

PROGRAMY ZATRUDNIANIA OBCOKRAJOWCÓW W EUROPIE I USA

Krystyna Iglicka

Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego

Agata Młodawska

studentka socjologii UJ

WSTĘP

Artykuł omawia różne programy rekrutacji migrantów w krajach Europy Zachodniej i USA od 1945 r. do chwili obecnej.

PROGRAMY ZATRUDNIANIA IMIGRANTÓW W EUROPIE W LATACH 1945–1973

Pierwszy program zatrudniania imigrantów, stanowiący załączek późniejszego systemu *gastarbeiterów*, opracowany został w Wielkiej Brytanii tuż po II wojnie światowej. W ramach *European Voluntary Workers Scheme* rekrutowano pracowników z obozów dla uchodźców, a później również pracowników z Włoch. Nowi przybysze byli z założenia traktowani jako „goście”, a nie jako pełnoprawni obywatele – mogli zostać najwyżej na trzy lata, a ich zajęcie było odgórnie wyznaczone przez ministra pracy (Castles 2000; Castles, Miller 2003). System ten działał do 1951 r., ale nigdy nie zyskał na popularności. Ówczesna Wielka Brytania dysponowała bowiem zasobami ludzkimi z obszaru Imperium Brytyjskiego, którym wydany w 1948 r. *British Nationality Act* gwarantował brytyjskie obywatelstwo (Geddes 2006). Jak podają Castles i Miller (2003), w latach 1946–1959 brytyjski rynek pracy zasililo 350 tys. Irlandczyków.

Co się tyczy obywateli pozostałych kolonii brytyjskich, to najczęściej przyjeżdżającymi przybyszami byli mieszkańcy subkontynentu indyjskiego, Karaibów oraz rejonu Azji Południowej (Spencer 1997). Tutaj – warto podkreślić – migracja zarobkowa miała charakter dużo bardziej spontaniczny. Wprawdzie firmy, takie jak British Transport Commission, London Transport Executive, The British Hotels and Restaurant Association i Regional Hospital Boards (Dale, Cole 1999) rekrutowały pracowników bezpośrednio za granicą na podstawie umów zawartych z rządami krajów z rejonu karaibskiego, niemniej jednak – jak podają Dale i Cole – tylko 12% mężczyzn pochodzących z regionu Karaibów i 7% mężczyzn z subkontynentu indyjskiego miało pracę przed przyjazdem do Wielkiej Brytanii. Reszta szukała zatrudnienia na własną rękę, pracując w niskopłatnych zawodach, o trudnym środowisku pracy.

Co więcej, imigranci spotykali się z atakami na tle rasowym. W odpowiedzi rząd brytyjski w trosce o dobro kraju i spójność społeczną wydał w 1971 r. *Immigration Act*, ograniczający napływ kolorowych migrantów i falę migracji na mocy łączenia rodzin.

System *gastarbeiterów* najlepiej rozwinął się w Niemczech, które podobnie jak reszta Europy cierpiały na brak rąk do pracy i pozbawione były oparcia w terytoriach zamorskich. Korzystały zatem z naj-

bliższego rezerwuaru taniej siły roboczej, jakim były ubogie wówczas kraje basenu Morza Śródziemnego. W 1955 r. RFN podpisała z Włochami pierwszą umowę dwustronną dotyczącą rekrutacji pracowników¹; później podobne umowy zostały zawarte z Grecją (1960), Hiszpanią (1960) Marokiem, Tunezją oraz Jugosławią (1965). Najdalej idące porozumienie migracyjne podpisano z Turcją w 1961 r.

Bardziej szczegółowa procedura zatrudniania obcokrajowców w Niemczech przedstawiała się następująco: istniało Federalne Biuro Pracy, które odpowiadało za rekrutację nowych pracowników, przeprowadzenie badań, sprawdzenie ich umiejętności itd. Jedynym obciążeniem, jakie spoczywało na pracodawcy, było wniesienie opłaty rekrutacyjnej. Efektem tak zorganizowanej rekrutacji był napływ 1956 r. 90 tys. pracowników zza granicy, w 1965 r. – 1,3 mln, a w 1973 r. – 2 mln (Castles 2000; Castles, Miller 2003).

Narodowy system rekrutacji imigrantów rozwinął się również w pozostałych krajach Europy Zachodniej. We Francji już w 1945 r. powstaje ONI (Organizacja Narodowa ds. Imigrantów), za pośrednictwem której rekrutowani są pracownicy z różnych krajów. Za pośrednictwem tej organizacji we Francji zatrudniano rocznie około 150 tys. osób; korzystali z niej głównie obywatele Hiszpanii.

Oficjalnie ONI była organizacją działająca pod egidą Ministerstwa Pracy i Bezpieczeństwa Społecznego oraz powojennego Ministerstwa Zdrowia Publicznego i Ludności, w praktyce jednak wykazywała daleko idącą autonomię. Jej głównym celem było ponowne zaludnienie Francji, tak aby kraj nie stracił „francuskiego charakteru”. Działania tej organizacji były przede wszystkim skierowane do mieszkańców południa Europy – najpierw do Włochów, a od lat 60. – również do Portugalczyków (Dale, Cole 1999; Castles 2000; Castles, Miller 2003; Geddes 2006).

Mieszkańcy byłych kolonii mogli przybywać do 1960 r. do Francji bez żadnych ograniczeń. Spośród obywateli byłych kolonii szczególnymi przywilejami cieszyli się Algierczycy (Castles 2003). Jednak polityka rządu francuskiego w kwestii osiedlenia nowych pracowników pozostawiała wiele do życzenia: na obrzeżach miast francuskich powstały etniczne getta o wysokich wskaźnikach przestępczości, które do dzisiaj pozostają nierozwiązanym, a nawet nasilającym się problemem społecznym.

Ogółem w latach powojennych rząd francuski podpisał z 16 krajami umowy dwustronne dotyczące zatrudniania imigrantów. Niemniej jednak, jak zauważa Geddes (2006), umowy te w praktyce były legalizacją status quo, tj. podpisano je z państwami, których obywatele już wcześniej przybyli do Francji.

Do 1970 r. 2 mln robotników cudzoziemskich i 690 tys. członków ich rodzin sprowadzonych zostało do Francji. Jednakże przed 1968 r. ONI ogłosiła, iż ponad 80% siły roboczej w ramach systemu rekrutowało się z nielegalnych migrantów z Portugalii i Hiszpanii, uciekających przed dyktaturami w swoich krajach. Przyjeżdżali oni do Francji głównie jako turyści (Castles 2000).

Programy rekrutacji imigrantów stosowano również w Belgii, która podpisała bilateralne kontrakty z krajami Europy Południowej. Na ich podstawie do Belgii przyjechało 60 tys. pracowników, głównie z Włoch. System ten działał do 1963 r. Po jego zniesieniu wielu imigrantów udających się do Belgii w celach zarobkowych podawało się za turystów.

Obywatele dawnych kolonii zasilili również holenderski rynek pracy. Głównymi krajami „wysyłającymi” do Holandii były Indonezja i Surinam. Obywatele Surinamu byli traktowani na równi z Holendrami aż do 1965 r., kiedy to kraj ten ogłosił niepodległość. Oprócz tego Holandia wprowadziła system rekrutacji pracowników analogiczny do niemieckiego. System zatrudniania pracowników sezonowych przyjęła również Szwecja, która na tej podstawie rekrutowała pracowników z Finlandii (Castles, Miler 2003).

Nabór pracowników zza granicy prowadziła również Szwajcaria, z tym że w odróżnieniu od pozostałych krajów europejskich rząd szwajcarski nie tworzył państwowej agencji wyspecjalizowanej w rekrutacji za granicą. Obowiązek wyszukiwania nowych pracowników leżał w gestii pracodawców, natomiast instytucje państwowe odpowiadały za sprawy związane z osiedleniem imigrantów (Casles 2000).

System rekrutacji tymczasowych pracowników funkcjonował również w Austrii. Oparty był na porozumieniu pomiędzy przedstawicielami związków zawodowych i firm. Porozumienie zakładało wspólne ustalanie kwot zatrudnionych. System ten działał w latach 1961–1976 (Dale, Cole 1999).

PROGRAM BRACERO W STANACH ZJEDNOCZONYCH

Po II wojnie światowej masowa migracja do USA rozwinęła się później niż do krajów Europy Zachodniej z powodu restrykcji w polityce migracyjnej wprowadzonych w latach 20. W latach 1951–1960 USA przyjmowały średnio 250 tys. osób rocznie, czyli daleko mniej niż 880 tys. przyjmowanych w latach 1901–1910 (Castles, Miller 2003).

Po drugiej stronie Atlantyku masowy nabór imigrantów do pracy nie był zorganizowany na taką skalę, jak w Europie, niemniej jednak w Stanach Zjednoczonych funkcjonuje opracowany jeszcze w okresie II wojny światowej program *Bracero*, rekrutujący Meksykanów do pracy w rolnictwie. Przyczyną wprowadzenia tego programu był brak rąk do pracy, spowodowany po pierwsze – migracją ze wsi do miast i dynamicznym rozwojem przemysłu, po drugie – włączeniem Stanów Zjednoczonych do działań wojennych w okresie II wojny światowej.

Program regulował kwestie związane z ubezpieczeniem, wyżywieniem i zakwaterowaniem. Był więc dla Meksykanów – bo to oni byli głównymi beneficjentami tego programu – korzystny. Castles (2000) podaje, że do połowy lat 50. skorzystało z niego 500 tys. Meksykanów. Ogółem w ciągu 22 lat funkcjonowania programu *Bracero* zrekrutowano około 5 mln pracowników.

Sprawami związanymi z pobytem *braceros* zajmował się The Extension Service. Jednym z działań tego urzędu była kampania na rzecz przeprowadzenia szkoleń wśród meksykańskich rolników. Jak pisze Dale (1999), farmerzy akceptowali ideę edukacji, ale nie na tyle, żeby osobiście zająć się szkoleniami. Większość z nich nie miała odpowiednich kwalifikacji, aby tłumaczyć dwujęzyczne broszury wydawane przez The Extension Service.

Oficjalnie program *Bracero* został wstrzymany w 1947 r., kiedy to wygasło *Public Law 40* (PL 40), które do tej pory było podstawą do rekrutowania nowych pracowników za granicą. Nowe PL 45 wprowadzało dość istotną zmianę – obciążało pracodawcę kosztami transportu. W efekcie rolnicy ze stanów północnych zaczęli zatrudniać przedstawicieli mniejszości meksykańskiej w USA, natomiast farmerzy ze stanów południowych wciąż rekrutowali robotników rolnych w Meksyku (Gamboa 1999).

Program *Bracero* przetrwał m.in. na skutek działań lobby plantatorów, dla których meksykańscy robotnicy rolni oznaczali większe zyski. Jak podaje Mencacha (1995), na skutek ich działań w 1951 r. rząd amerykański postanowił kontynuować program *Bracero* na czas nieokreślony.

Konsekwencje tego programu były dwojakie: z jednej strony przyczynił się on do obniżenia kosztów pracy i cen żywności, z drugiej jednak – spowodował spadek płac w amerykańskim rolnictwie². Płace meksykańskich robotników rolnych wahały się od 65 centów do 85 centów za godzinę w zależności od stanu; lepiej płacono w Stanach Washington i Oregon, gorzej w Idaho.

W praktyce program *Bracero* funkcjonował do połowy lat 60. (do 1964 r.). Podstawą jego kontynuacji były bilateralne umowy zawierane pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Meksykiem³.

Równoległe z programem *Bracero* trwał napływ nielegalnych imigrantów z Meksyku. Jak pisze Garcia (2002), wielu farmerów wołało zatrudniać nielegalnych imigrantów ze względu na to, że nie chroniło ich żadne prawo regulujące wysokość płacy minimalnej. Sytuacji Meksykanów nie polepszył nawet *Immigration Act* z uwagi na to, że kwota 2 tys. wiz rocznie była zbyt mała w stosunku do liczby meksykańskich imigrantów (por. Champlin, Hake 2006). Ponadto długi proces oczekiwania na wizę zniechęcał Meksykanów, którzy preferowali nielegalny pobyt w Stanach Zjednoczonych i ryzyko deportacji.

Jak podaje Gamboa (1999), w latach 1965–1975 Urząd ds. Imigracji i Naturalizacji deportował około 500 tys. Meksykanów. Nielegalna imigracja z Meksyku stanowiła dla rządu amerykańskiego poważny problem, o czym świadczy wydany z 1986 r. *Immigration Reform and Control Act*, który wprowadzał sankcje dla pracodawców zatrudniających nielegalnych pracowników, dawał amnestię Meksykanom przebywającym nielegalnie na terytorium USA oraz zwiększał środki przeznaczone na kontrolę graniczną. Nowe restrykcje nie zahamowały jednak strumienia migracji zarobkowej z Meksyku.

PODEJŚCIA POLITYK MIGRACYJNYCH KRAJÓW EUROPY ZACHODNIEJ I USA 1945–1973: ŁĄCZENIE RODZIN, KRAJ POCHODZENIA

W amerykańskiej polityce migracyjnej największa zmiana nastąpiła w 1965 r., kiedy to prezydent Lyndon Johnson podpisał *National Immigration Act*.

Jak pisze Briggs (2001, s. 125): *Chociaż technicznie była to długa seria poprawek do ustawy o imigracjach i narodowości z 1952 r. (...) położyła ona kres polityce opartej na kryterium pochodzenia etnicznego, która funkcjonowała przez prawie 40 lat. National Immigration Act uchylał o 13 lat wcześniejszy McCarran Act, który aż 85% z rocznej puli wydawanych wiz przyznawał mieszkańcom Europy i Ameryki Północnej. Na podstawie Hart-Cellar Act (tak nazywano National Immigration Act) 170 tys. wiz przyznano krajom z wschodniej półkuli (20 tys. na kraj) oraz 170 tys. dla krajów z zachodniej półkuli (20 tys. na kraj).*

Poprawka do *National Immigration Act* z 1965 r. spowodowała falę imigracji na bazie łączenia rodzin, głównie z Ameryki Łacińskiej i Azji. W latach 1951–1960 Europejczycy stanowili 53% imigrantów w porównaniu z 40% z Ameryki Łacińskiej i tylko 8% z Azji. W latach 1971–1980 proporcje te wynosiły: 18%, 44% i 35%, a w okresie 1981–1986 odpowiednio: 11%, 38% i 47% (Castles, Miller 2003).

Największa różnica pomiędzy stosunkiem do imigrantów w Europie i w Stanach Zjednoczonych leżała w kwestii reunifikacji rodzin. O ile w Europie usitowano, bezskutecznie na ogół, zakazać tego proceduru, o tyle amerykańska polityka imigracyjna była bardzo przychylna reunifikacji rodzin. Amerykańskie podejście do łączenia rodzin odzwierciedlają kwoty wizowe przyznane na podstawie *National Immigration Act* z 1965 r. – aż 60% z przyznanej puli wiz było przeznaczone dla krewnych obywateli amerykańskich, 6% – dla azylantów i 30% – dla poszukujących pracy (DeLaet 2000).

Z kolei w obrębie polityki europejskiej istotne różnice występują pomiędzy imigrantami z Europy a pracownikami przyjeżdżającymi z byłych kolonii. Przyjazdy mieszkańców basenu Morza Śródziemnego miały charakter zorganizowany – jakkolwiek istniał również oddolny, spontaniczny strumień migracyjny w postaci fałszywych turystów. Drugi typ migracji – to przyjazdy mieszkańców byłych kolonii, którzy początkowo traktowani byli jako obywatele danego kraju na równi z autochtonami. Owi przybysze często byli ofiarami ataków rasistowskich, co w konsekwencji sprawiło, że rządy krajów przyjmujących podejmowały środki zaradcze w postaci ograniczenia napływu imigrantów spoza Europy.

Połowa lat 70. to okres, w którym powojenna prosperita została wstrzymana przez kryzys paliwowy. Recesja niesie ze sobą wzrost bezrobocia i w konsekwencji – spadek zapotrzebowania na rekrutację zagranicznych pracowników. Doprowadziło to do radykalnych zmian w polityce względem imigrantów: niektóre kraje europejskie, takie jak Niemcy i Francja ogłaszają całkowite wstrzymanie imigracji (Castles, Miller 2003).

Warto wspomnieć, że równoległe z ograniczeniami w przyjmowaniu imigrantów spoza Europy dokonywał się proces coraz bardziej swobodnego przepływu osób w obrębie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej.

IMIGRANCI NA ZAMÓWIENIE – ZMIANY W POLITYCE MIGRACYJNEJ W EUROPIE I USA OD KOŃCA LAT 80.⁴

Migranci wysoko i średnio wykwalifikowani w Europie – kanały rekrutacji

Koniec lat 80. przyniósł poważne zmiany na europejskiej scenie politycznej – upadek systemu socjalistycznego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej,

upadek muru berlińskiego, otwarcie granic, bardziej swobodny przepływ ludności. Co więcej, tradycyjne europejskie kraje emigracji – kraje basenu Morza Śródziemnego, Irlandia, a także Finlandia, zaczęły przekształcać się w kraje imigracji.

Tendencją, która zasługuje na szczególne wyróżnienie, jest trend do wprowadzania programów zatrudnienia dla migrantów wysoko wykwalifikowanych. Przykładem takiej polityki może być brytyjski *High Skilled Migrant Program* (HSMP) lub amerykańska wiza H-1B.

W Wielkiej Brytanii wykształceni imigranci (nie zamieszkali na terenie Unii Europejskiej) są zatrudniani w ramach *High Skilled Migrant Program*, który został wprowadzony w 2002 r. (Boswell 2003). HSMP jest podobny do systemów australijskiego i kanadyjskiego i jest oparty na klasyfikacji punktowej. Punkty są przyznawane na podstawie:

- wieku (preferowani są aplikanci powyżej 28 lat);
- poprzednich zarobków;
- doświadczenia zawodowego (gdy imigranci mieszkali już w Wielkiej Brytanii, to liczą się doświadczenia tam zdobyte);
- osiągnięcie w wybranej dziedzinie (w niektórych przypadkach);
- więcej punktów mogą otrzymać aplikanci, których małżonek również posiada wysokie kwalifikacje i doświadczenie zawodowe.

Aby zakwalifikować się do HSMP, należy zdobyć przynajmniej 75 punktów. Program zezwala na pobyt na terenie Anglii do 24 miesięcy, następnie można ubiegać się o jego przedłużenie – maksymalnie na trzy lata.

Częścią HSMP jest tak zwana *MBA provision*, która pozwala na podjęcie pracy na terenie Wielkiej Brytanii absolwentom 50 najlepszych uczelni na świecie związanych z finansami. O wyborze 50 najlepszych programów decydują zarobki absolwentów oraz ich zatrudnienie.

Obok HSMP Wielka Brytania prowadzi również program zatrudniania absolwentów, którzy kształcili się w dziedzinie nauk ścisłych lub technicznych (*Science and Engineering Graduate Scheme* – SEGS). Program ten obejmuje obywateli niezamieszkałych na terenie obszaru Unii Europejskiej, którzy:

- ukończyli studia wyższe w Wielkiej Brytanii i mają zamiar pozostać w niej przez rok;
- ukończyli studia magisterskie lub doktoranckie z dobrym wynikiem;
- będą w stanie sami opłacić koszty swojego utrzymania i nie korzystać z publicznych funduszy;
- mają zamiar pracować przez rok;
- po zakończeniu programu wrócą do rodzinnego kraju.

Podobnym do SEGS jest *International Graduate Scheme*, który umożliwia obywatelom państw nienależącym do Unii Europejskiej, którzy skończyli studia w Wielkiej Brytanii, pozostanie na jej terenie przez rok po ukończeniu studiów, w celu nabycia doświadczenia zawodowego. Warunki jego otrzymania są podobne do SEGS.

Obok programów zatrudnienia przeznaczonych dla migrantów wysoko wykwalifikowanych, Wielka Brytania posiada również wize przeznaczone dla wykwalifikowanych migrantów z krajów rozwijających się, których posiadacze odbywają staże w Wielkiej Brytanii (*Training/Work Experience Programme*).

W przypadku pierwszego programu (*Training*) kandydaci muszą mieć 18–54 lat i zaczynać swoją zawodową karierę. Oferowane zajęcie musi mieć minimalny wymiar 30 godzin tygodniowo. Rodzaj szkolenia, jaki odbywają w Wielkiej Brytanii, musi być niedostępny w ich krajach rodzinnych.

Oba programy są do siebie podobne, jedyną różnicą jest czas, w jakim są realizowane. *Training* trwa trzy lata, natomiast *Work Experience* – rok, z możliwością przedłużenia na dwa lata. Po skończonym szkoleniu uczestnicy programu są zobowiązani do spędzenia przynajmniej dwóch lat poza terytorium Wielkiej Brytanii. Te ograniczenia nie są stosowane w sytuacjach, gdy pracownik przyjechał do Wielkiej Brytanii w ramach wymiany z brytyjską firmą.

Wiele ułatwień dla zatrudniania wysoko wykwalifikowanych cudzoziemców wprowadziły również inne kraje UE. W Niemczech nowe prawo dotyczące zatrudniania imigrantów zostało wydane w 2004 r. Prawo to przede wszystkim zachęca imigrantów, którzy planują założyć własne firmy, do osiedlenia się na terenie Niemiec. Tymczasowe pozwolenia na pobyt są przyznawane tym spośród migrantów, którzy zainwestowali przynajmniej milion euro i stworzyli 10 nowych miejsc pracy. Ponadto, jak pisze Boswell (2003), w 2000 r. Niemcy wprowadziły na wzór amerykański „zieloną kartę” dla informatyków (7,5 tys. wiz rocznie).

Również Irlandia wprowadziła *Third Level Graduate Scheme* – skierowany do absolwentów studiów magisterskich i doktoranckich, który pozwala na przedłużenie pobytu na terenie Irlandii o 6 miesięcy. W tym czasie osoba korzystająca z *Third Level Graduate Scheme* może podjąć pracę (maksymalnie 40 godzin tygodniowo) bez konieczności ubiegania się o przedłużenie. Po tym okresie istnieje możliwość ubiegania się o „zieloną kartę”.

W państwach UE funkcjonują następujące programy zatrudnienia przeznaczone dla imigrantów spoza UE:

- pozwolenia na transfer między oddziałami firmy – podobnie jak amerykańska wiza typu L-1;
- „zielone karty” dla pracowników wykwalifikowanych (funkcjonują w 10 krajach UE);
- unijna „niebieska karta” wydawana dla pracowników, którzy mają już „zieloną kartę” – daje prawo do przemieszczania się pomiędzy państwami unijnymi; liczba przyznanych niebieskich kart może zależeć jednak od lokalnych warunków;
- przyspieszone pozwolenia na pracę (*easy work permits*);
- wize przeznaczone dla sektorów gospodarki, w których podaż pracy jest niska; ten rodzaj wiz jest podobny do przyspieszonych pozwoleń na pracę, ale obecnie kraje europejskie odchodzą od niego na rzecz bardziej uproszczonych „zielonych kart”.

Prawo swobodnego przepływu osób obowiązuje w całej UE, jednak nowi członkowie (dotyczy to zarówno państw przyjętych w 2004 r., jak i w 2007) wciąż napotykać ograniczenia.

Migranci wysoko i średnio wykwalifikowani w USA – kanały rekrutacji

Rocznie rząd amerykański wydaje 65 tys. wiz H-1B. O wizę typu H-1B mogą ubiegać się jedynie osoby z się wykształceniem wyższym, pracujące w branżach o „szczególnym znaczeniu dla amerykańskiej gospo-

darki”. Są to branże: IT, finanse, inżynieria, biotechnologia, medycyna i prawo. Wiza H-1B jest wydawana na trzy lata, jednak może być przedłużona maksymalnie na 6 lat. Co więcej, jej posiadacz może ubiegać się o „zieloną kartę”⁵, gwarantującą prawo do stałego pobytu na terenie Stanów Zjednoczonych. Niemniej jednak w tym wypadku warunkiem jest zgoda pracodawcy na częściowe sfinansowanie kosztów.

Na początku naszego stulecia, po wydarzeniach z 11 września 2001 r., zanotowano wyraźny spadek w rocznej kwocie wydawanych wiz typu H-1B. W 2001 r. wynosiła ona 201100, w 2002 r. liczba ta była niemal o połowę mniejsza (103 600 wiz), w 2003 r. odnotowano niewielki spadek o 100 wiz rocznie, natomiast w 2004 r. kwota wydawanych wiz typu H-1B wyniosła 65 tys.

Od 2005 r. Stany Zjednoczone wprowadziły dodatkowy *Omnibus Appropriations Act*, na podstawie którego przyznano rocznie 20 tys. wiz pracowniczych dla cudzoziemców, którzy ukończyli amerykańskie uczelnie w stopniu magistra lub wyższym.

Warto podkreślić, iż kongres amerykański prowadził również działania mające na celu ograniczenie napływu pracowników wysoko wykwalifikowanych z zewnątrz – m.in. poprzez wprowadzenie opłat za zatrudnianie pracowników zza granicy. Początkowo (w 1998 r.) opłata ta wynosiła 500 dolarów, później została podniesiona do 1000 dolarów.

Obok wize typu H-1B Stany Zjednoczone prowadzą inne programy zatrudniania wysoko wykwalifikowanych pracowników. Część z nich powstała na podstawie umów bilateralnych dotyczących wolnego handlu (*Free Trade Act*), których sygnatariuszami były między innymi Chile i Australia.

Obok wyżej wymienionych wiz dla wysoko wykwalifikowanych pracowników, dostępna jest również wiza typu L-1, obejmująca transfer pracowników firmy posiadającej oddziały w wielu krajach. Rząd amerykański wydaje również wize typu O, przeznaczone dla imigrantów wykazujących się wybitnymi osiągnięciami w dziedzinach nauki, sztuki, sportu etc.

Stany Zjednoczone pozostały krajem, w którym głównym czynnikiem decydującym o przyjęciu imigranta jest pokrewieństwo z osobami zamieszkałymi na terenie USA. Niemniej jednak *Immigration Act* z 1990 r. wprowadził pewne modyfikacje do tego systemu, a mianowicie możliwość wydawania 140 tys. wiz pracowniczych. Ponadto w dokumencie tym zaznaczano, że preferowani będą pracownicy o wysokich kwalifikacjach bądź też osoby wybitnie uzdolnione (DeLaere 2000; Anticol i in. 2003).

POZOSTAŁE PROGRAMY ZATRUDNIENIA CUDZOZIEMCÓW W EUROPIE I W USA

Pozostałe programy zatrudniania cudzoziemców w Unii Europejskiej to:

1) *Working Holiday* – programy z reguły adresowane do młodych osób pozwalające na pracę wakacyjną;

2) *Vander Elst wiza* – wiza przeznaczona dla pracowników sektora usługowego, którzy dostali zlecenie w Holandii; wydawana jest na maksymalnie 6 miesięcy;

3) „zielone karty”, które oprócz Wielkiej Brytanii i Niemiec obowiązują również w Irlandii, gdzie wydawane są imigrantom ubiegającym się o zatrudnienie w sektorach o niskiej podaży pracy;

4) *Agricultural Workers Scheme* – funkcjonuje w Wielkiej Brytanii; od 2008 r. przeznaczony będzie wyłącznie dla obywateli Rumunii i Bułgarii; program zezwala na pracę na farmach na terenie Wielkiej Brytanii przez okres maksymalnie 6 miesięcy, dodatkowo nakłada na farmerów obowiązek zakwaterowania pracowników; kwota na 2007 r. wyniosła 16 200.

Oprócz wyżej wymienionych programów niektóre kraje europejskie zatrudniają imigrantów na podstawie umów bilateralnych z wybranymi krajami. Hiszpania podpisała tego rodzaju umowy z Marokiem (1999) oraz z niektórymi państwami Ameryki Łacińskiej (Dominikana, Ekwador, Kolumbia). W latach 90. wiele krajów europejskich podpisywało również takie umowy z krajami Europy Środkowej i Wschodniej (np. Niemcy z Polską i Bułgarią) etc. (Cholewiński 1997).

Programy zatrudnienia cudzoziemców w USA to rekrutacja głównie na podstawie wizego typu H-2B i H-2A. Programy te wymagają negocjacji z Departamentem Pracy (DOL). Pracodawca musi udowodnić, że nie ma pracowników ze Stanów Zjednoczonych, których mógłby zatrudnić na tym stanowisku. Jeżeli Departament Pracy przychylnie rozpatrzy prośbę, wydawany jest odpowiedni certyfikat. W przypadku wizego typu H-1B taka procedura nie jest wymagana, wystarczy jedynie zaświadczenie od pracodawcy, że potrzebuje tego rodzaju pracowników. Dodatkowe działania są uruchamiane tylko w przypadku, gdy pracodawca otrzymuje skargi.

Wiza H-2B przeznaczona jest dla pracowników niezatrudnionych w rolnictwie. Natomiast wiza H-2A dotyczy imigrantów ubiegających się o pracę w sektorze rolniczym. Daje możliwość pracy na terenie USA przez kilka miesięcy. Pracodawca zobowiązany jest do zakwaterowania pracowników.

Polityka rządu USA jest generalnie ukierunkowana na wspieranie imigracji, choć napływ imigrantów z różnych części świata jest nierównomierny. Dlatego w 1990 r. w ramach reform prawa imigracyjnego (*Immigration Reform Act*) Kongres USA uchwalił *Diversity Visa Program*, który znany jest w świecie jako „Loteria o zieloną kartę” (*Green Card Lottery*) lub loteria wizowa. Jednym z celów tego programu jest zwiększenie różnorodności populacji USA, a tym samym pomoc w napływie nowych pomysłów i idei. Loteria umożliwia także bardziej równomierny nabór kandydatów z różnych krajów przy równoczesnym ograniczeniu działań administracyjnych. Co roku w loterii wizowej wybranych zostaje 50 tys. osób, które otrzymają „zieloną kartę”. Zwycięzcy loterii wybierani są przez losowanie komputerowe, w którym uczestniczą zainteresowani z sześciu regionów świata. O zwycięstwie decyduje przypadek. Wiza oznaczona jest skrótem DV (*Diversity Visa*) i datą z rokiem, który oznacza rok podatkowy, w którym przyspina się wizego.

Wybrane pozostałe rodzaje wiz to:

- wiza P dla osób związanych z szeroko rozumianym przemysłem rozrywkowym (artyści, sportowcy etc.);
- studencka wiza J-1 umożliwiająca pracę w okresie wakacyjnym w ramach programów, takich jak np. *Work and Travel*; umożliwiała ona pracę (do 30 godzin tygodniowo) osobom przebywającym na różnego rodzaju stażach bądź stypendiach.

Ponadto Stany Zjednoczone co roku przyznają też pewną liczbę zezwoleń na pobyt stały dla pracowników zagranicznych na podstawie *Immigration Act*

z 1965 r. Istnieje kilka kategorii tego rodzaju pozwoleń (Bray 2006):

- EB 1 – dla pracowników wybitnie utalentowanych;
- EB 2 – dla tych, którzy nie spełniają wszystkich kryteriów z pierwszej kategorii i posiadają doświadczenie zawodowe;
- EB 3 – dla pracowników z dyplomem licencjata, którzy mają przynajmniej dwuletnie doświadczenie zawodowe;
- EB 4 – dla księży, kapłanów itd.

POLITYKI PAŃSTW UE-15 WOBEC PRACOWNIKÓW Z NOWYCH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UBIEGAJĄCYCH SIĘ O PRACĘ W UE-15

Zarządzanie zewnętrznymi przyptywami migracyjnymi wydaje się podobne po obu stronach Atlantyku. Jednak zarządzanie migracją pracowniczą wewnętrzną jest inne w UE i USA. W Stanach Zjednoczonych, które są dobrze ustrukturyzowaną federacją, nie ma żadnych przeszkód prawnych w swobodzie przepływu imigrantów pomiędzy poszczególnymi stanami. Natomiast na terenie UE swoboda przepływu pracowników pochodzących z krajów unijnych to nadal brakujący element spójnej polityki migracyjnej.

Tak więc obywatele państw przyjętych do UE po 2004 r. ubiegający się o pracę w Austrii, Belgii, Francji, Danii, Luksemburgu i w Niemczech są traktowani tak samo, jak obywatele państw nienależących do Unii Europejskiej i obowiązuje ich taka sama procedura. We wszystkich wymienionych państwach wygląda ona podobnie: o pozwolenie na pracę występuje pracodawca, który musi udowodnić, że nie znalazł obywatela własnego kraju na dane stanowisko, ponadto warunki pracy i płaca nie mogą odbiegać od standardów przyjętych w danym kraju.

Od tych ograniczeń są pewne wyjątki, przy czym występują ciągle zmiany przepisów dyktowanych sytuacją na rynkach pracy bądź fluktuacjami politycznymi.

W ostatnich latach pojawił się ważny twórca programów migracyjnych, a mianowicie firmy, międzynarodowe korporacje, które prowadzą często swoją własną politykę naboru pracowników.

Transnarodowe korporacje (*Transnational Corporations* – TNCs) to przedsiębiorstwa, które podejmują bezpośrednio inwestycje zagraniczne, posiadają lub kontrolują swój majątek w więcej niż w jednym państwie, wytwarzają dobra lub usługi poza państwem swojego pochodzenia, lub uczestniczą w produkcji międzynarodowej (Biersteker 1978).

Migracje członków zarządów międzynarodowych korporacji można opisać w następujący sposób: (...) *wędrowni tych osób są podporządkowane specyficznym strategiom (m.in. polityce kadrowej) korporacji i są w dużej mierze autonomiczne w stosunku do uregulowań prawnych (o charakterze powszechnym) państw docelowych, a nawet niekiedy uprzywilejowane względem innych migracji* (Okólski, Koryś 2004, s. 16).

Inny przykład dotyczy rekrutacji pracowników niższego szczebla. Ilustracją niezależnej od państwa polityki może być działalność szwedzkiej firmy zatrudniającej pracowników z Indii jako „stażystów”. Oficjalnie informatycy hinduscy jako stażyści zarabiają 10% pensji szwedzkich informatyków. W praktyce w ramach stażu, jaki odbywają, wykonują te same obowiązki, co szwedzcy informatycy (Delick 2005).

ZAKOŃCZENIE

Wiele stereotypów dotyczących migracji ma swoje korzenie w postrzeganiu odpływów i przyływów ludnościowych jako migracji osiedleńczych. Emblematyczna sylwetka migranta z przełomu XIX i XX wieku to Europejczyk pokonujący Atlantyk w poszukiwaniu lepszego życia. Nigdy nie miał już powrócić do swojej ojczyzny. Dlatego też ciągle używane są stereotypy na temat migracji; mówimy więc albo o „exodusie” (w przypadku państw wysyłających) bądź o „zalewie” (w przypadku państw przyjmujących).

Region Europy Środkowej to region, w którym ruchy migracyjne o charakterze cyrkulacyjnym pojawiły się w bardzo dużym natężeniu w latach 90. To zarazem region, który po rozszerzeniu UE doświadczył gwałtownego odpływu pracowników i w konsekwencji niedoborów siły roboczej. Otwarty pozostaje problem co zrobić, aby wraz z wejściem nowych państw członkowskich w strefę Schengen udało się utrzymać wahałowy, cyrkulacyjny charakter migracji ze strony wschodnich sąsiadów, nieprzekształcających ich w ruchy migracyjne o nieuregulowanym statusie (tj. nielegalny napływ bądź nielegalne przedłużanie pobytu).

Region Europy Środkowej, a zwłaszcza Polska, potrzebuje nowych rozwiązań dotyczących polityki migracyjnej, przede wszystkim w dziedzinie zatrudniania obcokrajowców. Mamy nadzieję, iż przedstawiony przegląd procesów migracyjnych pomoże wypracować nowe rozwiązania w strategiach polityki migracyjnej dotyczącej zatrudnienia w Europie Środkowo-Wschodniej, a zwłaszcza w Polsce.

- ¹ Należy zaznaczyć, iż zorganizowana rekrutacja pracowników do Niemiec prowadzona na terenie Włoch pojawiła się już wcześniej (w 1953 r.) i była prowadzona przez Ligę Rolników z Badenii – Wirtembergii.
- ² *Braceros* byli rekrutowani przede wszystkim do pracy w rolnictwie, ale ich zatrudnienie nie ograniczało się wyłącznie do tej branży; meksykańscy pracownicy byli też zatrudniani przy budowie kolei; por. (Driscoll 1999).
- ³ W 2000 r. prezydent George W. Bush zaproponował wznowienie programu *Bracero*, ale ta idea wywołała duże kontrowersje. Debata nad nowym programem sezonowego zatrudnienia Meksykanów wciąż trwa po drugiej stronie Atlantyku.
- ⁴ Dane przedstawione w tej części artykułu pochodzą w większości z portali internetowych: www.europa.eu, www.workingintheuk.gov.uk, www.workpermit.com, www.prawoimigracyjneusa.com, www.greencard.com oraz z rocznych raportów OECD z lat 2003 i 2005 dotyczących trendów w międzynarodowych migracjach.
- ⁵ „Zielona karta” (*Green Card*) – to nazwa przyjęta na oznaczenie wiz imigracyjnych do USA. Jej posiadacz uzyskuje prawo stałego pobytu w USA i większość innych praw, jakie ma obywatel USA, w zasadzie oprócz czynnego i biernego prawa wyborczego. Może w USA mieszkać, pracować, studiować, swobodnie się przemieszczać, swobodnie z USA wyjechać i znów wjechać bez konieczności uzyskiwania kolejnych wiz. Ma prawo bezwizowego wjazdu do krajów, z którymi USA zawarło odpowiednie umowy (dotyczy to ponad 100 krajów). Posiadacz „zielonej karty” uzyskuje prawo do opieki socjalnej, zdrowotnej, do kształcenia się oraz innych świadczeń na warunkach dostępnych dla obywateli USA. Ma prawo być poręczycielem dla swoich krewnych, którzy wystąpią o pobyt stały w USA. „Zieloną kartę” wydaje się na czas nieokreślony.

Aby nie przepadła, wystarczy, by jej posiadacz przebywał w USA przez określony czas. Po pięciu latach od udzielenia „zielonej karty” jej posiadacz może wystąpić o przyznanie obywatelstwa USA (www.greencard.com).

LITERATURA

- Antecol H., Cobb-Clark D.A., Trejo S.J. (2000), *Immigration Policy and the Skills of Immigrants to Australia, Canada, and the United States*, „Journal of Human Resources”, vol. 38, issue 1.
- Biersteker T.J. (1978), *Distortion or Development? Contending Perspectives on the Multinational Corporation*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Boswell Ch. (2003), *European immigration policies in flux: changing patterns of inclusion and exclusion*, Ames-Boston-Copenhagen-Edinburgh-Berlin-Oxford-Shanghai-Singapore-Melbourne-Tokyo: Blackwell.
- Briggs V. (2001), *Immigration and American Unionism*, Cornell University Press.
- Bray I. (2006), *Become a US citizen: a guide to law, exam and interview*, Berkeley: Nolo.
- Castles M. (2000), *Globalization and ethnicity: from migrant worker to transnational citizen*, London: Sage.
- Castles M., Miller M. (2003), *The age of migration*, Basingstoke: Macmillan.
- Champlin D., Hake E. (2006), *Immigration as Industrial Strategy in American meatpacking*, „Review of Political Economy”, vol. 18, nr 1.
- Cholewiński R. (1997), *Migrant workers in International Human rights: Their Protection in Countries of Employment*: Oxford: Oxford Press.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: The Global Approach to Migration one Year on: Towards a comprehensive European Migration Policy* (2006), Brussels, 30.1., COM(2006) 735 final.
- Dale G., Cole M. (1999), *The European Union and migrant labour*, Oxford – Gordonsville.
- Delick A. (2005), *Największy problem Unii*, „Krytyka Polityczna” nr 9(10).
- DeLaet D. (200), *US immigration policy in the age of rights*, Westport: Greenwood.
- Driscoll, M. (1999), *Bracero Program*.
- Gamboa E. (1999), *Mexican Labor and World War II: braceros in the Pacific Northwest, 1942–1947*, Washington: The Washington University Press.
- Garcia A. (2002) *The Mexican Americans*, Westport: Greenwood Press.
- Geddes, A. (2003) *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, London: Sage.
- Hugo G. (2004), *Circular Migration: Keeping Development Rolling?* Migration Information Source.
- Menchaca M. (1995), *The Mexican Outsiders: A community history of marginalization and discrimination in California*, Austin: The University of Texas Press.
- OECD (2003), *Trends in International Migration*, Annual Report.
- OECD (2005), *Trends in International Migration*, Annual Report.
- Okólski M., Koryś P. (2004), *Czas globalnych migracji, mobilność międzynarodowa w perspektywie globalizacji*, Prace Migracyjne nr 8, Warszawa: Instytut Studiów Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego.

STRONY INTERNETOWE

- www.europa.eu (strona dostępna w różnych wersjach językowych)
- www.workingintheuk.gov.uk
- www.workpermit.com
- www.greencard.com
- www.prawoimigracyjneusa.com

SUMMARY

Authors of his paper describe temporary workers schemes in Western Europe and US since 1945 till present. They also analyse migration policies of the regions in question in the context of labour migration. This paper should serve as an document for all those who are in charge of migration law. It should especially serve as an background paper for those policy makers in CEE region, who while creating the law would like to avoid mistakes and, learn lessons form countries with much longer than Poland immigration history.