

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Migracja a rozwój: szanse i wyzwania”

(2008/C 120/18)

Na sesji plenarnej 16 lutego 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię w:

„Migracja a rozwój: szanse i wyzwania”.

Sekcja, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 października 2007 r. Sprawozdawcą był Sukhdev SHARMA.

Na 440. sesji plenarnej w dniach 12 i 13 grudnia (posiedzenie z 12 grudnia 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 125 głosami — 5 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Skrócone streszczenie

1.1 Niniejsza opinia z inicjatywy własnej przedstawia sugestie dotyczące polityki w zakresie silnie powiązanych ze sobą dziedzin migracji i rozwoju.

1.2 Skupiając się na praktycznych przykładach, propozycjach i potencjalnie wzajemnie korzystnych porozumieniach dotyczących współpracy, można postrzegać migrację jako „narzędzie rozwoju”. Przedstawiając konkretne rozwiązania, Komitet pragnie przenieść debatę ze szczebla politycznego na poziom programowania.

1.3 Korzystne wdrażanie polityk migracji i rozwoju można osiągnąć najlepiej poprzez wzmocnienie roli przekazów pieniężnych (pkt 3.4–3.8) w celu zwiększenia poziomu dochodu odbiorców, a także w miarę możliwości za pomocą sterowania przepływami migracyjnymi z korzyścią dla krajów najslabiej rozwiniętych lub pewnych grup społecznych o niskich dochodach w krajach rozwijających się (4.2). Koncepcje wspólnego rozwoju mogą potencjalnie kierować prywatne przekazy pieniężne na projekty infrastrukturalne, które przyniosą korzyści ogółowi społeczeństwa (5.1–5.2). Inne formy wspólnego rozwoju z udziałem organizacji diaspory obejmują mobilizację zasobów ludzkich lub finansowych na rzecz bezpośrednich inwestycji zagranicznych, transferu wiedzy i technologii, a także wsparcia w dziedzinie społeczno-kulturalnej (5.3–5.8). Polityki w zakresie migracji rozwoju mogą także złagodzić negatywne skutki drenażu mózgowi poprzez utworzenie „rezerwuaru mózgowi” oraz wspomaganie modeli migracji wahadłowej i wirtualnej (6.2–6.4). EKES uważa wreszcie, że polityki w zakresie migracji i rozwoju mogą odnieść sukces tylko wtedy, gdy zostaną one włączone do innych odpowiednich dziedzin polityki, oraz gdy zapewniona będzie spójność polityki (7.1–7.3).

1.4 Niniejsza opinia stanowi uzupełnienie opinii EKES-u w sprawie „Polityka w zakresie imigracji i współpracy z krajami pochodzenia ukierunkowana na wspieranie rozwoju”, której sprawozdawcą był Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS ⁽¹⁾. Ponadto EKES popiera komunikat Komisji w sprawie migracji wahadłowej i partnerstw na rzecz mobilności między Unią Europejską a krajami trzecimi ⁽²⁾.

⁽¹⁾ SOC/268 „Polityka w zakresie imigracji i współpracy z krajami pochodzenia ukierunkowana na wspieranie rozwoju” z 4 czerwca 2007 r.

⁽²⁾ COM(2007) 248 wersja ostateczna z 16.5.2007 r.

2. Migracja a globalizacja

2.1 Proces globalizacji doprowadził do liberalizacji przepływu kapitału, towarów i usług. Przepływ osób pozostaje w nim jednak nadal dziedziną o największych ograniczeniach. Aby zapewnić słabiej rozwiniętym gospodarkom większy udział we wzroście gospodarczym napędzanym przez globalizację, należy zwrócić większą uwagę na swobodny przepływ osób. Niniejsza opinia zgadza się z poglądem, że migracja stanowi dla krajów rozwijających się szansę na równiejsze uczestnictwo w dzisiejszej zglobalizowanej gospodarce. Migracja może zmniejszyć nierówności; nie można jej jednak postrzegać jako substytutu dla tradycyjnie rozumianej pomocy na rzecz rozwoju.

2.2 Dwie okoliczności przygotowują grunt pod stworzenie podejścia ceniącego migrację jako ogniwo łączące globalizację i rozwój. Po pierwsze, biorąc pod uwagę trendy demograficzne, można oczekiwać, że istniejący już niedobór siły roboczej w państwach UE jeszcze się zaostrzy w niedalekiej przyszłości, zwłaszcza w wymagających dużego nakładu siły roboczej sektorach usługowych. Po drugie, Bank Światowy przewiduje, że dobrze zarządzana migracja może w przyszłości przynieść mieszkańcom krajów ubogich znaczne wsparcie finansowe w postaci przekazów pieniężnych ⁽³⁾. Przepływ przekazów pieniężnych między krajami OECD, ale także z krajów OECD do krajów rozwijających się, a nawet pomiędzy krajami rozwijającymi się, stale rośnie ⁽⁴⁾. Tym samym migracja międzynarodowa może stanowić ważny element realizacji milenijnych celów rozwoju. Przekazy pieniężne oraz idee wspólnego rozwoju i migracji wahadłowej mają duży potencjał w zakresie rozwoju. A co ważniejsze, potencjał ten jest wzmocniany przez potrzeby rynku pracy Europy Zachodniej.

⁽³⁾ Bank Światowy (2006), *Global Economic Prospects*.

⁽⁴⁾ Według Banku Światowego w latach 2001–2005 przepływ przekazów pieniężnych podwoił się i osiągnął w 2005 r. rekordową wysokość 249 mld USD, z czego kraje rozwijające się otrzymały 180 mld — jest to kwota cztery, a nawet pięć razy wyższa od oficjalnej pomocy na rzecz rozwoju (Bank Światowy (2006), *International Migration Agenda and the World Bank — Managing Risks and Enhancing Benefits*). Oxfam szacuje roczny napływ przekazów pieniężnych do krajów rozwijających się na 80 mld USD (*International Development Committee Inquiry on Migration and Development*, Oxfam, 2003 r.). Światowa Komisja ds. Migracji Międzynarodowych szacuje ogólną sumę przekazów pieniężnych otrzymanych przez kraje rozwijające się na 93 mld USD rocznie (*Migration and Development, Policy Analysis and Research Programme*, 2003). Podsumowując, przekazy pieniężne stanowią 2,2 % produktu krajowego brutto wszystkich krajów rozwijających się (Międzynarodowy Fundusz Walutowy, 2005 r.).

2.3 Niniejsza opinia podkreśla potrzebę dobrze przygotowanego, wszechstronnego i zintegrowanego podejścia do polityk w zakresie migracji i rozwoju, które to podejście może potencjalnie doprowadzić do stworzenia sytuacji korzystnej dla wszystkich stron.

2.4 Takie podejście dostrzega brak równowagi pomiędzy pozytywnym a negatywnym wpływem migracji na kraje rozwijające się i odpowiednio traktuje czynniki kosztów i korzyści. Choć w niektórych krajach migracja łagodzi napięcia związane z przeludnieniem i bezrobociem, a rozmyślny eksport wykwalifikowanej siły roboczej zapewnia zagraniczne źródła przyszłych przekazów pieniężnych, bezpośrednich inwestycji zagranicznych i transferu wiedzy, w innych krajach stały odpływ zasobów ludzkich poważnie hamuje rozwój. Dlatego też właściwe zarządzanie migracją wzmacnia jej pozytywne efekty i jednocześnie łagodzi jej negatywne skutki.

2.5 Komitet popiera oceny czołowych międzynarodowych organizacji zajmujących się zagadnieniami rozwoju, takich jak Bank Światowy, brytyjski Departament Rozwoju Międzynarodowego, Oxfam i inne organizacje, które zgodnie podkreślają sprzyjający rozwojowi potencjał migracji międzynarodowej w zakresie zmniejszania ubóstwa oraz podtrzymywania rozwoju gospodarczego państw pochodzenia. Przekazy pieniężne prowadzą do znacznego wzrostu dochodów otrzymujących je gospodarstw domowych i stanowią potężny czynnik łagodzenia ubóstwa w krótkim okresie, a przy starannym zarządzaniu mogą nawet prowadzić do zrównoważonego rozwoju w perspektywie długofalowej. Ten ostatni wspierają idee „wspólnego rozwoju”, takie jak filantropia grup diaspor, socjalne przekazy pieniężne, transfer wiedzy oraz ponadnarodowe sieci biznesowe.

2.6 Siłą dobrze zarządzanej polityki w zakresie migracji i rozwoju powinna być ich zdolność do ochrony najsłabszych państw (czyli prawie wszystkich państw Afryki Subsaharyjskiej) przed ograniczeniami rozwoju wypływającymi z migracji. Kraje rozwijające się, które w najmniejszym stopniu korzystają z przekazów pieniężnych i filantropii, często ponoszą najwyższe koszty migracji — tracą wysoko wykwalifikowanych i utalentowanych ludzi. Modele migracji wahałowej i wirtualnej mogą do pewnego stopnia stanowić rozwiązanie dla niedoborów wynikających z niekontrolowanej emigracji. Polityki w zakresie migracji i rozwoju mogą uwzględnić potrzeby i szczególne cechy sektorów szczególnie zagrożonych migracją, takich jak sektor edukacji i ochrony zdrowia. Jeśli ostry reżim w zakresie migracji nie zapobiegnie utracie wykwalifikowanego personelu medycznego na obszarach dotkniętych epidemią HIV/AIDS, nie będzie możliwe kontynuowanie innych wysiłków w zakresie rozwoju. Dwustronne i regionalne partnerstwa dotyczące migracji zawierane pomiędzy krajami przyjmującymi a krajami pochodzenia mogą odegrać ważną rolę w ochronie tych sektorów, które są kluczowe dla ich rozwoju.

2.7 Komitet odnotowuje, na jak wiele różnych sposobów migracja głęboko oddziałuje na kraje pochodzenia i na kraje przyjmujące. Niektóre z nich jednak dostrzega się dopiero po upływie lat od rozpoczęcia się ruchów migracyjnych. Coraz większe zaniepokojenie budzi kwestia dzieci migrantów, które

pozostają w kraju pochodzenia, oraz ich zdrowie i szanse edukacyjne w niepełnych rodzinach. W wymiarze społecznym obszary dotknięte migracją wykazują oznaki zaburzonej równowagi liczebnej pomiędzy płciami, co z pewnością odcisnie swoje piętno na ogólnych warunkach społeczno-gospodarczych dla długofalowego rozwoju. Zagadnienia te trzeba wziąć pod uwagę podczas planowania i wdrażania polityki dotyczącej migracji międzynarodowych.

2.8 Komitet podkreśla istniejącą współzależność społeczno-gospodarczą pomiędzy krajem przyjmującym a krajem pochodzenia. Migranci, którzy mają dobrą sytuację gospodarczą, dokonują zazwyczaj wyższych przekazów pieniężnych. Podobnie migranci dobrze zintegrowani ze społeczeństwem mogą mieć większy niż ci słabiej zintegrowani wpływ na wspólny rozwój swego kraju pochodzenia za pośrednictwem filantropii, socjalnych przekazów pieniężnych oraz migracji wahałowej czy wirtualnej. W rezultacie kraje przyjmujące powinny rozważyć rozwiązania, które zapobiegają zjawisku „marnotrawstwa mózgow”: sięgają one od ogólnie lepszej integracji społecznej po osiągnięcie zrównania płac oraz poprawę warunków pracy, w tym dostępu do związków zawodowych, czy też rozwiązywanie często problematycznej kwestii statusu prawnego migrantów. Podejście to pozwala na maksymalizację wkładu migrantów w społeczeństwo przyjmujące, a dodatkowo zwiększa ich potencjał w zakresie rozwoju.

2.9 Podobne powiązania występują w przypadku zamierzeń mających na celu ograniczenie migracji nieuregulowanej. Nieuregulowana migracja szkodzi krajom przyjmującym, ponieważ wiąże się z nielegalnym zatrudnieniem. Stanowi także zagrożenie dla (nielegalnych) migrantów, ponieważ są oni często na słabej pozycji w relacji stwarzającej duże zagrożenie wyzyskiem, charakteryzującej się trudnymi warunkami pracy oraz niskimi standardami bezpieczeństwa i higieny pracy. Ponadto migracja nieuregulowana skrywa w sobie negatywne konsekwencje dla rozwoju: możliwości integracji w kraju przyjmującym są ograniczone, a wysokie koszty takiej migracji zmniejszają szanse na dokonywanie przekazów pieniężnych do kraju pochodzenia. Jednakże uregulowanie sytuacji osób nieposiadających dokumentów, a zintegrowanych w kraju przyjmującym, jest koniecznością tak humanitarną, jak ekonomiczną i społeczną. Poprawa perspektyw na migrację uregulowaną zwiększa jej potencjał w zakresie rozwoju i jednocześnie zmniejsza zapotrzebowanie na istnienie organizacji przestępczych zajmujących się przemytem i handlem ludźmi. Legalna migracja minimalizuje zatem wyzysk.

2.10 Komitet zdaje sobie sprawę, że migracja w obrębie krajów Południa jest najpowszechniejszą formą migracji międzynarodowej. Osoby migrujące do innego kraju najczęściej wybierają kraje sąsiednie lub leżące w tym samym regionie⁽⁵⁾. Ponadto, jeśli uwzględnimy fakt, że migracja wiąże się z ryzykiem i wymaga posiadania środków finansowych, umiejętności i dostępu do sieci kontaktów, staje się oczywiste, że, zwłaszcza wśród osób ubogich, przemieszczanie się w ramach granic krajowych to dominująca forma migracji⁽⁶⁾. Dlatego też szerokie podejście do polityk w zakresie migracji i rozwoju musi także uwzględniać potencjalny wpływ migracji regionalnej i wewnętrznej na ograniczanie ubóstwa i rozwój gospodarczy.

⁽⁵⁾ Zwłaszcza RPA jest szczególnie obciążone jako państwo, do którego często starają się wyemigrować mieszkańcy całego regionu.

⁽⁶⁾ Patrz raport brytyjskiego Departamentu ds. Międzynarodowego Rozwoju: „Moving out of poverty — making migration work better for poor people” (<http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/migration-policy-paper-draft.pdf>)

2.11 Komitet wzywa państwa członkowskie do stosowania standardów ustanowionych w międzynarodowej konwencji o ochronie praw wszystkich pracowników — migrantów i członków ich rodzin (1990).

3. Migracja a łagodzenie ubóstwa — Ułatwianie dokonywania przekazów pieniężnych

3.1 Komitet dostrzega potencjał rozwojowy przekazów pieniężnych przesyłanych przez migrantów ich rodzinom pozostałym w kraju pochodzenia. Badania sugerują, że przekazy pieniężne bezpośrednio zwiększają poziom dochodów ich odbiorców, łagodząc w ten sposób ubóstwo.

3.2 Jednakże nieustalona, ale znaczna, część przekazów pieniężnych — od jednej trzeciej do dwóch trzecich — przepływa przez kanały nieformalne. Ma to negatywne konsekwencje dla migranta i odbiorcy, a także dla kraju przyjmującego migrantów i kraju pochodzenia. Ze względu na brak konkurencji pomiędzy dostawcami usług finansowych w sektorze nieformalnym migranci i odbiorcy nie mają wyboru i muszą akceptować wysokie koszty transakcji, co uszczupla dochody migrantów. Dla krajów rozwijających się o słabej kondycji finansowej przekazy pieniężne stanowią znaczne źródło obcych walut i, jeżeli przechodzą przez oficjalne instytucje bankowe, poprawiają rozwój finansowy dzięki zwiększeniu ogólnego poziomu depozytów i kredytów prowadzonych przez lokalny sektor bankowy⁽⁷⁾. Przekazy pieniężne wywołują tym samym pozytywne trendy w rozwoju makroekonomicznym. Kraje przyjmujące na ogół łączą obawy co do bezpieczeństwa z nieformalnym sektorem bankowym; pranie pieniędzy i finansowanie organizacji terrorystycznych najczęściej przebiega z wykorzystaniem nieformalnych metod transakcji finansowych.

3.3 Istnieje wiele powodów, dla których migranci często wolą przesyłać przekazy pieniężne drogą nieformalną, a nie poprzez oficjalne usługi bankowe. Duża część migrantów wybiera nieformalną drogę transferu pieniędzy, ponieważ usługi oficjalnych usługodawców są zbyt drogie, świadczone zbyt powoli i w sposób zbyt zbiurokratyzowany lub też po prostu nie są dostępne. Migranci nie mają zaufania do instytucji bankowych w kraju pochodzenia lub obawiają się wahań kursów walutowych. Ubodzy odbiorcy, zwłaszcza mieszkający na oddalonych obszarach wiejskich, nie mają fizycznego dostępu do usług bankowych. Jeszcze liczniejsi są ci, których nie stać na ponoszenie opłat związanych z posiadaniem rachunku bankowego. Opłaty za przekazy pieniężne mają nieproporcjonalny wpływ na rodziny o niskich dochodach, które przesyłają pieniądze regularnie, ale w małych sumach. Migranci nieposiadający dokumentów nie mają dostępu do usług bankowych, ponieważ nie dysponują dokumentami niezbędnymi do otwarcia rachunku bankowego.

3.4 Komitet zachęca państwa członkowskie, Komisję, Parlament i Radę do rozważenia niżej opisanych inicjatyw jako narzędzia wspierania rozwoju.

3.4.1 Krajowe instytucje bankowe w krajach pochodzenia powinny udostępnić migrantom mieszkającym i pracującym za granicą walutowe konta oszczędnościowe.

⁽⁷⁾ W rezultacie banki są w stanie uzyskać tańsze i bardziej długofalowe finansowanie ze strony międzynarodowych rynków kapitałowych poprzez sekurytyzację przyszłych przepływów przekazów pieniężnych.

3.4.2 Usługi bankowe powinny być udostępniane rodzinom o niskich dochodach poprzez wprowadzenie przystępnych opłat bankowych oraz powinny być świadczone także dla społeczności nie objętych dotychczas systemem bankowym. To drugie można osiągnąć poprzez powiązanie usług bankowych z branżami usług o szerszym zasięgu, jak sieć pocztowa, sieć detaliczna czy istniejące spółdzielcze kasy pożyczkowe. Zmniejszenie opłat za przekazy pieniężne nie powinno jednak być równoważone niekorzystnymi kursami wymiany walut, ustalonymi pod kątem zysku instytucji bankowych.

3.4.3 Aby zmniejszyć koszty transferu pieniędzy, a konkurencja pomiędzy usługodawcami zajmującymi się przekazami pieniężnymi powinna wzrosnąć. Organizacje pozarządowe i władze publiczne w krajach przyjmujących mogą wspierać konkurencję, rozpowszechniając informacje dotyczące porównań cen usług. Jako przykład może tu posłużyć strona internetowa www.sendmoneyhome.org. Ponadto kluczowe znaczenie ma zwiększenie wiedzy migrantów o podstawowych zagadnieniach finansowych i społeczeństwo obywatelskie powinno organizować takie działania we współpracy z instytucjami finansowymi.

3.4.4 Modernizacja technologii bankowej w krajach pochodzenia mogłaby znacznie obniżyć koszty transakcji, przyspieszyć ich realizację i zwiększyć ich bezpieczeństwo. Zastosowanie satelitarnych technologii informatycznych na oddalonych obszarach, wspierające ulepszony system zarządzania i przelewów elektronicznych, może przyczynić się do zwiększenia wydajności. Wprowadzenie kart debetowych czy usług dodatkowych w telefonii komórkowej to innowacyjne rozwiązanie służące poszerzeniu zasięgu usług. Wszystkie te działania wzmacniające potencjał instytucjonalny wymagają inwestycji, które można by pobudzić poprzez oficjalną pomoc na rzecz rozwoju lub partnerstwa publiczno-prywatne.

3.4.5 Rygorystyczne wymagania w zakresie identyfikacji odstraszały migrantów nieposiadających dokumentów, którzy chcieliby otworzyć rachunek bankowy. Banki powinny opracować sposoby poprawy dostępu migrantów nieposiadających dokumentów do usług bankowych. Państwa członkowskie powinny rozważyć wprowadzenie rozsądnych zmian w środowisku regulacyjnym dla sektora bankowego, aby umożliwić rozpoczęcie tego procesu.

3.5 Obniżenie kosztów przekazów pieniężnych to konieczny pierwszy krok w kierunku zwiększenia ich wpływu na rozwój. Ułatwienie ich przepływu to drugi krok. Kraje przyjmujące powinny zatem tworzyć partnerstwa w zakresie przekazów pieniężnych z krajami pochodzenia, które otrzymują dużą ilość przekazów. Te partnerstwa mogłyby odpowiednio ułatwiać wprowadzanie rozwiązań służących poprawie dostępu ludzi ubogich do instytucji bankowych, zwiększeniu zdolności dostawców usług finansowych do usprawnienia przepływu przekazów pieniężnych oraz stworzeniu zachęt do wykorzystywania oficjalnych kanałów przesyłu pieniędzy.

3.6 Komitet wzywa instytucje bankowe działające w Unii Europejskiej do opracowania strategii usług bankowych silnie skupionych na społecznej odpowiedzialności biznesu, stanowiących realizację centralnej roli banków w zaspokajaniu potrzeb migrantów i ich rodzin.

3.7 Komitet zdecydowanie zachęca partnerstwa nadzorujące realizację inicjatyw do wspierania wykorzystywania przekazów pieniężnych na rzecz rozwoju poprzez obniżanie kosztów i zwiększanie dostępu. Poniżej przedstawione są dwa modele godne naśladowania:

3.7.1 Stowarzyszenie operatorów telefonii komórkowej GSM Association oraz firma zajmująca się przetwarzaniem płatności MasterCard utworzyły system, który pozwoli migrantom na wpłacanie gotówki do swojego telefonu komórkowego, aby została ona przesłana na numer telefonu komórkowego w innym kraju, gdzie odbiorca otrzyma wiadomość tekstową informującą, że pieniądze dotarły.

3.7.2 Mający siedzibę w Wielkiej Brytanii bank Lloyds TSB we współpracy z indyjskim bankiem ICICI umożliwia niebędącym rezydentami Hindusom bezpłatne dokonywanie przekazów pieniężnych do Indii, o ile saldo ich rachunku w ICICI nie schodzi poniżej minimalnego poziomu.

3.8 Zwłaszcza w okresie konfliktu i kryzysu czy po wystąpieniu katastrofy naturalnej przekazy pieniężne okazują się skutecznym i szybkim mechanizmem zaspokajania potrzeb uchodźców i ofiar w krajach pochodzenia. Organizacje humanitarne i podmioty niosące pierwszą pomoc powinny rozważyć zapewnienie dostępu do przekazów pieniężnych jako części swych pakietów pomocy na wypadek konfliktu czy katastrofy.

4. Migracja a zmniejszenie nierówności — Sterowanie uregulowanymi przepływami migracyjnymi z korzyścią dla regionów mniej rozwiniętych

4.1 Mimo potencjału przekazów pieniężnych w zakresie łagodzenia ubóstwa ich odbiorców w czasie rzeczywistym wpływ przekazów jako prywatnych transakcji na rozwój jest ograniczony, ponieważ korzyści z otrzymywania przekazów z zagranicy zazwyczaj nie dotyczą ludzi ubogich. Wręcz przeciwnie, osoby, które są w stanie ponieść początkowe koszty migracji, pochodzą z gorzej sytuowanych rodzin z grupy tych o średnich dochodach. Dodatkowo przekazy pieniężne płyną zazwyczaj do krajów o wysokiej emigracji, posiadających przemyślane strategie eksportu kapitału ludzkiego. Mniej niż jedna trzecia trafia do krajów najmniej rozwiniętych. Stały przepływ przekazów pieniężnych jest w wysokim stopniu uzależniony od ciągłego odpływu migrantów i tym samym wrażliwy na zmiany polityki imigracyjnej i wzrostu gospodarczego w państwach przyjmujących.

4.2 Aby wzmocnić wpływ przekazów pieniężnych na łagodzenie ubóstwa i jednocześnie zmniejszać różnice w statusie, kraje przyjmujące muszą nie tylko lepiej zarządzać przepływem przekazów pieniężnych i go ułatwiać, tak jak o tym wspom-

niano powyżej, ale także lepiej zarządzać poprzedzającymi je przepływami migracyjnymi. Ograniczenia w zakresie legalnego przyjmowania imigrantów do krajów docelowych będą miały negatywne konsekwencje dla przepływu przekazów pieniężnych do krajów pochodzenia. Kraje przyjmujące mogą ponadto skutecznie określać kierunek przepływu przekazów pieniężnych, nadając „preferencyjny status imigracyjny” określonym grupom imigrantów z niektórych krajów lub regionów pochodzenia. Takie działanie zapewnia, że przepawa pewnych regionów wynikająca z wcześniej powstałych sieci migrantów nie powoduje dalszego zwiększania się nierówności w krajach pochodzenia. Dlatego też kraj przyjmujący aktywnie wspomaga najsłabiej rozwinięte regiony w krajach pochodzenia i pomaga tym samym zmniejszać nierówności. Jeszcze innym sposobem zapewnienia, by przekazy pieniężne docierały do najsłabiej rozwiniętych regionów, jest ukierunkowanie migracji na członków rodzin o niskich dochodach i ułatwianie im procesu migracyjnego.

5. Migracja a (wspólny) rozwój

5.1 Wspólny rozwój to działania migrantów, które uzupełniają rozwój, ale go nie zastępują. Działania te charakteryzuje programowanie oparte na potrzebach, zgodność z zasadami zrównoważonego rozwoju oraz zdolność do łączenia grup diaspory ze społecznościami w krajach pochodzenia. Jedną z form wspólnego rozwoju, która dociera do osób o wszystkich poziomach dochodu w społeczności otrzymującej, są oparte na środkach z przekazów pieniężnych inwestycje w infrastrukturę na potrzeby edukacji i podstawowej opieki zdrowotnej. Komitet popiera zatem włączenie przekazów pieniężnych w ramy wspólnego rozwoju.

5.1.1 Inicjatywą godną naśladowania jest program funduszy uzupełniających. Każdy przekaz pieniężny, jaki migranci przyczynają na wspólne cele rozwoju w ich kraju pochodzenia, jest uzupełniany taką samą sumą przez każdego z instytucjonalnych partnerów programu⁽⁸⁾. Najlepiej byłoby, gdyby tymi partnerami były organizacje pomocy na rzecz rozwoju, które wnoszą do programu wiedzę z zakresu zarządzania i dysponują doświadczonym personelem, we współpracy z samorządami lokalnymi, aby wspólnie osiągnąć zrównoważony rozwój. Takie programy funduszy uzupełniających powinny zostać szeroko upublicznione i być łatwo dostępne za pośrednictwem platform informacyjnych, które promują także korzystanie z oficjalnych usług bankowych w celu dokonywania przekazów pieniężnych. Po wskazaniu skutecznych programów funduszy uzupełniających należy włączyć do nich dodatkowych partnerów „uzupełniających” z sektora prywatnego. W szczególności przedsiębiorstwa, które zatrudniają duży odsetek migrantów oraz dostawcy usług finansowych, którzy pośredniczą w dokonywaniu przekazów pieniężnych, powinni być zachęceni do udziału i do wykonywania swoich zobowiązań w zakresie postępowania zgodnego z zasadami społecznej odpowiedzialności biznesu. Te partnerstwa publiczno-prywatne przynoszą korzyści wszystkim uczestnikom: zwiększa się wpływ na rozwój ze względu na

⁽⁸⁾ Przykładem jest wspólnota imigrantów w Stanach Zjednoczonych pochodząca ze stanu Zacatecas w Meksyku. W ramach programu „Trzy za jeden” do każdego dolara wysyłanego przez stowarzyszenia migrantów dodawany jest jeden dolar z federalnego rządu meksykańskiego i jeden dolar ze stanu Zacatecas. Jednak do powodzenia takich inicjatyw konieczna jest dobra integracja społeczna imigrantów ze społecznościami przyjmującymi, umożliwiającą im zorganizowanie się.

większe wspólne przekazy pieniężne, a przedsiębiorstwa i banki zdobywają większe zaufanie u swoich klientów. Jednakże Komitet świadom jest tego, iż współpraca między krajami pochodzenia a krajami przyjmującymi powinna uwzględniać wszystkie szczeble, czyli rządy i władze instytucjonalne, ale także partnerów społecznych i organizacje społeczeństwa obywatelskiego. W ten sposób wdrażanie praktyk i kodeksów antykorupcyjnych mogłoby zapobiegać rozwojowi zjawiska żerowania na przesyłanych środkach.

5.2 Inne formy wspólnego rozwoju skupiają się na kierowaniu przekazów pieniężnych na przedsiębiorczość i inne działania inwestycyjne.

5.2.1 Kraje pochodzenia mogą tworzyć różne zachęty w celu zwiększenia ogólnej kwoty przekazów pieniężnych na rzecz wspólnego rozwoju, począwszy od zwolnień z podatku dochodowego dla migrantów inwestujących w lokalne inicjatywy biznesowe po zwolnienia z cła przywozowego dla inwestycji biznesowych.

5.2.2 Komitet zachęca instytucje bankowe i agencje rozwoju do testowania programów pilotażowych łączących przekazy pieniężne i instytucje mikrofinansowe w krajach rozwijających się.

5.2.3 Instytucje bankowe w krajach pochodzenia i krajach przyjmujących powinny być zachęcane do tworzenia partnerstw w zakresie przekazów pieniężnych w celu ułatwiania sprzedaży krzyżowej uzupełniających usług finansowych, np. oferowania, obok usług w zakresie przekazów pieniężnych, kredytów dla małych przedsiębiorstw lub kredytów mieszkaniowych.

5.2.4 Aby wspierać i wzmocniać te działania agencje rozwoju i organizacje społeczeństwa obywatelskiego powinny informować społeczności migrantów w krajach przyjmujących o możliwościach inwestycyjnych, organizować szkolenia biznesowe i ułatwiać tworzenie sieci łączących migrantów z potrzebującymi kapitału przedsiębiorcami w krajach pochodzenia. Przedsiębiorcy-migranci w krajach przyjmujących oraz przedsiębiorcy w krajach pochodzenia powinni być powiązani strategicznymi sieciami przedsiębiorczości i rozwoju.

5.3 Niektóre ze wspomnianych powyżej rozwiązań wymagają współpracy organizacji diaspy w krajach przyjmujących. Sieć powiązań pomiędzy diasporą a krajem pochodzenia jest zazwyczaj wynikiem podejmowanych z własnej inicjatywy działań pojedynczych osób lub grup. Sieci te są ważnym źródłem bezpośrednich inwestycji zagranicznych, transferu wiedzy i technologii, filantropii oraz wsparcia na cele społeczne i kulturalne. Mogą nawet odgrywać pewną rolę w procesie pokojowym i odbudowie. Jednak kraje najslabiej rozwinięte zazwyczaj nie są zdolne do odnalezienia migrantów za granicami kraju i stworzenia sieci diaspy w celu wykorzystania tych zasobów na rzecz rozwoju (przekazów pieniężnych, inwestycji, umiejętności, wiedzy).

5.4 Wyzwaniem jest zatem zwiększenie potencjału tych organizacji diaspy, których członkowie wywodzą się z krajów najslabiej rozwiniętych, i skierowanie działań rozwojowych na środowiska o najniższych dochodach.

5.5 Proces wzmocnienia potencjału musi także uwzględniać fakt, że społeczności diaspy najczęściej zorganizowane są w sposób nieformalny i luźny; ich struktura jest specyficzna dla danego państwa i funkcjonują one odpowiednio do szczególnej dynamiki interakcji z danym państwem pochodzenia.

5.6 Identyfikacja odpowiednich grup diaspy i wzmocnienie ich zdolności do przyczyniania się do rozwoju ich krajów pochodzenia może przynieść w rezultacie powstanie „rezerwuaru mózgów” (ang. *brain trust*). Osiąga się to poprzez programy na rzecz kapitału ludzkiego, które angażują migrantów (lub ich dzieci) w prowadzone przez sektor publiczny lub prywatny programy na rzecz rozwoju. Programy te wykorzystują umiejętności językowe oraz znajomość kultury, a także udostępniają krajom rozwijającym się świeżo nabyte umiejętności zawodowe, specjalistyczną wiedzę oraz kontakty.

5.6.1 Koniecznym krokiem w celu zapoczątkowania wysiłków na rzecz zwiększania potencjału organizacji diaspy oraz najslabiej rozwiniętych krajów pochodzenia jest odnalezienie tych organizacji i sieci oraz sporządzenie ich wykazu. Komitet zaleca zatem stworzenie dobrowolnych rejestrów wykwalifikowanych migrantów z krajów dotkniętych drenażem mózgów mieszkających w krajach przyjmujących oraz założonych przez migrantów przedsiębiorstw z małych i średnich krajów rozwijających się, działających obecnie w kraju przyjmującym.

5.6.2 Zidentyfikowanym organizacjom diaspy należy umożliwić tworzenie powiązań z krajami pochodzenia i przyczynianie się do rozwoju. Kraje przyjmujące i organizacje międzynarodowe działające na rzecz rozwoju powinny oferować platformy i fora, dofinansowanie podróży, stypendia naukowo-badawcze oraz spotkania biznesowe w celu usprawnienia tego procesu.

5.7 Istnienie społeczności diaspy nie gwarantuje automatycznie pozytywnego wpływu na rozwój kraju pochodzenia. Warunki polityczne i społeczno-gospodarcze oraz polityka państwa rozwijającego się odgrywają również ważną, o ile nie decydującą, rolę. Jednakże zasadniczo organizacje migrantów powinny być silniej zaangażowane w zagadnienia dotyczące rozwoju. Dlatego też wzywa się organizacje działające na rzecz rozwoju do zwrócenia się do organizacji migrantów w celu omówienia możliwości użytecznej współpracy.

5.8 Komitet popiera utworzenie specjalnego funduszu na rzecz migracji i rozwoju w celu umożliwienia realizacji wspomnianych powyżej działań na rzecz rozwoju.

6. Migracja a łagodzenie skutków drenażu mózgow — Tworzenie „rezerwuaru mózgow” oraz ułatwianie migracji wahadłowej i wirtualnej

6.1 Dobrowolny odpływ kapitału ludzkiego często ma korzystne skutki gospodarcze dla krajów pochodzenia. W wielu z nich międzynarodowa migracja łagodzi napięcia związane z przeludnieniem i bezrobociem. Niektóre kraje z powodzeniem celowo eksportują siłę roboczą, by stworzyć za granicą zasoby będące źródłem przekazów pieniężnych, bezpośrednich inwestycji zagranicznych i transferu wiedzy. Jednakże stały odpływ zasobów ludzkich, a zwłaszcza osób wysoko wykwalifikowanych i utalentowanych, hamuje rozwój w krajach najslabiej rozwiniętych, które nie posiadają ani gospodarczych, ani instytucjonalnych możliwości wykształcenia dla nich zastępców.

6.2 Komitet wzywa zatem wszystkie podmioty do, po pierwsze, podjęcia wszelkich koniecznych działań w celu złagodzenia drenażu mózgow oraz, po drugie, do opracowania planów zapobiegania dalszej deprecjacji kapitału ludzkiego w narażonych gospodarkach i sektorach. W wydanym niedawno komunikacie Komisja podkreśliła już, że łagodzenie skutków drenażu mózgow wiąże się z koncepcjami migracji wahadłowej i migracji wirtualnej⁽⁹⁾. Kodeksy postępowania etycznego, wyższe dochody i fundusze kompensacyjne to sposoby zapobiegania wyjazdowi wykwalifikowanych fachowców. Ponadto dobrze dostosowany outsourcing z krajów OECD do krajów rozwijających się może zmniejszyć działanie sił napędzających emigrację w tych krajach. Jednakże rozwiązania podobne do tych, jakie są rozważane w celu zapobiegania *marnotrawstwu mózgow* w rozwiniętych krajach przyjmujących, powinny być stosowane w odniesieniu do pracowników zatrudnionych w krajach rozwijających się w sektorach, w których prowadzi się outsourcing.

6.3 Ułatwiając migrację wahadłową i wirtualną, bazuje się na wspomnianych wyżej możliwościach grup diaspory i ich zdolności do wiązania swych członków z krajem pochodzenia — czyli na tworzeniu „rezerwuaru mózgow”. Wykwalifikowani migranci, którzy uzyskali wyższe wykształcenie lub odbyli szkolenie zawodowe w kraju przyjmującym, mogą stanowić atut dla krajów pochodzenia, jeśli umożliwi się im przekazywanie swych umiejętności i usług.

6.4 Tworzenie „rezerwuaru mózgow” to pojęcie uzupełniające dla drenażu mózgow, ponieważ strata netto w krajach pochodzenia idealnie zasila pochodzący z migracji „rezerwuar mózgow” w krajach przyjmujących. Jednak, co ważniejsze, „rezerwuar mózgow” może łagodzić pewne negatywne skutki drenażu mózgow w krajach pochodzenia. Pojedynczy migranci mogą oferować swoje umiejętności lub zdolności organizacyjne swym krajom pochodzenia na zasadzie tymczasowej — tymczasowego powrotu — lub wirtualnej — poprzez zastosowania i platformy wykorzystujące możliwości internetu.

⁽⁹⁾ Komunikat Komisji w sprawie migracji wahadłowej i partnerstw na rzecz mobilności między Unią Europejską a krajami trzecimi.

6.4.1 Należy odpowiednio dostosować systemy wizowe, aby pozwolić profesjonalistom na łatwiejsze podróżowanie pomiędzy krajem przyjmującym a krajem pochodzenia. Międzynarodowe organizacje pracujące na rzecz rozwoju powinny rozważyć systemy służące rozwojowi, które *wirtualnie* przenoszą usługi i wiedzę wysoko wykwalifikowanych migrantów, na przykład kardiologów w kraju przyjmującym przy wykorzystaniu internetu analizują historie chorób z kraju pochodzenia, geolodzy zapewniają dostęp do supernowoczesnych laboratoriów w kraju przyjmującym, a analitycy finansowi oceniają biznesplany dla programów mikrofinansowania. Oferowanie wiz uprawniających do wielokrotnego przekraczania granicy stanowi mechanizm ułatwiający migrację wahadłową.

6.4.2 Inną silną zachętą dla migracji powrotnej lub wahadłowej jest możliwość przenoszenia praw migrantów do świadczeń emerytalnych i świadczeń z tytułu zabezpieczeń społecznych z kraju przyjmującego do kraju pochodzenia.

6.4.3 Należy uświadomić krajom rozwijającym się istniejące możliwości wspólnego rozwoju, a także umożliwiać im tworzenie sieci powiązań z ich społecznościami diaspory poza ich granicami oraz je do tego zachęcać.

6.4.4 Idee te wymagają oczywiście udanej integracji migrantów w społeczeństwie przyjmującym. Kraje przyjmujące muszą zmniejszyć istniejące „marnotrawstwo mózgow” — z którym mamy do czynienia, gdy migranci wykonują pracę poniżej ich początkowo uzyskanego wykształcenia i szkolenia — poprzez lepszą ocenę umiejętności migrantów i w rezultacie uznawanie dyplomów i zaświadczeń wydawanych przez kraje pochodzenia. Zwiększa to ich wkład na rzecz społeczeństwa przyjmującego i ich wpływ na rozwój kraju pochodzenia.

6.5 Uregulowanie emigracji musi być zasadą w odniesieniu do szczególnych sektorów, takich jak edukacja i opieka zdrowotna. Ochrona tych szczególnie wrażliwych sektorów przed drenażem mózgow wymaga działań skierowanych na czynniki zachęcające i zniechęcające do migracji.

6.5.1 Komitet zaleca, by państwa rozwinięte nie rekrutowały kapitału ludzkiego z tych zagrożonych krajów rozwijających się. Rząd brytyjski przyjął godny naśladowania kodeks postępowania dotyczący etyki rekrutacji, który zobowiązuje publiczne i prywatne instytucje medyczne, by nie zatrudniały nowego personelu z krajów rozwijających się przeżywających kryzys niedoboru zasobów ludzkich w sektorze opieki zdrowotnej.

6.5.2 W podobny sposób można dostosować politykę państw przyjmujących dotyczącą imigracji pracowników, tak by ograniczyć do minimum napływ wysoko wykwalifikowanych osób z zagrożonych krajów rozwijających się.

6.6 W zależności od zasobów dostępnych w zagrożonych i szczególnie wrażliwych krajach rozwijających się, istnieje szereg możliwości przeciwdziałania wpływowi drenażu mózgow.

6.6.1 Jednym wyjściem jest stworzenie nadwyżki kapitału ludzkiego, co otworzy możliwość realizacji strategii rozwoju (społecznego) zorientowanej na eksport (pracowników). Te wysiłki w zakresie kształcenia mogłyby być finansowane z opodatkowania niezrealizowanych zysków kapitałowych w przypadku zmiany siedziby lub miejsca zamieszkania dla celów podatkowych (ang. exit taxes) przez profesjonalistów, którzy chcą wyemigrować. Podatek ten mógłby być pobierany od emigranta lub od kraju przyjmującego.

6.6.2 Porozumienia o zwrocie kosztów pomiędzy migrantem a krajem pochodzenia (fundusze kompensacyjne), zawierane przed wyjazdem tego pierwszego, mogą zniechęcać do stałej migracji, a kraj pochodzenia otrzymuje zwrot kosztów pierwotnie zapewnionego kształcenia i szkolenia ⁽¹⁰⁾.

6.6.3 Tworzenie „rezerwuaru mózgow” dla krajów pochodzenia w dużym stopniu dotkniętych drenażem mózgow.

6.6.4 Wysoko wykwalifikowani profesjonaliści, którzy dalej się kształcą lub zdobywają specjalizację w kraju niebędącym krajem rozwijającym się, mogą otrzymać możliwość wielokrotnego przekraczania granicy kraju przyjmującego lub łatwego uzyskiwania wiz na krótkie pobyty. Te mechanizmy migracji wahadłowej mogą zachęcać do powrotnej migracji do kraju pochodzenia.

Bruksela, 12 grudnia 2007 r.

7. Włączanie zagadnień polityk w zakresie migracji i rozwoju do innych dziedzin polityki oraz zapewnianie ich spójności

7.1 Komitet zauważa, że jak już wspomniano na początku, migracja w obrębie krajów Południa i migracja regionalna mają znacznie większy zakres niż migracja międzynarodowa pomiędzy krajami rozwijającymi się a krajami rozwiniętymi. Należy zatem zwrócić większą uwagę na regionalne podejścia do migracji i rozwoju, takie jak podejście przyjęte przez Unię Afrykańską.

7.2 Komitet pragnie podkreślić potrzebę włączenia zagadnień polityk w zakresie migracji i rozwoju do polityki państw przyjmujących w zakresie imigracji i integracji oraz do krajowych strategii rozwoju państw pochodzenia, jak również do strategii redukcji ubóstwa realizowanych przez organizacje międzynarodowe działające na rzecz rozwoju.

7.3 Komitet zauważa, że spójność polityki ma bardzo korzystny wpływ na oczekiwane rezultaty polityk w zakresie migracji i rozwoju. Polityka handlowa i polityka bezpieczeństwa nie powinny osłabiać wysiłków na rzecz rozwoju czynionych w ramach polityki w zakresie migracji i rozwoju. Ponadto, co równie istotne, Komitet wzywa państwa członkowskie do zmierzania do spójności polityki poprzez zaprzestanie obrony różnych polityk na szczeblu krajowym i unijnym.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁰⁾ Bliższe szczegóły w sprawie funduszy kompensacyjnych pomiędzy państwami przyjmującymi a krajami pochodzenia można znaleźć w opinii rozpoznawczej EKES-u „Zdrowie a migracja” (sprawozdawca — Sukhdev SHARMA, współsprawozdawca — Agnes CSER), Dz.U. C 256, 27.10.2007 r.