

Viesstrādnieki - Latvijas 3i (iespējas, ieguvumi un intereses)

Ivars Indāns, Dr.demogr.

Latvijas pievienošanās Eiropas Savienībai (ES) ir bijis ārpolitiski un iekšpolitiski nozīmīgākais notikums kopš valstiskās neatkarības atjaunošanas. Latvijas līdzdalība ES ir mainījusi un ietekmējusi valsts ekonomisko, sociālo un iekšpolitisko attīstību. Viens no redzamākajiem ES veicinātiem fenomeniem ir brīva darbaspēka kustība, kas Latvijas gadījumā nozīmēja strauju ietekmi uz demogrāfisko situāciju, proti, starptautiskās migrācijas neprognozēti augstu pieaugumu. Masveida emigrācijas rezultātā Latvija ir zaudējusi ap 200 tūkstošiem iedzīvotāju aktīvā darbaspēka reproduktīvajā vecumā. Ņemot vērā zemos dzimstības rādītājus, emigrācija veicina Latvijas depopulāciju. Kopš 2008.gada Latvijā vissmagāk skāra globālā ekonomiskā finanšu krīze, kas pastiprināja emigrācijas tendences. Latvijai masveidīgi zaudējot darbaspēku, ilgtermiņā būs arvien sarežģītāk nodrošināt IKP izaugsmi, kas pakāpeniski atsākusies 2010. gadā uz eksportspējīgo nozaru rēķina. Ekonomiskā situācija diktē nepieciešamību izstrādāt migrācijas politiku, kas līdz šim savos pamatos ir veidota laika periodā līdz Latvijas iestāšanās ES. Latvijas iedzīvotāju depopulācija un negatīvie migrācijas rādītāji neizbēgami izvirza jautājumu par darbaspēka piesaisti no ārzemēm.

Starptautiskās migrācijas likumsakarības un ES politikas attīstība

Veidojot Latvijas migrācijas politiku, ir svarīgi ņemt vērā faktoros, kas rodas sociālās dinamikas un migrācijas procesu rezultātā, kas ir saistīti ar globalizāciju, un kas ir vienlaicīgi atkarīgi no politiskās vides un sabiedrisko procesu ietekmes. No ideoloģiskā viedokļa raugoties, pastāv divas pretējas pieejas. Liberāli uzskata, ka starptautiskā migrācija ir pozitīva migrantu (uzlabo dzīves kvalitāti), saņēmējvalstu (pieaug nodokļu apgrozījums) un izcelsmes valstu (migrantu naudas pārvedumi veicina attīstību) interesēm. Nacionālkonservatīvā pieeja balstās uz pieņēmumiem, ka starptautiskā migrācija pasliktina lielākās daļas migrantu stāvokli (sociālā diskriminācija), saņēmējvalstis cieš no sociālo izmaksu un sabiedrības segregācijas, savukārt izcelsmes valstis zaudē darbaspēku un cilvēkresursus, tādējādi palielinot nabadzības riskus.

Pēdējās dekādes liecina, ka starptautiskā atkarība un globalizācija stimulē liberālo pieeju, kas balstās uz ekonomiskiem ieguvumiem. To nosaka valsts lomas mazināšanās starptautiskās migrācijas procesu pārvaldībā, tomēr nacionālo valstu valdību un starptautisko organizāciju politika joprojām var būt migrāciju ietekmējošs faktors. Imigrācijas politikas efektivitāti raksturo sekojoši rādītāji un kritēriji, kas ir saistoši abām minētajām pieejām: ekonomiskā ietekme, sociālā integrācija, politiskā integrācija, ietekme uz demogrāfiju, sociālā diskriminācija, ieguldījums cilvēkresursos, fiskālais efekts, ietekme uz IKP izaugsmi, nelegālā migrācija.

Vairums ES dalībvalstu migrāciju ir iekļāvušas stratēģijā, lai nākotnē risinātu darbaspēka trūkuma problēmu. Tomēr atšķirīga ir pieeja, cik lielā mērā migrācija tiek uzskatīta par vēlamu stratēģisku rīku darbaspēka vajadzību risināšanai. Analizējot ES valstu migrācijas politiku, var secināt, ka aizvien vairāk dalībvalstu izstrādā un īsteno uz ekonomikas ieguvumiem balstītu migrācijas politiku, īpaši cīnoties par augsti kvalificēta darbaspēka un ārvalstu studentu piesaisti. Šīs Eiropas valstu tendences atspoguļojas arī ES politikas un tiesību attīstībā. Lai gan ES dalībvalstīs tiek īstenoti dažādi migrācijas pārvaldības modeļi, tomēr pēc ekonomiskās krīzes arvien vairāk valstu izstrādā selektīvas migrācijas politikas pieejas, lai veicinātu ekonomisko konkurētspēju globālajos tirgos.

Latvijas imigrācijas politikas analīze

Analizējot Latvijas imigrācijas politiku, ir jāņem vērā teorētiskais uzstādījums par politikas mērķiem. Divi uzskati ir bijuši īpaši nozīmīgi migrācijas politikas veidošanā. Viens no tiem ir ekonomiskais uzskats tirgus uzvedībā, kas bāzēts uz neoklasiskajām izmaksu – ieguvumu kalkulācijām: cilvēki pārvietojas, ja tas maksimizē viņu pašu individuālo labumu (lielākoties caur augstākiem ienākumiem), un pārtrauc pārcelties vai pat atgriežas atpakaļ, ja izmaksu – ieguvumu vienādojumi mainās. Pozitīvā pieeja balstās uz centieniem iesaistīt ārējos faktorus, tai skaitā iebraucējus, un izmantot ekonomiskajai attīstībai. Otrs ir birokrātiskais uzskats, kas regulē viņu uzņemšanu un rezidēšanu, efektīvi veidojot kopējo uzvedību. Negatīvā pieeja ir vērsta uz migrācijas ierobežošanu un kontroli.

Latvijai nav ekonomiskās migrācijas stratēģijas. Latvijā līdz šim ir dominējusi birokrātiski regulējošā pieeja migrācijas jautājumiem. Darbaspēka uzņemšanas kārtība no trešajām valstīm ir administratīvi un finansiāli reglamentēta. Līdz ar to Latvijā ieceļojušo ārvalstu darba ņēmēju skaits ir nenozīmīgs, lai gan tam ir tendence palielināties. Viens no imigrācijas riskiem Latvijas apstākļos ir tas, ka atvieglota viesstrādnieku piesaistīšana var nozīmēt, ka darba devējiem samazināsies motivācija paaugstināt produktivitāti, uzlabot darba apstākļus un sociālo garantiju sistēmu. Varētu būt nelabvēlīgs iespaids uz vietējā darba tirgus attīstību, jo darba devēji labprātīgāk piesaistīs lēto darbaspēku no trešajām valstīm, bez tam būs nepieciešams investēt līdzekļus viesstrādnieku integrācijai, kā arī netiks veicināta emigrējušo Latvijas iedzīvotāju atgriešanās Latvijā.

2012. gadā autora veiktās aptaujas¹ rezultātā iegūtie dati liecina, ka kopumā pašreizējā Latvijas imigrācijas politika neatbilst uzņēmēju vairākuma interesēm. 49,1% uzņēmēju visās tautsaimniecības nozarēs neatkarīgi no darbinieku skaita, finanšu apgrozījuma apjomiem un ģeogrāfiskās atrašanās vietas uzskata, ka pašreizējā Latvijas imigrācijas (t.i. darbaspēka piesaistes) politika nemaz vai drīzāk neatbilst uzņēmēju interesēm. No visu aptaujāto uzņēmēju kopskaita tikai 14,8% uzskata, ka valsts imigrācijas politika atbilst uzņēmēju interesēm. Tas pamato nepieciešamību mainīt imigrācijas politiku atbilstoši specifisku nozaru atsevišķu uzņēmumu interesēm, īpaši attiecībā uz eksportspējīgāko uzņēmumu stiprināšanu un attīstību. Kritiski vērtējams ir fakts, ka ražošanas un pakalpojumu nozares uzņēmumi salīdzinoši viskritiskāk vērtē pašreizējo imigrācijas politiku. Ražošanas nozares uzņēmumiem ir pieaugošs un būtisks īpatsvars Latvijas eksporta struktūrā, kas ietekmē IKP izaugsmes kopējos rādītājus.

Tāpat, salīdzinot uzņēmumus pēc to darbinieku skaita, redzams, ka uzņēmumos no 50-249 un no 250 un vairāk darbinieku 38,4% atzīst imigrācijas politikas pilnīgu un 50,5% daļēju neatbilstību uzņēmumu interesēm. Darbinieku skaita ziņā lielākie Latvijas uzņēmumi ir īpaši nozīmīgi, jo to ekonomiskās aktivitātes apjomi vistiešākajā veidā ietekmē IKP lielumu. Domājot arī par ārvalstu investīciju piesaistīšanu un jaunu uzņēmumu veidošanu, liberāla imigrācijas politika var būtiski vairot lielo starptautisko uzņēmumu interesi investēt Latvijā.

¹ Lai noskaidrotu uzņēmēju viedokli, autors sadarbībā ar tirgus un sociālo pētījumu firmu SKDS 2012. gada martā veica 750 uzņēmumu vadītāju aptauju. Izlases metode bija kvotu izlase no CSP datu bāzes un publiski pieejamām uzņēmumu datu bāzēm. Aptaujā tiek realizēta vairāku pakāpju kvotu izlase, ievērojot uzņēmumu dalījumu pēc NACE kodiem. Aptaujas veikšanas metodes bija CATI (telefonintervijas), CAWI (interneta aptauja). Aptaujas mērķa grupas lielums bija proporcionāls nozares (pēc NACE koda) ieguldījumam Latvijas iekšzemes kopprodukta veidošanā. Iegūtie dati tika svērti atbilstoši CSP statistikai par Latvijas uzņēmumu sadalījumu pēc darbinieku skaita uzņēmumā un nozares, un pēc uzņēmuma finansiālā apgrozījuma pēdējā finanšu gada laikā. Visi uzņēmumi atbilstoši to apgrozījuma lielumam ir sadalīti piecās līdzīgās grupās – kvintilēs; 1. kvintile aptver uzņēmumus ar zemāko apgrozījumu, bet 5. kvintile – uzņēmumus ar augstāko apgrozījumu.

Aptaujas dati liecina, ka, neatkarīgi no uzņēmuma gada finanšu apgrozījuma, vairākums uzskata, ka pašreizējā Latvijas imigrācijas politika nemaz (38,3%) vai daļēji (53,4%) neatbilst uzņēmēju interesēm. Tas ir raksturīgi gan uzņēmumiem ar salīdzinoši nelielu gada apgrozījumu, gan uzņēmumiem ar vislielāko apgrozījumu. Finanšu apgrozījuma ziņā lielākie uzņēmumi ir nozīmīgi, jo to ekonomiskās aktivitātes apjomi visvairāk un salīdzinoši ātrāk ietekmē IKP lielumu un izaugsmi.

Vai, Jūsaprāt, pašreizējā Latvijas imigrācijas (t.i. darbaspēka piesaistes) politika atbilst uzņēmēju interesēm?

		Pilnībā atbilst	Drīzāk atbilst	Drīzāk neatbilst	Nemaz neatbilst	Grūti pateikt
		Rindu %	Rindu %	Rindu %	Rindu %	Rindu %
Visi respondenti		2.8	12.0	27.3	21.8	36.1
Nozare	Ražošana	2.0	12.3	29.5	19.5	36.7
	Tirdzniecība	3.4	11.0	25.6	23.6	36.4
	Būvniecība	6.7	15.5	20.4	28.2	29.1
	Pakalpojumi	1.9	12.0	29.0	20.1	37.0
Darbinieku skaits uzņēmumā	1 - 9 darbinieki	2.9	11.7	26.9	22.5	36.0
	10 - 49 darbinieki	2.5	13.0	30.7	16.8	37.0
	50 - 249 darbinieki	1.4	16.9	21.7	24.1	35.8
	250 un vairāk darbinieki		22.7	28.8	14.3	34.1
Uzņēmuma gada apgrozījums	1. kvintile (līdz Ls 25 000)	2.2	18.6	28.3	18.1	32.8
	2. kvintile (Ls 25 001 - 90 000)	6.3	13.6	25.3	22.6	32.2
	3. kvintile (Ls 90 001 - 250 000)	.8	7.0	30.5	25.7	36.1
	4. kvintile (Ls 250 001 - 1 000 000)	2.3	13.3	30.0	15.0	39.4
	5. kvintile (Ls 1 000 001 un vairāk)		23.8	23.4	23.3	29.5
	Grūti pateikt/ nevēlas atbildēt	2.7	7.0	25.6	23.2	41.4
Reģions	Rīga	2.7	13.8	26.6	24.6	32.3
	Pierīga	3.7	8.4	32.2	16.9	38.8
	Vidzeme	4.8	10.7	26.0	16.1	42.3

	Kurzeme	1.5	17.0	27.0	11.8	42.7
	Zemgale	3.1	10.3	21.9	26.2	38.5
	Latgale		5.1	31.6	30.7	32.6
Apdzīvota vieta						
	Rīga	2.5	13.2	26.8	25.2	32.2
	Cita pilsēta	3.9	11.0	27.5	19.9	37.7
	Lauki	.8	10.5	28.1	15.2	45.5

Bāze: visi respondenti, n=750

Līdz šim Latvijā ir izteikti dominējusi ierobežojošā imigrācijas politikas pieeja, kas nosaka valsts administratīvi finansiālu regulāciju, lai aizsargātu vietējo darba tirgu. Šai pieejai ir ievērojams sabiedrības atbalsts, kas politikas realizācijai ir būtisks nosacījums. Līdzšinējie centieni veidot ekonomiskās migrācijas stratēģiju nav bijuši veiksmīgi. Pēc finanšu krīzes valdības prioritāte ir bijusi bezdarba mazināšana, tātad nodarbinātības politika ir bijusi vērsta uz iekšējo resursu izmantošanu. Tomēr pēdējo gadu tendences atklāj arvien lielāku darbaspēka resursu trūkumu, īpaši uzņēmumos, kas nodarbina augsti kvalificēto darbaspēku. Demogrāfiskā situācija ļauj prognozēt, ka ap 2017. gadu darbaspēka trūkums skars arvien vairāk nozares, neraugoties uz strukturālo bezdarba problēmu. Pašreizējā darba tirgus testa modelis nenodrošina ekonomiskās intereses – palielināt IKP izaugsmi. Šajā kontekstā ir būtiski veicināt ārvalstu augsti kvalificētā darbaspēka piesaisti, kas sekmētu ne vien IKP izaugsmi, bet ilgtermiņā uzlabotu sociālās apdrošināšanas sistēmas ilgtspēju. Latvijai, cīnoties konkurences apstākļos (arvien vairāk ES dalībvalstu ir izstrādājušas ekonomiskās migrācijas stratēģijas) par ārvalstu augsti kvalificēto darbaspēku, ir svarīgi atbalstīt politiku, kas vērsta uz augstākās izglītības internacionalizāciju. Latvijas uzņēmumu aptauja liecina par kritisku attieksmi pret pašreizējo imigrācijas politiku. No uzņēmumu un nozaru attīstības viedokļa raugoties, selektīvai imigrācijas politikai būtu vairāk ekonomisko priekšrocību.

Latvijas intereses

ES kontekstā Latvijas interesēs ir lēmumu pieņemšanas starpvaldību pieeja, kas balstās uz iespējamiem kompromisiem, par kuriem spēj vienoties dalībvalstu valdības, lai nodrošinātu funkcionēt spējīgu ES interešu nodrošināšanu². ES nākotne migrācijas jomā ir atkarīga no diviem pamatscenārijiem, kur ekonomiskās attīstības intereses vai nu dominē pār vērtību sadursmēm, vai pakļaujas tām. Ārējā pasaules vide var būtiski ietekmēt migrācijas politikas veidošanas tempus. ES attīstība ir atkarīga no tā, kā dalībvalstis, risinot ekonomiskos jautājumus, spēs kontrolēt legālo migrāciju, kādā veidā trešo valstu pilsoņi tiks integrēti, lai mazinātu sociālās diskriminācijas draudus, kā veicināt demogrāfiskās situācijas izmaiņas, lai varētu vairāk paļauties uz vietējo darbaspēku, kā izmantot zinātniskās tehnoloģijas un inovācijas ekonomiskā progresa veicināšanai. Latvija ir ieinteresēta ES iekšējā tirgus liberalizācijā, trešo valstu pilsoņiem pārvietojoties ES ietvaros. Domājot par augsti kvalificētā darbaspēka piesaisti Latvijas eksporta

² Indāns Ivars. [Latvijas skatījums uz Eiropas Savienības nākotni. \(Raksti Ž. Ozoliņas redakcijā\). Stratēģiskā Analīzes komisija. 2007](#)

nozaru attīstībai, tas paplašinātu iespējas izmantot ES darba tirgus resursus un trešo valstu pilsoņu mobilitātes priekšrocības.

Ņemot vērā, ka 2011.gadā stājās spēkā Direktīva 2009/50/EK par trešo valstu valstspiederīgo ieceļošanu un uzturēšanos augsti kvalificētas nodarbinātības nolūkos, Latvijai ir iespējas izmantot šīs direktīvas radītās priekšrocības (ES mērogs) darbaspēka piesaistīšanā. Tomēr īstermiņā un vidējā termiņā Latvijas darba tirgus ES mērogā nespēs konkurēt ar Eiropas lielvalstīm. Izņēmumi varētu būt tikai tādos gadījumos, ja, piemēram, Latvija spētu piedāvāt elastīgākus un ārēji pievilcīgākus uzturēšanās noteikumus nekā Vācija, Francija vai Skandināvijas valstis. Tomēr šāda iespēja ir maz ticama, ņemot vērā Latvijas konservatīvo pieeju imigrācijas, integrācijas un pilsonības politikai.

Migrācijas politikas veidošanā ir nepieciešams mainīt ierobežojošo pieeju pret ekonomisko izaugsmi veicinošu pieeju, kuras efektivitāti raksturotu eksportspējīgo nozaru pieprasījums un Latvijas IKP izaugsme, sasniedzot ES vidējos rādītājus. Migrācijas politikas sasaisti ar IKP izaugsmi var nodrošināt pāreja no pašreizējā darba tirgus testa modeļa uz selektīvu migrācijas veicināšanu, īpaši attiecībā uz augsti kvalificētu darbaspēku un ārvalstu studentu piesaistīšanu Latvijas augstskolās.