati in privabljati najustreznejše migrante. Naj dodamo, da južnoevropske članice (Grčija, Španija, Portugalska, tudi Italija) niso vključene v analizo, saj večina še ni izoblikovala podobnih shem, med drugim tudi zaradi večje vloge sektorjev, ki povprašujejo po manj kvalificirani delovni sili (kmetijstvo, turizem, gradbeništvo, trgovina na debelo in drobno).

Tabela 2: Novejše spremembe imigracijskih politik – programi za privabljanje visokokvalificirane delovne sile (izbrane države članice EU)

Država	Poenostavljen postopek imigracije (za koga?)	Dovoljen čas bivanja v državi (možnost podaljšanja?)	Razpoložljiva domača delovna sila ^a – razlog za zavrnitev?	Kvote?	Možnosti spremembe statusa?	Družinski člani?	Mednarodna promocija novih programov?
Danska	DA (za IKT strokovnjake)	1 leto (DA – a odvisno od situacije na trgu dela)	DA	/	DA, po trikratnem podaljšanju dovoljenja	Lahko se pridružijo* in delajo pod enakimi pogoji ^b	NE
Francija	DA (Hitri sistem za IKT strokovnjake in drugo visoko kvalif. del. silo)	1 leto (DA, za največ 5 let)	NE ^c	/	DA, tudi za osebe z začasnim dovoljenjem	Lahko se pridružijo* in delajo, ko pridobijo dovolj. za bivanje	NE – nekaj informacij na voljo pri Uradu za mednarodne migracij (www.omi.social.fr)
Irska	DA (pomanjkanje na področjih: IKT, gradbeništvo, strojništvo, zdravstvo – medic. sestre)	2 leti (DA)	NE, vendar to velja izključno za določene sektorje	/	Po 5 letih podaljšano dovoljenje, s katerim lahko ostanejo nedoločen čas	Lahko se pridružijo po 3 mesecih* – partner mora zaprositi za delovno dovoljenje	DA – delodajalci in vlada so predstavljali svoj program tudi v tujini ^d (www.entemp.ie) (www.fasjobs-ireland.com) (www.askireland.com)
Nemčija	DA (zelena karta za IKT strokovnjake)	Običajno 3 leta, odvisno od delovne pogodbe (DA dodatni 2 leti)	DA (domačini in državljani EU imajo prednost)	20.000	Po 5 letih mora imigrant (z družino) zapustiti državo ^e	Lahko se pridružijo – partner lahko dobi del.dov. po 1 letu ^f	Internetni “sejem” za delodajalce in potencialne kandidate (www.arbeitsamt.de)

Država	Poenostavljen postopek imigracije (za koga?)	Dovoljen čas bivanja v državi (možnost podaljšanja?)	Razpoložljiva domača delovna sila – razlog za zavrnitev?	Kvota?	Možnosti spremembe statusa?	Družinski člani?	Mednarodna promocija novih programov?
Nizozemska	DA (za IKT in R&R strokovnjake ter medicinske sestre)	Do 3 leta (DA)	DA, vendar se preverja samo situacija na nacionalnem nivoju (regionalno ne)	/	Po 3 letih dovoljenje za bivanje brez zaposlitvenih omejitev, po 5 letih trajno dovoljenje z.b.	Lahko se pridružijo – ne morejo delati brez del. dovoljenja	NE – kvečjemu med domačimi delodajalci (www.immigratiedienst.nl)
Velika Britanija	DA (za poklice s seznama, za katere primanjkuje delovne sile – IKT, zdravstvo, izobraževanje...) +poskusni shemi, opisani v poglavju 5.3.2.	Do 5 let - po novem (DA, nadaljnjih 5 let)	DA, a samo ob prvi prijavi (pri prošnji za podaljšanje statusa ni razlog za zavrnitev)	/	Po 4 letih zaposlitve lahko zaprosijo za dovoljenje za bivanje za nedoločen čas	Lahko se pridružijo (z dovoljenjem za vstop) – lahko se zaposlijo ^g	NE pretirano – promocija zlasti med domačimi delodajalci (www.workpermits.gov.uk)

- Opombe:
- (a) T.i. testiranje trga dela (ang. »labour market testing«).
 - (b) Zaradi spremembe zakona 1998, s katero so želeli v državo privabiti strokovnjake.
 - (c) Razen če lokalne agencije ocenijo, da je brezposelnost na obravnavanem področju previsoka (in to tudi statistično argumentirajo).
 - (d) Na Češkem, v Indiji, JAR, Kanadi in ZDA (Guellec in Cervantes 2002: 71).
 - (e) Za visokokvalificirane imigrante osnutek novega imigracijskega zakona od samega začetka predvideva možnost stalne naselitve.
 - (f) Po predlogu novega imigracijskega zakona naj bi imel partner neposreden dostop do trga dela.
 - (g) Dokler ima imigrant zaposlitev, za katero je dobil dovoljenje, lahko njegov partner dela.
- * Če lahko imigrant dokaže, da zmore družinske člane samostojno preživljati.

Vir: prirejeno po Mahroum (2001) in McLaughlan in Salt (2002)

Kot lahko razberemo iz tabele 2, je precej članic EU že uvedlo posebne programe, s katerimi so vpeljali poenostavljene in pospešene postopke za dodelitev delovnih dovoljenj določenim skupinam visoko izobraženih tujcev. Pri tem zaradi hude medsebojne konkurence vse bolj rahljajo tudi pravila, ki se tičejo družinskih članov visokokvalificiranih migrantov (jim npr. omogočajo vstop na trg dela), postopoma pa tudi podaljšujejo veljavnost delovnih dovoljenj. Vse našete države: Danska, Francija, Irska, Nemčija, Nizozemska in Velika Britanija²⁷ želijo z novimi shemami privabiti zlasti strokovnjake na področjih računalništva, informatike in komunikacijske tehnologije. To je v prvi vrsti posledica strukturnega pomanjkanja primernih domačih IKT kadrov, pa tudi strahu pred dejanskim ali potencialnim begom domačih IKT strokovnjakov v tujino, zlasti v ZDA.

Druga visoko izobražena skupina migrantov, ki so prednostno obravnavani, pa je medicinsko osebje – od medicinskih sester do splošnih zdravnikov in specialistov. Teh kategorij primanjkuje zlasti v Veliki Britaniji, na Irskem in Nizozemskem. Tudi šolstvo in izobraževalne ustanove se srečujejo s pomanjkanjem učiteljev in predavateljev, zato so tudi slednji pogosto prednostno obravnavani.

Praviloma našete države nove programe promovirajo predvsem med domačimi delodajalci v sektorjih z manjkajočo delovno silo (ti pa potem izvajajo konkretno selekcijo primernih kadrov), medtem ko Nizozemska, Danska, Švedska, pa tudi Velika Britanija visokokvalificirane imigrante privabljajo tudi z nižjimi davki.²⁸ V večini primerov so programi namenjeni potencialnim imigrantom iz tretjih držav, velik odziv nanje pa je zlasti iz vzhodnoevropskih in azijskih držav.

Ker so vse nove sheme v okviru migracijskih politik oblikovane z namenom ublažitve in odpravljanja posledic *začasne* pomanjkanja določenih visokokvalificiranih kategorij na nacionalnih trgih delovne sile, pristojni organi izdajajo začasna delovna dovoljenja – omejena na obdobje od enega do petih let. Gre torej začasne migracije, strokovnjaki naj bi po določenem obdobju državo zapustili. To je vprašljivo, saj se je že

²⁷ Tudi Finska in Italija naj bi uvedli pospešene postopke za visoko izobraženo delovno silo, vendar jih zaradi pomanjkljivih podatkov nismo vključili v tabelo (Mahroum 2001:40).

²⁸ Na Danskem npr. tuji strokovnjaki prva tri leta plačujejo nižje davke, vendar pa morajo v primeru, da ostanejo več kot sedem let, manjkajočo vsoto doplačati. Davčno ministrstvo je predlagalo spremembo tega določila, da bi tuje znanstvenike in strokovnjake trajno obdržali v državi (Mahroum 2001: 32, 34).

v preteklosti izkazalo, da »začasni« migranti (posebej tisti iz manj razvitih držav) običajno najdejo poti, da ostanejo v državi. Nenazadnje tudi prilagoditev in integracija na delovnem mestu zahtevata svoj čas, zato se delodajalci od zaposlenih, dobro vpeljanih v delovni proces v podjetju, neradi poslovijo. Zaenkrat se večina novih migracijskih shem še ni iztekla, praktično vse pa tudi predvidevajo možnost podaljšanja delovnega dovoljenja in končno celo stalno naselitev, tako da o začasni ali trajni naravi kvalificiranih migracij še ne moremo soditi. Pa vendar je očitno, da kvalificirane migracije ne bodo tako kratkotrajne, kot je bilo prvotno zastavljeno, in da oblikovalci politik časovne omejitve v novih imigracijskih shemah postavljajo tudi z namenom prepričati državljane, da so tokovi nadzorovani in omejeni. Zlasti stroge so te omejitve npr. v tistih državah, kjer so na začetku naleteli na glasnejše nasprotovanje kvalificiranim migracijam (npr. v Nemčiji), vendar jih skušajo tudi tam odstraniti.

Dejstvo, da bo precej visokokvalificiranih migrantov verjetno ostalo v državah gostiteljicah dlje kot je bilo pričakovano, samo po sebi niti ne predstavlja večjih težav glede na njihovo razmeroma majhno število in praviloma hitro integracijo v novo okolje. Je pa takšen razvoj lahko problematičen za izvirne države, ki so v primeru EU predvsem manj razvite države. Beg možganov se lahko namreč iz potencialne nevarnosti hitro spremeni v dejansko krajo možganov državam, kjer jih že sicer primanjkuje. Da bi čimbolj omejili takšen razvoj dogodkov, je EU sprejela nekatere dokumente o odnosih unije s tretjimi državami na področju migracij, v katerih obravnava problem bega možganov in predlaga strategije, ki naj bi jih članice upoštevale pri oblikovanju svojih politik o delovnih migracijah.²⁹

²⁹ V dokumentu »*Integrating Migration Issues in the European Union's Relations with Third Countries*« komisija predlaga naslednje aktivnosti:

- spodbujanje posebnih aranžmajev med izvornimi in ciljnim državami, kot je npr. delo na daljavo (visoko izobraženi posamezniki prodajajo svoje usluge podjetjem v razvitih državah, a ostanejo v domovini, lahko pa takšno sodelovanje vključuje tudi kratkotrajno delo v razvitih državah);
- politični dialog z manj razvitimi izvornimi državami - spodbujanje vračanja migrantov in njihove reintegracije v domovini: z omogočanjem primernih delovnih pogojev, priznavanja v tujini pridobljenih kvalifikacij in izkušenj, ipd;
- spodbujanje »virtualne vrnitve« migrantov, ki lahko z ohranjanjem stikov bistveno pripomorejo k ekonomskemu in družbenemu razvoju v domovini, čeprav se dejansko ne vrnejo. V tem pogledu pomembno vlogo igrajo t.i. transnacionalne skupnosti emigrantov neke države ali regije EU (2002c: 24).

Fleksibilni in dinamični modeli za izbiro migrantov

Kljub razlikam med posameznimi modeli si vse države prizadevajo vzpostaviti fleksibilne in odzivne izbirne sisteme, da bi migracije visokokvalificirane delovne sile neposredno prispevale k ekonomski rasti in razvoju gostiteljic. Z redkimi izjemami sta njihovi skupni značilnosti:

- predhodno testiranje trga delovne sile; Delovno dovoljenje države izdajo samo, če ni na voljo primerne domače ali delovne sile iz EU (običajno mora to dokazati delodajalec. S tem naj bi zaščitili domače delavce, vendar se to načelo v resnici zelo različno izvaja. Vlade določijo segmente trga dela s pomanjkanjem določenih kadrov, pri čemer so pogosto izpostavljene lobiranju s strani delodajalcev in namesto zapletenih analiz enostavno reagirajo na zahteve po dodatni delovni sili.
- odločilna vloga delodajalcev pri selekciji migrantov; Največkrat se delovna dovoljenja izdajajo le migrantom z že zagotovljenim delovnim mestom, delodajalci pa morajo zagotoviti, da je kandidat primeren za delovno mesto in da njegova plača ne bo višja od običajne za enakovredno delo.

Delodajalci prizadevajo znižati stroške dela, zato lahko delovne migracije hitro presežejo okvirje, ki omogočajo optimalne učinke na gospodarstvo gostiteljice. Vlada mora torej ohraniti učinkovit nadzor nad tokovi in selekcijo migrantov. Mnoge države se zato zgledujejo po tradicionalnih državah imigracije in vpeljujejo točkovne sisteme (npr. Nemčija in Velika Britanija), s katerimi izberejo najboljše posameznike, ne glede na konkretno ponudbo za službo. Še pomembnejša pa je vloga vlade, da poskrbi za reforme na ostalih področjih: v izobraževanju, na trgu dela, v socialnem sistemu, s katerimi skuša dolgoročno odpraviti neskladja na trgu dela in tako ublažiti odvisnost domačega gospodarstva od »uvoza« kvalificirane delovne sile iz tujine.

5.1.1. Migracije študentov

Pri pregledu novih migracijskih trendov in politik ne moremo zaobiti migracij študentov kot povsem specifične populacije, ki ji oblikovalci migracijskih politik posvečajo vse večjo pozornost, zato bomo ta kanal migracij kvalificirane delovne sile na kratko predstavili v posebnem podglavju.

Izobraževalni sistemi po vsem svetu so v zadnjem desetletju priča izraziti internacionalizaciji – tako v smislu vsebine študijskih programov, še bolj pa v smislu izmenjave študentov med državami. Naraščajoči pomen tehnologije ter potreba vsake države po dohitevanju in ohranjanju stopnje tehnološkega razvoja, še posebej v ključnih ekonomskih sektorjih, dodatno spodbujata izmenjavo študentov na obeh straneh: izvirne države (kljub nevarnosti bega možganov) spodbujajo študij v tujini kot obliko spoznavanja tujega okolja, pridobivanja novih znanj, informacij, pa tudi tehnologij in mreže poznanstev. Države gostiteljice pa lahko preko kontingenta tujih študentov realizirajo ekonomije obsega v svojih izobraževalnih sistemih, povečajo zalogo človeškega kapitala, zlasti raziskovalcev, in – kot bomo pokazali v nadaljevanju – pripravijo teren za kasnejše migracije potrebne visokokvalificirane delovne sile.

Mednarodne izmenjave so lahko *oblika* migracij kvalificirane delovne sile, v primeru če:

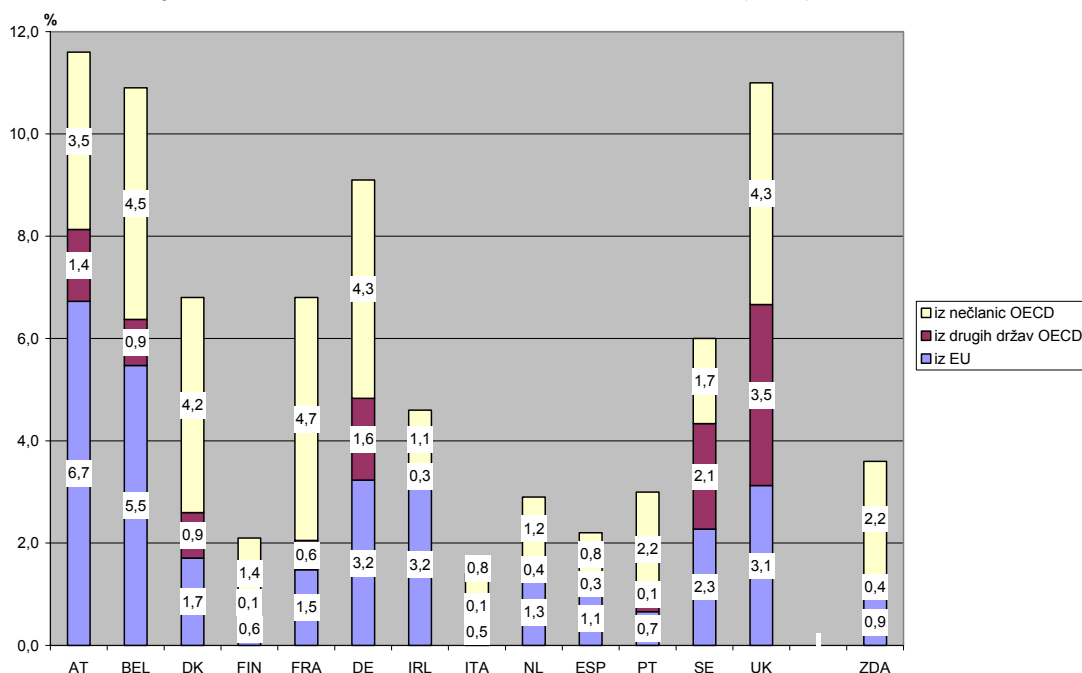
- morajo študenti med študijem v okviru raziskovalnih programov izvajati raziskovalne dejavnosti, ki jih sicer izvajajo strokovni delavci in katerih rezultat je raziskovalno delo oz. publikacija. S tem študenti sodelujejo pri R&R v državi gostiteljici;
- študij v tujini po opravljenih študijskih obveznostih predvideva tudi strokovno prakso v državi gostiteljici (Tremblay 2002: 42).

Obenem pa so lahko migracije študentov tudi *predhodnik* kasnejših migracij kvalificirane delovne sile, še zlasti ker mnoge države EU sprejemajo določila, da bi obdržale v državi izobražene tuje visokokvalificirane strokovnjake in znanstvenike, predvsem v tistih sektorjih, kjer jih primanjkuje. Kot bomo videli v nadaljevanju, nemški osnutek novega imigracijskega zakona tujim študentom po končanem študiju

omogoča pridobitev enoletnega dovoljenja za bivanje. Velika Britanija prav tako popušča pri zahtevi, da morajo študentje po diplomi državo zapustiti in jim v določenih okoliščinah omogoča neposreden vstop na trg dela. Avstrija in Francija omogočata spremembo statusa in delovno dovoljenje tujim študentom z IKT kvalifikacijami. Na Irskem lahko za delovno dovoljenje za študenta po končanem študiju zaprosi delodajalec ali pa študent sam, če ima ponudbo za delo. Tudi Finska omogoča spremembo statusa tujim študentom, če le-ti zaprosijo za delovno dovoljenje pri finskem predstavništvu v tujini (OECD 2001b: 97).

V nadaljevanju bomo pregledali nekaj statističnih podatkov in orisali trenutno stanje na področju mednarodnih migracij študentov v EU. Pri tem moramo poudariti, da se definicije tujih študentov med državami EU nekoliko razlikujejo – nekatere (Danska, Finska, Luksemburg, Švedska) za tuje štejejo študente s tujim *državljanstvom*, vključujoč tiste s stalnim bivališčem v državi. Nemčija ločuje med tistimi s stalnim bivališčem in tistimi brez, a je to razločevanje nepopolno. Druge (Avstrija, Belgija, Italija, Španija) po podobnem ključu štejejo študente tuje *narodnosti*, medtem ko Velika Britanija in Irska upoštevata bivališče v tujini, pri čemer slednja izključuje študente s stalnim bivališčem na Irskem. Vse to vodi v razlike pri štetju tuje študentske populacije, kar moramo pri analizi statističnih podatkov seveda upoštevati (Tremblay 2002: 41, Eurostat 2000: 132).

Graf 5: Delež tujih študentov v izbranih državah EU ter ZDA (2000)



Opomba: za Grčijo in Luksemburg ni podatkov
Vir: prirejeno po Garson in Loizillon (2003: 18)

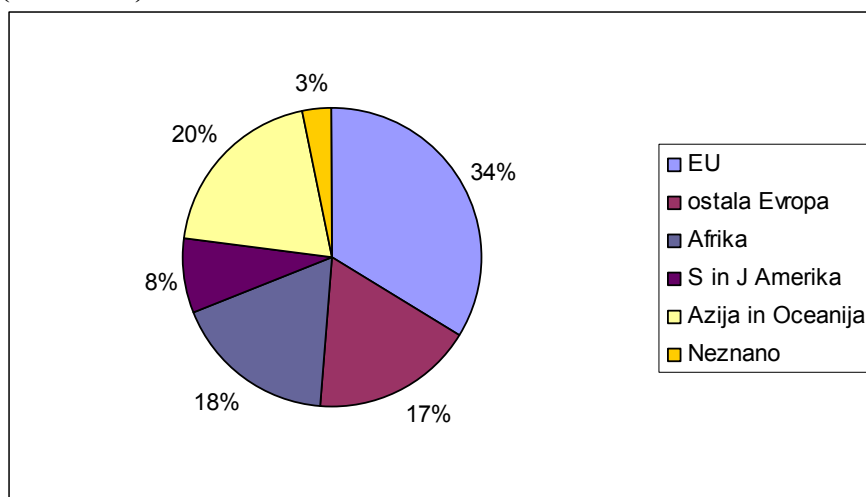
Kot je razvidno iz grafa 5, so *deleži* tujih študentov v državah EU precej večji kot v ZDA – res pa je, da *absolutne* številke narišejo popolnoma drugačno sliko: ZDA, Velika Britanija, Nemčija, Francija in Avstralija skupaj gostijo kar 80% vseh tujih študentov na svetu (Tremblay 2002: 51). Relativno gledano pa so Avstrija, Velika Britanija, Belgija, Nemčija, Francija in Danska države EU z največjimi deleži tujih študentov (nad 11% v Avstriji, 6,8% na Danskem in v Franciji). Med njimi je v Franciji in na Danskem največji delež študentov iz nečlanic OECD, torej predvsem iz manj razvitih držav. Na drugi strani so Italija in Finska, pa tudi Španija, Portugalska in Nizozemska z razmeroma nizkim deležem tujih študentov (pod 2% pa do cca. 3%). Velika Britanija, Francija in Nemčija skušajo z izdatno promocijo, štipendijami, posojili in drugimi spodbudami na svoje univerze privabiti še več tujih študentov. V skupini z majhnim deležem tujih študentov pa je take ukrepe uvedla Finska (Guellec in Cervantes 2002: 83).

Pri vseh državah lahko velik delež tujih študentov pripišemo izmenjavam študentom znotraj EU. Le-te iz leta v leto naraščajo kot posledica programov EU za spodbujanje

mobilnosti študentov med članicami. Med članicami EU z največjim deležem študentov, ki študirajo v drugi članici, daleč prednjačijo tri države: Luksemburg (ki je sicer zaradi svoje majhnosti v marsičem poseben), Irska in Grčija. Najmanj »EU mobilni« pa so študenti v Veliki Britaniji (predvsem zaradi večjega deleža študirajočih v ZDA) in Španiji. Ostale države se bolj ali manj gibljejo blizu povprečja EU, ki znaša 1,9% študentov, študirajočih v tujini znotraj meja EU.

Graf 6 potrjuje vodilni delež študentov iz držav članic v skupnih migracijah študentov na območju EU: kar dobra tretjina vseh tujih študentov prihaja iz ene izmed članic unije. Po drugi strani pa tudi deleži tistih iz Azije in Oceanije, Afrike in ostale Evrope niso majhni in vztrajno naraščajo, medtem ko je delež študentov iz Južne in Severne Amerike skupaj relativno majhen, iz česar lahko sklepamo (tudi graf 5), da EU ni ravno magnet za študente iz najbolj razvitih držav na svetu, pač pa je v tem oziru bolj osredotočena na manj razvite države. Kar dopolnjuje predpostavko o begu možganov (tako študentov kot visoko izobraženih) iz EU v ostale najrazvitejše države.

Graf 6: Delež tujih študentov v EU (vseh članicah skupaj) glede na državljanstvo (1996/1997)



Vir: Eurostat (2000)

Zanesljivi podatki o tem, koliko študentov dejansko ostane v EU tudi po končanem študiju, niso na voljo, zato težko sklepamo, v kolikšni meri mednarodne migracije študentov vodijo v kasnejše migracije visokokvalificirane delovne sile. Dejstvo pa je, da državam gostiteljicam prinašajo vrsto zgoraj omenjenih koristi in da si bodo v prihodnosti zato še bolj prizadevale privabiti čim več tujih študentov, zlasti iz tretjih

držav, kjer so izobraževalni sistemi in ustanove manj konkurenčne kot v ostalih razvitih državah in jih je zato »lažje« pritegniti. Prav pri študentih iz manj razvitih držav pa je tudi verjetnost, da si bodo prizadevali ostati tudi po končanem študiju, večja. Tistim, ki so zaključili izobraževanje na področjih s premajhno zalogo primerne delovne sile, države to omogočajo že sedaj. Za ostale je nekoliko težje, a je verjetnost, da se bodo v bodoče v državo študija še vrnili, zagotovo večja, glede na njihovo poznavanje jezika, kulturnega in družbenega okolja in morebitnih poznanstev iz časov študija.

5.2. ZR Nemčija – »zelena karta« za IKT strokovnjake

Po drugi svetovni vojni, zlasti pa v zadnjem desetletju prejšnjega stoletja je Nemčija postala glavni magnet med evropskimi državami za migrante iz celega sveta. Migracije so nedvomno odigrale izjemno pomembno vlogo pri njeni povojni obnovi in gospodarskemu razcvetu – morda celo večjo kot v ostalih državah. Povezava med ekonomskimi razmerami v državi in različnimi pobudami, povezanimi z migracijami, je dobro opazna: od novačenja množic ekonomskih migrantov v času pomanjkanja primerne *domače* delovne sile, zlasti za potrebe hitro rastoče industrije, do strogega (a ne preveč učinkovitega) omejevanja delovnih migracij v obdobju gospodarske krize in stagnacije. Danes živi v Nemčiji dobrih 7,3 milijone migrantov, pribl. 9% vsega prebivalstva, od tega jih je dobrih 3,5 milijona zaposlenih, kar predstavlja 8,9% vse delovne sile v državi.³⁰ Kljub nenehnemu naraščanju tuje populacije pa oblasti zaradi strahu pred še številčnejšim priseljevanjem nikoli niso uradno priznale dejstva, da je Nemčija država imigracije.

5.2.1. Pomanjkanje IKT strokovnjakov in uvedba »zelenе karte«

Spričo specifične gospodarske situacije – izboljšane situacije na trgu delovne sile oz. zmanjšane brezposelnosti ter pomanjkanja kvalificiranih kadrov (zlasti na IKT področjih) so konec devetdesetih ponovno stopile v ospredje dolgo časa »osovražene« delovne migracije, vendar tokrat v popolnoma drugačni obliki: februarja 2000 se je

³⁰ OECD (2003: 50, 201).

kancler Schröder s predlogom o »zeleni karti« odzval na vse glasnejše pritožbe nemških podjetij, da ne morejo zapolniti razpoložljivih IKT delovnih mest in da pomanjkanje strokovnjakov ogroža nemško inovativnost, konkurenčnost ter ekonomsko moč nasploh. Avgusta 2000 je nemška vlada za ublažitev »trenutnega začasnega pomanjkanja visokokvalificirane delovne sile s področja informacijske in komunikacijske tehnologije«³¹ vpeljala t.i. »green-card« Initiative.³² Ta ukrep naj bi na delo v Nemčijo privabil sprva 10.000, nato pa po potrebi še nadaljnjih 10.000 IKT strokovnjakov iz tretjih držav (vendar skupaj ne več kot 20.000), in sicer za obdobje do pet let. Pogoja za pridobitev delovnega dovoljenja sta univerzitetna izobrazba z IKT oz. sorodnega področja ali zajamčena letna plača 51.000 evrov.

Hkrati z opisano pobudo je vlada sprožila tudi nekatere ukrepe na področju izobraževanja tako mladih kot zaposlenih nasploh – v skladu s predvidevanji, da naj bi začasno pomanjkanje IKT strokovnjakov kmalu nadomestila domača delovna sila (McLaughlan in Salt 2002: 98).

Postopek pridobitve zelene karte

- IKT podjetje pri zveznem zavodu za zaposlovanje zaprosi za delovno dovoljenje za tujca.
- Zavod za zaposlovanje opravi t.i. tržno testiranje – potrdi, da za razpisano delovno mesto ni primernih domačih strokovnjakov ali strokovnjakov iz EU.
- Kandidat mora izpolnjevati zgoraj navedene pogoje (izobrazba ali plača).
- Delodajalec mora delojemalcu nuditi plačo in delovne pogoje, primerljive s tistimi nemških strokovnjakov na enakovrednih delovnih mestih. Zavod za zaposlovanje pri tem zahteva tudi opis delovnega mesta, ki naj bi ga zasedel tujec.

³¹ 1.člen Uredbe o delovnih dovoljenjih za visokokvalificirane tuje IKT strokovnjake <http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/it-argv/gesamt.pdf> (12.12.2003).

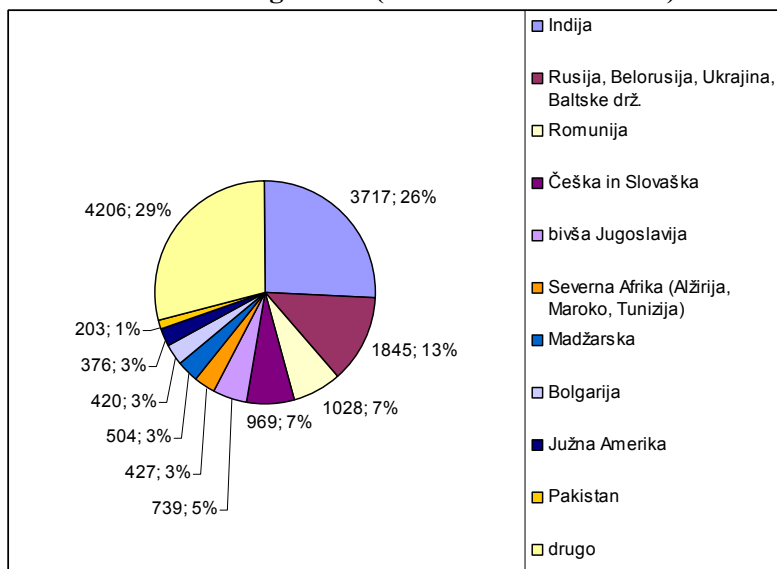
³² Vlada je takrat sprejela uredbo z naslovom "Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie" <http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/it-argv/gesamt.pdf> (12.12.2003). Ime "green card" so skovali novinarji in se nanaša na t.i. zeleno karto v ZDA – vendar pa se ameriška in nemška različica po vsebini bistveno razlikujeta: imigrant z zeleno karto v ZDA ima pravico do stalnega bivanja in dela v državi (in lahko po petih letih zaprosi za ameriško državljanstvo), medtem ko je nemška "zelena karta" neke vrste začasno delovno dovoljenje (Werner 2001: 17).

- V času veljavnosti zelene karte lahko imigrant poišče novo IKT zaposlitev v drugem podjetju, in sicer brez kakršnegakoli tržnega testiranja³³
- Posamezen kandidat se nato prijavi na uradu za registracijo prebivalcev ter uradu za tujce, nato pa mora pri slednjem v roku treh mesecev zaprositi za dovoljenje za bivanje. Prošnja je navadno odobrena pod pogojem, da ni tehtnih razlogov za zavrnitev, kot npr. storjeno kaznivo dejanje (OECD 2002: 323).
- Urad za delo naj bi dovoljenja izdajal v čim krajšem času – v roku enega tedna, ob predložitvi vseh potrebnih dokazil.

5.2.2. Rezultati »green card« pobude

Po podatkih zvezne vlade je nemški zvezni zavod za zaposlovanje do februarja 2004 izdal več kot 14.400 »zelenih kart«. ³⁴ Začetno kvoto 10.000 so torej podvojili, zgornji meji izdanih dovoljenj pa se niso približali. Po pričakovanjih je največ IKT strokovnjakov prišlo iz Indije, sledijo Rusija, vzhodnoevropske države, kandidatke za EU ter druge, kot so prikazane v grafu 7.

Graf 7: Delež IKT migrantov (imetnikov zelene karte) v Nemčiji glede na državo izvora



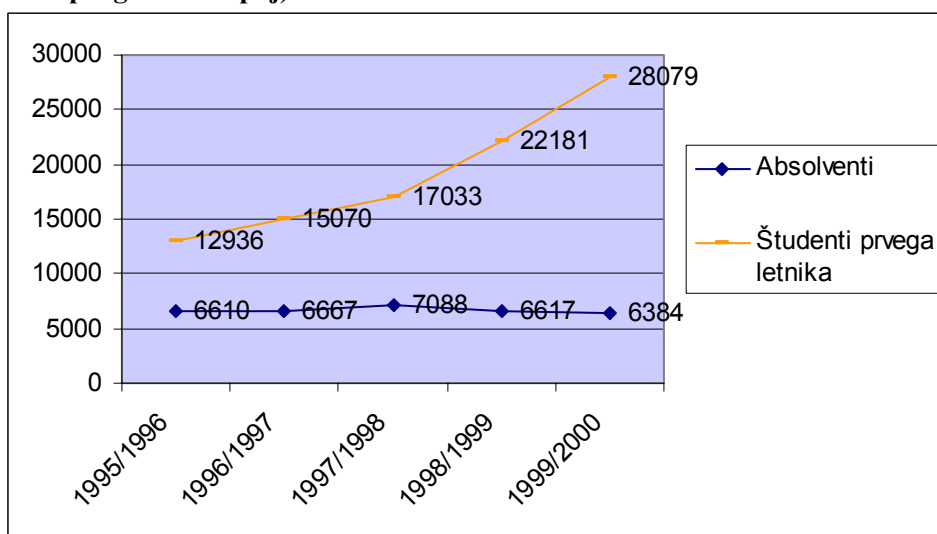
Vir: Regierung Online; <http://www.bundesregierung.de/Themen-A-Z/Informationsgesellschaft-9916/Zwischenbilanz.htm> (1.2.2004)

³³ Uredba; <http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/it-argv/gesamt.pdf> (12.12.2003).

³⁴ Internetne strani zvezne vlade *Regierung Online*: <http://www.bundesregierung.de/Themen-A-Z/Informationsgesellschaft-9916/Zwischenbilanz.htm> (1.2.2004)

Glede na potrebe IKT industrije, ki navaja, da imajo na voljo 75.000 prostih delovnih mest, je obseg IKT migracij v Nemčijo še vedno premajhen, saj letno na IKT in sorodnih področjih diplomira le dobrih 6000 nemških študentov. Vpis v IKT-študijske programe sicer vsako leto narašča, iz česar lahko sklepamo, da se bo v prihodnosti povečalo tudi število domačih kadrov s področja IKT (graf 8). Zaenkrat pa pomanjkanje primernih kadrov ostaja problem nemške vlade, skladno s tem je tudi zavrženih prošelj za t.i. zelene karte relativno malo – precej pod 5% (OECD 2002: 323).

Graf 8: Število študentov IKT na nemških univerzah (univerzitetni in strokovni visokošolski programi skupaj)



Vir: Statistisches Bundesamt; www.destatis.de/presse/deutsch/pm2001/p1020071.htm (30.1.2004)

Kanclerjev ukrep je leta 2000 sprožil številne polemike o primernosti »uvoza« tuje kvalificirane delovne sile,³⁵ vendar se strahovi mnogih nemških politikov pred poplavo tujih IKT strokovnjakov niso uresničili – priseljevanje indijskih in drugih strokovnjakov npr. se giblje celo pod pričakovanim obsegom, saj najbolj zaželena destinacija indijskih emigrantov ostajajo ZDA. Nadaljnji razlog za nedoseženo kvoto bi lahko bile tudi pretirane ocene delodajalcev o odpiranju novih delovnih mest ter dejstvo, da je vlada zahteve delodajalcev pri postavljanju kvot vzela preveč dobesedno (Doudeijns in Dumont 2003: 5). Oviro številčnejšemu priseljevanju tujih strokovnjakov nedvomno

³⁵ Schröderjev ukrep je naletel na nasprotovanje številnih poslancev, zlasti iz vrst krščansko demokratske stranke, ki so s slogani kot je »Kinder statt Inder« (otroci namesto Indijcev) svarili pred »potujčenjem« države. Vendar pa z vztrajanjem pri ideji, da je »čoln poln« na koncu le niso uspeli ustaviti procesa privabljanja prepotrebne delovne sile v državo (Emcke in dr. 2000: 32).

predstavlja nemški jezik, ki naj bi ga kandidati obvladali oz. se v njem sporazumevali na primerni ravni. Zagovorniki zelenih kart trdijo, da sta omejitev bivanja na pet let brez možnosti podaljšanja ter otežena možnost samozaposlitve prav tako vzrok za manjši obseg migracij strokovnjakov od nadejanega, zlasti spričo dejstva, da so nekatere države zgornje težave rešile na migrantom prijaznejši način (OECD 2002: 323).³⁶

5.2.3. K celostnemu in fleksibilnemu imigracijskemu zakonu

9. julija 2003 je zvezna vlada podaljšala rok za izdajo zelenih kart do konca leta 2004 (sprva naj bi se ukrep iztekel 31. julija 2003) oziroma vse dokler ne bo sprejet nov imigracijski zakon, ki naj bi bil stopil v veljavo januarja 2003, a ga je Zvezno ustavno sodišče razveljavilo zaradi proceduralnih napak. Predlog zakona je pomemben korak k celovitejšemu obravnavanju migracijske tematike, katere so se v Nemčiji dolgo izogibali. Bistvo predloga je nadzor nad imigracijami in njihovo omejevanje – vlada želi z njim vpeljati fleksibilen nadzor nad imigracijami, prilagojen potrebam v državi (McLaughlan in Salt 2002: 92). Omeniti velja naslednje novosti, ki se neposredno tičejo kvalificiranih migracij:

- vpeljan naj bi bil točkovni sistem (po zgledu Kanade in Avstralije), z namenom izbiranja in prepuščanja potrebne delovne sile;
- za visokokvalificirane imigrante osnutek od samega začetka predvideva možnost stalne naselitve;
- tujim študentom po končanem študiju omogoča pridobitev enoletnega dovoljenja za bivanje, da si lahko v tem času poiščejo službo. Tako naj bi preprečili izgubo v Nemčiji izobraženih strokovnjakov, ki morajo zaenkrat državo zapustiti po končanem študiju³⁷.

³⁶ Po nekaterih ocenah naj bi zelene karte zaradi svoje začasne narave potencialne kvalificirane migrante pregnale drugam, zlasti v ZDA, kjer si lahko priskrbijo pravo dovoljenje za bivanje in ostanejo daljše obdobje, pa tudi verjetnost/možnost trajnega bivanja tam je večja. (Emcke in dr. 2000: 32).

³⁷ *Osnutek imigracijskega zakona (Zuwanderungsgesetz)*, dostopno na medmrežju: http://www.bmi.bund.de/Downloads/20030115_ZuwG.pdf (2.2.2004)

Nemška shema zelenih kart je verjetno najbolj znana in največkrat omenjana pobuda s področja migracijskih politik v zadnjih letih. Je pokazatelj trenutne situacije in bodočih migracijskih trendov v EU in je po svoje izjemen uspeh, saj je problematiko delovnih migracij (v povezavi s pomanjkanjem delovne sile) odločno postavila na politični dnevni red, tako v Nemčiji kot tudi v ostalih članicah ter na ravni EU.

5.3. Velika Britanija

Podobno kot v Nemčiji so se konec devetdesetih tudi v Veliki Britaniji začeli soočati s pomanjkanjem visokokvalificirane delovne sile. Poleg IKT strokovnjakov vse bolj primanjkuje tudi zdravstvenega osebja – od splošnih zdravnikov, specialistov, farmacevtov, fizioterapevtov, do medicinskih sester,³⁸ primanjkovalo pa naj bi tudi inženirjev na različnih tehničnih področjih. Tako kot nemška vlada se je tudi britanska pri oceni nacionalne konkurenčnosti in ekonomske uspešnosti sklicevala na ključno vlogo znanja in morala priznati pomanjkanje primerno izobraženih kadrov na nekaterih za nadaljnji razvoj strateško pomembnih področjih. In tudi britanska vlada se je zatekla k »uvažanju« manjkajoče delovne sile kot h kratkoročnemu ukrepu, s katerim skuša omiliti negativne posledice pomanjkanja IKT strokovnjakov in medicinskega osebja. Hkrati pa je pričela z ukrepi na področju šolstva in izobraževanja spodbujati mlade za študij na aktualnih področjih.

5.3.1. Pomanjkanje visokokvalificirane delovne sile – od zdravnikov do IKT strokovnjakov

Za razliko od Nemčije, ki je bila zadnja desetletja obremenjena s strogim omejevanjem delovnih imigracij, je Velika Britanija že v obdobju vsesplošnega zapiranja vrat pred tujimi delavci skušala nadzor nad migracijami čim bolj prilagoditi potrebam domačega trga dela. V ta namen je vlada oblikovala t.i. *shortage occupations list* (ang.) – seznam poklicev, ki jih domača delovna sila ne uspe zapolniti. Konec devetdesetih so vanj na pobudo različnih skupin in komisij, ustanovljenih za pregled situacije v zvezi s

³⁸Highly skilled migrant programme Services UK; dostopno na medmrežju: http://www.hsmp-services.co.uk/healthcare_sector.html (9.2.2004)

pomanjkanjem visokokvalificiranih delavcev, uvrstili tudi mnoge poklice s področja IKT.³⁹ 1998 je oddelek za trgovino in industrijo objavil Belo knjigo o konkurenčnosti britanskega gospodarstva, ki med šibke točke le-tega prišteva zlasti prenizko produktivnost, premajhno inovativnost in investicije ter pomanjkanje strokovnega znanja oz. kvalificirane delovne sile, kar še posebej negativno vpliva na (prepočasen) razvoj digitalnih tehnologij, t.j. IKT. Med predlogi za izboljšanje omenjenih kategorij je bilo tudi zmanjšanje ovir za imigracije podjetnikov in strokovnjakov (Rollason in dr. 2002: 333).

Vlada je na rezultate gornjih raziskav odgovorila s pobudami na različnih področjih in jih vključila v proračun za leto 2000 – poleg primernega izobraževanja domačih kadrov je med drugim poudarila tudi:

- olajšanje zaposlovanja tuje visoko izobražene delovne sile;
- intenzivnejše privabljanje tujih študentov in olajšanje pridobitve delovnih dovoljenj po končanem študiju, zlasti za študente s področij, na katerih se država sooča z začasnim ali trajnim pomanjkanjem visokokvalificirane delovne sile.

5.3.2. Imigracijski kanali visokokvalificirane delovne sile

Visokokvalificirani migranti v državo vstopajo preko enega izmed treh kanalov:

- sistema (običajnih) delovnih dovoljenj – v okviru sektorsko zasnovane sheme;
- programa za visokokvalificirane migrante;
- inovatorske vize.

(a) Sistem delovnih dovoljenj

Cilj delovnih dovoljenj je zaposlovanje tretjih državljanov (prihajajočih izven EU) v skladu s potrebami trga delovne sile. Po tej shemi, ki temelji na imigracijskem zakonu iz leta 1971, lahko potencialni migranti dobijo delovno dovoljenje za petletno obdobje na področjih, za katera vlada oceni, da se soočajo z akutnim, a kratkotrajnim pomanjkanjem delovne sile (bodisi kvalificirane ali nekvalificirane). Konkretna

³⁹ Najpomembnejši med njimi sta *National Skills Task Force* (1998) in *ICT Skills Strategy Group* (1999) (Rollason in dr. 2002: 332).

področja so določena na podlagi posvetov med različnimi sektorji: industrijo oz. podjetji, sindikati, Uradom za delovna dovoljenja (znotraj notranjega ministrstva) ter drugimi vladnimi ustanovami. Na seznamu manjkajočih poklicev se tako nahajajo tisti s področja IKT, finančništva, zdravstva, pa inženirji, učiteljski poklici ter poklici v gostinstvu in hotelirstvu. Za delovna dovoljenja lahko zaprosijo tudi tuji študenti s končano diplomo, (bodoče) medicinske sestre v času študija ter zdravniki in zobozdravniki na podiplomskem študiju (McLaughlan in Salt 2002: 136).⁴⁰

(b) Program za visokokvalificirane migrante

Za razliko od prejšnjega kanala, ki je sicer selektiven, a ni omejen zgolj na visoko izobraženo populacijo, je bil januarja 2002 sprožen poskusni program, namenjen visoko izobraženim posameznikom. Program so oblikovali po reviziji sistema delovnih dovoljenj leta 2000. Selekcija kandidatov temelji na točkovnem sistemu,⁴¹ izbrani kandidati lahko s seboj pripeljejo družine, dovoljenje pa velja eno leto, z možnostjo podaljšanja v primeru tudi v bodoče zagotovljenega delovnega mesta. Po programu imajo prednost splošni zdravniki. Shema predstavlja pomembno novost zlasti za delovne migracije iz držav, ki niso članice EU, saj za razliko od običajnih delovnih dovoljenj od kandidatov ne zahteva predhodno ponujene zaposlitve. Dovoljenje se namreč izda posameznemu kandidatu in ne delodajalcu za razpisano delovno mesto. V prvih 17 mesecih (do avgusta 2003) so izmed 4.861 prijavljenih kandidatov dovoljenje podelili 2.978 (61%) kvalificiranim migrantov (OECD 2004: 288, Clarke in Salt 2003: 573). Novembra 2003 so znižali število potrebnih točk s 75 na 65, pri čemer zdravniki avtomatično dobijo dodatne točke.

(c) Inovatorska viza

Poleg zgornjega je vlada septembra 2000 uvedla še en poskusni program z namenom privabiti izjemne podjetnike iz tujine, katerih načrti in aktivnosti bi Veliki Britaniji prinesli znatne gospodarske koristi. Shema za razliko od prejšnjih dveh programov ni toliko usmerjena na sektorje z manjkajočo delovno silo, pač pa na tiste sektorje, ki so

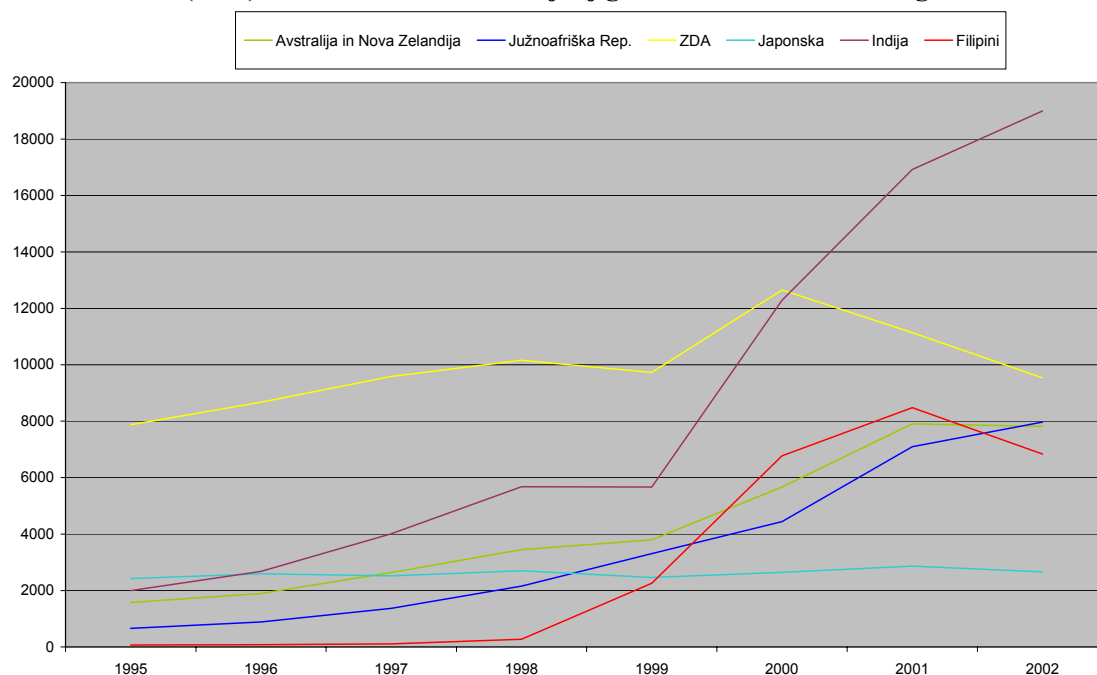
⁴⁰ Od aprila 2003 tujim študentom ni več potrebno izražati namere, da bodo po končanem študiju državo zapustili (OECD 2004: 288), prav tako podiplomskim študentom po končanem študiju ni treba več zapustiti države za vsaj dve leti, preden lahko zaprosijo za delovno dovoljenje (Rollason 2002: 335).

⁴¹ Po avstralskem in kanadskem zgledu se točke seštevajo na petih področjih: izobrazba in kvalifikacije, delovne izkušnje, pretekli zaslužki, dosežki na izbranem področju ter predhodne prijave (McLaughlan in Salt 2002: 140).

gonilna sila ekonomske rasti. Privabljala naj bi namreč posameznike z obetavnimi idejami in podjetniškimi izkušnjami, ki bi želeli v Veliki Britaniji ustanoviti podjetje (kakršnokoli, z izjemo restavracij, prvenstveno pa naj bi šlo za e-podjetja in sorodne aktivnosti s področja IKT). Selekcija kandidatov temelji na točkovnem sistemu, ki pa je fleksibilnejši kot pri zgornjem programu.⁴² Poleg tega gre pri »inovatorjih« za samozaposlitev, aktivnosti njihovega podjetja pa naj bi v 12 mesecih omogočile kreiranje vsaj dveh dodatnih delovnih mest za osebe, ki že živijo v državi. Sama viza velja 18 mesecev z možnostjo podaljšanja do štirih let, nakar lahko posameznik zaprosi za stalno dovoljenje za bivanje (McLaughlan in Salt 2002: 142). Shemo, ki je bila sprva omejena na dve leti, so podaljšali za nedoločen čas (OECD 2004: 288).

5.3.3. Ekonomski migracijski tokovi v Veliki Britaniji – pregled stanja in trendov

Graf 9: Število (vseh) izdanih delovnih dovoljenj glede na nacionalnost migrantov



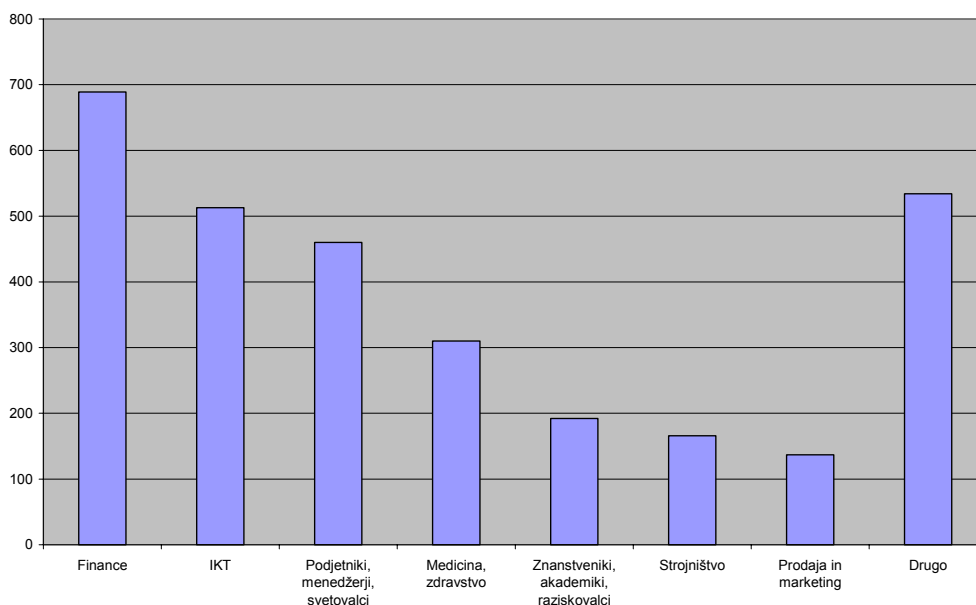
Vir: Clarke in Salt (2003) Work permits and foreign labour in the UK

⁴² Področja, na katerih posameznik nabira točke, so: osebne značilnosti, poslovni načrt ter ekonomske koristi načrtovanega projekta (Rollason in dr. 2002: 337).

Migracijski vzorec se je v slabem desetletju nekoliko spremenil – tradicionalnim izvornim razvitim državam (ZDA, Indija, Japonska, Avstralija in Nova Zelandija) so se pridružile nove, manj razvite, iz katerih v Veliko Britanijo migrira vsako leto več delavcev (Filipini in Južnoafriška republika, število migrantov iz Indije je skokovito naraslo),⁴³ absolutno gledano se število letnih migrantov iz razvitih držav sicer ni bistveno zmanjšalo, vseeno pa lahko opazimo trend upadanja njihovega deleža v obsegu vseh migrantov (graf 9).

Glede na poklicna področja, za katera so bila izdana delovna dovoljenja po programu za visokokvalificirane migrante, prevladujejo štiri širša področja: finance, IKT, skupina podjetnikov, svetovalcev in menedžerjev ter zdravstvo in medicina. Graf 10 prikazuje deleže po posameznih poklicnih skupinah.

Graf 10: Število odobrenih prijav po programu za visokokvalificirane migrante glede na poklicne skupine;⁴⁴ februar 2002 – julij 2003



Vir: Clarke in Salt (2003) Work permits and foreign labour in the UK

⁴³ Iz Indije v VB imigrira precejšen delež IKT strokovnjakov, medtem ko so Filipini in Južnoafriška republika (JAR) glavni »viri« zdravstvenega osebja, zlasti medicinskih sester, JAR pa tudi učiteljev (Clarke in Salt 2003: 571).

⁴⁴ Poklici so združeni po britanski Standardni klasifikaciji poklicev iz leta 1990.

Relativno majhen obseg migracij po novem programu kvantitativno nima velikega vpliva na britanski trg delovne sile. Je pa program vseeno pomemben, saj nakazuje spremembe v vladni politiki, ki se vse bolj nagiba k privabljanju tujih strokovnjakov in podjetnikov in ki migracije kvalificirane delovne sile postavlja v središče svoje migracijske strategije (Clarke in Salt 2003: 573).

5.4 Sklepne misli - tekma za znanje

Med razvitimi državami poteka hud boj za visokokvalificirano delovno silo, v katerem so ZDA, Kanada, Avstralija in Nova Zelandija in ostale države OECD močne tekmice članicam EU. Naštete države so bile namreč v preteklih treh desetletjih manj kot evropske obremenjene z omejevanjem (ekonomskih) migracij in so že prej vzpostavile različne sisteme za selekcijo in privabljanje tistih skupin imigrantov, ki so jih narekemale gospodarske razmere, zlasti trg dela. Najbolj znana sta npr. avstralski in kanadski točkovni sistem za izbiro potencialnih imigrantov, po katerem se zgledujejo tudi nekateri novi programi v državah EU. Članice EU se zavedajo, da gornje države z izjemnimi pogoji, kot so visoke plače, vodilni tehnološki in razvojni centri ter prednostmi, kot so npr. že vzpostavljene emigrantske oz. etnične mreže ter angleščino kot prevladujočim delovnim jezikom, predstavljajo močan magnet za njihove domače strokovnjake in znanstvenike, pa tudi za potencialne visokokvalificirane migrante na svetovnem trgu dela. Zato je večina že uvedla različne sheme, s katerimi skušajo privabiti tiste migrante, ki kar najbolj ustrezajo potrebam njihovih gospodarstev in trgu dela, kar v prvi vrsti pomeni visokokvalificirane posameznike.

To ne pomeni, da so ostale vrste migracij popolnoma nepomembne – prvič zaradi dejstva, da sekundarne in politične migracije poleg ilegalnih še vedno predstavljajo največji delež skupnih migracij, drugič pa zato, ker države vendarle potrebujejo tudi manj izobraženo delovno silo, od sezonskih delavcev v kmetijstvu do gradbenih, hotelskih ter ostalih storitvenih delavcev. Vendar pa bo z vidika gospodarskega, tehnološkega razvoja in konkurenčnosti držav ter evropskega gospodarstva kot celote odločilno, ali bo EU uspelo zagotoviti zadostne zaloge človeškega kapitala za razcvet

ključnih tehnologij, za razcvet R&R in inovacij ter vsega, kar bi jo postavilo nazaj v svetovni vrh.

Članice same so že začele sprejemati ukrepe za povečanje zalog človeškega kapitala – med njimi tudi zgoraj opisane selektivne migracijske politike. Na primerih Nemčije in Velike Britanije smo prikazali, kako so delodajalci v sektorjih s pomanjkanjem kvalificirane delovne sile z zahtevami po takojšnjih ukrepih sprožili spremembe migracijske zakonodaje. To potrjuje našo hipotezo, da so migracijske politike oblikovane v tesni povezavi z gospodarskimi in razvojnimi politikami. Vendar pa vsaka članica svoje politike za uravnavanje migracij visokokvalificirane delovne sile oblikuje samostojno, v skladu s svojimi trenutnimi potrebami. To neizogibno vodi v tekmovanje za visokokvalificirano silo tudi med članicami EU – tako za tisto znotraj, kot izven EU. Kar se najbolj očitno kaže v primeru že omenjenih »popustov« na dohodnine, ki jih nekatere države nudijo visokokvalificiranim imigrantom.⁴⁵

Tekmovanje med posameznimi članicami onemogoča optimalno alokacijo človeškega kapitala in resursov. Zato je nujno potrebna harmonizacija na ravni EU, ki bi vpeljala skupna načela, kriterije in nadzor, hkrati pa dopuščala članicam diskrecijsko pravico, da same izbirajo migrante s fleksibilnimi modeli, zasnovanimi na osnovi analize dejanskega stanja in potreb trgov dela. Obenem pa mora EU na mednarodni ravni poskrbeti za dolgoročno usmerjene politike na drugih področjih, ki so povezana s formiranjem človeškega kapitala in z ostalimi pogoji, potrebnimi za uspešen prehod v na znanju temelječe gospodarstvo in družbo. Pregledu aktivnosti in dokumentov na ravni EU je posvečeno naslednje poglavje.

⁴⁵ Visokokvalificirani delavci iz Nemčije, Belgije in Velike Britanije se npr. selijo na Nizozemsko, kjer je davek na dohodnino 30% nižji kot za ostale državljane, Švedska in Danska pa sta sledili nizozemskemu zgledu, da bi ostali konkurenčni (Mahroum 2001: 34).

6. Migracijska politika EU kot okvir nacionalnim migracijskim politikam

Temelje skupni migracijski politiki EU sta postavila Amsterdamska pogodba, ki je stopila v veljavo 1999, ter zasedanje Evropskega sveta v Tampereju istega leta. Prvi dokument je politiko azila, prostega pretoka oseb in imigracij postavil iz tretjega stebra, ki zajema sodelovanje članic na področju sodstva in notranjih zadev, v domeno skupnosti v okviru prvega stebra. Mednarodne migracije v EU so s tem postale predmet odločanja⁴⁶ sveta ministrov EU, ki sprejema ukrepe na predlog komisije (ali do 2004 tudi članic). Danska, Velika Britanija in Irska so si pri tem zagotovile določene izjeme (Medved 2000: 211).

V Tampereju⁴⁷ pa so evropski voditelji potrdili predanost sodelovanju na področju migracij in določili jasne smernice glede naslednjih štirih elementov skupne migracijske in azilne politike:

- partnerstvo z izvornimi državami;
- skupna evropska azilna politika;
- pravično obravnavanje državljanov tretjih držav;
- uravnavanje migracijskih tokov.

Rdeča nit obeh mejnikov je nadzor zunanjih meja, boj proti ilegalnim migracijam (tudi v sodelovanju z izvornimi državami), oblikovanje skupnih meril za dodeljevanje viz in azilov, nediskriminacija migrantov ipd. V prvi vrsti se torej osredotočata na humanitarne in politične migracije ter vprašanje človekovih pravic. S tem postavljata nekakšen okvir, znotraj katerega lahko članice oblikujejo lastne politike, se odločajo, kakšne in koliko migrantov bodo sprejele glede na svoje zmožnosti in potrebe.

⁴⁶ Odločitve svet sprejema soglasno in po posvetovanju s parlamentom. Že amsterdamska, nato pa tudi pogodba iz Nice je predvidela avtomatičen prehod na večinsko glasovanje, ki se po vstopu niške pogodbe v veljavo uporablja na naslednjih področjih (poleg vizne politike): azil in begunci, sodelovanje v sodstvu, civilne zadeve čezmejnne narave, z izjemo družinskega prava. Poleg tega se po 1. maju 2004 s kvalificirano večino sprejemajo tudi ukrepi s področja prostega gibanja, ki za državljane tretjih držav na ozemlju članic velja za največ tri mesece, ilegalnih migracij, ter administrativnega sodelovanja glede prostega pretoka oseb.

⁴⁷ Presidency Conclusions of the Tampere European Council. Tampere, 15-16 oktober 1999 (SN 200/99).

Pa vendar to ne pomeni, da se na evropski ravni ne govori tudi o ekonomskih migracijah. Številni dokumenti priznavajo neprimernost dolgoletnih »ničelnih« migracijskih politik in poudarjajo potrebo po premišljenih, gospodarskim in razvojnim potrebam prilagojenih migracijskih politikah. Sporočilo evropske komisije »O skupni imigracijski politiki«⁴⁸ tako navaja, da spremenjene demografske in gospodarske razmere ter trg dela v EU narekujejo fleksibilno migracijsko politiko. Medtem ko je večina segmentov skupnega trga že dobro vpeljanih, kot npr. prost pretok blaga, kapitala, storitev in delavcev/državljanov EU, pa se pogosto pozablja na vlogo tretjih državljanov na trgu dela v EU ter na ukrepe za njihovo integracijo.

Komisija tako predlaga skupen okvir z enotnimi standardi, mehanizmi in cilji, znotraj katerega naj bi članice izvrševale svoje migracijske politike. Na področju ekonomskih migracij bi to poleg spoštovanja zgoraj naštetih humanitarnih načel pomenilo:

- prilagajanje potrebam trga dela, zlasti v primeru visokokvalificiranih migrantov, pa tudi nižje- in nekvalificiranih ter sezonskih delavcev;⁴⁹
- spodbujanje notranje mobilnosti migrantov med članicami, s čimer naj bi se prilagajali hitrim spremembam na nacionalnih, regionalnih in lokalnih trgih dela;
- upoštevanje določil obstoječega prava skupnosti, bilateralnih in multilateralnih sporazumov s tretjimi državami, ki so v veljavi (EU 2000b: 15).⁵⁰

Mednarodne delovne migracije so tudi pomembna komponenta že omenjene Lizbonske strategije ter Evropske zaposlitvene strategije (ang. *European employment strategy* - EES). Ob upočasnjeni gospodarski rasti na začetku tega desetletja je tudi zaposlenost v EU v povprečju le malo narasla, oz. nezaposlenost zgolj nekoliko upadla, obenem pa se pojavljajo neskladja med ponudbo in povpraševanjem po določeni visokokvalificirani, pa tudi nekvalificirani delovni sili. Posamezne članice in regije so različno sposobne

⁴⁸ EU (2000b).

⁴⁹ Komisija predlaga t.i. »preverjanje ekonomskih potreb« v primeru, če za neko (npr. preko EURES-a) razpisano delovno mesto dalj časa ni primerne kandidata iz EU (ali ostalih privilegiranih oseb – glej spodnjo opombo, EU 2000: 18b).

⁵⁰ »General Agreement on Trade in Services« (GATS) npr. zavezuje EU in članice k sprejemu tretjih državljanov brez predhodnega preverjanja »ekonomskih potreb«, če le-ti opravljajo storitve kot t.i. poslovni obiskovalci, znotraj mednarodnih korporacij ali pa ponujajo storitve v EU iz tujine (EU 2000b: 15, 18).

izrabiti neizkoriščene zaloge delovne sile, zato mednarodne delovne migracije pomembno prispevajo k skupni strategiji, ki promovira gospodarsko rast in skuša zmanjšati nezaposlenost na dolgi rok. Kratkoročno torej delovne migracije pomagajo premostiti pomanjkanje specifične delovne sile, na dolgi rok pa vzpostavljajo ravnotežje, ki je porušeno zaradi demografskih procesov v EU (EU 2003: 7).

Komisija zato v svojem sporočilu evropskemu parlamentu in svetu »O odprti metodi koordinacije migracijske politike Skupnosti« (EU 2001d: 9) kot enega izmed glavnih ciljev navaja »*vzpostavitev jasne in transparentne politike in postopkov za odpiranje trga dela državljanov tretjih držav v okviru evropske zaposlitvene strategije*«. Članice naj bi zagotovile:

- nacionalno zakonodajo, ki omogoča jasne in transparentne postopke za selekcijo prijav na delovna mesta, glede na različne kategorije migrantov;
- spoštovanje nacionalne in zakonodaje EU s področja boja proti nezakonitemu zaposlovanju;
- posebno pozornost zaposlovanju žensk, katerih delež v ekonomskih migracijah se povečuje;
- obveščanje komisije o poteku in izkušnjah z (ekonomskimi) migracijami, kot prispevek k skupni migracijski politiki Unije.

Bistvo ekonomskega dela nove migracijske politike, kot jo predlaga komisija, je torej prilagajanje potrebam gospodarstva in trga dela ter izpolnjevanje pogojev za ohranjanje konkurenčnosti evropskega gospodarstva, njegovega gospodarskega in tehnološkega razvoja.

6.1. Evropski okvir migracij visokokvalificirane delovne sile

Omenili smo že, da kljub skupnemu evropskemu okviru članice same določajo, kakšne so njihove potrebe po tuji delovni sili. Vstop migrantov na nacionalne trge dela je zaradi gospodarskih, socialnih in političnih razlogov zaenkrat preveč občutljiva tema, da bi se o njej odločalo na ravni EU. Poleg tega države za kvalificirano delovno silo med seboj

celo tekmujejo. Vendar pa je vloga EU izredno pomembna na področjih, ki zadevajo integracijo in nediskriminacijo migrantov ter odnose z izvornimi državami.

Integracija visokokvalificirane delovne sile v primerjavi z drugimi kategorijami migrantov ni problematična, vsaj na prvi pogled. Izobraženi migranti praviloma dobro obvladajo jezik države gostiteljice, kar močno olajša njihovo kulturno in družbeno integracijo. Prav tako niso ekonomsko oz. finančno ogroženi, običajno jim delodajalci ali pa kar družba omogoča različne ugodnosti, npr. glede družinskih članov. Zlasti tistim profilon, ki jih na domačem trgu dela primanjkuje. Vendar so tujci (tudi visokokvalificirani, čeprav manj kot ostali) vedno izpostavljeni nevarnosti diskriminacije, izgube dela, zlorabam, podzaposlenosti... Zato prizadevanja po pravičnem obravnavanju tujih delavcev na tem mestu nikakor niso odveč. EU članicam nalaga neposredno odgovornost za integracijo tujcev, njihovih družinskih članov, druge ali tretje generacije migrantov na trgu dela, izboljšanje sistema za priznavanje izobrazbe in kvalifikacij, zagotovitev osnovnih socialnih, kulturnih pravic, ipd. (EU 2003: 19-22, EU 2000b: 19).

Odnosi z državami, iz katerih prihajajo visokokvalificirani migranti v EU, pa predstavljajo drugo pomembno področje delovanja na ravni EU. V prvi vrsti gre za ukrepe za omejevanje bega možganov iz manj razvitih držav. Dejavnosti EU vključujejo izboljševanje gospodarskih, socialnih, zaposlitvenih in drugih pogojev v izvornih državah, spodbujanje vračanja migrantov in njihovo participacijo pri razvoju izvornih držav (EU 2002c: 24).

Na tem mestu moramo poudariti, da večina dokumentov na ravni EU, ki obravnavajo področje ekonomskih migracij, za članice ni zavezujočih. Gre predvsem za sporočila, mnenja in priporočila evropskih institucij. Leta 2001 je komisija sicer podala tri predloge za direktive, vendar svet do danes še ni sprejel končnih dokumentov, vsaj nam ni uspelo najti nič več kot predloge. Konkretno gre za naslednje osnutke, ki naj bi uredili status (delovnih) migrantov v EU tudi na nadnacionalnem nivoju:

- predlog za direktivo Evropskega sveta (ES) o pogojih vstopa in bivanja državljanov tretjih držav zaradi plačane zaposlitve ali samozaposlitve;⁵¹

⁵¹ EU (2001c)

- predlog za direktivo ES o pogojih svobode gibanja na ozemlju članic za državljane tretjih držav, za obdobje največ treh mesecev, ki uvaja posebno pooblastilo in določa pogoje vstopa in gibanja za obdobje do šest mesecev;⁵²
- predlog za direktivo ES glede statusa državljanov tretjih držav, ki so trajni naseljenci.⁵³

6.2. Druge politike EU, povezane z migracijami visokokvalificirane delovne sile

Poleg skupne migracijske politike, ki neposredno ureja področja, povezana z mednarodnimi migracijami, pa obstajajo tudi druge politike, ki tako ali drugače posegajo na področje migracij in visokokvalificirane delovne sile oz. človeškega kapitala. Eno izmed takšnih vprašanj je npr. prost pretok ljudi znotraj meja Unije, ki je zagotovljen državljanom 15 članic, medtem ko za državljane tretjih držav in zaenkrat tudi desetih novih članic še ne velja.

Po določilih t.i. prehodnega obdobja mora 15 članic svoje trge dela za državljane novih članic EU sprostiti najkasneje do leta 2011, pri čemer so se vse odločile za omejitve v obdobju prvih dveh let.⁵⁴ Po dveh letih morajo posamezne članice komisijo obvestiti o podaljšanju nacionalnih ukrepov za največ tri nadaljnja leta. Takrat naj bi že začel veljati prost pretok delavcev med vsemi članicami EU, razen v tistih državah, ki bi se utegnile soočiti z večjimi motnjami na trgu dela in bodo zato lahko obdržale posebne ukrepe nadaljnji dve leti.⁵⁵ Po najkasneje sedmih letih bodo torej državljani novih članic lahko uveljavljali svoje pravice do dela in bivanja v katerikoli izmed ostalih članic, kar pa se ne nanaša na državljane tretjih držav. Slednji so omejeni na državo, ki jih je sprejela. Prehodno obdobje tako po eni strani odraža strah petnajstih članic EU pred »poplavo« zlasti nižje kvalificiranih delavcev, po drugi strani pa jim še vedno omogoča selekcijo visokokvalificirane delovne sile tudi iz novih članic.

⁵² EU (2001b)

⁵³ EU (2001a)

⁵⁴ Malta in Ciper sta izvzeta in zanj omejitve pri vstopu na trg dela v EU ne veljajo, ker se po mnenju EK njun ekonomski in socialni položaj bistveno razlikuje od položaja v bivših socialističnih kandidatkah (Bevc, Kukar 2001: 1).

⁵⁵ Pričakujejo, da bosta Nemčija in Avstrija, ki mejita na več novih članic in že sedaj "gostita" največji delež delavcev iz teh držav, uveljavili vseh 7 let prehodnega obdobja. (<http://www.eubusiness.com/guides/enlargement-free-movement>)

Drugi dve področji, na katerih se dejavnosti EU prekrivajo s problematiko pomanjkanja kvalificirane delovne sile, pa sta izobraževanje in R&R. Temeljni dokument na področju izobraževanja predstavlja Bolonjska deklaracija, ki članicam postavlja jasen cilj, do leta 2010 vzpostaviti evropsko območje visokega izobraževanja in povečati konkurenčnost le-tega. Glavni sklepi deklaracije so: poenotenje sistema kvalifikacij oz. diplom, vpeljava enotnih do- in podiplomskih študijev v vseh članicah, odzivnih na potrebe trga dela, kreditni sistem študija, poenotenje kakovosti študija v članicah, s skupnimi kriteriji in metodami, odprava preostalih ovir mobilnosti študentov in profesorjev. Poleg tega EU nadaljuje z aktivnostmi v okviru svojih programov »Sokrates Erasmus« in »Erasmus Mundus« (slednji zajema izmenjave študentov med članicami EU in tretjimi državami), ter programi za spodbujanje učenja tujih jezikov (npr. »European Label«), s katerimi neposredno vpliva na mobilnost študentov, torej bodoče visokokvalificirane delovne sile. Tako se posredno, dolgoročno trudi zmanjšati napetosti na trgu dela, ki so posledica pomanjkanja kvalificiranih kadrov v določenih sektorjih.

Tretje področje, ki je tesno povezano z visokokvalificirano delovno silo, pa so raziskave in razvoj. Lizbonska strategija namreč izpostavlja R&R kot eno ključnih področij za doseg zastavljenega cilja. Projekti, kot je npr. vzpostavitev evropskega raziskovalnega območja,⁵⁶ 6. okvirni program za raziskave in razvoj ter leta 2002 v Barceloni sprejeti sklepi, da se morajo izdatki za evropske R&R povečati in do 2010 doseči 3% BDP, vsi stremijo k istemu cilju: izboljšati razmere v evropskih raziskavah in razvoju in s tem ne samo povečati njihovo konkurenčnost in učinkovitost, pač pa tudi spodbuditi formiranje zadostne zaloge domačih (in tujih) znanstvenikov in raziskovalcev.

⁵⁶ Projekt je predlagala EK v dokumentu *Towards a European Research Area*, EU (2000a).

6.3. Sklepne misli

Skupna migracijska politika EU je zaenkrat omejena predvsem na politične in humanitarne migracije ter vprašanja, povezana z njimi. Največ naporov s strani skupnosti zahtevajo ilegalne migracije, katerih obseg se je v veliki meri povečal tudi zaradi prestrogega omejevanja delovnih migracij v preteklosti. EU zato izrecno spodbuja premišljeno uravnavanje migracijskih tokov in članice poziva k selektivnim migracijskim politikam, ki bi kar najbolj odgovarjale na hitro spreminjajoče se potrebe gospodarstev in trgov dela. To seveda pomeni predvsem odpiranje meja visokokvalificirani delovni sili.

Vendar pa EU ne posega v pravico držav, da same določajo obseg in vrsto dovoljenih migracij. Članice svoje probleme rešujejo vsaka na svoj način, naloga EU pa je, da jim postavlja okvirje, znotraj katerih nato oblikujejo in izvajajo lastne politike. Zlasti pomembno vlogo igra EU na področjih pravične obravnave migrantov, nediskriminacije, njihove integracije v družbo in trg dela ter na področju odnosov z izvornimi državami. Slednji so v primeru migracij visokokvalificirane delovne sile posebej pomembni zaradi potencialnega bega možganov iz manj razvitih držav, ki ga skuša EU preprečiti oz. ublažiti.

Kljub vsemu pa se postavlja vprašanje, v kolikšni meri EU dejansko vpliva na članice pri uravnavanju ekonomskih migracijskih tokov, saj razen priporočil ne razpolaga s konkretnimi instrumenti za nadzor nad migracijskimi politikami posameznih članic. Večina dokumentov namreč ni pravno zavezujočih za članice. Sprejet ni bil še nobeden izmed predlogov za direktive glede vstopa, svobode gibanja in statusa ekonomskih migrantov, ki članice zavezujejo k izpolnjevanju zastavljenih ciljev (članice pa same izbirajo zakonita sredstva, s katerimi uresničujejo opredeljene cilje). To jasno kaže na še vedno prevladujočo vlogo nacionalnih držav na področju *ekonomskih* migracijskih politik, zlasti v primerjavi z azilno in begunsko politiko, kjer je bilo sprejetih že kar nekaj zavezujočih dokumentov.

7. Zaključek

Beseda migracije ima v evropskem kontekstu v primerjavi s tradicionalnimi imigrantskimi državami ZDA, Avstralijo, Novo Zelandijo in Kanado precej negativno konotacijo. Pogosto namreč neposredno vzbudi asociacije na ilegalne migracije in vse težave, povezane z njimi. To ogromno pove o napakah, ki so jih pri upravljanju migracijskih tokov v preteklosti napravile evropske države. Kot smo pokazali v nalogi, so članice EU svoje migracijske politike od nekdaj prilagajale ekonomskim in razvojnim potrebam, tuji delavci so njihovim gospodarstvom desetletja prinašali nezanemarljive koristi.

Na prvi pogled bi bil torej odklonilen odnos evropske javnosti do migracij lahko presenetljiv, če ne bi poznali ozadja: dejstva, da večina držav ni primerno poskrbela za družbeno, kulturno in ekonomsko integracijo ekonomskih migrantov. To je sprožilo nadaljnji razvoj dogodkov in napačne ukrepe, ki so jim sledili – od novih valov migracij na račun družinskega združevanja do zapiranja meja ekonomskim migrantom v sedemdesetih. In posledično rastočega števila ilegalnih migrantov.

Šele v drugi polovici devetdesetih let se je odnos držav, nekoliko pa tudi javnosti, začel spreminjati. Na ekonomske migracije so začeli zopet gledati kot na (potencialno) pozitiven pojav, ki poleg izzivov prinaša tudi številne priložnosti. Največ »zaslug« za to gre pripisati dvema procesoma: staranju prebivalstva na eni strani ter tehnološkemu razvoju in prehodu v družbo znanja na drugi. Zaradi prvega nenehno narašča potreba po delovni sili, tudi tisti iz tujine, drugi pa pozornost usmerja k visokokvalificirani delovni sili, ki je v nekaterih ključnih sektorjih že zdaj primanjkuje.

Na znanju in inovacijah temelječa družba, nove tehnologije, bliskovit razvoj na različnih področjih – vse to je bistveno povečalo povpraševanje po izobraženih, visokokvalificiranih kadrih. Izobraževalni sistemi v članicah EU ne uspejo »proizvesti« dovolj domačih strokovnjakov. Spričo večjega števila novo ustvarjenih delovnih mest v hitro rastočih sektorjih, kot so IKT, medicina, biotehnologija, zato prihaja do neskladij med ponudbo in povpraševanjem po visokokvalificirani delovni sili. V nalogi smo predstavili situacijo na evropskem trgu dela in nakazali, zakaj prihaja do pomanjkanja

primernih kadrov. Realni sektor oz. delodajalci so pritisnili na vlade, naj zrahljajo omejitve delovnih migracij in s pospešenimi postopki za pridobitev delovnih dovoljenj olajšajo vstop tistim kategorijam delovnih migrantov, ki jih na domačih trgih dela primanjkuje.

S pregledom migracijskih politik članic EU smo ugotovili, da so gospodarsko najbolj razvite članice Unije že začele spreminjati migracijsko zakonodajo in uvajati različne selektivne in fleksibilne migracijske programe, ki naj bi čim bolj sledili potrebam domačih gospodarstev in trgov dela. To zopet potrjuje našo hipotezo, da so nacionalne migracijske politike oblikovane v skladu z gospodarskimi. Sprememb migracijskih politik sicer nismo zasledili pri vseh državah. Zlasti južnoevropske članice se zaenkrat bolj kot na visokokvalificirano osredotočajo na srednje- in nizko kvalificirano delovno silo, ki je primanjkuje v »tradicionalnih« sektorjih, kmetijstvu in turizmu. Vendar se trend vsekakor nagiba k migracijam visokokvalificirane delovne sile.

Le-te so po svoje znanilec sprememb dolgoletnih ničelnih migracijskih politik evropskih držav. Ker so migracijski tokovi visokokvalificirane delovne sile v EU v primerjavi z ostalimi kategorijami skromni po obsegu, sami migranti pa veljajo za relativno neproblematično skupino, bi lahko bil ta tip migracij nekakšen »gate-keeper« za ostale ekonomske migracije. Glede na demografske trende v EU, ki smo jih predstavili v nalogi, se bo namreč v prihodnje zagotovo moral povečati tudi obseg migracij srednje- in nizko kvalificirane delovne sile. Zagovarjanje slednjih zaenkrat zaradi relativno visokih stopenj brezposelnosti v EU vsakič znova naleti na družbeno in politično nasprotovanje. V tem smislu se migracije visokokvalificirane delovne sile ponujajo kot tista niša, skozi katero lahko oblikovalci politik in nosilci oblasti »utrejo pot« ostalim vrstam delovnih migracij. Če jim bo seveda uspelo dokazati, da so njihove migracijske politike pravilno naravnane ter da tuji delavci ne ogrožajo domačih, pač pa predstavljajo pomemben, celo nujno potreben segment delovno sposobne populacije.

Da bi bili uspešni, bi morali modeli delovnih migracij v EU upoštevati naslednje:

- selekcija migrantov mora temeljiti na analizi empiričnih podatkov o demografski in ekonomski osnovi delovnih migracij v EU. Samo tako je mogoče realno oceniti, kakšne so potrebe po tuji delovni sili.

- vpeljava fleksibilnih, potrebam migrantov in držav prilagojenih delovnih dovoljenj, ki se lahko hitro odzovejo na spreminjajoče se demografske in gospodarske potrebe držav.
- delovne migracije ne morejo nadomestiti reform trga dela, izobraževalnih in socialnih sistemov. Migracije (tako kvalificirane kot nekvalificirane) delovne sile lahko zgolj ublažijo napetosti na trgu dela in v pokojninskih sistemih, ne morejo pa odpraviti strukturnih neskladij.
- vlade morajo za svoje migracijske programe pridobiti naklonjenost javnosti, jo seznaniti in prepričati o koristih, ki jih prinašajo migracije visokokvalificirane delovne sile.
- države morajo zagotoviti primeren sprejem in integracijo migrantov, spoštovanje njihovih pravic in nediskriminacijo.
- upoštevati je treba potrebe izvornih držav. Evropske države morajo spodbujati in ohranjati vezi migrantov z domovinami ter omogočiti njihovo participacijo pri razvoju le-teh.

Priporočila Evropske komisije zajemajo vse zgoraj omenjene postavke in pozivajo k upoštevanju potreb vseh strani, vpletenih v mednarodne migracije – migrantov, članic EU ter izvornih držav. Vendar zaenkrat na področju ekonomskih migracij močno prevladujejo nacionalne politike članic, ki v prvi vrsti skrbijo za potrebe in interese posameznih držav. EU mora zato nujno postaviti primeren normativni okvir tudi na področju ekonomskih migracij, predvsem mora čim prej sprejeti že predlagane direktive, ki urejajo status (ekonomskih) migrantov v EU.

Drugi problem pa predstavlja dejstvo, da članice med seboj tekmujejo za kvalificirano delovno silo. Selektivna migracijska politika lahko stabilizira stanje na trgu dela v EU, vendar bo to veliko težje, če bo vsaka članica »vlekla voz v svojo smer«. Koordinacija, sodelovanje, izmenjava izkušenj in iskanje skupnih rešitev na nadnacionalni ravni so nujne za optimalno izrabo koristi od migracij kvalificirane (pa tudi nekvalificirane) delovne sile. Le tako bodo mednarodne migracije visokokvalificirane delovne sile prispevale k dvigu konkurenčnosti celotnega evropskega gospodarstva v tekmi z ostalimi razvitimi državami.

Naj na koncu omenimo še poseben problem, ki se odpira v zvezi z migracijami kvalificirane delovne sile iz novih članic EU, med njimi tudi Slovenije. »Stare« članice so, kot je znano, uvedle prehodna obdobja za prost pretok delavcev iz novih članic. Kar pa jim ne preprečuje, da ne bi visokokvalificirane delovne sile že sedaj iskale tudi med znanstveniki, raziskovalci in ostalimi strokovnjaki v novih članicah. Strahovi pred begom možganov so v nekdanjih kandidatkah za pristop že dolgo prisotni. In čeprav raziskave kažejo, da je strah v večini primerov pretiran, bo določeno število najbolj sposobnih posameznikov nedvomno izkoristilo priložnosti, ki se jim ponujajo v EU. Nove članice lahko preprečijo beg svojih najboljših kadrov v tujino z izboljšanjem domačih razmer v znanosti in tehnologiji ter v R&R, npr. z zagotavljanjem zadostnih sredstev, s povezovanjem z realnim sektorjem in spodbujanjem privatnega financiranja raziskav ter z izboljšanjem delovnih pogojev in kariernih priložnosti. Drug ukrep za preprečevanje bega možganov pa je spodbujanje institucionalnega sodelovanja med članicami. Takšne povezave v R&R namreč omogočajo, da posamezni raziskovalci sodelujejo z inštitutom v tujini, pri tem pa ostanejo doma in tako prispevajo tudi k domačim R&R.

Glede na povedano in prikazano v nalogi lahko zaključimo, da države EU svoje migracijske politike sicer oblikujejo vse bolj v skladu s potrebami lastnih gospodarstev, vendar so oblikovalci politik še vedno precej obremenjeni z ovirami in nasprotovanjem ekonomskim migracijam. To pomeni, da politike niso zastavljene optimalno. Pretirano osredotočenje na visokokvalificirani del ekonomskih migrantov na primer ne odraža dejanskih potreb evropskega trga dela. Le-ta že sedaj potrebuje »uvožene« nekvalificirane in nizko kvalificirane delavce v gradbeništvu, kmetijstvu, turizmu in ostalih sektorjih, v prihodnosti pa bo zaradi staranja evropskega prebivalstva povpraševanje po njih še večje. Nekaj jih članice na svoje trge dela že spuščajo. Vprašanje pa ni, *ali* bodo prihodnje migracijske politike omogočale vstop tistim migrantom, ki jih gospodarstvo potrebuje, pač pa *kako* bodo politike zastavljene v smislu upoštevanja interesov migrantov in izvornih držav. Evropske izkušnje namreč kažejo, da lahko države le tako izkoristijo vse priložnosti, ki jih ekonomske migracije prinašajo.

8. Literatura in viri

Arango, Joaquín (2000) Explaining Migration: A Critical View. *International Social Science Journal* 52 (165), 283-296.

Bähr, Jürgen in Jörg Köhli (1993) Migration Policies. V Daniel Noin in Robert Woods (ur.) *The changing Population of Europe 198-205*. Oxford, Cambridge: Blackwell.

Bevc, Milena, Valentina Prevolnik Rupel in Barbara Verlič-Christensen (2000) Meddržavne selitve in imigracijska politika v razvitih državah s poudarkom na državah Evropske zveze. *IB revija* 34(2) 72-88.

Bevc, Milena in Stanka Kukar (2001) *Primerjava Slovenije in drugih držav – kandidatka za vstop v EU z vidika prostega pretoka delavcev*. Ekspertiza za Službo vlade RS za evropske zadeve – ožjo pogajalsko skupino. Ljubljana: IER

Brücker, Herbert, Gil S. Epstein, Barry McCormick, Gilles Saint-Paul, Alessandra Venturini in Klaus Zimmermann (2002) Managing Migration in the European Welfare State. V Tito Boeri, Gordon Hanson in Barry McCormick (ur.) *Immigration Policy and the Welfare System: A report for the Fondazione Rodolfo De Benedetti* 1-159. Oxford: Oxford University Press.

Burgdorf, Stephan in Carolin Emcke, David Heimburger, Horand Knaup, Alexander Neubacher (2000) Wettbewerb um Köpfe, *Der Spiegel*, 10.6. (24/2000): 22-24.

Chiswick, Barry R. (2000) Are Immigrants Favourably Self-Selected? An Economic Analysis, V Caroline B. Brettel in James F. Hollifield (ur.) *Migration Theory: Talking across Disciplines* 61-76. London: Routledge.

Christensen, Barbara Verlič (2002) *Evropa v precepu med svobodo in omejitvami migracij*. Ljubljana: Založba FDV.

Clarke, James in John Salt (2003) Work permits and foreign labour in the UK: a statistical review. Dostopno na medmrežju:
http://www.statistics.gov.uk/articles/labour_market_trends/Workpermits_nov03.pdf
(16.2.2004)

Coleman, David (1999) International Migration to Europe in the late 1990s. V David Coleman in Eskil Wadensjö (ur.) *Immigration to Denmark, International and national Perspectives* 46-104. Aarhus: The Rockwool Foundation Research Unit, Aarhus University Press.

Coleman, David A. (1992) Does Europe Need Immigrants? Population and Work Force Projections. *International Migration Review* 26(2), 413-457.

Doudeijns, Marco in Jean-Christophe Dumont (2003) »Immigration and Labour Shortages: Evaluation of Needs and Limits of Selection Policies in the Recruitment of Foreign Labour«. Brussels: Conference Jointly organised by The European Commission and the OECD. The Economic and Social Aspects of Migration. (21-22.januar 2003)

Dostopno na medmrežju: <http://www.oecd.org/dataoecd/13/59/15474016.pdf>

Emcke, Carolin in Horand Knaup (2000) Weit offene Grenzen, *Der Spiegel*, 4.3. (10/2000): 29-32.

European Commission (2000) *Demographic Change: The Regional Dimension. Trends and Policy Issues*.

Dostopno na medmrežju: http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/ageing/news/people_in_europe_en.pdf (6.3.2004).

European Commission (2003a) *European Innovation Scoreboard 2003*. Luxembourg.

European Commission (2003b) *Third European Report on Science & Technology Indicators 2003. Towards a knowledge-based economy*.

Dostopno na medmrežju: ftp://ftp.cordis.lu/pub/indicators/docs/3rd_report.pdf (30.3.2004).

Fassmann, Heinz in Rainer Münz (1994) Patterns and Trends in International Migration in Western Europe. V Heinz Fassmann in Rainer Münz (ur.) *European Migration in the Late Twentieth Century: Historical Patterns, Actual Trends, and Social Implications* 1-31. Aldershot, Brookfield: Edward Elgar.

Fotakis, Constantinos (2003) Brussels: »Demographic ageing, migration and the challenge for labour market and pensions.« Brussels: Conference Jointly organised by The European Commission and the OECD. The Economic and Social Aspects of Migration. (21-22.januar 2003)

Garson, Jean-Pierre in Anais Loizillon (2003) *Changes and Challenges - Europe and Migration from 1950 to Present*. Brussels: Conference Jointly organised by The European Commission and the OECD. The Economic and Social Aspects of Migration. (21-22.januar 2003)

Geddes, Andrew (2000) *Immigration and European Integration. Towards Fortress Europe?* Manchester, New York: Manchester University Press.

Guellec, Dominique in Mario Cervantes (2002) International Mobility of Highly Skilled Workers: from Statistical Analysis to Policy Formulation. V *International Mobility of the Highly Skilled* 71-98. Pariz: OECD

Iredale, Robyn (2001) The Migration of Professionals: Theories and Typologies. V Robyn Iredale in Reginald Appleyard (ur.) *International migration* 39(5) Special Issue 1/2000 International Migration of the Highly Skilled, 7-24.

Kunz, Jan (2002) *Labour Mobility and EU Enlargement – a Review of Current Trends and Debates*. Dostopno na medrežju:

<http://www.etuc.org/ETUI/Publications/DWP/02Kunz.pdf> (6.3.2004)

Mahroum, Sami (2001) Europe and the Immigration of Highly Skilled Labour. V Robyn Iredale in Reginald Appleyard (ur.) *International migration* 39(5) Special Issue 1/2000 International Migration of the Highly Skilled, 27-43.

Martin, Philip L. (2002) *Germany: Managing Migration in the 21st Century*. Institute of European Studies – Comparative Migration and Integration Studies. Berkley: University of California. Dostopno na medmrežju:

<http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1001&context=ies> (14.5.2004)

Massey, Douglas S. in (1993) Theories of International Migration: A Review and Appraisal. V *Population and Development Review* 19(3), 431-466.

McLaughlan, Gail in John Salt (2002) *Migration Policies towards Highly-skilled foreign Workers. Report to the Home Office*. Migration Research Unit, Geography Department, University College London

Dostopno na medmrežju: http://www.geog.ucl.ac.uk/mru/docs/highly_skilled.pdf

(6.11.2003)

Medved, Felicita (2000) Politika migracij in azila v transgresiji Evropske unije. *Razprave in gradivo* (36/37) 207-225.

Medved, Felicita (2003) The End of European »Zero« Immigration Policy Model: Proactive Economic Migration Policy and Actors' Interests. *Razprave in gradivo* (42) 117- 152.

Rollason, Nicolas in Kingsley Napley (2002) International Mobility of Highly Skilled Workers: UK Perspective. V *International Mobility of the Highly Skilled* 327-339. Pariz: OECD

Rudolph, Hedwig (1994) Dynamics of Immigration in a Nonimmigrant Country: Germany. V Heinz Fassmann in Rainer Münz (ur.) *European Migration in the Late Twentieth Century: Historical Patterns, Actual Trends, and Social Implications* 113-126. Aldershot, Brookfield: Edward Elgar.

Salt, John (1993) External international migration. V Daniel Noin in Robert Woods (ur.) *The Changing Population of Europe 185-197*. Oxford, Cambridge: Blackwell.

Straubhaar, Thomas in Peter A. Fischer (1994) Economic and Social Aspects of Immigration into Switzerland. V Heinz Fassmann in Rainer Münz (ur.) *European Migration in the Late Twentieth Century: Historical Patterns, Actual Trends, and Social Implications* 127-148. Aldershot, Brookfield: Edward Elgar.

Tremblay, Karine (2002) Student Mobility between and towards OECD Countries: a Comparative Analysis. V *International Mobility of the Highly Skilled*. 39-67. Pariz: OECD

Vandamme, François (2000) Labour Mobility within the European Union: Findings, stakes and prospects. *International Labour Review* 139(4), 437-457.

Werner, Heinz (2001) *From Temporary Guests to Permanent Settlers? From the German »Guestworker« Programmes of the Sixties to the Current »Green Card« Initiative for IT Specialists*. Geneva: ILO.

Publikacije

Eurostat (1997) *Migration Statistics 1996*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Eurostat (2000) *Bildung in Europa, Daten und Kennzahlen 1999*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Eurostat (2002a) *Economic Portrait of the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Eurostat (2002b) *European Social Statistics. Migration*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

OECD (1995) *Canberra Manual. The Measurement of Scientific and Technological Activities, Manual on the Measurement of Human Resources devoted to S&T*. Pariz: OECD; Dostopno na medmrežju: <http://www.oecd.org/dataoecd/34/0/2096025.pdf> (20.7.2003)

OECD (1999) *Employment Outlook, Annual Report*. Pariz: OECD

OECD (2001a) *Innovative People. Mobility of Skilled Personnel in National Innovation Systems*. Pariz: OECD
Dostopno na medmrežju: <http://www1.oecd.org/publications/e-book/9201141E.PDF> (20.10.2003)

OECD (2001b) *SOPEMI 2001. Annual Report*. Pariz: OECD
Dostopno na medmrežju: <http://www1.oecd.org/publications/e-book/8101131E.PDF> (26.1.2004)

OECD (2002) *International Mobility of the Highly Skilled*. Pariz: OECD
Dostopno na medmrežju: <http://www1.oecd.org/publications/e-book/9202011E.PDF> (26.4.2003)

OECD (2004b) *SOPEMI 2003. Annual Report*. Pariz: OECD
Dostopno na medmrežju: <http://www1.oecd.org/publications/e-book/8104011E.PDF> (26.1.2004)

Dokumenti

EU (2000a) Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: *Towards a European Research Area*. COM (2000) 6 final (18. januar).

EU (2000b) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: *On a Community Immigration Policy*. COM (2000) 757 final (22. november).

EU (2001a) *Proposal for a Council Directive concerning the status of third country nationals who are long term residents*. COM (2001) 127 (13. marec).

EU (2001b) *Proposal for a Council Directive relating to the conditions in which third-country nationals shall have the freedom to travel in the territory of the Member States for periods not exceeding three months, introducing a specific travel authorisation and determining the conditions of entry and movement for periods not exceeding six months*. COM/2001/0388 final - CNS 2001/0155 (10. julij)

EU (2001c) *Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities*. COM(2001) 386 final (11. julij)

EU (2001d) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: *On an open Method of Coordination for the Community Immigration Policy* COM (2001) 387 final (11. julij).

EU (2002a) Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: *Commission's Action Plan for skills and mobility* COM (2002) 72 final (13. februar).

EU (2002b) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: *Integrating Migration Issues in the European Union's Relations with Third Countries*. COM (2002) 703 final (3. december).

EU (2003) Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: *On Immigration, Integration and Employment* COM (2003) 336 final (3. junij)

EU (2004) Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: *Report on the Implementation of the Commission's Action Plan for skills and mobility* COM (2002) 72 final. COM (2004) 66 final (6. februar).

“*Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie*”
<http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/it-argv/gesamt.pdf> (12.12.2003).

“Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern” (Zuwanderungsgesetz) http://www.bmi.bund.de/Downloads/20030115_ZuwG.pdf (2.2.2004)

Recommendations on Statistics of International Migration, Revision 1, Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division. Statistical Papers Series M, No. 58, Rev. 1, UN New York 1998
<http://unstats.un.org/unsd/demographic/migration/Migration.pdf> (17.12.2003)

Elektronski viri

Mahroum, Sami (1998) *Europe and the Challenge of the Brain Drain*. The IPTS Report, Issue 29, November.
<http://www.jrc.es/pages/iptsreport/vol29/english/SAT1E296.htm>

Poulain, Michel in Nicolas Perrin (2003) Can UN Migration Recommendations Be Met in Europe?
<http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?ID=139> (15.12.2003)

Internetne strani zvezne vlade *Regierung Online*:
<http://www.bundesregierung.de/Themen-A-Z/Informationsgesellschaft-9916/Zwischenbilanz.htm> (1.2.2004)

Statistični urad ZRN *Statistisches Bundesamt*:
www.destatis.de/presse/deutsch/pm2001/p1020071.htm (30.1.2004)

Highly Skilled Migrant Programme for Immigration to UK: http://www.hsmp-services.co.uk/healthcare_sector.html (9.2.2004)