

## I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

## OPINIE

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

539. SESJA PLENARNA EKES-U, 12.12.2018–13.12.2018

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Koszty braku imigracji i braku integracji”**

(opinia z inicjatywy własnej)

(2019/C 110/01)

Sprawozdawca: **Pavel TRANTINA**

Współsprawozdawca: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	15.2.2018
Podstawa prawna	Artykuł 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	7.11.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	12.12.2018
Sesja plenarna nr	539
Wynik głosowania (za/przeciw/ wstrzymało się)	149/9/13

### 1. Streszczenie wniosków i zaleceń

1.1. EKES uważa, że imigracja ma pozytywny wpływ na przyrost liczby ludności i zasobów pracy. Gdy przyrost naturalny staje się ujemny, imigracja może pomóc utrzymać całkowitą liczbę ludności i zasobów pracy na stałym poziomie. Imigracja nie jest z pewnością idealnym rozwiązaniem pozwalającym radzić sobie z konsekwencjami starzenia się społeczeństwa w Europie. Może być jednak również remedium na niezwiązane z procesami demograficznymi niedobory podaży pracy i umiejętności.

1.2. Scenariusz zakładający brak imigracji w Europie oznacza, że:

- gospodarki państw członkowskich istotnie by ucierpiały; rynki pracy podlegałyby niemożliwym do pogodzenia naciskom, całe gałęzie produkcji przemysłowej mogłyby zbankrutować, spadłaby produkcja rolna, a budownictwo nie byłoby w stanie nadążyć za popytem,
- pogorszyłaby się sytuacja demograficzna; systemy emerytalne mogłyby utracić równowagę, załamałby się system ochrony zdrowia i opieki, niektóre obszary szybko by się wyludniły; skutkiem byłoby zagrożenie spójności społecznej,

- całkowity zakaz legalnej migracji prowadziłby automatycznie do gwałtownego wzrostu prób nielegalnej migracji; to z kolei doprowadziłoby do nadmiernego nacisku na kwestie bezpieczeństwa, nadmiernej represyjności i nadmiaru środków policyjnych, pociągając za sobą ogromne koszty; byłoby to powodem rozwoju rynku pracy na czarno, współczesnego niewolnictwa i wyzysku, a także desperackich prób łączenia rodzin,
- rasizm i ksenofobia kwitłyby jeszcze bardziej niż obecnie; osiedlone osoby ze środowisk migracyjnych, w tym drugie lub trzecie pokolenie imigrantów, wzbudzałyby nieufność i wrogość opinii publicznej.

1.3. Z drugiej strony można wskazać następujący potencjał migracji w państwach przyjmujących: zapewnienie wolnych miejsc pracy i wyeliminowanie niedoboru kwalifikacji; utrzymanie wzrostu gospodarczego; utrzymanie usług dla starzejącego się społeczeństwa, gdy nie ma wystarczającej liczby młodych ludzi na miejscu; uzupełnienie luki emerytalnej składkami nowych młodych pracowników-imigrantów; wniesienie przez imigrantów energii i innowacji; zyskanie przez państwa przyjmujące różnorodności kulturowej i etnicznej; ożywienie wyludniających się obszarów, w tym możliwe przekształcenie szkół; korzyści dla krajów pochodzenia wynikające z przekazów pieniężnych przesyłanych do nich przez migrantów, których wysokość przewyższa pomoc zagraniczną; powracający migranci przywożą oszczędności, umiejętności i kontakty międzynarodowe.

1.4. Wykorzystanie pełnego potencjału migracji wymaga podejścia zapewniającego m.in. lepsze spożytkowanie umiejętności migrantów. EKES jest przekonany, że podejście takie musi być wspierane odpowiednimi strategiami i mechanizmami w zakresie uznawania umiejętności, oraz wzywa UE i państwa członkowskie do wspierania szybkiego opracowania tychże. Ponadto właściwe wdrożenie partnerstw na rzecz umiejętności z krajami spoza UE przyniosłoby korzyści zarówno UE, jak i krajom pochodzenia migrantów.

1.5. UE powinna przyjąć strategię polityczne i środki, które umożliwią bezpieczną, uporządkowaną i legalną migrację oraz doprowadzą do poprawy integracji i spójności społecznej.

1.6. Brak integracji wiąże się z zagrożeniami i kosztami gospodarczymi, społeczno-kulturowymi i politycznymi. W związku z tym inwestycje w integrację imigrantów są najlepszą polisą ubezpieczeniową na wypadek potencjalnych przyszłych kosztów, problemów i napięć. Polityka publiczna powinna zwalczać obawy, wątpliwości i niepokoje różnych grup społecznych w społeczeństwach UE, aby uniknąć wystąpień antyunijnych i ksenofobicznych. W tym celu odpowiednie strategię polityczne powinny zawierać z jednej strony jasny, spójny i uzasadniony zestaw zobowiązań wobec samych migrantów, a z drugiej – co równie ważne – konsekwentne potępienie antyimigranckiej retoryki i antyimigranckich zachowań.

1.7. EKES podkreśla, że promowanie integracji ma kluczowe znaczenie dla wzmocnienia podstawowych wartości i zasad UE, wśród których różnorodność, równość i niedyskryminacja są jednymi z najważniejszych. Integracja obejmuje całe społeczeństwo, w tym migrantów osiedlających się w państwie przyjmującym, bez względu na ich status i pochodzenie. Niemniej jednak wymagane są specjalne strategie na rzecz osób szczególnie podatnych na zagrożenia (takich jak uchodźcy), a podejście oparte na społeczności i odpowiednio dostosowanym wsparciu zamiast podejścia ujednoliconego może przynieść najlepsze rezultaty. Dlatego konieczne jest, aby państwa członkowskie UE uczyły się od siebie nawzajem i uczciwie dążyły do stworzenia warunków sprzyjających integracji migrantów oraz pozwalających uniknąć zagrożeń.

## 2. Kontekst i cele opinii

2.1. Największe przepływy migracyjne w Europie od czasów II wojny światowej zrodziły obawy społeczeństwa co do dalszych niekontrolowanych przepływów migracyjnych. Pokazały też, jak ważne jest wspólne podejście do walki z nieuregulowaną migracją i zagwarantowanie, że UE będzie mogła podjąć odpowiednie działania. Państwa członkowskie UE stanęły przed wyzwaniami dotyczącymi zarządzania, finansowania i informowania o migracji, a także związanych z nią obaw obywateli. Sytuacja ta jest nadużywana przez niektórych polityków i EKES jest przekonany, że istnieje pilna potrzeba zmiany narracji na temat migracji i powrotu do racjonalnej debaty w oparciu o fakty. Uchodźców i migrantów nie należy postrzegać jako zagrożenie, lecz jako szansę dla europejskiego modelu gospodarczego i społecznego.

2.2. Obecna polityka, w której kontrola migracji zajmuje czołowe miejsce w programie działań w obszarze spraw zagranicznych, osłabia pozycję UE w stosunkach zagranicznych, czyniąc ją podatną na szantaż i utratę wiarygodności w kwestiach praw człowieka. EKES jest przekonany, że UE i państwa członkowskie muszą wyjść poza obecny model i zapewnić, aby propagowane były sposoby uregulowanego napływu ułatwiające legalną migrację i pomyślną integrację. Bezpieczne i legalne drogi mogą zmniejszyć presję na unijny system azylowy.

2.3. Jednocześnie, dopóki rynki UE będą napędzać popyt na pracę, będzie miała miejsce migracja: regularna lub innego rodzaju. Przynajmniej w wypadku niektórych zawodów popyt będzie rósł (sektor opieki, prace domowe, budownictwo itd.)<sup>(1)</sup>.

2.4. W trakcie Dni Społeczeństwa Obywatelskiego w czerwcu 2017 r. Federica Mogherini, Wysoka Przedstawiciel Unii Europejskiej do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, wygłosiła przemówienie na temat globalnego wymiaru Europy oraz jej roli w zapewnianiu pokoju i stabilności<sup>(2)</sup>. Stwierdziła w nim, że Europa potrzebuje migracji z przyczyn ekonomicznych i kulturowych. Zasugerowała, by EKES przygotował badanie lub sprawozdanie na temat kosztów braku migracji, ponieważ jej zdaniem całe sektory gospodarki krajów europejskich mogłyby się załamać w przypadku, gdyby wszyscy migranci zniknęli z dnia na dzień. W sprawozdaniu przedstawione zostałyby opinie podmiotów gospodarczych i społecznych na temat tego, jak Europa mogłaby wyglądać bez migrantów. Niniejsza opinia z inicjatywy własnej opiera się na koncepcji Federiki Mogherini.

2.5. Migracja ma wiele twarzy: istnieje migracja legalna i nieuregulowana, a także – jak miało to miejsce w ciągu ostatnich trzech lat – migracja ze względów humanitarnych po wojnie w Syrii i innych częściach świata. Również przepływy migracyjne są mieszane, a migracja zarobkowa może mieć charakter sezonowy oraz może obejmować pracowników fizycznych lub pracowników wysoko wykwalifikowanych. Niniejszy dokument dotyczy głównie bezpiecznej, zorganizowanej, wspieranej przez UE migracji zarobkowej (i związanego z nią łączenia rodzin). Uwzględniono w nim jednak również inne formy imigracji do UE i potencjalny wkład (tymczasowych) migrantów ze względów humanitarnych (osób ubiegających się o azyl) i migracji nieuregulowanej.

### 3. Uwagi ogólne

#### 3.1. Demografia – starzenie się społeczeństwa i malejąca liczba mieszkańców UE

3.1.1. Na początku XXI wieku Europa stoi w obliczu starzenia się społeczeństwa, braku wzrostu, a nawet spadku liczby miejscowej ludności, wysokiego bezrobocia oraz – w przypadku niektórych z jej głównych państw członkowskich – powolnego wzrostu gospodarczego. Jednocześnie Europa pozostaje jednym z głównych celów migracji<sup>(3)</sup>.

3.1.2. Zmiany liczebności ludności aktywnej zawodowo stanowią jedno z głównych wyzwań dla Unii Europejskiej. Jakkolwiek podaż pracy (wielkość siły roboczej) nie kształtuje się niezależnie od popytu na pracę, przyszłe tendencje można oszacować przez połączenie różnych scenariuszy aktywności zawodowej z prognozami demograficznymi, jak stwierdzili autorzy *European Demographic Data Sheet* („Europejskiej Karty Danych Demograficznych”) 2018<sup>(4)</sup>. Obecnie w Unii Europejskiej jest około 245 mln pracowników. Aby oszacować przyszłą podaż pracy do 2060 r., autorzy zdefiniowali trzy takie scenariusze, zgodnie z którymi liczebność siły roboczej będzie wynosić 214, 227 lub 245 mln pracowników.

3.1.3. Inne prognozy, takie jak przedstawione w nocie informacyjnej Komisji Europejskiej przygotowanej na Szczyt Społeczny w Göteborgu w 2017 r., dowodzą, że w 2060 r. na każdą osobę starszą będą przypadać już nie cztery – jak dziś – ale dwie osoby w wieku produkcyjnym. Stwarza to poważne zagrożenia dla utrzymania europejskiego modelu społecznego, jaki znamy dzisiaj.

3.1.4. Z drugiej strony imigracja ma pozytywny wpływ na przyrost liczby ludności i zasobów pracy. Gdy przyrost naturalny staje się ujemny, imigracja może pomóc utrzymać całkowitą liczbę ludności i zasobów pracy na stałym poziomie. Imigracja może być również remedium na niezwiązane z procesami demograficznymi niedobory podaży pracy i umiejętności. Jednak w swoim sprawozdaniu *The Costs and Benefits of European Immigration*<sup>(5)</sup> („Koszty i korzyści z imigracji europejskiej”) Hamburgski Instytut Gospodarki Światowej (Hamburg Institute of International Economics, HWWI) twierdzi, że imigracja nie jest idealnym rozwiązaniem pozwalającym radzić sobie z konsekwencjami starzenia się społeczeństwa w Europie (ponieważ migranci również się starzeją).

<sup>(1)</sup> Przykładowo, wśród 4,3 mln imigrantów w UE w 2016 r. było około 2 mln obywateli krajów spoza UE, 1,3 mln osób posiadających obywatelstwo innego państwa członkowskiego UE, z którego wyemigrowali, około 929 tys. osób, które wyemigrowały do państwa członkowskiego UE, którego obywatelstwo posiadają (na przykład powracający obywatele lub obywatele urodzeni za granicą), oraz około 16 tys. bezpaństwowców.

<sup>(2)</sup> Przemówienie Federiki Mogherini podczas Dni Społeczeństwa Obywatelskiego 2017.

<sup>(3)</sup> Portal danych o migracji.

<sup>(4)</sup> Europejska Karta Danych Demograficznych 2018.

<sup>(5)</sup> *The costs and benefits of European immigration* („Koszty i korzyści europejskiej imigracji”), Econstor.

### 3.2. Potencjał migracji zarobkowej z państw trzecich

Można wskazać następujące skutki migracji <sup>(6)</sup>:

#### 3.2.1. W państwach przyjmujących:

- możliwość zapewnienia wolnych miejsc pracy i wyeliminowania niedoboru kwalifikacji,
- możliwość utrzymania wzrostu gospodarczego,
- możliwość utrzymania usług dla starzejącego się społeczeństwa, gdy nie ma wystarczającej liczby młodych ludzi na miejscu,
- możliwość uzupełnienia luki emerytalnej składkami nowych młodych pracowników migrantów, którzy również płacą podatki,
- wniesienie przez imigrantów energii i innowacji,
- zyskanie przez państwa przyjmujące różnorodności kulturowej i etnicznej,
- możliwość ożywienia wyludniających się obszarów, w tym szkół odnotowujących spadek liczby uczniów.

#### 3.2.2. W państwach pochodzenia:

- kraje rozwijające się korzystają z przekazów pieniężnych (płatności wysyłane do domu przez migrantów), które obecnie często przewyższają wartość pomocy zagranicznej <sup>(7)</sup>, a także z wymiany kulturalnej,
- bezrobocie spada, a młodzi migranci mają lepsze perspektywy życiowe,
- powracający migranci przywożą oszczędności, umiejętności i kontakty międzynarodowe.

## 4. Koszty braku imigracji

### 4.1. Podtrzymanie wzrostu gospodarczego oraz zaspokojenie potrzeb rynku pracy

4.1.1. Imigracja spoza UE ma bezpośredni i pośredni wpływ na wzrost gospodarczy: wydaje się, że istnieje wyraźna korelacja między wzrostem liczebności ludności aktywnej zawodowo dzięki napływowi imigrantów a ogólnym wzrostem PKB. Na przykład w ostatnich latach Szwecja udzieliła tysięcy pozwoleń na pracę programistom, zbieraczom jagód i kucharzom. Imigracja zarobkowa wnosi istotny wkład w szwedzką gospodarkę: przedsiębiorstwa zatrudniające imigrantów rosną szybciej niż porównywalne przedsiębiorstwa. Corocznie imigranci zarobkowi z krajów nienależących do UE/EOG wnoszą ponad 1 mld EUR do szwedzkiego PKB i ponad 400 mln EUR w postaci wpływów z podatków <sup>(8)</sup>.

4.1.2. Populacja migrantów spowodowała 70 % przyrost liczby ludności aktywnej zawodowo w Europie w latach 2004–2014 <sup>(9)</sup>. Trudno byłoby określić wpływ tak dużego niedoboru pracowników na gospodarkę europejską i gospodarki poszczególnych państw członkowskich. Ponadto obcokrajowcy zwykle wypełniają nisze rynkowe (segmentacja) – które albo szybko rosną, albo zanikają – zapewniając w ten sposób większą elastyczność w reagowaniu na zapotrzebowanie rynku pracy UE.

4.1.3. Analogicznie, społeczności migrantów współkształtują sytuację w zakresie zatrudnienia w każdym kraju, przyczyniając się do konsumpcji i tworzenia nowych miejsc pracy. Przedsiębiorcy wywodzący się z migracji wnoszą wkład we wzrost gospodarczy i zatrudnienie, często dzięki ożywieniu zapomnianych gałęzi rzemiosła i zawodów. Biorą także coraz większy udział w dostarczaniu usług i towarów o wartości dodanej <sup>(10)</sup>. W związku z tym EKES zaleca podjęcie konkretnych środków na szczeblu UE, państw członkowskich oraz na szczeblu lokalnym, aby zwiększyć „kreatywność i zdolność innowacyjności” przedsiębiorców migrantów. Środki te powinny doprowadzić do wyeliminowania dyskryminacji i stworzenia równych warunków dla wszystkich, tak by przedsiębiorcy migranci mogli przyczynić się do wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu i do powstawania wartościowych miejsc pracy <sup>(11)</sup>.

<sup>(6)</sup> Na podstawie wniosków zawartych w tekście „The pros and cons of Migration” („Plusy i minusy migracji”), Embrace.

<sup>(7)</sup> Perspectives on Global Development 2017 („Perspektywy światowego rozwoju”), OECD.

<sup>(8)</sup> DAMVAD Analytics (2016): Labour immigration contributes to Swedish economic development („Imigracja zarobkowa przyczynia się do rozwoju gospodarczego Szwecji”).

<sup>(9)</sup> OECD (2014): Is migration good for the economy? („Czy migracje są dobre dla gospodarki?”). Migration Policy Debates.

<sup>(10)</sup> Rath, J., Eurofound (2011), Promoting ethnic entrepreneurship in European cities („Propagowanie etnicznej przedsiębiorczości w miastach europejskich”), Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.

<sup>(11)</sup> Dz.U. C 351 z 15.11.2012, s. 16.

4.1.4. EKES uważa również, że wzięwszy pod uwagę szczególną skłonność przedsiębiorstw gospodarki społecznej do działania w sektorze usług opiekuńczych, gospodarki dzielenia się i gospodarki o obiegu zamkniętym, przedsiębiorstwa te mogą wspierać nie tylko tworzenie nowych miejsc pracy, ale również przedsiębiorczość i dostęp do działalności gospodarczej migrantów spoza UE <sup>(12)</sup>.

4.1.5. Pomiar wpływu imigracji na budżet jest złożoną kwestią. Jednak według OECD <sup>(13)</sup> migranci mieli w sumie neutralny wpływ na budżet w ciągu ostatnich pięćdziesięciu lat, tj. wszelkie generowane przez nich koszty zostały wyrównane przez dochody z podatków i opłat.

4.1.6. Badanie przeprowadzone przez Oxford Economics <sup>(14)</sup> wykazało, że pracownicy migrujący pomogli utrzymać odpowiednią podaż pracy napędzającą ożywienie gospodarcze w latach 2004–2008. Wydaje się, że dostępność migrującej ludności aktywnej zawodowo pozwoliła niektórym przedsiębiorstwom przetrwać lub uniknąć konieczności przeniesienia produkcji za granicę (autorzy powołują się na ankietę dla 600 przedsiębiorstw, z których 31 % stwierdziło, że migranci są ważni dla przetrwania ich organizacji, a w opiece zdrowotnej i społecznej oraz w rolnictwie wskaźnik ten wyniósł nawet 50 %).

4.1.7. Oczywiście jest, że imigracja może przynosić korzyści gospodarcze zarówno państwom pochodzenia, jak i państwom przyjmującym. Jednak przy obecnych strukturach gospodarczych i handlowych największe korzyści czerpią z niej bogate i potężne państwa. Potencjał migracji tkwi również w tym, że zbliża ona do siebie ludzi pod względem kulturowym i sprzyja wzajemnemu zrozumieniu, przy czym mogą pojawiać się tarcia, jeśli nie są podejmowane wysiłki służące rozwiewaniu nieporozumień, przesądów i mitów narosłych wśród miejscowej ludności, ale także w społecznościach migrantów.

## 4.2. Wypełnienie luk w zakresie kwalifikacji

4.2.1. Ogólnie produktywność europejskiej gospodarki jest co roku niższa o ponad 5 % z powodu niedopasowania umiejętności pracowników do potrzeb rynku pracy, jak wynika z badania Instytutu Gospodarki Rynkowej (Institute for Market Economics, IME) <sup>(15)</sup> zleconego przez EKES i opublikowanego 24 lipca 2018 r. W badaniu tym stwierdzono, że strata ta wynosi 80 eurocentów na każdą przepracowaną godzinę. Najboleśniej jest ona odczuwana w następujących zawodach i sektorach: technologia informacyjna i komunikacja, lekarze oraz ogólniej dziedziny nauki, technologii i inżynierii. Zjawisko to dotyczy również nauczycieli, pielęgniarek i położnych. Tendencja ta pogłębia się z powodu spadku demograficznego i rozwoju technologii – piszą autorzy. Ten niedobór kwalifikacji mógłby zostać częściowo rozwiązany dzięki migracji zarobkowej.

4.2.2. Jednak wykorzystanie pełnego potencjału migracji w tym obszarze wymaga podejścia zapewniającego m.in. lepsze spożytkowanie umiejętności migrantów. Imigranci posiadają zwykle zbyt wysokie kwalifikacje w odniesieniu do stanowisk, jakie są im proponowane <sup>(16)</sup>.

4.2.3. Luka w zakresie kwalifikacji może zostać częściowo ograniczona tylko pod warunkiem, że imigranci uzyskają potwierdzenie swoich umiejętności i kwalifikacji. Unijne mechanizmy uznawania są jednak nadal w fazie opracowania i zależą od państw członkowskich. Unijne narzędzie do tworzenia profilu umiejętności nie jest w wystarczającym stopniu wykorzystywane przez państwa członkowskie i podmioty w terenie. Niemniej jednak istnieją inicjatywy pozarządowe, takie jak karty kompetencji fundacji Bertelsmann Stiftung czy samoocena zawodowa online <sup>(17)</sup>.

4.2.4. Właściwa realizacja partnerstw na rzecz umiejętności z krajami spoza UE przyniosłaby korzyści zarówno UE, jak i krajom pochodzenia migrantów.

<sup>(12)</sup> Dz.U. C 283 z 10.8.2018, s. 1.

<sup>(13)</sup> International Migration Outlook 2013, OECD.

<sup>(14)</sup> Ministerstwo Zatrudnienia i Kształcenia, Zjednoczone Królestwo: The Economic, Labour Market and Skills Impacts of Migrant Workers in Northern Ireland („Wpływ migracji zarobkowej na gospodarkę, rynek pracy i umiejętności w Irlandii Północnej”).

<sup>(15)</sup> EKES (2018): Skills Mismatches – An Impediment to the Competitiveness of EU Businesses („Niedopasowanie umiejętności – przeszkoda dla konkurencyjności przedsiębiorstw w UE”), ISBN: 978-92-830-4159-7.

<sup>(16)</sup> LABOUR-INT: Integration of migrants and refugees in the labour market through a multi-stakeholder approach („Integracja migrantów i uchodźców na rynku pracy dzięki podejściu uwzględniającemu udział wielu stron”).

<sup>(17)</sup> Meine Berufserfahrung zählt.



#### 4.3. Wsparcie dla sektora opieki

4.3.1. Niedobory na rynku pracy w sektorze opieki zdrowotnej są niczym bomba zegarowa. Obecnie trwa kryzys<sup>(18)</sup> i o ile nie zostaną podjęte odpowiednie działania polityczne, niedobory podaży pracy będą wzrastać. Już w 1994 r. Komisja Europejska określiła sektor opieki mianem strategicznego. W 2010 r. ostrzegła, że jeśli nie zostaną podjęte pilne działania mające na celu zaradzenie niedoborowi aż do miliona pracowników opieki długoterminowej, do 2020 r. zabraknie dwóch milionów pracowników opieki zdrowotnej<sup>(19)</sup>.

4.3.2. W wielu państwach członkowskich powszechne są niedobory pracowników w zawodach związanych z opieką. Niedobory te łagodzone są dzięki zatrudnianiu opiekunów zarówno do pracy rejestrowanej, jak i nierejestrowanej. W szczególności południowoeuropejskie systemy opieki opierają się w dużej mierze na usługach świadczonych przez tych opiekunów. Na przykład we Włoszech migrujący opiekunowie zamieszkujący w domu podopiecznego stanowią około trzech czwartych pracowników opieki domowej<sup>(20)</sup>.

4.3.3. Kraje Europy Środkowo-Wschodniej również odczuwają niedobory pracowników w sektorze opieki, a także rosnące zapotrzebowanie na opiekę w Europie Zachodniej. Na przykład z Polski wyjeżdża wielu opiekunów do innych krajów, pomimo uszczuplenia krajowych zasobów pracy w sektorze opieki. Niedobory te pociągają za sobą napływ do Polski pracowników z Ukrainy i innych krajów spoza UE<sup>(21)</sup>.

4.3.4. Ważne jest również odnotowanie znaczącego wkładu gospodarczego migrujących kobiet w życie rodzin i społeczności poprzez płatną pracę; konieczne jest także zajęcie się nierównościami między kobietami a mężczyznami na rynku pracy<sup>(22)</sup>. Badania pokazują, że większość migrujących kobiet jest zatrudnionych w sektorze usług (np. w gastronomii oraz w sektorze prac domowych i opieki zdrowotnej). Nielegalna praca, niedostateczne zatrudnienie lub zatrudnienie na czas określony mogłyby doprowadzić do niekorzystnej sytuacji migrujących kobiet na rynkach pracy UE. Należy nadal rozwijać środki gwarantujące równe traktowanie i ochronę osób znajdujących się w trudnej sytuacji.

#### 4.4. Przeciwdziałanie wyludnianiu się obszarów wiejskich i oddalonych

4.4.1. Obecny proces wyludniania obszarów wiejskich, górskich i wysp wywołuje spiralę osłabienia gospodarczego i społecznego, postępującego w miarę migrowania coraz większej liczby ludzi do miast. Spadek zaludnienia pociąga za sobą zmniejszenie ilości pieniądza będącego w obiegu w obrębie danej społeczności, co wpływa negatywnie na rentowność lokalnych przedsiębiorstw, sklepów i połączeń transportowych oraz na dostępność podstawowych obiektów infrastruktury i usług.

4.4.2. Na niektórych obszarach UE, na przykład w Irlandii lub Brandenburgii, wyludnianie udaje się przewyciężyć dzięki osiedlaniu migrantów. Na przykład w przypadku rolnictwa praca migrantów w Irlandii Północnej ma kluczowe znaczenie dla przetrwania sektora, który boryka się z poważnymi problemami z podażą pracy i starzejącą się siłą roboczą. Migranci są gotowi przyjąć pracę z wynagrodzeniem i warunkami, które zostały odrzucone przez lokalnych mieszkańców, oraz żyć we wsiach o wysokim ryzyku wyludnienia, mimo że może to być sektor wysoce nieuregulowany, w którym występuje ryzyko wyzysku pracowników<sup>(23)</sup>.

4.4.3. W ramach unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich istnieją możliwości wspierania lokalnych społeczności wiejskich w kwestii napływu migrantów. Liczne organizacje zajmujące się rozwojem obszarów wiejskich wskazują na pomoc, jaką te obszary mogą zapewnić migrantom. Z kolei ich przybycie może odegrać rolę w ożywieniu obszarów słabo zaludnionych lub doświadczających pogorszenia sytuacji gospodarczej. W badaniu z 2017 r.<sup>(24)</sup> Parlament Europejski podkreślił znaczenie zapewnienia wsparcia integracji społecznej migrantów i integracji na rynku pracy.

<sup>(18)</sup> UNI Europa UNICARE (2016).

<sup>(19)</sup> Komisja Europejska (2013).

<sup>(20)</sup> Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego (2016).

<sup>(21)</sup> Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 7.

<sup>(22)</sup> Sprawozdanie Migrant women in the EU labour force. Summary of findings, („Migrujące kobiety wśród unijnej ludności aktywnej zawodowo. Streszczenie wniosków”), Komisja Europejska.

<sup>(23)</sup> Nori, M. (2017). The shades of green: migrants' contribution to EU agriculture: context, trends, opportunities, challenges („Odcienie zieleni: wkład migrantów w rolnictwo UE: kontekst, tendencje, szanse i wyzwania”).

<sup>(24)</sup> EU rural development policy and the integration of migrants („Polityka rozwoju obszarów wiejskich UE a integracja migrantów”), PE.

#### 4.5. Większa różnorodność kulturowa

4.5.1. Brak migrantów miałby negatywny wpływ na różnorodność w krajach UE, prowadząc do cechującego się samozadowoleniem ksenofobicznego dyskursu, który jest sprzeczny z przewodnimi zasadami UE. Co więcej, utracilibyśmy czynnik sprzyjający upowszechnianiu takich wartości jak równe traktowanie i niedyskryminacja; w ostatnich latach bowiem obecność społeczności migracyjnych pomogła osiągnąć postęp w tym obszarze.

4.6. W związku z tym scenariusz braku imigracji do UE musi zostać odrzucony jako nierealistyczny, niemożliwy do wyegzekwowania i niezwykle szkodliwy.

### 5. Koszty braku integracji (i jak ich uniknąć)

5.1. Aby w pełni wykorzystać potencjał migracji do Europy, jak wskazano powyżej, a jednocześnie zminimalizować związane z nią długotrwałe ryzyko oraz (możliwe do uniknięcia) koszty społeczno-gospodarcze, najważniejsze jest zapewnienie warunków sprzyjających pomyślnej integracji migrantów.

5.2. Główne punkty dotyczące zrozumienia przez UE tej koncepcji wymieniono we wspólnych podstawowych zasadach polityki integracji imigrantów w Unii Europejskiej, przyjętych przez Radę w 2004 r.<sup>(25)</sup> W tym kontekście integracja jest rozumiana jako „dynamiczny, dwukierunkowy proces wzajemnego dostosowywania się z udziałem wszystkich imigrantów i mieszkańców państw członkowskich”. Jest to sprzeczne z powszechnym błędnym rozumieniem integracji jako asymilacji, będącej jednostronnym procesem, w którym jednostki wyzbywają się swoich atrybutów narodowych i kulturowych w zamian za atrybuty właściwe ich nowemu krajowi zamieszkania<sup>(26)</sup>. Jednak jak podkreślono w planie działania UE w dziedzinie integracji obywateli państw trzecich z 2016 r., kluczowym elementem życia i uczestnictwa w UE jest zrozumienie i przyswojenie jej podstawowych wartości<sup>(27)</sup>.

5.3. Należy podkreślić, że integracja obejmuje wszystkich migrantów osiedlających się w państwie przyjmującym, bez względu na ich status i pochodzenie. Niemniej jednak wymagane są specjalne strategie na rzecz osób szczególnie podatnych na zagrożenia (takich jak uchodźcy), a podejście oparte na społeczności zamiast podejścia uniwersalnego może przynieść najlepsze rezultaty.

5.4. Zatrudnienie jest najważniejszym elementem procesu integracji. Dlatego też państwa członkowskie oraz partnerzy gospodarczy i społeczni postrzegają integrację migrantów na rynku pracy jako priorytet. Popyt na pracowników-migrantów jest w istocie nadal jednym z kluczowych czynników napędzających imigrację.

5.5. Wśród innych istotnych zmiennych określających integrację migrantów po stronie państwa przyjmującego znajdują się: pewność i przewidywalność statusu imigracyjnego, możliwości i przeszkody w uzyskaniu obywatelstwa, możliwości łączenia rodzin, dostępność kursów językowych, wymagania dotyczące znajomości języka i wiedzy o kulturze, prawa polityczne oraz ogólna otwartość każdego społeczeństwa i jego gotowość do przyjmowania nowo przybyłych, udzielania im pomocy i interakcji z nimi, i vice versa.

5.6. Ponadto integracja imigrantów jest ściśle powiązana z ogromną liczbą polityk w zakresie ochrony w miejscu pracy, mieszkalnictwa, ochrony zdrowia, edukacji, praw kobiet, równości i niedyskryminacji, by wymienić tylko kilka.

5.7. W celu ilościowego określenia obowiązujących polityk utworzono Indeks Polityki Integracji Migrantów (MIPEX), dostarczający porównywalnych danych dotyczących państw członkowskich UE i kilku innych państw<sup>(28)</sup>. Jego wyniki wskazują na istniejące rozbieżności między państwami członkowskimi, w tym trwały podział na wschód i zachód.

5.8. W wypadku scenariusza „brak integracji migrantów” można zidentyfikować następujące zagrożenia:

#### 5.8.1. Ekonomiczne

— wykluczenie migrantów z rynku pracy rejestrowanej (i gwałtowny wzrost pracy nierejestrowanej),

<sup>(25)</sup> Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the EU („Wspólne podstawowe zasady polityki integracji imigrantów w Unii Europejskiej”).

<sup>(26)</sup> Dalsze rozważania na temat tej różnicy koncepcyjnej, zob. np. Assimilation vs integration („Asymilacja a integracja”), Centre for the Study of Islam in the UK, RE teachers Resource Area.

<sup>(27)</sup> Plan działania na rzecz integracji obywateli państw trzecich.

<sup>(28)</sup> Migrant Integration Policy Index 2015: How countries are promoting integration of immigrants („Jak poszczególne kraje propagują integrację imigrantów”).

- bardziej kosztowne rozwiązywanie problemów socjalnych po ich pojawieniu się zamiast zapobiegania tym problemom,
- niezdolność migrantów do pełnego wykorzystania swojego potencjału (często przekazywana kolejnym pokoleniom).

#### 5.8.2. Społeczno-kulturowe

- brak identyfikacji z wartościami i normami państwa przyjmującego oraz ich akceptacji,
- pogłębianie się różnic społeczno-kulturowych między migrantami i społecznościami przyjmującymi,
- dyskryminacja strukturalna migrantów, w tym brak odpowiedniego dostępu do usług,
- większa ksenofobia i wzajemna nieufność,
- powielanie barier językowych,
- segregacja przestrzenna prowadząca aż do gettoizacji,
- utrata ogólnej spójności społecznej.

#### 5.8.3. W zakresie bezpieczeństwa

- rozprzestrzenianie się mowy nienawiści i przestępstw z nienawiści,
- spadek egzekwowania przepisów i możliwy wzrost wskaźnika przestępczości, w szczególności na obszarach wykluczonych społecznie,
- potencjalna radykalizacja i większe wsparcie dla skrajnych ideologii (zarówno ze strony społeczności migrantów, jak i społeczeństwa przyjmującego).

5.9. Biorąc powyższe pod uwagę, inwestycje w integrację imigrantów są najlepszą polisą ubezpieczeniową na wypadek potencjalnych przyszłych kosztów, problemów i napięć.

5.10. Odpowiednie strategie polityczne powinny zawierać z jednej strony jasny, spójny i uzasadniony zestaw zobowiązań wobec samych migrantów, a z drugiej – równie ważne konsekwentne potępienie antyimigranckiej retoryki i antyimigranckich zachowań.

5.11. Dlatego konieczne jest, aby państwa członkowskie UE uczyły się od siebie nawzajem i uczciwie dążyły do stworzenia warunków sprzyjających integracji migrantów oraz pozwalających uniknąć opisanych powyżej zagrożeń.

5.12. Należy otwarcie powiedzieć, że inicjowane przez rząd działania zmierzające do karania migrantów lub w inny sposób marginalizujące ich, podsycanie etnicznego nacjonalizmu i cięcia w finansowaniu środków integracyjnych (w tym brak dystrybucji funduszy udostępnionych przez UE) – co ostatnio zaobserwowano w niektórych państwach członkowskich – stoją w bezpośredniej sprzeczności z tymi celami i mogą w długiej perspektywie wyrządzić nieodwracalne szkody.

5.13. Na koniec kwestia nie mniej ważna – promowanie integracji ma kluczowe znaczenie dla wzmocnienia podstawowych wartości i zasad UE, wśród których różnorodność, równość i niedyskryminacja są jednymi z najważniejszych.

Bruksela, dnia 12 grudnia 2018 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego