

GOSPODARKA NARODOWA

6
(286)
Rok LXXXVI/XXVII
listopad–grudzień
2016
s. 147–154

Jeffrey D. SACHS*

Ku systemowej regulacji migracji międzynarodowych¹

Niewiele jest zagadnień – jeśli w ogóle istnieją – które byłyby tak zagmatwane i kontrowersyjne, jak kwestia migracji międzynarodowych. Podczas gdy każdego roku około czterech milionów osób przemieszcza się przez granice, a liczbę migrantów w skali globalnej w 2013 roku szacowano na 232 miliony [ONZ, 2013], polityka kierowania migracjami znajduje się w nieładzie. Nie istnieje międzynarodowy system regulacji, który ustanawiałby standardy i zasady polityki migracyjnej na poziomie krajowym, za wyjątkiem sprawy uchodźców (migrantów uciekających przed prześladowaniem). Nowa Agenda na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030 oraz nowe Cele Zrównoważonego Rozwoju [ONZ, 2015], a także gorące debaty nad syryjskim kryzysem uchodźców, dają impuls do stworzenia globalnych norm. Moim celem jest omówienie niektórych zasad ekonomicznych i etycznych, które mogą stanowić fundament międzynarodowych regulacji migracji.

Kilku ekonomistów wniosło w ostatnim czasie ważny głos w dyskusję [m.in. Clemons, Bazzi, 2008; Razin, Sadka, Suwankiri, 2011; Borjas, 2014], jednak całej profesji daleko do jakiegokolwiek teoretycznego czy empirycznego konsensu. Polityczne spory w kwestii migracji stają się coraz bardziej jadowite. Opinia publiczna w Stanach Zjednoczonych i Europie jest głęboko podzielona co do kwestii, czy imigranci „czynią USA silniejszymi dzięki swej ciężkiej pracy i talentom”, czy też „są balastem, ponieważ zabierają miejsca pracy, mieszkania i opiekę zdrowotną” [Krogstad, 2015].

* The Earth Institute, Uniwersytet Columbia, Nowy Jork; e-mail: sachs@columbia.edu

¹ Oryginalny tytuł: *Towards an International Migration Regime*. Artykuł ukazał się w „American Economic Review: Papers & Proceedings” 2016, no. 106(5), s. 451–455. Pod adresem <http://dx.doi.org/10.1257/aer.p20161064> znajduje się strona artykułu z dodatkowymi materiałami oraz oświadczeniem autora.

Chaos w polityce migracyjnej uwidacznia się na kilka sposobów. Stany Zjednoczone dają schronienie, jak się szacuje, 11,3 mln nielegalnych imigrantów, uwięzionych w prawnej próżni bez obywatelstwa i egzekwowalnych uprawnień². Amerykańska opinia publiczna jest głęboko podzielona co do tego, czy stworzyć im ścieżkę do uzyskania obywatelstwa (42%), prawa stałego pobytu (26%), czy też deportacji (27%)³. W Unii Europejskiej migracje uruchomiły politykę anti-imigracyjną, która zagraża zobowiązaniu do otwartości granic w ramach UE. Kryzys uchodźstwa z Syrii podsycił gorzką batalię między tymi w Europie, którzy witają uchodźców, a tymi, którzy ich odrzucają.

Jednocześnie w 2015 r. dobrze ponad 3 tys. osób zmarło w czasie próby dotarcia do Europy przez Morze Śródziemne, a niezliczona masa kolejnych na całym świecie pada ofiarą handlarzy ludźmi. Miliony nielegalnych imigrantów pędzą życie w podziemiu, bez praw politycznych, pracowniczych czy praw człowieka. W przypadku migracji Południe-Południe⁴ ruchy ludności przez granice z jednego zubożałego kraju do innego prowadzą często do przemocy na tle etnicznym lub nawet wojny domowej.

Obecny kryzys migracyjny prawdopodobnie się nasili. Potężne różnice demograficzne między Europą a Afryką Subsaharyjską, starzenie się Europy i zmniejszanie liczby ludności wobec młodej i gwałtownie rosnącej populacji Afryki, znacznie wzmocni obustronne bodźce do migracji. Globalne ocieplenie klimatu zagrazi nisko położonym obszarom, takim jak Bangladesz i kraje wyspiarskie, poprzez podniesienie się poziomu morza; terenom suchym, takim jak Sahel i Przylądek Horn w Afryce, poprzez ogromne susze; zaś Azji Południowo-Wschodniej i basenowi Morza Karaibskiego – poprzez coraz potężniejsze cyklony tropikalne.

I. Fundamentalne przyczyny migracji

Główną ekonomiczną siłą napędową migracji jest ruch ludności z regionów o niższej wydajności pracy do regionów o wyższej wydajności (migracja obejmuje też ucieczkę przed prześladowaniem, przemocą i katastrofami naturalnymi). Migracja kierowana względami ekonomicznymi przynosi z reguły przyrosty produktywności, często znaczne. Jednak efekty dystrybucyjne mogą być skomplikowane, jeśli migracja prowadzi do przesunięć w rynkowych przychodach z kapitału, wykwalifikowanej pracy oraz pracy niewykwalifikowanej, zarówno w krajach pochodzenia, jak i przyjmujących. Ogólnie biorąc, sami migranci zyskują na wyższym dochodzie, a przedsiębiorcy w krajach przyjmujących – na niższych kosztach pracy. Krajowi pracownicy mogą odczuć spadek wynagrodzeń w efekcie nasilonej konkurencji ze strony imigrantów,

² Zob. www.pewresearch.org/fact-tank/2015/11/19/5-facts-about-illegal-immigration-in-the-u-s/ (11.01.2016).

³ <http://www.people-press.org/files/2015/06/6-4-15-Immigration-release.pdf> (11.01.2016).

⁴ Chodzi o migrację między krajami rozwijającymi się, w odróżnieniu od np. uchodźców lub imigrantów ekonomicznych próbujących osiedlić się w krajach rozwiniętych – przyp. tłum.

choć siła działania tego efektu jest przedmiotem gorących sporów. Ci, którzy pozostali w kraju macierzystym, mogą odnieść korzyści z mniejszej konkurencji na rynku pracy oraz napływu dochodu z zagranicy, choć drenaż mózgow pracowników wykwalifikowanych może również zahamować rozwój w kraju pochodzenia migrantów.

Jak głosi standardowa teoria handlu zagranicznego, przyrosty produktywności w wyniku migracji będą z reguły wystarczająco duże, by skompensować straty. W praktyce jednak trudno byłoby stworzyć system podatków i transferów konieczny, aby zapewnić takie Pareto-korzystne zmiany dla wszystkich wymienionych grup. Prawdopodobne zatem, że migracja stworzy zarówno wygranych, jak i przegranych. Tak jest z pewnością postrzegana przez znaczną część opinii publicznej w krajach przyjmujących.

W rzeczywistości dobrze rozwinięty system państwa opiekuńczego w kraju przyjmującym może poważnie skomplikować sprawę, co podkreślają Razin i współautorzy [2011]. Podczas gdy wysoko wykwalifikowani, a przez to dobrze zarabiający imigranci mogą być płatnikami netto do systemu fiskalnego, imigranci o niskich kwalifikacjach prawdopodobnie będą beneficjentami netto, przez co narzucą dodatkowe obciążenia na podatników z kraju docelowego. Jedną z politycznych alternatyw to odmówienie imigrantom świadczeń socjalnych (co wiele krajów robi w różnym stopniu), ale taka wykluczająca polityka ma poważne skutki uboczne w postaci tworzenia obszarów ubóstwa, słabej ochrony zdrowia oraz wykluczenia społecznego wśród imigrantów o niskich kwalifikacjach.

Migracje różnią się od przepływów innych czynników produkcji (takich jak przepływy kapitału) pod jednym zasadniczym względem. Imigranci stają się częścią społeczeństwa kraju przyjmującego, łącznie z jego ewoluującą kulturą i polityką (szwajcarski pisarz Max Frisch ironicznie oświadczył: „Chcieliśmy pracowników. Zamiast tego dostaliśmy ludzi”)⁵. Wcześniej czy później imigranci mogą zmienić polityczną równowagę między grupami etnicznymi, klasami ekonomicznymi lub grupami wiekowymi, albo też wywołać potężny sprzeciw polityczny. Imigranci mogą zmienić naturę interakcji społecznych, co wiąże się z przesunięciami w praktykach religijnych, etnicznych i kulturalnych. Imigranci przynoszą korzyść w postaci zróżnicowania kulturowego, ale również możliwość spadku zaufania społecznego [zob. Putnam, 2007; Schaeffer, 2014]. Niektórzy obawiają się wzrostu przestępczości, a nawet terroryzmu. Niektóre kraje podjęły działania w celu odizolowania imigrantów, aby jedyne interakcje z resztą społeczeństwa podejmowali jako robotnicy, lecz taka polityka zagraża podstawowym prawom człowieka imigrantów oraz wartościom obywatelskim kraju przyjmującego.

Kluczowe pytanie dotyczy źródła międzynarodowych różnic w wydajności, które napędzają migracje. Kiedy niższa produktywność kraju macie-

⁵ Zob. <https://policyalternatives.ca/publications/commentary/work-life-%E2%80%9Cwe-asked-workers-we-got-people-instead%E2%809D> (25.03.2016).

rzystego wynika z czynników historycznych, kulturowych czy politycznych, które przeszkodziły w rozwoju gospodarczym, wówczas wewnętrzne reformy polityczne, gospodarcze i społeczne mogą stworzyć alternatywę dla migracji, przynajmniej w dłuższym okresie. Kraje ubogie dzisiaj mogą jutro napisać historię ekonomicznego sukcesu, tamując strumienie migracji.

Jednak duża część migracji napędzana jest również trudniejszymi do zwalczania różnicami wydajności powiązаныmi z geografią fizyczną. Regiony pozbawione dostępu do morza, odległe od portów i głównych rynków; pustynne regiony nienadające się do produkcji żywności; oraz regiony podatne na susze, powodzie, trzęsienia ziemi i inne zagrożenia naturalne, między innymi, prawdopodobnie będą trwale źródłem emigracji. W Afryce Subsaharyjskiej wiele z takich obciążonych geograficznie obszarów ma również z reguły bardzo wysokie stopy urodzeń, zatem ogromna presja demograficzna potęguje problem uporczywie niskiej produktywności. Presja na emigrację z Afryki i innych wrażliwych regionów niewątpliwie wzrośnie w nadchodzących dziesięcioleciach.

Przyrodzone czynniki geograficzne oraz endogeniczna dynamika społeczna i gospodarcza prawdopodobnie także będą wchodzić w interakcje. Na przykład poważny problem malarii w Afryce z reguły spowalnia demograficzną transformację ku niskim stopom urodzeń, a tym samym utrudnia akumulację kapitału ludzkiego, zmniejszając nakłady edukacyjne na każde dziecko. Drenaż mózgow nasila niekorzystne aspekty geografii fizycznej, prowadząc do błędnego koła ubóstwa i drenażu mózgow, któremu mogą zapobiec lub nie zagraniczne dochody przysyłane do domu przez emigrantów.

II. Ku globalnemu systemowi regulowania migracji

Obecny międzynarodowy system regulowania migracji wymaga pilnej reformy. Nie licząc kwestii uchodźców oraz zasady *non-refoulement* (zakaz odsyłania siłą uchodźców, którym w kraju macierzystym grożą prześladowania), istnieje niewiele globalnych standardów normatywnych dających wytyczne dla polityki krajowej. Miliony migrantów na całym świecie znajdują się w pułapce, pozbawieni ochrony prawnej, zabezpieczenia socjalnego oraz perspektyw ekonomicznych, podczas gdy w wielu krajach narastają gwałtownie sentymenty anty-immigracyjne. Wysoki Komisarz ONZ ds. Uchodźców oraz Biuro NZ ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej pracują dzielnie w obliczu kryzysów humanitarnych oraz przymusowych wysiedleń ludności, ale z ograniczonym budżetem, przy istotnych lukach w prawie międzynarodowym i małej roli polityki migracyjnej poza sytuacjami awaryjnymi.

Globalny system regulacji migracji powinien przyjąć za punkt wyjścia globalne przesłanki. Celem rozsądnego systemu regulacji migracji powinien być *globalny dobrobyt*, uwzględniający uzasadnione interesy krajów pochodzenia i krajów przyjmujących oraz samych migrantów. Obecnie krajowa polityka migracyjna kształtowana jest niemal wyłącznie przez politykę i obawy krajów przyjmujących, z nielicznymi wyjątkami dla norm międzynarodowych

dotyczących uchodźców. Standardy etyczne oraz solidne zasady ekonomiczne globalnej migracji powinny odwoływać się do globalnych korzyści z migracji. W nowej Agendzie na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030 [ONZ, 2015] kraje członkowskie ONZ zobowiązały się „ułatwiać przemyślaną, bezpieczną, regularną i odpowiedzialną migrację oraz przepływ ludzi, w tym poprzez implementację zaplanowanych i dobrze zarządzanych polityk migracyjnych”⁶ (cel 10.7) w kontekście redukcji nierówności między krajami (10. Cel Zrównoważonego Rozwoju).

Kiedy kraje o wysokim dochodzie i wysokiej produktywności zamykają swoje granice przed imigrantami, zaprzeczają one prawom indywidualnych migrantów do próby poprawy własnego losu, ale także blokują zasadniczą szansę podniesienia globalnej wydajności. Światowy system regulacji migracji powinien sprzyjać migracji zarówno ze względu na ogólny przyrost efektywności, jak i ze względu na prawa człowieka tych jednostek, które dążą do preferowanego przez nich miejsca zamieszkania (przekonującą analizę etyczną z perspektywy praw człowieka zob. Carens [2013]).

W systemie globalnym należy zwrócić baczną uwagę na emigrację z najbiedniejszych regionów świata, ze szczególnym uwzględnieniem tych, które cierpią w wyniku wewnętrznych barier dla rozwoju, wywołanych przez czynniki geograficzne, ekologiczne, klimatyczne czy inne nieodrodnie związane z ich położeniem. Emigranci z takich regionów stają wobec najsilniejszej potrzeby wyjazdu, ale również wobec największych przeszkód. Z reguły są biedni, słabiej wykształceni, mają niewiele rodzinnych czy biznesowych kontaktów w krajach o wysokim dochodzie, które mogłyby ułatwić im migrację. To właśnie ci ludzie z łodzi toną w Morzu Śródziemnym.

W międzynarodowym systemie regulacji migracji nawet odległe i biedne miejsca mają przypisaną określoną odpowiedzialność. Kraje te powinny podjąć konieczne kroki ukierunkowane na własny rozwój gospodarczy, łącznie z nakładami na edukację, ochronę zdrowia, tworzenie miejsc pracy oraz dobrowolną redukcję wysokich stóp urodzeń. Oczywiście takie starania w krajach biednych również wymagają pomocy rozwojowej. Dzisiejsze kraje przyjmujące, które chcą zmniejszyć presję imigracji, powinny użyć pomocy rozwojowej jako długookresowego narzędzia walki z biedą, prowadzącą do masowej emigracji ze zubożałych krajów.

Globalny system regulacji powinien wyważyć trzy kwestie: indywidualne prawo człowieka do wyboru miejsca długoterminowego pobytu i pracy (oraz do ucieczki przed prześladowaniem, przemocą i zagrożeniami naturalnymi); przyrosty efektywności dzięki globalnej migracji; oraz prawa suwerennych narodów do umacniania dobrobytu swojej obecnej ludności w ramach systemu międzynarodowego. Do migracji należy zachęcać, ale nie kosztem dobrobytu ludności w kraju przyjmującym. A polityka krajowa nie powinna narzucać

⁶ Tłumaczenie według Ośrodka Informacji ONZ w Warszawie, <http://www.unic.un.org.pl/cele-zrownowazonego-rozwoju/cel-10-zmniejszyc-nierownosci-w-krajach-i-miedzy-krajami/2954> (12.11.2016) – przyp. tłum.

efektów zewnętrznych innym krajom, np. poprzez zamykanie granic i przekierowywanie strumienia uchodźców. Jak można pogodzić takie interesy?

Jeden klucz, jak sądzę, leży w *tempie* migracji, aby zostawić otwarte drzwi zarówno dla wykwalifikowanych, jak i niewykwalifikowanych pracowników jako normę międzynarodowej polityki, bez prowokowania gwałtownych sprzeciwów politycznych lub społecznych, napięć fiskalnych czy presji na obniżenie płac pracowników o niskich kwalifikacjach w krajach przyjmujących. W pełni otwarta migracja może przejść test globalnej użyteczności (podniesienie globalnego dobrobytu netto), ale oblać test akceptowalności dla znacznej części społeczeństw krajów docelowych. Bardziej wyważone tempo migracji może potencjalnie zrównoważyć globalne korzyści i krajową akceptowalność.

Przykład prowadzonego etapami podejścia do migracji daje Kanada, gdzie docelową stopę imigracji utrzymuje się na poziomie około 1% populacji kraju, choć rzeczywista stopa imigracji kształtuje się raczej koło 0,7% ludności. Przy tym tempie opinia publiczna pozostaje pozytywnie nastawiona do imigracji, uniknięto zatem gwałtownych protestów anti-imigracyjnych obserwowanych gdzie indziej. Oczywiście tempo imigracji przyjęte w Kanadzie odzwierciedla również korzystne warunki geograficzne tego kraju: wielkie i urodzajne zasoby ziemi, niską gęstość zaludnienia, ogromne rezerwy zasobów naturalnych, które pozwalają na utrzymanie rosnącej ludności przy wysokim i rosnącym standardzie życia.

Idea optymalnego tempa imigracji każe postawić pytanie, czy w praktyce da się kontrolować *nielegalną* imigrację, przynajmniej w takich miejscach jak Stany Zjednoczone czy Europa Południowa, które znajdują się w pobliżu krajów pochodzenia imigrantów. Dowody wskazują, że kontrolę imigracji bardzo trudno egzekwować. Granice są nieszczelne; firmy w krajach przyjmujących chętnie zatrudniają nielegalnych imigrantów; wyrafinowani, choć bezwzględni przemytnicy ułatwiają nielegalne przekraczanie granic, aczkolwiek koszty społeczne tego procederu są ogromne; zaś rozpaczliwie biedne lub prześladowane jednostki ryzykują życiem, aby uciec przed nędzą. Kontrole na granicach, jak każdy inny rodzaj barier rynkowych, prowadzą do powstania przemytu, czarnego rynku, zorganizowanej przestępczości oraz odmawiania migrantom praw człowieka.

Poza zasadniczym zobowiązaniem do otwartej, choć regulowanej imigracji, międzynarodowy system regulacji może również uwzględniać następujące kwestie:

- 1) działania przeciwdziałająca drenażowi mózgowi, np. poprzez zobowiązanie się do zachowania rozsądnej równowagi między migrantami o wysokich i niskich kwalifikacjach oraz unikanie uszczuplania konkretnych kwalifikacji (np. lekarzy medycyny);
- 2) skoordynowana pomoc rozwojowa dla zubożałych regionów, wspierająca rozwój oraz dobrowolne przejście do niższych stóp urodzeń;
- 3) podział ciężaru między kraje przyjmujące w razie wzmożenia migracji w wyniku czynników zewnętrznych, jak w przypadku uchodźców wojennych z Syrii; oraz

4) globalne normy odnośnie dostępu migrantów do usług socjalnych, pozwoleń na pracę, łączenia rodzin oraz procedur uzyskiwania obywatelstwa.

Niestety istniejący zasób badań ekonomicznych dotyczących migracji jest wciąż zbyt ograniczony, by dostarczyć teoretycznych czy empirycznych podstaw dla międzynarodowego systemu regulacji migracji. Sugeruję tu następujące priorytetowe obszary dla analiz z zakresu migracji:

- 1) zasadnicze siły napędowe globalnej migracji, ze szczegółowym modelowaniem przepływów z punktu do punktu;
- 2) projekcja trendów migracji w przyszłości, z uwzględnieniem bodźców długookresowych, w tym czynników demograficznych, rozwoju gospodarczego, akumulacji kapitału ludzkiego oraz zmian środowiskowych;
- 3) wpływ migracji na dystrybucję dochodu i sytuację fiskalną, z uwzględnieniem różnych kategorii migrantów;
- 4) wpływ migracji na kapitał społeczny, łącznie z zaufaniem społecznym, miernikami subiektywnego dobrobytu (*subjective well-being*, SWB), nierównościami społecznymi, przestępczością i terroryzmem (obie te kwestie są obecnie bardzo silnie obecne w świadomości opinii publicznej) oraz innymi skutkami społecznymi;
- 5) dynamika asymilacji kulturowej (np. nabywanie umiejętności językowych) populacji imigrantów oraz szerokie zmiany kulturowe wywołane przez migrację na dużą skalę;
- 6) globalny podział obciążeń oraz strategiczne interakcje między krajami w polityce migracyjnej;
- 7) wpływ migracji na strukturę rodzin, przepływy dochodu oraz akumulację kapitału ludzkiego w krajach macierzystych;
- 8) wpływ migracji na ponadgraniczne sieci biznesowe, turystykę i innowacje; oraz
- 9) zarządzanie „spiętrzonymi falami” migracji wynikającymi ze zdarzeń nadzwyczajnych, wojen, wstrząsów politycznych i innych ostrych kryzysów.

Tłumaczenie: *Marta Sordyl*

Bibliografia

- Borjas G.J. [2014], *Immigration Economics*, Harvard University Press, Cambridge.
- Carens J.H. [2013], *The Ethics of Immigration*, Oxford University Press, Oxford.
- Clemons M., Bazzi S. [2008], *Don't Close the Golden Door: Our Noisy Debate on Immigration and Its Deathly Silence on Development*, Center for Global Development Essay, Washington.
- Collier P. [2013], *Exodus: How Migration is Changing Our World*, Oxford University Press, Oxford.
- Krogstad J.M. [2015], *What Americans, Europeans Think of Immigrants*, Pew Research Center, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/09/24/what-americans-europeans-think-of-immigrants/> (7.11.2016).

- ONZ [2013], *International Migration Report 2013*, Department of Economic and Social Affairs Population Division, United Nations, New York.
- ONZ [2015], *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E (7.11.2016).
- Putnam R.D. [2007], E Pluribus Unum: *Diversity and Community in the Twenty-First Century: The 2006 Johan Skytte Prize Lecture*, "Scandinavian Political Studies", 30(2), s. 137–174.
- Razin A., Sadka E., Suwankiri B. [2011], *Migration and the Welfare State*, MIT Press, Cambridge.
- Schaeffer M. [2014], *Ethnic Diversity and Social Cohesion*, Ashgate Publishing Company, Surry.