



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

Biuletyn

DOKUMENTY ROBOCZE • EKSPERTYZY • KOMUNIKATY • OPINIE • LISTY

SERIA Z • NR 62 - 2002 • LICZBA STRON 4 (S. 543-546) • © PISM • NR EGZ. PISM 3. 20

DOKUMENTY ROBOCZE

Problemy demograficzne w Unii Europejskiej

Krzysztof Chudy, Jolanta Skubiszewska

1. Starzenie się społeczeństw państw UE i skutki tego procesu – 2. Imigracja do Unii Europejskiej – demograficzne szanse i zagrożenia

Wszelkie przewidywania demograficzne opierają się na prognozach biorących pod uwagę trzy czynniki: liczbę urodzeń, zgonów i skalę migracji. Ze względu na trudność w przewidywaniu wymienionych czynników oraz fakt, że informacje o liczbie ludności zamieszkującej określony kraj mogą być obciążone błędami, prognozy takie (zwłaszcza długoterminowe) zawsze zawierają dużą dozę niepewności.

Badając problemy demograficzne w UE należy wziąć pod uwagę następujące zagadnienia:

- starzenie się społeczeństw, związane ze spadającą liczbą urodzeń, oraz wzrost przeciętnej długości życia mieszkańców Unii na skutek stosowania coraz doskonalszych procedur medycznych;
- napływ imigrantów zasilających rynek pracy w UE.

Starzenie się społeczeństw państw UE będzie miało zdecydowanie negatywny wpływ na realizację zasad państwa opiekuńczego. Konieczne może być w przyszłości podniesienie wieku emerytalnego oraz zweryfikowanie poziomu świadczeń społecznych (np. obniżenie zasiłków, emerytur, podwyższenie podatków). Unia Europejska może stać się w związku z tym mniej konkurencyjna na światowych rynkach oraz mniej atrakcyjna dla zagranicznych inwestycji. Zmianę w strukturze demograficznej w Unii może przynieść napływ imigrantów z krajów trzecich.

Jednak w przypadku powodzenia polityki integracji imigrantów ze społeczeństwami przyjmującymi mało prawdopodobne jest, aby było to rozwiązanie o długookresowym znaczeniu. Imigranci z krajów o wysokim wskaźniku narodzin przejmą wtedy ze społeczeństw przyjmujących model rodziny małodziejnej i wskaźnik dzietności w ich środowisku spadnie. W dłuższej perspektywie konieczne będzie więc prowadzenie przez państwa europejskie polityki prorodzinnej preferującej model rodziny z większą liczbą dzieci. W przeciwnym wypadku Unia będzie musiała cały czas korzystać z pracowników z państw trzecich, a co z tym związane, może stać się od nich zależna.

1. Starzenie się społeczeństw państw UE i skutki tego procesu

Spadek urodzeń w państwach UE

Aby społeczeństwo zachowało prawidłową strukturę demograficzną, współczynnik dzietności¹ powinien kształtować się na poziomie 2,1. Tylko wtedy mamy do czynienia z zasadą tzw. prostej zastępowalności pokoleń. W ostatnich latach wskaźnik ten zarówno w Unii Europejskiej, jak i w państwach kandydujących osiągnął wartość poniżej 2,0 i zakłada się, że będzie nadal spadać.

Jednym ze skutków zakłóceń w zasadzie prostej zastępowalności pokoleń jest obniżenie się udziału ludności w wieku 0–14 lat w strukturze demograficznej społeczeństw i zwiększanie się udziału ludności powyżej 65 roku życia. O ile w połowie lat dziewięćdziesiątych średnia dla państw Unii Europejskiej w jej ówczesnych granicach wynosiła 17,4% udziału ludności pomiędzy 0–14 rokiem życia w strukturze demograficznej, o tyle przewidywane wskaźniki na przyszłość to odpowiednio: 15,1% w 2010 r. i 14,6% w 2020 r.

W latach dziewięćdziesiątych 15,4% mieszkańców Unii Europejskiej stanowiły osoby powyżej 65 roku życia. Zakładany przyrost tej grupy wiekowej spowoduje, że w 2010 r. ich procentowy udział wzrośnie do 17,8%, a w 2020 r. do 20,5%. Obok niskiego wskaźnika dzietności przyczynić się może do tego wyraźne wydłużenie przeciętnej długości życia zarówno mężczyzn, jak i kobiet.

Skutki procesu starzenia się społeczeństw UE

Zmiany jakie mogą zaistnieć na rynku pracy wiążą się z liczbą ludności w wieku produkcyjnym pomiędzy 15 a 64 rokiem życia. Grupę tę można podzielić na dwie podgrupy: 15–44 lat i 44–64 lata. Zakładany we wszystkich krajach Unii Europejskiej ubytek liczby ludności dotyczyć będzie w szczególności kategorii wiekowej od 15 do 44 lat. Proces ten dotknie w szczególności Danię, Finlandię, Grecję, Hiszpanię, Niemcy, Portugalię i Włochy. W drugiej dekadzie XXI wieku nastąpi przesunięcie ludności w wieku produkcyjnym do podgrupy 45–64 lat. W 2020 r. niedobór ludności w wieku produkcyjnym z podgrupy 15–44 lata może przekroczyć we Włoszech i w Niemczech 4 mln osób, we Francji blisko 2 mln, w Grecji 500 tys. Jednocześnie zakłada się, że w drugiej dekadzie nastąpi nieznaczny wzrost w podgrupie osób 45–64 lata. W sytuacji występowania niedoboru w niższych kategoriach wiekowych i braku poprawy wskaźnika dzietności, jest oczywistym, że wzrost w podgrupie ludności w wieku 45–64 lata będzie miał charakter krótkotrwały.

W świetle założeń prognoz długoterminowych w 2020 r. co piąty mieszkaniec Unii Europejskiej będzie miał powyżej 65 lat. W takiej sytuacji przed koniecznością zmian stoi system opieki społecznej, ochrony zdrowia i emerytalny. Systemy emerytalne oparte o zasadę pracy młodszego pokolenia na rzecz starszych już są i będą jeszcze bardziej niewydolne. Problem ten staje się bardziej widoczny w sytuacji wydłużenia się średniej długości życia w tych społeczeństwach.

Polska na tle problemów demograficznych w UE

Dość popularny jest pogląd, że Polska po włączeniu do UE, będzie mogła poprawić generalnie nie dobrą sytuację demograficzną w krajach Unii. Jest to jednak teza zbyt

¹ Współczynnik dzietności, zwany inaczej wskaźnikiem dzietności lub dzietnością, to syntetyczna miara natężenia płodności w różnych przedziałach wieku prokreacyjnego.

optymistyczna i nie znajdująca pokrycia w dostępnych danych i prognozach. Wskaźnik dzietności w Polsce spadł z poziomu 2,7 w latach sześćdziesiątych do 1,7 w połowie lat dziewięćdziesiątych. Tak więc widać, że i w Polsce występuje problem z realizacją prostej zastępowalności pokoleń. Wskaźnik dzietności jest wyższy na wsi niż w mieście, gdzie nierzadko spadł już nawet poniżej wartości 1,5. Zakłada się, że wskaźnik dzietności będzie nadal spadał, w wyniku czego liczba mieszkańców Polski raczej nie przekroczy 40 mln mieszkańców. Ponadto, również w Polsce następuje przesunięcie granicy wieku, w którym kobiety zawierają małżeństwo – do powyżej 25 roku życia. Także średnia wieku w społeczeństwie polskim wyraźnie się wydłuża i zwiększa się udział ludności w wieku powyżej 65 roku życia.

2. Imigracja do Unii Europejskiej – demograficzne szanse i zagrożenia

Możliwe kierunki napływu imigrantów

Według raportu Urzędu Statystycznego Unii Europejskiej „Eurostat” przyjęcie 12 państw kandydujących „nie tylko nie powstrzyma dalszego spadku liczby ludności w całej Unii w najbliższych dziesięcioleciach, ale z powodu znacznego i utrzymującego się wyludnienia większości państw kandydujących, przyspieszy ten proces”.

Na skutek starzenia się społeczeństwa europejskiego i ujemnego przyrostu naturalnego Unia Europejska stoi przed koniecznością przyjmowania imigrantów, którzy zasililiby tamtejszy rynek pracy. Nowych pracowników należałoby poszukiwać przede wszystkim w społeczeństwach stosunkowo młodych, o najwyższym wzroście demograficznym.

Ludność całego świata zwiększa się o 77 mln rocznie, z czego 21% przypada na Indie, 12% na Chiny, 5% na Pakistan, po 4% na Nigerię i Bangladesz oraz 3% na Indonezję. Według szacunków Wydziału ds. Populacji ONZ, w krajach słabiej rozwiniętych liczna ludności powinna zwiększyć się z 4,9 mld w 2000 r. do 8,2 mld w 2050 r. Największy wzrost oczekiwany jest w 48 krajach określanych jako najslabiej rozwinięte.

Także porównanie średniego wieku w poszczególnych obszarach świata (obecnie i szacunki na przyszłość) wskazuje na wyraźne starzenie się społeczeństw państw wysoko rozwiniętych², podczas gdy średnia wieku np. dla Afryki od 18,4 w 2000 r. wzrośnie do 27,4 w 2050 r.

Imigranci a rynki pracy w państwach UE

Poziom imigracji do państw Unii Europejskiej wciąż pozostaje wysoki. Według szacunkowych przewidywań Programu Rozwoju ONZ będzie to przyrost rzędu 2 mln rocznie do 2050 r.

Komisja Europejska wezwała państwa członkowskie do użycia odpowiednich środków prawnych, w celu wprowadzenia obywateli państw trzecich na wspólnotowy rynek pracy. Wskazała na konieczność uniknięcia negatywnych skutków, jakie ów „drenaż mózgów” może przynieść dla krajów pochodzenia imigrantów. Według zaleceń Komisji, konieczne jest wdrożenie Europejskiej Strategii Zatrudnienia (ESZ) oraz procedur ustalonych w proponowanej legislacji wspólnotowej, dotyczących przyjmowania obywateli państw trzecich w celu podjęcia przez nich zatrudnienia na terenie UE. Jednak to wciąż do poszczególnych państw Unii należy wybór i ustalanie jak wielu imigrantów mogą przyjąć by sprostać wymaganiom narodowych rynków pracy.

Za strategię przyjmowania imigrantów na rynku pracy w UE powinien być odpowiedzialny, według Komisji, ten sam organ, który odpowiada za wdrażanie ESZ, zarówno na poziomie państw członkowskich, jak i Wspólnoty. Ponadto, Komisja wyraziła przekonanie, że polityka „szerzej otwartych drzwi” dla imigracji zarobkowej powinna iść w parze z eliminowaniem tzw. „pracy na czarno”, która może stanowić zachętę dla nielegalnej imigracji i działalności grup przestępczych zajmujących się przemytem osób.

² W Europie średnia wieku w 2050 r. wynosić będzie 49,5 lat, w Ameryce Północnej 41.

Partnerstwo z krajami pochodzenia imigrantów

Rada Europejska zachęca by partnerstwo rozwijane było zarówno na szczeblu UE, jak i w relacjach dwustronnych, z udziałem poszczególnych państw członkowskich. Współpraca ta miałaby dotyczyć m.in.:

- określania rozmiaru migracji podczas wdrażania programów rozwoju i współpracy, m.in. odnośnie edukacji i szkoleń;
- wdrażania środków wspierających maksymalizację pozytywnego wpływu migracji, jako środka dla rozwoju kraju pochodzenia imigrantów;
- wspierania kontaktów imigrantów z ich krajami pochodzenia, np. przez:
 - wprowadzenie przepisów prawnych pozwalających na swobodne poruszanie się pomiędzy krajem pochodzenia a krajem osiedlenia,
 - zachęcanie imigrantów do inwestowania w krajach pochodzenia,
 - pomoc finansową państw przyjmujących, mającą umożliwić powrót i ponowne osiedlenie się imigrantów w ich krajach pochodzenia;
- zwalczania nielegalnej imigracji;
- popierania wysiłków krajów pochodzenia imigrantów dla kontrolowania przepływu imigrantów oraz w celu dostosowania ich legislacji do standardów międzynarodowych;
- podjęcia środków mających pomóc w ekonomicznej i społecznej integracji ofiar przemytu osób w ich krajach pochodzenia.

Integracja obywateli państw trzecich

Prowadzenie polityki integracyjnej, która zapewniłaby włączenie imigrantów do życia lokalnych społeczności, powinno być zadaniem zarówno dla poszczególnych państw członkowskich, jak również władz szczebla lokalnego, związkowego, we współpracy z podmiotami niepaństwowymi.

Wprowadzenie takiej polityki powinno w szczególności:

- zapewnić udział w tworzeniu narodowej strategii integracyjnej organizacjom na szczeblu lokalnym i regionalnym partnerom społecznym, w tym samym imigrantom;
- promować politykę integracji poprzez środki masowego przekazu;
- wspomagać społeczną i ekonomiczną integrację kobiet oraz imigrantów drugiej generacji;
- rozwijać programy pomagające w osiedleniu się nowych imigrantów i ich rodzin, w tym szkolenie językowe oraz przekazywanie wiedzy o uwarunkowaniach politycznych i społecznych kraju przyjmującego;
- wzmocnić świadczenie pomocy materialnej, socjalnej, zdrowotnej dla ofiar przemytu osób, podczas ich przebywania na terytorium UE.

Według Komisji każde państwo członkowskie UE powinno przygotować Narodowy Plan Działania, który byłby ustalany corocznie, dla określenia sposobów wdrożenia powyższych punktów.

Komisja wskazała także na konieczność informowania państw kandydujących o rezultatach tworzenia wspólnej polityki migracyjnej przez państwa UE, aby już przed przystąpieniem do Unii mogły one podjąć odpowiednie środki w celu koordynacji swojej polityki imigracyjnej z polityką UE. W tym celu m.in. państwa te powinny uczestniczyć w pracach komitetów lub grup roboczych zajmujących się tą tematyką.