



Marta Pachocka

OECD wobec kryzysu migracyjnego i uchodźczego w Europie

Od wybuchu kryzysu migracyjnego i uchodźczego w Europie w 2014 r. wielu aktorów międzynarodowych, zarówno organizacji międzyrządowych jak i państw, zabrało głos w dyskusji nad jego przebiegiem i możliwymi kierunkami rozwiązań. Ich uwaga często koncentrowała się na moralnych i prawnych aspektach kryzysu z perspektywy państw europejskich. Na tym tle wyróżnia się Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), która proponuje zdecydowanie bardziej pragmatyczne, skoncentrowane na politykach szczegółowych – migracyjnej i integracyjnej, podejście do kryzysu i jego następstw. Jest to możliwe dzięki jej wieloletniemu doświadczeniu jako organizacji międzynarodowej o charakterze doradczym, eksperckim i pomocowym w zakresie zagadnień społeczno-ekonomicznych i rozwojowych. Podkreśla ona demograficzne i gospodarcze możliwości rozwoju, jakie może przynieść Europie napływ dużej liczby migrantów na jej terytorium. Oczywiście pozostaje pytanie, czy państwa członkowskie OECD (i nie tylko) będą potrafiły przekuć nowe możliwości w trwałe korzyści społeczno-ekonomiczne.

Wraz z początkiem arabskiej wiosny pod koniec 2010 r. nasiliły się ruchy migracyjne z Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu do Europy. Jednak dopiero w 2014 r. skala zjawiska osiągnęła niespotykane dotychczas rozmiary, dając początek kryzysowi. W 2015 r. odnotowano ponad 1,82 mln prób nielegalnego przekroczenia granic zewnętrznych Unii Europejskiej (UE), co oznaczało sześciokrotny wzrost względem roku poprzedniego. Jednocześnie nie wszystkie przypadki nielegalnego wjazdu na terytorium UE zostały odnotowane. Ponadto szacuje się, że co najmniej 3,5 tys. osób w 2014 r. i 3,8 tys. w 2015 r. straciło życie lub zaginęło, przepływając się przez Morze Śródziemne w porównaniu do 600 przypadków w 2013 r. Wśród rosnącej liczby migrantów napływających do Europy przeważają osoby potrzebujące ochrony międzynarodowej. Tylko w 2015 r. złożono ponad 1,3 mln wniosków o azyl w państwach Unii, Norwegii i Szwajcarii, czyli dwa razy więcej niż rok wcześniej. Mamy zatem w Europie do czynienia z dwuwymiarowym kryzysem. Z jednej strony jest to kryzys migracyjny w ujęciu demograficznym, który charakteryzuje się napływem dużej liczby ludności w krótkim czasie. Z drugiej strony to największy kryzys uchodźczy od II wojny światowej, który przejawia się rosnącą liczbą osób opuszczających kraj pochodzenia lub ostatnie miejsce stałego zamieszkania w poszukiwaniu azylu.

Od początku działalności OECD skupia się na wybranych aspektach migracji międzynarodowych, głównie w kontekście społeczno-gospodarczym. Jednak współwystępujące kryzysy migracyjny i uchodźczy doprowadziły do wzrostu zainteresowania OECD problematyką migracji i powiązanych polityk sektorowych. Już w maju 2014 r. rozpoczęto wydawanie nowej serii analiz pt. *Migration Policy Debates* [*Debaty na temat polityki migracyjnej*], zawierającej kompleksowy przegląd zarówno zmian w sytuacji migracyjnej w krajach OECD, jak i polityk migracyjnej i integracyjnej. Do kryzysu 2014+ w Europie bezpośrednio odnoszą się zwłaszcza numery 7 i 8, z których pierwszy podkreśla wymiar humanitarny kryzysu, a kolejny omawia wpływ kryzysu uchodźczego na gospodarkę europejską.

OECD zwiększyła zakres prac poświęconych analizie kryzysu uchodźczego w Europie i położenia dużej liczby nowo przyjezdnych wymagających ochrony międzynarodowej w jej państwach członkowskich. Było

to doskonale zauważalne na przykładzie corocznego opracowania OECD pt. *International Migration Outlook 2015* [Przegląd migracji międzynarodowej 2015], a także publikacji przygotowanej wspólnie z Komisją Europejską pt. *Indicators of Immigrant Integration 2015 – Settling In* [Wskaźniki integracji imigrantów w 2015 r. – Osiedlanie się]. W raporcie przywołanym jako drugi przedstawiono szczegółowe wyniki porównania rezultatów integracji imigrantów i ich dzieci we wszystkich krajach UE i OECD. Dodatkowo w lutym 2016 r. opublikowano analizę OECD pt. *Financial Education and the Long-term Integration of Refugees and Migrants* [Edukacja finansowa a długofalowa integracja uchodźców i migrantów]. Wskazuje ona, że ważnym czynnikiem w skutecznej integracji uchodźców jest zrozumienie, jak funkcjonują systemy gospodarcze i finansowe w państwach przyjmujących i dostosowanie się do nich, a także umiejętność właściwego korzystania z istniejących świadczeń opieki społecznej.

Za dotychczas najcenniejszy wkład OECD do dyskusji na temat kryzysu 2014+ w Europie warto uznać opracowanie z 2016 r. przygotowane we współpracy z UNHCR pt. *Making Integration Work: Refugees and others in need of protection* [Sukces integracji: Uchodźcy oraz inne osoby wymagające ochrony]. W publikacji zaprezentowano dziesięć głównych lekcji w przedmiotowym obszarze, które sformułowano na podstawie doświadczeń i dobrych praktyk państw członkowskich OECD. Niektóre lekcje zasługują na szczególną uwagę. Dotyczy to z pewnością lekcji nr 2, która postuluje, aby pełny dostęp do rynków pracy w krajach przyjmujących był oferowany nie tylko tak zwanym „migrantom humanitarnym”, tzn. osobom, którym formalnie przyznano jedną z możliwych form ochrony międzynarodowej, ale także osobom starającym się o azyl, których szanse na jego otrzymanie są duże. Im wcześniej będą one mogły legalnie podjąć pracę, tym lepiej zintegrują się ze społeczeństwem przyjmującym. Utrzymanie ograniczeń w dostępie do rynku pracy może być zachętą do szukania nielegalnego zatrudnienia. W większości państw OECD wnioskujący o azyl mają zapewniony pewien dostęp do rynku pracy po okresie oczekiwania od miesiąca do roku. Równie ważny jest przekaz lekcji nr 5, z którego wynika, że dostęp do rynku pracy dla „migrantów humanitarnych” nie musi oznaczać powodzenia integracji ekonomicznej. Dlatego też wsparcie państwa przyjmującego w obszarze zatrudnienia jest konieczne. W krajach członkowskich OECD jest to częstą praktyką, choć zakres pomocy jest różny. Zazwyczaj obejmuje ona szkolenia zawodowe i językowe.

Podejście OECD do kryzysów migracyjnego i uchodźczego jest silnie zorientowane na działania i rezultaty. Szczegółowa analiza wkładu OECD do toczącej się od 2014 r. dyskusji na ten temat prowadzi do konkluzji, że migranci coraz liczniej w ostatnich latach przybywający do Europy w poszukiwaniu azylu mogą przyczynić się do poprawy sytuacji demograficznej i gospodarczej na kontynencie. Wymaga to jednak właściwego zagospodarowania ich potencjału na korzyść samych migrantów, w tym uchodźców, jak i społeczeństw przyjmujących. W tym celu polityki imigracyjne i integracyjne państw europejskich muszą zostać poddane rewizji i dostosowane do nowych uwarunkowań politycznych, prawnych i ekonomicznych w dobie kryzysu. W tym kontekście migrantów, w tym uchodźców, można rozważać jako cenny zasób demograficzno-gospodarczy – ich skuteczna integracja w państwach przyjmujących może przyczynić się do rozwoju społeczno-gospodarczego w całej Europie. W ten sposób podejście OECD wyróżnia się na tle tych podmiotów międzynarodowych, które koncentrują się na moralnych i prawnych zobowiązaniach państw przyjmujących migrantów, pomijając ich przyszłościowy potencjał.

W obliczu kryzysów migracyjnego i uchodźczego OECD ma do odegrania bardzo ważną rolę w Europie. Czerpiąc ze swojego ponad 50-letniego doświadczenia w gospodarce światowej, OECD jako ważny aktor międzynarodowy i ciało doradcze przyjęła proaktywną postawę wobec wielowymiarowego kryzysu już w 2014 r. Zamiast postrzegać uchodźców jako zagrożenie i koncentrować się na kosztach związanych z ich napływem i pobytem, Organizacja zaleca wziąć pod uwagę korzyści wynikające z ich obecności w Europie dla jej sytuacji demograficznej, gospodarki oraz polityk sektorowych. Wielu spośród nowo przyjezdnych osiedli się tu na stałe, a tym samym będzie wpływać na europejską rzeczywistość demograficzną, społeczną i gospodarczą w przyszłości. Oczywiście obszar ten wymaga dalszych badań oraz ich szerokiej popularyzacji za pośrednictwem rzetelnych opracowań naukowych i merytorycznej debaty publicznej, aby nadać nowy wymiar – bardziej pozytywny i konstruktywny – dyskusjom na temat wyzwań migracyjnych prowadzonym wśród rządzących.

Marta Pachocka: doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Kolegium Ekonomiczno-Społecznym w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Gościnne wykłady na Uniwersytecie Ekonomicznym w Bratysławie (Słowacja) w 2015 r. oraz na Uniwersytecie w Tartu (Estonia) w 2016 r. w ramach Programu Erasmus+. Miesięczny pobyt badawczy w Centre d'études européennes Sciences Po Paris we Francji (2015). Kierownik projektu „Jean Monnet Module on the European Union and the Contemporary International Migration – an Interdisciplinary Approach” (2016-2019) finansowanego ze środków UE. Sekretarz i członek Zarządu Polskiego Stowarzyszenia Badań Wspólnoty Europejskiej (PECSA). Zainteresowania naukowe: UE i OECD w stosunkach międzynarodowych; zmiany demograficzno-społeczne w Europie/UE oraz ich konsekwencje; migracja i azyl w Europie, polityka UE wobec migracji i azylu; gospodarka europejska.