

# **Raportul Grupului Consultativ Economic European / EEAG**

## **asupra Economiei Europene**

**2017 | nr.16**

### **Capitolul al 4-lea**

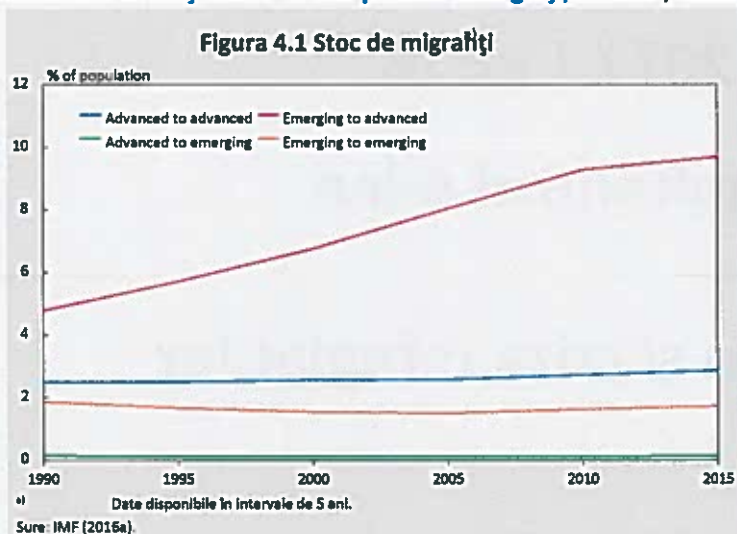
#### **Imigrația și criza refugiaților**

## Imigrația și criza refugiaților – Se poate ridica Europa la nivelul provocărilor?

### 4.1 Introducere

Tulburările din Orientul Mijlociu și Africa de Nord, inclusiv Siria, Irak, Afganistan și regiunea Sahel, au determinat deplasarea masivă a populației la nivel local (în interiorul țărilor afectate), în țările vecine, precum și trimiterea de valuri uriașe de refugiați în Europa. Până la sfârșitul anului 2015, în lume, au fost dislocate din casele lor, ca urmare a persecuției, conflictelor, diferitelor forme de violență sau a încălcărilor drepturilor omului, 65, 3 milioane de persoane (a se vedea UNHCR/Biroul Înaltului

Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați/ICNUR , 2016). Din acest număr, 41 de milioane de



oameni au fost strămutați intern; 21 de milioane au fost refugiați, iar aproximativ 3 milioane au fost solicitanți de azil. În 2015, în țările UE au fost depuse 1, 3 milioane de cereri de azil, majoritatea solicitanților provenind din Siria, Afganistan și Irak. Deși fluxurile de refugiați au fost reduse prin anumite măsuri adoptate de UE în anul 2016, presiunea de bază a migrației rămâne, iar criza refugiaților continuă.

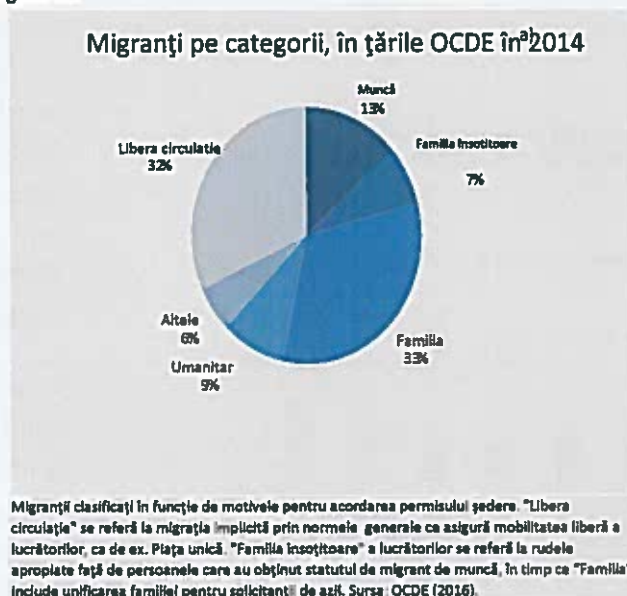
Numărul persoanelor strămutate este uimitor indicând o suferință umană severă. Din nefericire, deplasările mari de oameni din cauza războaielor și a catastrofelor naturale se întâmplă frecvent în diferite părți ale lumii. În contextul european, conflictul din Bosnia, în anii 1990, a generat o deplasare mare de oameni și valuri de refugiați. Dar valul actual de refugiați pare oarecum diferit. Conflictul bosniac a urmat căderii Cortinei de Fier fiind, în general, considerat o problemă europeană. Conflictele curente apar în afara Europei, în societăți din ce în ce mai îndepărtate din punct de vedere cultural. Este greu, deci, de susținut cauza acestora ca fiind problema Europei. Mai mult, fluxul acesta de refugiați, chiar dacă este comparabil cu evoluțiile conflictelor din Balcani din anii 1990, implică zone mult mai largi și mai populate ale lumii, ridicând astfel problema capacității de absorbție.

În întreaga Europă, și nu doar în sfera discursului politic de extremă dreapta, imigrația în masă a persoanelor foarte diferite din punct de vedere cultural (deseori și vizual), combină temeri legate în primul rând de păstrarea identităților și a modurilor de viață naționale europene. Este important faptul că actuala criză a refugiaților vine imediat după criza financiară, din care multe țări europene nu s-au recuperat pe deplin ceea ce a determinat coeziunea socială în Europa. Apar voci critice nu numai în ceea ce privește imigrația refugiaților, ci și despre migrația lucrătorilor și globalizare, în general. Multe partide politice europene tradiționale au reacționat încet și, în ochii multora, necorespunzător la începutul crizei refugiaților. Acest lucru a oferit populațiilor oportunitatea de a provoca noi discuții. Se pare că, mai mult decât orice altă temă, imigrația a dominat peisajul politic, iar poziția anti-imigrație a devenit strigătul de luptă al populațiilor europene.

Valul de refugiați este o provocare umanitară care necesită o soluție de colaborare între țări și, cu siguranță, între statele UE. Dar, evoluțiile par să se miște în direcția opusă. O serie de state membre au adoptat căi proprii, necooperante. Încercările de distribuire/alocare a refugiaților în țările membre au eșuat, iar regimul Schengen este amenințat. Aceste evenimente au scos în evidență probleme structurale grave în cadrul UE și, prin urmare, au agravat criza UE.

În acest capitol, încercăm să creăm o imagine de ansamblu privind migrația, înainte de a aprofunda problemele specifice legate de criza actuală, și în special de refugiați. În acest scop, începem prin a prezenta câteva elemente fundamentale privind fluxurile migratorii. Arătăm că numărul de solicitanți de azil din țările cele mai importante ale UE a fost ciclic în ultimii 30 de ani. În timp ce numărul actual de refugiați este foarte mare, acesta este în continuare comparabil cu numărul persoanelor implicate în conflictul din Bosnia în anii 1990. Apoi, vom prezenta previziunile pe termen lung privind populația și migrația indicând factorii care influențează fluxurile migratorii. Vom comenta câteva aspecte cheie ale politicilor privind migrația umanitară și, în special, relevanța acestora pentru Europa. Se va dezbate și potențialul impact economic al valului actual de refugiați, în special cu privire la efectele asupra pieței muncii și implicațiile asupra finanțelor publice. În cele din urmă, vom analiza provocările și riscurile importante legate de criza actuală și vom formula câteva recomandări privind politicile.

Figura 4.2



## 4.2 Modele de migrație

Migrația este unul dintre cele mai importante mecanisme evolutive care au determinat dezvoltarea umanității încă de la începuturile ei. Migrațiile sunt determinate de o multitudine de cauze. Acestea pot fi în mare măsură voluntare, ca în cazul migranților lucrători sau involuntare, cum ar fi cazul persoanelor care părăsesc situații de conflict sau de persecuție. O tendință importantă este mișcarea oamenilor din economiile mai puțin dezvoltate către cele mai dezvoltate. Ca urmare, în multe țări dezvoltate, ponderea populației străine este în creștere (a se vedea figura 4.1). Acest lucru poate fi văzut ca o consecință naturală a globalizării, adică o creștere a schimburilor globale de capital, de produse și de muncă.

Având în vedere diversele tipuri de migrație, migrația generată de către cei aflați în căutarea locurilor de muncă reprezintă o parte importantă, reflectând și eforturile de facilitare a migrației lucrătorilor. Un prim exemplu al acestor inițiative este piața unică a muncii în UE (a se vedea EEAG, 2015). Majoritatea țărilor au



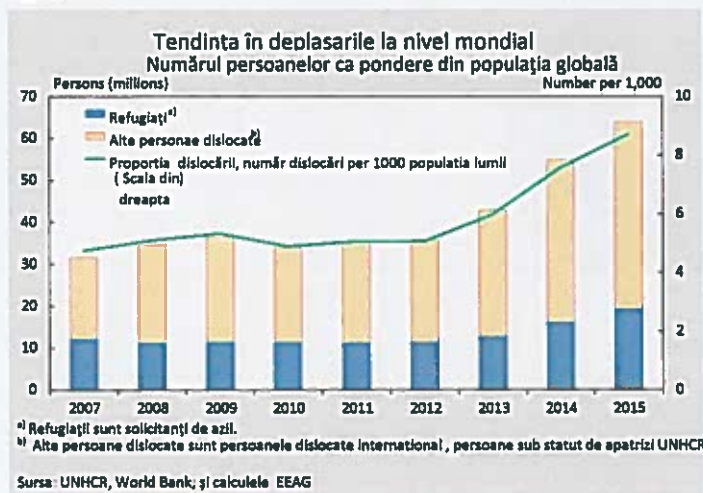
reguli speciale de imigrație pentru lucrători, ceea ce facilitează mobilitatea forței de muncă pentru tipurile de muncă cu un nivel ridicat de calificare și specializare.

Migrația din motive umanitare reprezintă o pondere relativ mică din migrația totală (aproximativ 9%, a se vedea Figura 4.2). Dacă se include și unificarea familiei, cota totală este de aproximativ 42%. O altă categorie importantă de migranți sunt studenții (incluși în categoria "Altele").

La nivel mondial, numărul persoanelor strămutate în ultimul deceniu a fost de aproximativ 40 de milioane pe an, sau aproximativ 6% din populația lumii, dar conflictele recente au provocat o creștere (a se vedea Figura 4.3). Majoritatea persoanelor strămutate se mută în propria țară (așa-numita deplasare internă), în timp ce doar o minoritate părăsește țara devenind refugiați sau solicitanți de azil.

Figura 4.4 prezintă evoluția numărului de cereri de azil adresate țărilor europene dezvoltate în perioada 1985-2015. Panoul din partea stângă prezintă numărul total de cereri de azil pentru țările UE-15 în ansamblu și, comparativ, numai pentru Germania. Panoul din dreapta indică numărul de cereri de azil din alte cinci țări europene dezvoltate care au primit în trecut un număr mare de solicitanți de azil. Este de remarcat faptul că, luând în considerare orizonturi de timp suficient de lungi, numărul persoanelor care solicită azil în țările dezvoltate europene indică o tendință ciclică, Germania apropiindu-se mult de tendința europeană generală. Vârfurile sunt atinse în timpul conflictelor mari: războaiele din Bosnia, Kosovo și acum războiul din Orientul

Figura 4.3



Mijlociu. După restabilirea păcii, numărul a scăzut substanțial. Dar, în 2015, numărul cererilor de azil din Germania, a depășit nivelul anterior cel mai înalt corespunzător războiului din Bosnia, provocând îngrijorări serioase.

În prima jumătate a anului 2016, numărul total al *solicitanților de azil pentru prima dată* în UE, a fost de aproximativ 593 de mii (Figura 4.5). În ceea ce privește originea, majoritatea solicitanților de azil

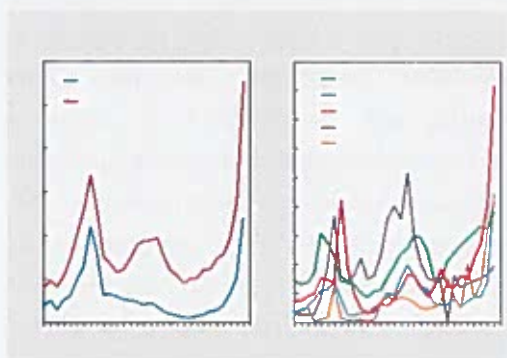
provin din zone sfâșiate de război: Siria (aproape o treime), Afganistan (peste 14%) și Irak (aproape 12%). Majoritatea refugiaților provin din aceleași țări de origine în 2015 (cifrele Eurostat).

Este important de subliniat faptul că, în ceea ce privește numărul de solicitanți, Germania a acceptat cota leului în 2015, Ungaria fiind al doilea stat ca număr mare de acceptare a cererilor (Figura 4.6, panoul din stânga). Cu toate acestea, în ceea ce privește numărul de solicitanți de azil, ca procent din populația gazdă, Ungaria și Suedia și-au asumat cea mai mare povară (Figura 4.6 panoul din dreapta)

Acesta este un număr de oameni foarte mare. Pentru Germania, numărul de refugiați, ca procent din populația gazdă, este comparabil cu fluxurile înregistrate în cursul anilor turbulenți ai deceniului '90. Desigur, doar o fracțiune dintre acești oameni va obține, în cele din urmă, statut de migranți, unii dintre

ceilalți fie se vor întoarce inevitabil acasă sau se vor muta într-o altă țară.<sup>1</sup> În plus, în ciuda evoluțiilor actuale din Europa, fracțiunea din populația lumii care se mută din țara lor natală este destul de stabilă în timp și este, în medie, de aproximativ 0,65% din populația mondială în orice perioadă de cinci ani (vezi, de exemplu, Abel, 2015). Conform aceleiași valori, din 1960, migrația globală a atins punctul culminant în anii 1990 (și nu, după cum s-ar putea crede, în anii 2000). În secțiunea următoare vom discuta despre populația pe termen lung și tendințele migrației utilizând cele mai bune estimări și previziuni disponibile în prezent.

Figura 4.4



#### 4.3 Prognoze pe termen lung privind migrația

Prognoza privind viitoarele fluxuri de migrație este atât dificilă, cât și extrem de incertă. Sarcina ar fi cu atât mai dificilă dacă ar fi să încercăm prognozarea mișcării oamenilor în viitor numai în funcție de motivele umanitare. Aceasta ar implica posibilitatea de a prezice războaiele, conflictele civile și catastrofele naturale și astfel a distinge între cauzele economice și alte "cauze non-umanitare" ale migrației. De fapt, fluxurile de migrație sunt puternic afectate de factorii economici. Europa este o zonă cu venituri ridicate și există țări atât în sudul, cât și în estul Europei, cu niveluri mai scăzute ale veniturilor și, în consecință, cu un nivel de trai mai scăzut. În plus, creșterea populației în sud este în medie mai mare, populația fiind, în general, mai tânără decât în Europa. Aceasta creează o presiune susținută a migrației către Europa. Dacă în teorie este posibilă diferențierea migrației pe baze economice sau umanitare, în practică este mult mai dificil să se facă acest lucru. Unul dintre motive ar fi faptul că persoanele strămutate din cauza conflictelor sau catastrofelor să nu se poată întoarce în țara de origine într-un viitor previzibil și, în conștiință, ar trebui să se gândească unde să se stabilească. În acest caz, factorii economici joacă un rol important, chiar dacă migrația ar fi fost inițial declanșată de motive umanitare. În plus, experiența recentă arată că unii migranți motivați economic pot încerca să profite de fluxurile de refugiați în încercarea de a intra în Europa. Prin urmare, în practică este dificil pentru administratori să facă distincția între diferitele tipuri de migrație. Mai mult, chiar dacă cei care se prezintă în mod fals ca refugiați pot fi identificați, nu este întotdeauna posibilă returnarea lor în țările de origine (sau, cel puțin, acest lucru nu se poate face prompt). Deși incertitudinile sunt mari, examinarea posibilelor tendințe de migrație în viitor este totuși importantă. După cum vom vedea, dacă un anumit tip de migrație poate varia considerabil în timp și spațiu, nivelurile globale de migrație ca fracțiuni ale populațiilor, sunt relativ stabile. Această observație servește drept bază pentru previziunile pe termen lung pe care le folosim.

<sup>1</sup> În această privință, există o discrepanță semnificativă în Europa. În timp ce Ungaria a respins rapid majoritatea cererilor de azil, nu acesta este cazul Germaniei sau Suediei (a se vedea figura 4.14 de mai jos).



Deoarece migrațiile depind în mod invariabil de factorii demografici, acesta este punctul firesc de plecare. Într-adevăr, din moment ce nu putem estima nici măcar aproximativ, câți oameni vor fi pe această planetă și pe continentele sale în diferite momente în viitor, ar fi cu atât mai dificil să prezicem viitoarea mișcare a oamenilor în jurul globului. Recent, s-au înregistrat progrese semnificative în direcția unei mai bune

Figura 4.5

Distribuția solicitanților de azil pt. prima dată în țările UE-28 în funcție de țara de origine

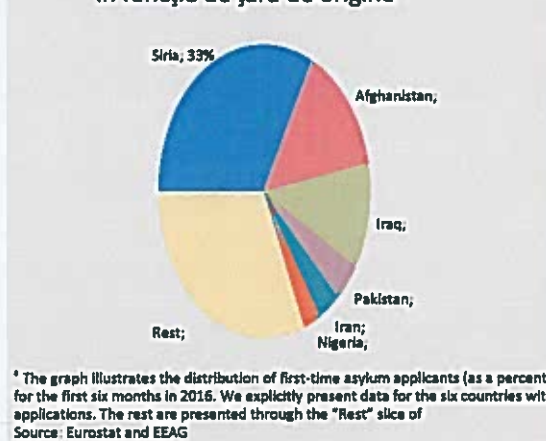


Diagrama ilustrează distribuția solicitanților de azil pentru prima dată (ca procent din total) în țările din UE-28 Pentru primele șase luni din 2016. Prezentăm în mod explicit datele pentru cele șase țări cu cel mai mare număr de aplicații. Restul este prezentat prin felia "Rest" a diagramei. Sursa: Eurostat și claculele EEAG.

înțelegeri a determinantilor cheie ai dinamicii populației mondiale (vezi Lutz et al., 2014). Acest studiu, efortul colaborării unor instituții de cercetare internaționale cu participarea a peste 550 de experți în dinamica populației de pe toate continentele, evidențiază o legătură strânsă între dezvoltarea capitalului uman și dinamica populației pe termen lung. Se proiectează o serie de scenarii socio-economice, luând în considerare diferitele tendințe educaționale viitoare, impactul lor asupra mediului etc. Discuția noastră se axează în principal pe prognoza

cazurilor de bază.<sup>2</sup> Este un scenariu realist, nici prea optimist și nici prea pesimist. Include, printre altele, ipoteza că îmbunătățirile educaționale predominante în întreaga lume, în ultimii 20-30 de ani, vor continua mai mult sau mai puțin neschimbate în viitor.

Proiecția liniei de bază a populației mondiale este prezentată în Figura 4.7. Conform acestui scenariu, populația mondială va continua să crească până în 2050 și apoi va începe să scadă lent. Creșterea populației este inițial determinată de ratele de fertilitate peste nivelul de reproducere din zonele mai puțin dezvoltate ale lumii (mai ales în anumite părți ale Africii și în zonele mai puțin dezvoltate ale Asiei). Totuși, se preconizează că, în timp, ratele de fertilitate vor continua să scadă în întreaga lume la un nivel apropiat sau sub nivelul reproducerii. Pe tot globul există și o tendință observabilă a creșterii speranței de viață și a îmbătrânirii populației. Toate aceste procese sunt în curs de desfășurare, nu numai în zonele dezvoltate ale lumii, ci și într-un număr din ce în ce mai mare de țări în curs de dezvoltare.

Se preconizează că populația Africii va continua să crească atât în termeni absoluți, cât și în termeni relativi, reprezentând aproximativ 28% din populația lumii până în 2090. Pe de altă parte, se așteaptă ca populațiile din Asia, Europa și America de Sud și Centrală să înceapă să scadă, atât în termeni absoluți cât și relativi în următoarele două până la trei decenii. Până în 2090, Asia va forma puțin sub 50% din populația lumii, în timp ce Europa și America Latină vor reprezenta aproximativ 8% din total. Populația din Oceania (inclusiv Australia) va continua să crească atât în cifre absolute, cât și ca parte din populația lumii, însă va rămâne sub 1% din total. În schimb, populația Americii de Nord va crește moderat în ceea ce privește numărul de

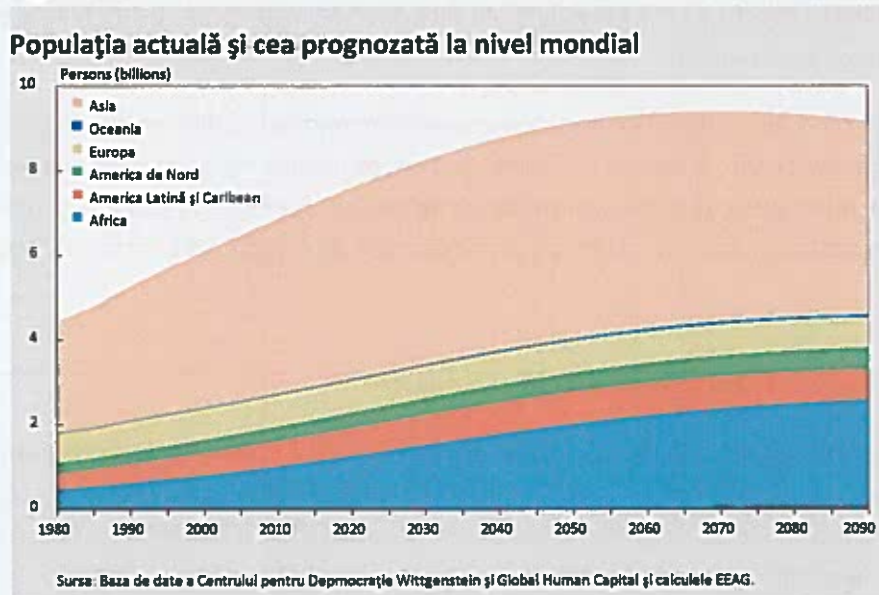
<sup>2</sup> A se vedea scenariul socio-economic S2 al Lutz și colab. (2014)

persoane, însă va scădea ușor în termeni relativi. Până în 2090, 5, 6% din populația globului va trăi în America de Nord.

Un factor important dincolo de schimbările privind ratele de fertilitate în proiecția de mai sus este îmbunătățirea educației de-a lungul traiectoriilor observate în ultimii 20-30 de ani.

Deosebit de importantă în acest sens este îmbunătățirea continuă a educației femeilor.

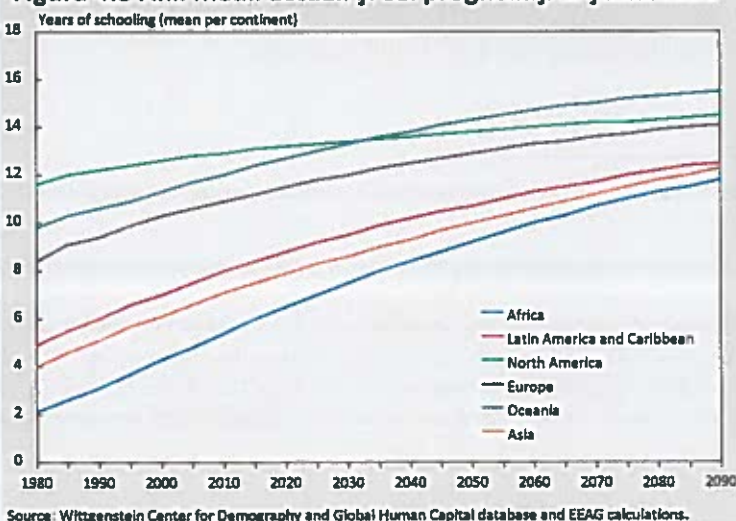
**Figura 4.7**



Semnificativ este faptul că acest scenariu nu presupune, în viitor, niciun impuls educațional suplimentar spectaculos în ceea ce privește tendințele actuale. În consecință, Asia, Africa și America Centrală și de Sud vor continua să reducă diferențele de educație față de Europa, Oceania și America de Nord (a se vedea Figura 4.8). Până în 2090, în medie, populația mondială va avea cel puțin echivalentul educației liceale pe toate continentele. Africa, în special, va atinge nivelul european de performanță educațională din prezent. Țările mai avansate vor progresa, deși într-un ritm mai lent, ajungând la un nivel mediu de 15 ani de învățământ (aproximativ echivalentul gradului de colegiu). Creșterea educației va fi, la rândul său, asociată cu o scădere semnificativă a ratelor de fertilitate pe toate continentele, care va converge către niveluri situate sub nivelul reproducerii în majoritatea țărilor, inclusiv în cea mai mare parte a Africii.

O chestiune foarte importantă, dar totodată dificilă, constă în realizarea unei prognoze plauzibile a viitoarelor fluxuri de migrație între țări. Sarcina este și mai

**Figura 4.8 Anii medii actuali și cei prognozați ai școlarizării**





dificilă prin faptul că unele țări înregistrează date destul de detaliate privind fluxurile de migrație, în timp ce altele nu. Cu toate acestea, există statistici pentru estimarea stocurilor de migranți și sunt mai fiabile și comparabile între țări (a se vedea, de exemplu, Abel, 2015, 2016). Ele pot fi folosite pentru a face evaluări informate asupra fluxurilor migratorii.<sup>3</sup> Într-un articol recent și foarte apreciat publicat în Science, Abel și Sander (2014) au propus o metodologie nouă pentru estimarea indirectă a fluxurilor de migrație. În abordarea lor, fluxurile de imigrare și emigrare sunt estimate în toate perechile de țări din întreaga lume pe baza modificărilor stocurilor de migrație la fiecare cinci sau zece ani. Aceste modificări pot fi corectate în continuare prin estimarea datelor privind nașterile și decesele imigranților. Ca rezultat, se obține o estimare a fluxurilor care trebuie să fi avut loc între fiecare pereche de țări într-o anumită perioadă de timp. Sander și colab. (2013) descriu modul în care metoda lor este aplicată pentru a crea previziuni ale fluxurilor de migrație pe termen lung prezentate de Lutz și colab. (2014), a se vedea Caseta 4.1.

Ne concentrăm în primul rând pe scenariul de bază și demonstrăm amploarea diferențelor față de alte scenarii disponibile în cazul unei anumite țări, și anume în Germania. Deși proiecțiile rezultate sunt în mod clar destul de incerte, ele sunt cea mai bună sursă de previziuni pe cazuri de bază, disponibile în prezent pe termen mediu și lung, privind modelele migrației globale. Ne axăm pe previziuni care au o legătură directă cu Europa.<sup>4</sup>

#### Caseta 4.1 Explicarea metodei de prognoză a migrației

Rezumăm aici metoda de prognoză a fluxurilor migratorii dezvoltate de către Sander și colab. (2013). În esență, autorii elaborează mai întâi estimări pentru imigrare și emigrare (în funcție de sex și vârstă) pentru fiecare țară, pe perioada 2005-2010. Migrația către și din fiecare țară este proiectată folosind modele biregionale, adică prin împărțirea lumii în țara țintă și în restul lumii. Aceștia emit ipoteza probabilității constante de emigrare și imigrare în cohorte (*sex și vârstă pe țară*) și estimează aceste probabilități de tranziție pe baza ratelor de estimare din 2005-2010 (cu unele ajustări). Fluxurile migratorii directe sunt proiectate ca produs al probabilităților de migrație și al populației din țara de origine (pentru emigrare) și în restul lumii (pentru imigrare). Pentru a face o prognoză mai plauzibilă a modelelor de migrație viitoare, un grup mare de experți internaționali din toate continentele și-au exprimat opiniile într-un sondaj online. Aceste opinii au fost ulterior adaptate și finalizate în timpul unei întruniri de două zile a unui grup reprezentativ de experți. Experții au identificat șapte factori care vor avea un impact semnificativ asupra migrației în viitor (adaptat de Sander et al., 2013, Tabelul 3):

- Remitențele/Transferurile bănești spre țara de origine/ vor deveni mai importante pentru dezvoltarea economică a țărilor care trimit migranți.

<sup>3</sup> Două surse principale de date privind stocurile de migrație sunt furnizate de Organizația Națiunilor Unite (la fiecare 10 ani) și de Banca Mondială (la fiecare 5 ani).

<sup>4</sup> Regiunile sunt definite după cum urmează: (1) Europa dezvoltată: țările UE fără fostele țări socialiste, (2) Europa Centrală și de Est (CEE): Polonia, Slovacia, Ungaria, Slovenia și Republica Cehă, (3) Europa de Sud-Est (SEE): Moldova, Bulgaria, România și Turcia, (4) Balcanii de Vest: Albania, BIH, Croația, Muntenegru, Macedonia și Serbia (6) ExUSSR 10: țările fostei URSS, fără Rusia, Țările Baltice și Moldova (7) Africa de Nord: Algeria, Libia, Maroc, Tunisia și Egipt, (8) Restul Africii: toate țările din Africa fără țările din Africa de Nord, (9) Asia selectă: Afganistan, Bangladesh, Irak, Iran, Siria, Vietnam, China, Liban, Pakistan și India.

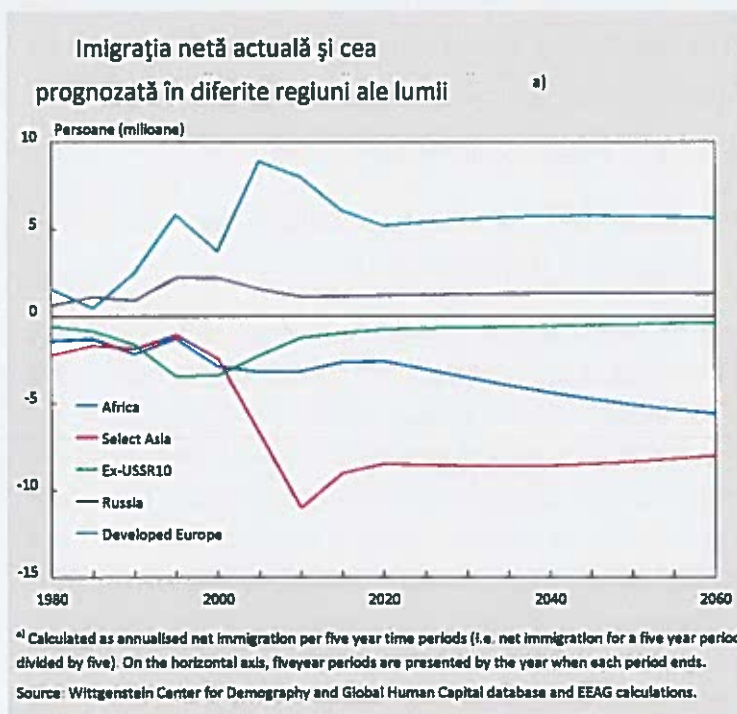


- Migrația temporară a forței de muncă va compensa din ce în ce mai mult deficitul de competențe în țările dezvoltate și, astfel, va reduce migrația permanentă.
- Schimbările majore ale performanței economice a țărilor industrializate vor influența semnificativ cererea de migranți.
- Schimbările privind mărimea coortei, în special cele legate de creșterea și descreșterea/*boom and bust*/ numărului de copii, vor juca un rol important în modelarea nivelului migrației internaționale.
- Tendința persoanelor în vârstă de 15-29 de ani de a se deplasa în străinătate va fi deosebit de ridicată în țările cu o mare "pondere de tineri".
- Migrația internațională va urma, în general, căile și rețelele existente de migranți.
- Instabilitatea politică și opresiunea din țările Africii și Orientului Mijlociu vor conduce la creșterea numărului de persoane care solicită azil politic în țările democratice.

În construirea diferitelor scenarii, grupul de experți a decis că estimarea imigrării și emigrării pentru fiecare țară în parte, folosind un scenariu cu rată constantă (adică probabilități constante pe țară, vârstă și sex) estimat pentru perioada 2005-2010, coroborate cu impactul net al celor șapte factori de mai sus a fost preferabil comparativ cu utilizarea metodelor alternative (cum ar fi prognozele pe serii de timp, prognoza privind punctul de cotitură etc.). După ajustările făcute pentru 25 de țări care au înregistrat schimbări rapide ale ratelor de migrație din ultimul deceniu (cum ar fi Spania, de exemplu), ceea ce este puțin probabil să se mențină până în 2060, se presupune că aceste rate vor rămâne constante până în 2060. Pe baza acestor rate, ei obțin o prognoză de bază privind numărul de persoane care imigrează și emigrează pentru fiecare țară, în fiecare perioadă de cinci ani. În plus, s-au elaborat o serie de scenarii alternative pe baza celor șapte factori identificați. În baza de date a Centrului pentru Demografie Wittgenstein și a Global Human Capital, există date estimate și prognozate privind migrarea netă (imigrația minus emigrația) pentru fiecare țară și pentru diferite scenarii.

Se preconizează că Europa dezvoltată și Rusia vor continua să aibă o imigrație netă pozitivă. În special în Europa dezvoltată, se așteaptă ca tendința să se stabilizeze la puțin peste un milion de persoane pe an pentru următorii 40-50 de ani (a se vedea figura 4.9). Numărul nu este mic. De remarcat însă că această cifră include imigrația netă atât din interiorul, cât și din exteriorul Europei (inclusiv din Europa dezvoltată). Aceste modele sunt oglindite de modelele emigrării nete din țările selectate din Asia, Africa și fosta URSS 10, care se estimează că vor continua să fie o sursă de emigrare.

Figura 4.9



În timp ce emigrația netă din Africa va fi generată de regiunile nordice cât și de restul Africii pe termen scurt, Africa Subsahariană va aduce cea mai mare contribuție netă la emigrația africană (aproximativ 1 milion pe an, în medie) pe termen lung. În timp, aceste fluxuri implică o creștere a numărului populației străine care trăiește în Europa dezvoltată. Din moment ce, în scenariul de bază, populația Europei dezvoltate nu este prognozată să se schimbe

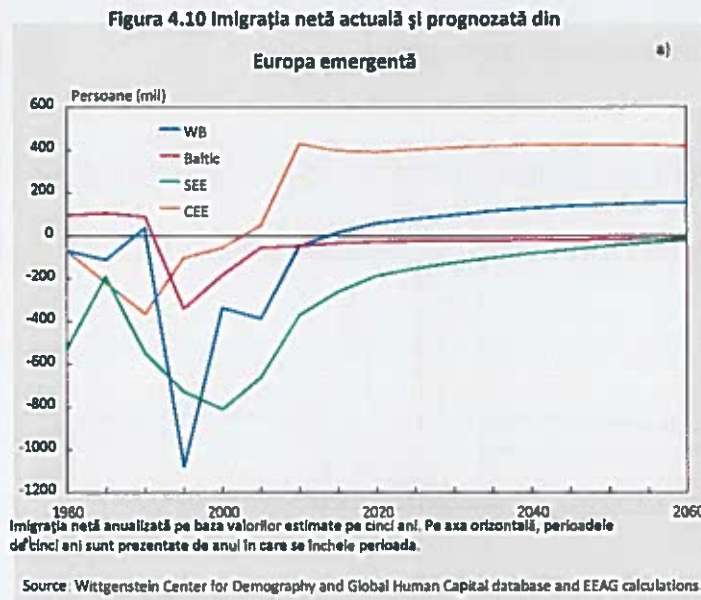
mult, acest lucru implică și o creștere a ponderii populației străine. În cazul Germaniei, populația totală este de așteptat să scadă moderat în scenariul de bază. Prognozele ar fi anticipat căderi mai dramatice fără imigrația netă. Același lucru este adevărat, din punct de vedere calitativ, pentru Rusia unde se anticipează continuarea fluxului de imigranți, în primul rând din fosta URSS.

În anii 1990, țările din Europa de Est, Sud-Est și Europa Centrală au cunoscut o emigrare netă semnificativă, cu multe persoane care pleacă în Europa dezvoltată, printre altele (a se vedea figura 4.10). Începând cu anii 2000, această tendință s-a accentuat în Europa Centrală și de Est. Până în anii 2020, regiunea Balcanilor de Vest, care a cunoscut o emigrare netă semnificativă în anii 1990 din cauza conflictului din fosta Iugoslavie și a situației precare a economiei, ar trebui să cunoască un flux mic, dar pozitiv de migrație agregată netă. Numai țările din Europa de Sud-Est, care includ Republica Moldova, Bulgaria, România și Turcia, vor continua să înregistreze o ieșire netă de oameni, însă emigrarea din aceste țări se va diminua în timp. În majoritatea acestor țări, ratele de natalitate se situează deja la nivelul sau sub ratele de reproducere.

Modelele de imigrare pentru Afganistan ilustrează faptul că un număr mare de persoane care părăsesc o țară sfâșiată de război (ca în Afganistan în anii 1980) se pot întoarce în cele din urmă când și dacă se restabilește pacea. În cazul Afganistanului, acest lucru s-a întâmplat după sfârșitul ocupației sovietice. Noile conflicte, de ex. războiul aliat împotriva talibanilor, nu au adus, pe o bază netă, atât de mulți refugiați ca în anii 1980, dar ei sunt încă destul de numeroși. În timp ce refugiații afgani au rămas în Pakistan în anii '80, în prezent există o probabilitate mai mare ca ei să se mute în Europa, întrucât și unele părți din Pakistan sunt destabilizate. În

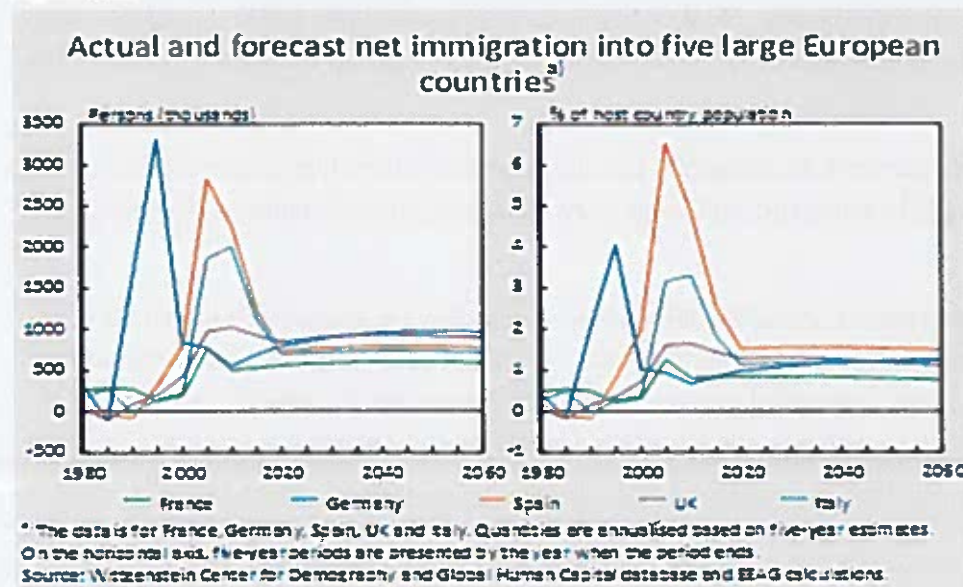
perspectivă, prognoza este că țările asiatice subdezvoltate, cum ar fi Afganistanul, Bangladeshul și Pakistanul, vor continua să aibă un flux semnificativ de persoane. Marile economii asiatice emergente vor produce, de asemenea, un număr semnificativ de migranți (India mult mai mult decât China), dar aceste cifre vor fi mici comparativ cu dimensiunile acestor țări

Imigrația actuală netă și cea prognozată în Germania în cazul de bază și scenariile alternative Cantitățile sunt estimări anuale bazate pe perioade de cinci ani. Pe axa orizontală, perioadele de cinci ani sunt prezentate de anul în care se încheie perioada.



Vom analiza mai îndeaproape atât imigrația din trecut, cât și cea prognozată în Europa dezvoltată. Figurile 4.11 și respectiv 4.12 prezintă, imigrația netă în cinci economii europene mari și cinci mai mici, care au experimentat istoric o imigrație semnificativă.

**Figura 4.11 Imigrația netă reală și cea prognozată în cinci țări europene mari**  
 Franța, Germania, Spania, Marea Britanie, Italia  
 Figure 4.11



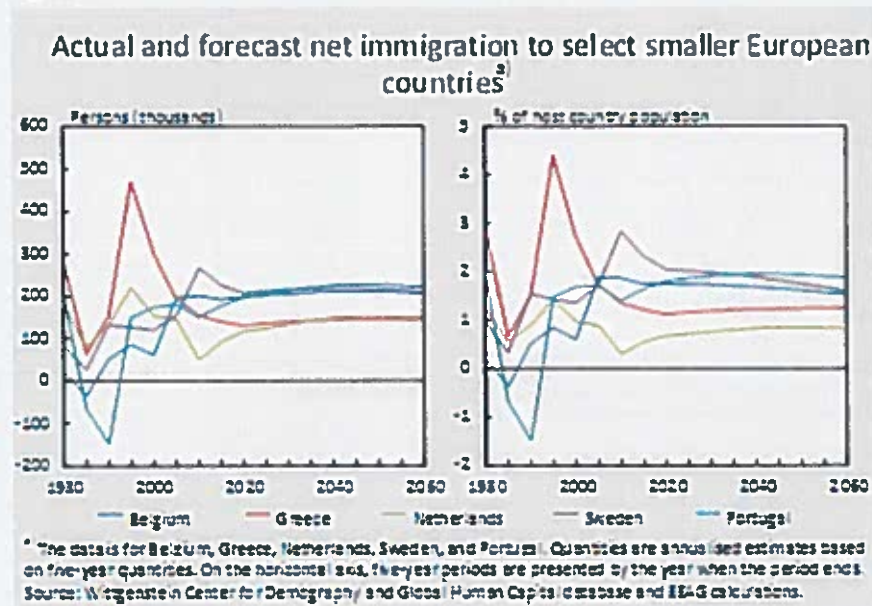


Este de remarcat faptul că, pe baza estimărilor efectuate pe perioade de cinci ani, imigrația în Germania a fost la cel mai înalt nivel în anii 1990, în timp ce imigrația în Spania a atins punctul culminant la începutul anilor 2000.

Figura 4.12 Imigrația netă reală și cea prognozată în cinci țări europene mici

*Belgia, Grecia, Olanda, Suedia, Portugalia*

Figure 4.12



O serie de perspective oarecum asemănătoare pot fi extrase și din modelele de imigrație din cinci economii europene mai mici (Belgia, Grecia, Olanda, Suedia și Portugalia). Interesant este faptul că Grecia, și nu Olanda sau Suedia, a avut cea mai mare imigrație netă înregistrată dintre aceste cinci țări (publicată în anii 1990), atât în ceea ce privește numărul de persoane, cât și ca fracțiune din populația țării gazdă. În cazul Greciei, aceasta a fost determinată în primul rând de un aflus foarte mare de imigranți din Albania (a se vedea Cholezas și Tsakloglou, 2008).

Până acum am analizat scenariul de bază. Să comentăm pe scurt scenariile alternative. În acest scop, ne vom concentra asupra celei mai mari țări europene din Europa dezvoltată, și anume Germania (a se vedea figura 4.13)

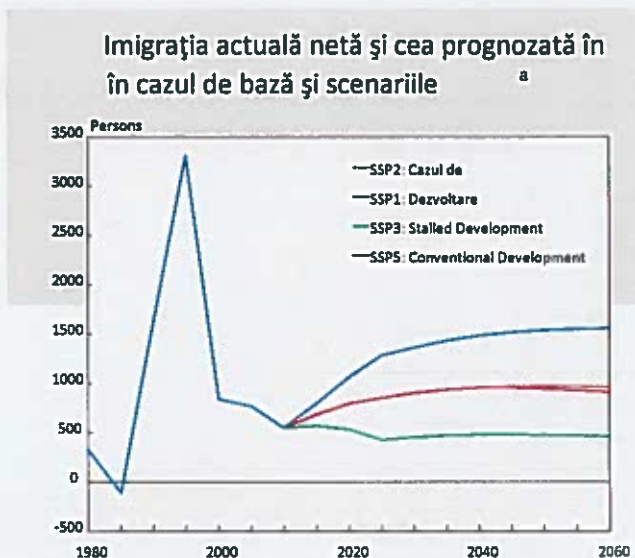
Să observăm că, așa cum era de așteptat, scenariile diferite variază semnificativ. Scenariul de bază (linia roșie) se înscrie între alte două cazuri extreme.<sup>5</sup> Cel mai înalt nivel al imigrației în Germania este prognozat în **scenariul SSP5 (linia albastră)** care, prevede și creșterea puternică a populației în această perioadă. Pe de altă parte, scenariul **SSP3 (linia verde)** prezice atât o scădere a imigrației cât și declinul puternic al populației germane. **SSP1**, prin contrast, conduce la o prognoză de imigrație netă pentru Germania aproape similară

<sup>5</sup> Există alte trei scenarii nete de imigrare, pe care nu le prezentăm aici, deoarece acestea conduc la rezultate foarte asemănătoare cu scenariul de bază.

scenariului de bază. În ambele cazuri, creșterea imigrației este asociată cu o mică scădere a populației țării, conducând la creșterea cotelor de rezidenți născuți în străinătate.

Pe scurt, presiunile migrației asupra Europei dezvoltate ar putea să persiste, eventual la niveluri mai mari (în ceea ce privește numărul de persoane) decât cele observate, în medie, în ultimul deceniu. Aceste cifre includ toate formele de migrație, migrația lucrătorilor reprezentând o cotă semnificativă. Presiunea migrației determinată de presiunea umanitară va persista, deși este foarte dificil de prognozat cu exactitate calendarul, sursa și țările primitoare

Figura 4.13



<sup>a</sup> Pe axa orizontală, perioadele de cinci ani sunt prezentate de anul în care se încheie perioada.

Surse: Baza de date Centrul pentru Demografie Wittgenstein și Global Human Capital și calculul EEAG

#### 4.4 Politicile privind migrația umanitară

Consecințele conflictelor sau ale catastrofelor naturale privind deplasarea oamenilor depind de numeroși factori, inclusiv tipul evenimentului, amploarea și localizarea acestuia. Persoanele strămutate pot solicita ajutor în alte zone ale țării sau pot solicita azil în țări vecine sau mai îndepărtate. Căile specifice urmate depind de numeroși factori, cum ar fi vârsta, resursele proprii, rețelele stabilite și legăturile lingvistice și

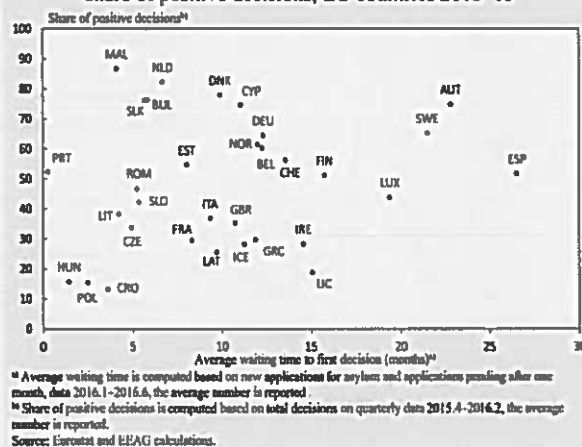
Figura 4.14 Timp de așteptare mediu pentru deciziile privind aplicațiile pentru azil

cus on the largest country in developed Europe, namely Germany (see Figure 4.13).

Let us note that, as expected, the different scenarios vary significantly. The base case scenario (red line) is bracketed between two more extreme cases.<sup>3</sup> The highest level of immigration into Germany is forecast under scenario SSP5 (blue line) which, in turn, also predicts strong population growth in that period. On the other hand, scenario SSP3 (green line) predicts both a decline in immigration, as well as a

Figure 4.14

Average waiting time for decisions on asylum applications, and the share of positive decisions, EU countries 2015–16



politice / culturale, precum și politicile de migrație umanitară ale țărilor gazdă potențiale.

Regulile pentru persoanele care doresc să intre într-o țară din motive umanitare sunt foarte complexe, a se vedea caseta 4.2. Deși principiile generale sunt clare și împărtășite de majoritatea țărilor, există o serie de diferențe în ceea ce privește interpretarea și punerea în aplicare a normelor. Convențiile definesc dreptul de a solicita azil, dar nu și obligația unui stat de a oferi protecție oricărui solicitant.

Țările interpretează cu diferite grade de strictețe criteriile de admitere pentru solicitanții de azil. Acest lucru se aplică și în țările UE, în ciuda eforturilor de definire a politicilor comune privind azilul și migrația. Există diferențe între criteriile de acordare atât a protecției temporare, cât și a azilului permanent. Mai mult, țările au interpretări diferite privind "țările de origine sigure" și "țările terțe sigure", diferite durate de așteptare, reguli pentru unificarea familiei etc. (a se vedea, de exemplu, Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene, 2016).

În special, diferențele sunt mari în ceea ce privește timpul de procesare și cota de aprobare a cererilor de azil în țările UE (a se vedea figura 4.14). Deși diferite motive pot explica unele dintre diferențele transfrontaliere observate, cum ar fi compoziția grupului de solicitanți de azil, aceste diferențe sunt atât de mari încât ele pot fi văzute ca indicator al diferitelor poziții politice din țările UE (Dustmann și colab. 2016).



În stabilirea regulilor privind migrația există un conflict între datoria etică sau umanitară de a ajuta oamenii într-o situație dificilă și dreptul cetățenilor statelor beneficiare de a stabili cine intră pe teritoriul lor.

#### Caseta 4.2

##### Normele privind migrația

Normele privind migrația sunt complexe. Unele forme de migrație sunt reglementate de convenții internaționale, în timp ce altele sunt decise în mod unilateral la nivel de țară. În conformitate cu legislația UE, de exemplu, există 20 de categorii diferite de resortisanți din țări terțe, fiecare având drepturi diferite, în funcție de legăturile acestora cu statele membre ale UE sau de nevoia lor de protecție. În timp ce cazurile studenților și lucrătorilor migranți pot fi relativ simple (a se vedea EEAG, 2015 referitor la normele privind migrația lucrătorilor în UE), normele aplicabile solicitanților de azil și unificarea familiei sunt detaliate și complexe.

Există o structură multilaterală a normelor și regulamentelor privind migrația, inclusiv convențiile ONU, Carta Socială Europeană (CSE) și Convenția Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) pentru cele 47 de state membre ale Consiliului European (inclusiv cele 28 de țări ale UE) Lege UE pentru statele membre UE și, în final, legea națională. Complicația constă, în continuare, în faptul că nu toate statele au ratificat sau au aderat la toate protocoalele CEDO; și nu toate statele membre UE sunt obligate prin toate documentele legislative ale UE în domeniul azilului, gestionării frontierelor și imigrației (pentru o privire de ansamblu, a se vedea, de exemplu, Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene, 2016). În plus, convențiile internaționale lasă loc unor interpretări și abordări naționale diferite. Acest lucru se adaugă la complexitatea problemei.

Convenția Națiunilor Unite din 1951 ("Convenția de la Geneva") referitoare la statutul refugiaților și Protocolul din 1967 ("Convenția privind refugiații") reprezintă cadrul principal pentru protecția internațională a refugiaților. Până în prezent, 142 de țări au semnat cele două convenții. Convenția de la Geneva definește refugiatul ca fiind persoana care are:

"Frica întemeiată că ar putea fi persecutată din motive de rasă, religie, naționalitate, apartenență la un anumit grup social sau opinie politică, care se află în afara țării de naționalitate și nu este capabilă sau, din cauza acestei frici, nu este dispusă să se folosească de protecția țării respective; sau care, neavând cetățenie și fiind în afara țării sale obișnuite de reședință ca urmare a unor astfel de evenimente, nu este în măsură sau, din cauza acestei frici, nu este dispusă să se întoarcă în ea".

Convenția a fost inițial limitată la persoanele afectate de evenimentele din Europa, însă protocolul din 1967 s-a extins universal. Inițial, convenția a fost aplicată persecuției individuale, dar acum este interpretată ca aplicându-se pe scară mai largă persoanelor care părăsesc țara lor din cauza războaielor și conflictelor și în cazul în care țara de origine nu este în măsură să ofere protecție. Astăzi, acest lucru este interpretat inclusiv pentru persoanele expuse riscului de persecuție din motive de gen și orientare sexuală sau de identitate.

Cele două părți-cheie ale convenției sunt dreptul de a solicita azil și de a se acorda azil în cazul în care sunt îndeplinite condițiile și principiul nereturnării. Acesta din urmă interzice statelor returnarea unui refugiat



sau solicitant de azil în teritoriile în care viața sau libertatea acestuia ar fi amenințate sau în cazul în care ar putea fi supus unor tratamente sau pedepse inumane.

Convenția de la Geneva nu prevede criterii precise care ar trebui utilizate pentru a determina dacă o persoană trebuie să primească azil sau drepturile refugiaților care se află în mod legal într-o țară, ceea ce lasă loc de diferențe în interpretare și aplicare. Acest lucru se referă în special dacă să se acorde un permis de ședere temporar sau permanent. Pentru o prezentare generală, consultați Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene (2016).

Acquis-ul UE în materie de azil cuprinde acorduri interguvernamentale, regulamente și directive privind azilul în UE (deși nu toate statele membre ale UE sunt angajate în toate elementele acquis-ului privind azilul). Sistemul European Comun de Azil (SECA) vizează stabilirea unor norme comune pentru solicitanții de azil din țările UE. Principalii piloni ai sistemului sunt (i) Regulamentul Dublin care stipulează că țara primei sosiri este, de obicei, responsabilă de examinarea unei cereri de azil, (ii) baza de date Eurodac pentru amprente digitale, (iii) Directiva privind procedurile de azil care vizează armonizarea procedurilor de azil, (iv) Directiva privind calificarea care vizează definirea unor criterii comune pentru acordarea protecției și stabilirea drepturilor solicitanților de azil, (v) Directiva privind condițiile de primire care vizează stabilirea unor standarde minime ale condițiilor de viață și (vi) Biroul European de Sprijin pentru Azil/EASO pentru a sprijini cooperarea între statele membre în domeniul politicii de azil.

Pentru a consolida cooperarea UE în domeniul politicilor privind refugiații au fost puse în aplicare diferite inițiative politice. Este interesant faptul că în 2001 a fost adoptată o directivă privind "protecția temporară în cazul unui aflux masiv de persoane strămutate", dar nu a fost niciodată implementată. Ideea principală a fost de a crea un sistem care să poată oferi protecție temporară în cazul unor valuri de refugiați în masă. Ca răspuns la valul recent de refugiați, Comisia a prezentat propuneri de reformare a SECA în care directiva este înlocuită de un regulament (un regulament este obligatoriu pentru țările membre, în timp ce o directivă nu este) (i) simplificarea, clarificarea și scurtarea duratei procedurilor de azil (ii) asigurarea unor garanții comune pentru solicitanții de azil, (iii) înăsprirea normelor privind combaterea abuzurilor și (iv) armonizarea normelor privind țările sigure (a se vedea Comisia Europeană, 2016).

Acestea din urmă pot deveni o problemă importantă dacă imigrația pe scară largă afectează semnificativ o societate din punct de vedere economic și / sau cultural. Este clar o problemă foarte dificilă, deoarece nu există nici un indiciu contrafactual, argumentul putând fi folosit ca apărare în politicile anti-imigrație și pentru a spori populismul.

Pentru a descuraja solicitanții de azil, o țară poate adopta o procedură lentă și incertă de prelucrare a cererilor pentru acordarea uniunii familiei etc. În același timp, este bine stabilit că duratele lungi și incerte de decizie împiedică integrarea ulterioară în societate, ceea ce este aplicabil și pieței muncii (OCDE, 2016). Prin urmare, există un compromis între descurajarea intrării și promovarea integrării celor cărora li s-a acordat azil.

După cum s-a precizat mai sus, nu este întotdeauna ușor să se facă distincție clară între un refugiat și un migrant economic, deoarece există mai multe motive posibile pentru migrație. Este important faptul că există o asimetrie informațională între un solicitant și administratorii de azil. În proiectarea politicilor de migrație ne putem confrunta și cu dilema că cei care reușesc să ajungă la o frontieră din rândul persoanelor strămutate (în cazul conflictelor de lungă durată) ei sunt rareori și cei care au cel mai mult nevoie de protecție, adică cel mai slab segment al populației. Este posibil ca și atunci când cererile de azil sunt respinse să nu fie simplu ca migranții să poată fi returnați. (a se vedea Caseta 4.2).

Politica privind refugiații este un prim exemplu al unui domeniu de politică care solicită armonizarea și cooperarea internațională, nu în ultimul rând în cadrul UE. Problema rădăcinilor este o problemă umanitară pentru care toate țările au o responsabilitate. În plus, în contextul UE, povara nu ar trebui să revină doar țărilor aflate la granița externă a UE ci ar trebui să fie împărțită echitabil. Acest lucru nu implică neapărat faptul că refugiații trebuie distribuiți proporțional între țări, ci faptul că ar trebui să existe o politică comună de admitere și principii clare de împărțire a sarcinilor. Criteriile comune de admitere au sens deoarece, cel puțin în zona Schengen, odată ce un refugiat este admis într-o țară europeană, acesta obține în mod efectiv dreptul de a se muta în orice alt stat membru. Politicile necooperante prin care fiecare țară își adoptă propriile reglementări / politici în încercarea de a reduce presiunile refugiaților, conduc la scurgerea negativă către țările vecine, la creșterea costurilor totale de gestionare a fluxurilor de refugiați putând provoca "*specularea reglementărilor*" sau "*arbitraj de reglementare*" în rândul potențialilor refugiați.

Toate acestea sunt în favoarea unui răspuns comun al UE la criza refugiaților. Un astfel de răspuns, totuși, nu s-a materializat până în prezent. Paradoxal, UE a adoptat, încă din 2001, o directivă privind protecția temporară prin "*standarde minime de armonizare pentru acordarea protecției temporare în cazul unui aflux masiv de persoane strămutate și măsuri care să promoveze un echilibru al eforturilor între statele membre de a primi aceste persoane și a suporta consecințele*"<sup>6</sup> Prezenta directivă vizează în mod special posibilele cazuri de sosiri în masă în UE ale cetățenilor străini, care nu se pot întoarce în țările lor, în special din cauza războiului, violenței sau încălcărilor drepturilor omului. Cu toate acestea, directiva nu a fost niciodată pusă în aplicare. În timp ce directiva a fost determinată de valul de refugiați de la începutul anilor 1990 ca urmare a conflictelor din Balcani, consecințele nerealizării unui progres în acest domeniu au devenit evidente în ultimii ani.

#### 4.5 Impactul economic al migrației

Afluxul actual de refugiați în Europa a declanșat discuții aprinse cu privire la impactul potențial al imigrației asupra bunăstării economice, securității și culturii națiunilor gazdă. Imigrația pe scară largă are un impact dramatic și asupra țărilor sursă. În această secțiune este evidențiat impactul economic al imigrației. Trebuie remarcat faptul că imigrația este un fenomen proeminent în economia europeană de ceva timp. Potrivit unui studiu recent al OCDE 2014, migranții reprezintă aproximativ 70% din creșterea forței de muncă în Europa în ultimii zece ani (în SUA, numărul respectiv este de 47%). În ansamblu, migranții lucrează atât în sectoarele cu dezvoltare rapidă, cât și în sectoarele economiei aflate în declin, completând

<sup>6</sup> Uniunea Europeană, "Directiva privind protecția temporară în cazul unui aflux masiv de persoane strămutate", Directiva Consiliului 2001/55 / CE, 20 iulie 2001, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/>



nișe importante. În ce măsură contribuie migrații la economia gazdă depinde, fără îndoială, atât de structura economiei gazdă, cât și de nivelul educațional al migranților, de modalitățile în care au emigrat în țară, de cunoașterea limbii țării gazdă și de alți factori.

Pentru a evalua efectele economice globale ale migrației, este esențial să se facă distincție între diferitele tipuri de migrație. Migrația lucrătorilor determinată de diferențele de salarii și, prin urmare, de productivitate, permite o alocare potențială mai bună a resurselor și este, deci, o sursă posibilă de câștiguri sociale, deși este asociată cu efecte de distribuție care creează câștigători și perdanți. Cu toate acestea, migrația implică și dreptul la aranjamente sociale, care, în sine, afectează implicațiile economice, dar pot influența și modelele de migrație (a se vedea și EEAG, 2015). Admiterea migranților pe motive umanitare nu este în mod clar motivată de aspecte economice, în primul rând, însă consecințele economice sunt, desigur, importante pentru țările gazdă.

Ne concentrăm discuția asupra impactului economic al migrației, în primul rând asupra măsurilor agregate cum ar fi producția, piața muncii și finanțele publice. Efectele acestor trei dimensiuni sunt strâns legate între ele, numitorul comun fiind nivelul de ocupare al imigranților în raport cu nivelul de ocupare al populației din țara gazdă.

#### 4.5.1 Producția și veniturile

Discutând despre efectele imigrației asupra producției și veniturilor, este important să se facă distincția între efectele asupra nivelurilor și valorilor per capita. Dacă, de exemplu, forța de muncă crește datorită imigrației, atunci este probabil ca PIB-ul să crească; dar acest lucru nu implică în mod necesar creșterea PIB-ului pe cap de locuitor. PIB-ul pe cap de locuitor poate fi descompus ca valoare medie adăugată per media orelor de muncă. Prin urmare, principiul contabilității de bază ne arată că PIB-ul pe cap de locuitor crește ca răspuns la imigrație dacă imigranții au fie o productivitate mai mare și / sau muncesc mai mult decât populația în medie. În timp, pot apărea efecte mai complicate și mai subtile dacă imigrația afectează nivelul mediu al productivității în societate, ceea ce depinde în mod clar de tipul de imigranți în cauză.

Acest raționament conduce imediat la un aspect general. Este dificil să se facă afirmații generale cu privire la efectele imigrației, deoarece aceasta depinde nu numai de nivelul, ci și de compoziția ei (studenți, migranți lucrători, refugiați, unificarea familiei etc.). Imigranții care pot aduce cunoștințe de specialitate și pot intra direct pe piața muncii au în mod clar un impact diferit comparativ cu imigranții cu o calificare scăzută care întâmpină dificultăți în găsirea unui loc de muncă. Eterogenitatea demonstrează faptul că o anumită compoziție a unui număr de imigranți este esențială pentru efectele economice; și fiind imposibil să se facă declarații generale necondiționate cu privire la efectele economice ale imigrației. Acest lucru este evident și din studiile care constată o legătură ambiguă între migrație și creșterea economică. Pe de o parte, migrații și, în special, migrații cu înaltă calificare pot avea un impact pozitiv asupra formării capitalului uman (mai puțin în cazul refugiaților din țările cu niveluri mai scăzute de educație). Pe de altă parte, prin creșterea numărului de persoane, capitalul pe lucrător se reduce automat. În ansamblu, Boultane și Dumont (2013) arată că pentru un eșantion de 22 de țări ale OCDE/Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică, între anii 1986 și 2006, efectul imigrației asupra creșterii economice

a fost pozitiv, dar mic. Adică, o creștere de 50% a migrației nete a născuților străini a generat o variație mai mică de o zecime dintr-un punct procentual de creștere a productivității. Deoarece acest rezultat include țările cu imigrație extrem de selectivă bazată pe competențe, afluxul actual de refugiați va avea, în cel mai bun caz, un impact pozitiv foarte mic asupra productivității. Münz și colab. (2006) confirmă faptul că impactul imigrației asupra dezvoltării economice depinde în mare măsură de performanțele pieței muncii și este diferit de la țară la țară. În plus, ei consideră că imigrația are un efect pozitiv asupra demografiei și îmbătrânirii populației, însă nu va rezolva singură provocările financiare asociate îmbătrânirii populației. Autorii arată, de asemenea, că imigrația are un impact mic, dar pozitiv, asupra relațiilor comerciale între țările de origine și țările gazdă ale migranților. Acest lucru este demonstrat, în special, în cazul Marii Britanii și al Spaniei. Remitențele reprezintă o scurgere asupra balanței de plăți a țărilor gazdă, dar ele pot sprijini exportul de bunuri al UE și în țările de origine.

Cele de mai sus se referă la efectele structurale ale imigrației. Pe termen scurt, un aflux de imigranți poate determina o politică fiscală mai expansivă. Multe țări europene au majorat cheltuielile publice pentru a prelucra cererile de azil și a asigura condiții de ședere refugiaților în timp ce se hotărăște asupra cererilor acestora. Atât guvernele naționale ale UE, cât și cele ale statelor europene acordă un anumit sprijin țărilor de origine, precum și țărilor prin care trec refugiații.

OCDE raportează că Germania a proiectat o creștere a cheltuielilor publice cu 0,5% din PIB pe an, în 2016 și 2017, pentru a răspunde nevoilor inițiale ale solicitanților de azil și a-i integra pe piața forței de muncă (OCDE, 2015). Austria a alocat 0,3%, iar Suedia 0,9% din PIB în 2016. Guvernul turc a acordat ajutor refugiaților sirieni în Turcia începând cu anul 2011, ajungând la un cuantum de 0,8% din PIB în 2014.

Pe termen scurt, cheltuielile publice suplimentare vor acționa, probabil, ca stimulent al cererii, în special în țări precum Germania, Suedia și Austria, care au cele mai mari populații de refugiați. În 2016 și 2017, cheltuielile suplimentare ar putea stimula cererea agregată în economia europeană cu aproximativ 0,1-2,2% din PIB (această estimare apare atât în rapoartele OCDE, cât și în raportul FMI).

#### 4.5.2 Piața muncii

Aspectele privind implicațiile imigrației asupra pieței forței de muncă sunt esențiale. Abilitatea de auto-susținere este extrem de importantă în acest context, dar totodată esențială pentru integrarea în societate în general, pe lângă implicațiile economice evidente pe care le creează.

Probabilitatea ca imigranții să găsească locuri de muncă depinde, în mod clar, atât de structura și instituțiile pieței muncii, cât și de calitățile personale ale imigranților, inclusiv de educație, competențe, experiență, competența lingvistică etc. În plus, normele și rolurile legate de gen pot avea importanță atunci când familiile din culturi în care bărbatul deține rolul de susținător al familiei, intră în țări cu un echilibru diferit privind genul și în care rata de participare a femeilor la piața muncii este la egalitate cu cea a bărbaților.

Faptul că majoritatea țărilor au reguli mai flexibile de imigrare pentru persoanele cu înaltă calificare reflectă în mod clar interesul lor de a atrage astfel de categorii de forță de muncă. Persoanele cu înaltă calificare se pot integra mai ușor pe piața muncii. Imigranții umanitari, pe de altă parte, provin adesea din

țările cu venituri mici, iar tendința este de a fi mai puțin educați decât populația țării gazdă. În acest fel, un număr mare de refugiați tinde să crească oferta forței de muncă mai puțin calificată. Instituțiile și structurile pieței muncii influențează modul în care aceasta afectează ocuparea forței de muncă și salariile. Pe piețele forței de muncă cu salarii minime relativ mari, migranții ar putea găsi greu locuri de muncă, în timp ce în altele, cu o situație mai flexibilă a salariilor, locurile de muncă se găsesc relativ mai ușor, dar cu riscul de a deveni lucrători săraci. În plus, există probleme în ceea ce privește recunoașterea competențelor și posibila discriminare în procesul de aplicație pentru locuri de muncă.

Diferența dintre nivelurile de ocupare a forței de muncă pentru migranți este ilustrată în figura 4.15, care prezintă ratele de ocupare pentru bărbați și femei, pentru nativii și migranții din țările UE-15 și din afara țărilor UE-28. În primul rând, rata de ocupare a migranților din țările UE-15 este similară cu cea a populației native din majoritatea țărilor, reflectând faptul că acești migranți sunt, în mare parte, migranți muncitori. În al doilea rând, pentru migranții din afara UE-28, ratele de ocupare a forței de muncă sunt, în general, mai mici decât pentru localnici, în special pentru femei; reflectând faptul că o parte semnificativă a acelor imigranți intră datorită solicitării de azil și unificării familiei. În același timp, diferențele dintre țări sunt și acestea mari, reflectând atât structuri diferite ale pieței forței de muncă, cât și diferențe privind compoziția imigranților. Cifrele agregate raportate în Figura 4.15 indică diferențe legate de motivul solicitării rezidenței (muncă sau refugiat) și de țara lor de origine. Ratele de ocupare a forței de muncă în rândul refugiaților sunt mai scăzute decât cele din rândul nativilor din toate țările UE, iar decalajul este deosebit de mare pentru femei, deși tinde să scadă în funcție de durata perioadei de rezidență (vezi, de exemplu, Dumont și colab. 2016).

Provocările pieței muncii și tensiunile create de imigrare sunt strâns legate de oferta sporită de forță de muncă slab calificată. Se cunoaște faptul că globalizarea și schimbările tehnologice creează așa-numitele modificări influențate de competențe, implicând faptul că cererea de forță de muncă de nivel scăzut / mai puțin calificat / scade în țările cu venituri mari. Ca răspuns la acestea, țările se concentrează pe îmbunătățirea nivelului de calificare a forței de muncă, pentru a susține o ocupare ridicată a forței de muncă și o distribuție salarială acceptabilă - cursa dintre tehnologie și educație. Tensiunea provocată de imigrație rezultă astfel din faptul că aceasta tinde să întărească/să echilibreze problema legată de influența competențelor prin creșterea ofertei de forță de muncă mai puțin calificată. Aceasta este o problemă dificilă a politicii pieței muncii. Este, de asemenea, o sursă de tensiune socială, deoarece grupurile aflate deja sub presiune, constată că poartă povara reglării presiunii asupra posibilităților de angajare și a salariilor, dând naștere sentimentului că: *"ne iau locurile de muncă"*.

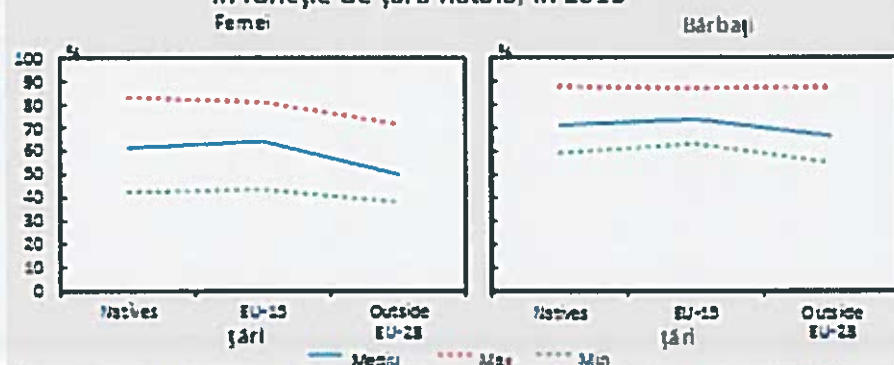
Analizând în detaliu problema intrării imigranților pe piața forței de muncă, viteza și calitatea integrării refugiaților pe piața muncii din țara gazdă este importantă atât pentru costurile pe termen scurt cât și cele pe termen lung generate de aflulul de refugiați. Importante pentru solicitanții de azil sunt opțiunile existente pe piața muncii în perioada prelucrării cererilor acestora și dacă vor primi un răspuns pozitiv la cererea de azil.



Anexa I de la pagina 41 din raportul recent al FMI privind criza refugiaților din Europa (vezi FMI, 2016b) prezintă o comparație între reglementările de azil pentru Italia, Marea Britanie, Germania și Suedia. Diferențele dintre țări sunt destul de importante. În timp ce în Suedia solicitanții de azil sunt autorizați să lucreze imediat, în anumite condiții, fără permis de muncă, în celelalte trei țări este necesar un permis de muncă. În Italia, este obținut în termen de două luni de la inițierea cererii de azil fiind reinnoit la fiecare șase luni. Este important că nu se introduc restricții atunci când se caută un loc de muncă. În Germania, permisul de muncă poate fi primit la trei luni după înregistrarea ca refugiat. Cu toate acestea, angajatorii trebuie să dovedească faptul că nu au reușit să găsească resortisanți germani calificați, cetățeni ai UE sau refugiați recunoscuți, pentru ocuparea postului în cauză. Aceasta reprezintă o barieră serioasă pentru intrarea legală timpurie pe piața muncii în procesul de aplicare. Trebuie remarcat faptul că restricția respectivă nu se aplică în cazul profesiilor cu deficit de forță de muncă și se eliberează după 15 luni de rezidență. În Regatul Unit, politica privind drepturile de muncă pentru refugiați este chiar mai restrictivă decât în Germania. Și anume, permisul de muncă poate fi obținut numai după un an și numai în zonele în care există blocaje de muncă.

Evident, nu este suficient să li se permită refugiaților să lucreze. Este important ca ei să aibă competențele necesare în economia gazdă pentru ca întreprinderile să aibă motive de a-i angaja. Una dintre problemele cheie este necunoașterea limbii țării gazdă și / sau lipsa unei pregătiri adecvate. Furnizarea unor cursuri de învățare a limbii și de formare profesională pentru refugiații autentici reprezintă evident o sarcină importantă a unui guvern gazdă. Să comparăm din nou cele patru țări menționate mai sus. Școlarizarea copiilor de refugiați este obligatorie până la vârsta de 15 ani în Germania și până la vârsta de 16 ani în Italia, Suedia și Marea Britanie. În Suedia, copiii cu vârste cuprinse între 16 și 19 ani trebuie să participe la un curs pregătitor de limbă suedeză și de alte discipline înainte să înceapă pregătirea profesională. Structura calificării actualului val de refugiați este greu de estimat. O modalitate de apreciere mai exactă este examinarea procentului de persoane înscrise în învățământul terțiar, în țările din care provin mulți dintre refugiații actuali. Potrivit acestui criteriu, iranienii și sirienii sunt cei mai educați dintre țările cuprinse în eșantion, în timp ce refugiații cel mai puțin educați

**Figura 4.15** Ratele de ocupare a forței de muncă în țările UE-15 în funcție de țara natală, în 2015



\* Gives the unweighted average employment rates for all EU-15 countries depending on the country of birth. Natives are persons born in the respective EU countries, EU-15 are persons born in one of the other EU-15 countries except the country of residence, and outside EU-28 are persons born outside the EU-28. The max and min are the maximum and minimum value in a given country, and need not be the same country across categories. Source: Eurostat and IZA calculations.

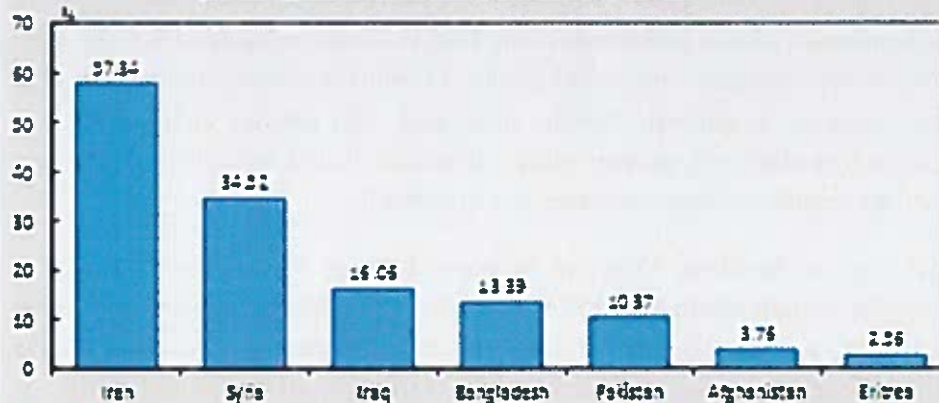
\*) Indică ratele medii ponderate de ocupare pentru toate țările din UE-15, în funcție de țara de origine. Nativii sunt persoane născute în țările respective ale UE, UE-15 sunt persoane născute într-una din celelalte țări ale UE-15 cu excepția țării de reședință, iar în afara UE-28 sunt persoane născute în afara UE-28. Maxim și minim sunt valorile maxime și minime într-o anumită țară și nu neapărat aceeași țară pe categorii. Sursa: Eurostat și calculele EEAG.

par a fi, în medie, refugiații din Afganistan și Eritreea. Desigur, nivelul de educație al unei persoane este o caracteristică individuală. Totuși, Figura 4.16 poate oferi, împreună cu componența națională a populației de refugiați, cel puțin o idee privind gradul de integrare a refugiaților actuali într-o economie gazdă.

Chiar dacă se elimină constrângerile legale privind ocuparea timpurie, rămân alte impedimente importante pentru angajarea refugiaților cu nivel scăzut de calificare, cum ar fi salariile mari de intrare și alte bariere de intrare. În afară de ridicarea restricțiilor oficiale asupra muncii pe parcursul procesului de azil, probabil ar fi util să se introducă unele măsuri care să ofere stimulente pentru angajarea unor refugiați. Astfel de măsuri pot include subvenții salariale pentru angajatorii privați sau o scutire temporară de plată a salariilor minime sau de intrare (a se vedea Sinn, 2015 și FMI, 2016b). Este important ca beneficiile/ajutoarele sociale pentru refugiați să nu fie de natură a-i descuraja să caute în mod activ un loc de muncă. A permite solicitanților de azil care și-au găsit un loc de muncă să-și schimbe statutul de migrant economic (cum este cazul, de exemplu, în Suedia) poate fi un stimulent pentru ca aceste persoane să caute un loc de muncă și să nu se bazeze pe ajutoarele sociale.

Figura 4.16

### Înscrierea totală în învățământul terțiar pentru țările gazdă și sursă selectate, 2013 <sup>31</sup>



<sup>31</sup> The enrollment rates are computed relative to the total population of the five-year age group following on from secondary school. Tertiary education is defined as ISCED 5 to 8. Countries that feature prominently in the refugee population in Europe in 2015 are included. We use data for 2013 and, if unavailable, the latest available data point. Source: UNESCO Institute for Statistics and EEAG calculations.

Rata de înscriere este calculată pe grupa de vârstă de cinci ani după absolvirea liceului. Educația terțiară este definită ca ISCED /Clasificarea Internațională Standard a Educației nivel 5 la 8. Sunt incluse țările care se prezintă proeminent în populația de refugiați în Europa în 2015. Utilizăm date pentru 2013 și, dacă nu sunt disponibile ultimele date disponibile. Sursa: Institutul UNESCO pentru Statistică și calculațiile EEAG.

Una dintre preocupările importante este că aflul mare de imigranți va trage în jos salariile lucrătorilor nativi. Mai multe studii au abordat această problemă în trecut. Kerr și Kerr (2011) fac o incursiune în literatura empirică dedicată temei impactului migrației asupra forței de muncă (a se vedea și EEAG, 2015). După cum era de așteptat, aceștia constată că imigranții din Europa, la intrare, au rate de ocupare și salarii mai scăzute decât nativii. Aceste diferențe se diminuează pe durata șederii unui imigrant în țara gazdă, dar nu dispar în totalitate. Pe de altă parte, ei constată, totodată, că imigranții, în ansamblu, au un efect redus asupra oportunităților pentru localnici pe piața forței de muncă, cu excepția localnicilor mai puțin educați și, mai ales, a imigranților veniți anterior. Acest lucru este în concordanță cu constatările multor alți autori.

Sinn (2015) susține că fluxul actual de refugiați în Germania este susceptibil de a avea un efect negativ asupra persoanelor cu educație inferioară și a foștilor imigranți. Pe de altă parte, ar putea fi benefic pentru lucrătorii cu înaltă calificare care pot beneficia de reducerea costurilor pentru multe servicii prestate de noii imigranți. Acest lucru este similar cu experiența SUA: acolo, un flux mare de lucrători din sudul frontierei menține presiunile salariale scăzute în agricultură și în câteva industrii. Este de remarcat faptul că în SUA întreprinderile folosesc adesea imigranți fără acte, pentru a reduce în continuare costurile forței de muncă. Aceeași situație s-a întâmplat și în Grecia, la sfârșitul anilor 1990 și începutul anilor 2000, când imigranții ilegali din Albania îndeplineau cea mai mare parte a cererii de forță de muncă ieftină (a se vedea Cholezas și Tsakloglou, 2008).

Măsurile definite anterior ar trebui să contribuie la prevenirea utilizării pe scară largă a refugiaților într-o economie informală din Europa.



Del Carpio și Wagner (2015) studiază efectele refugiaților sirieni pe piața forței de muncă din Turcia. În prezent există aproximativ 2,5 milioane de refugiați sirieni în Turcia. Studiul combină datele recente privind distribuția refugiaților sirieni și Studiul privind Forța de Muncă a Turciei pentru a evalua impactul refugiaților pe piața forței de muncă. La fel ca și albanezii în anii 2000 în Grecia, refugiații sirieni de astăzi lucrează preponderent în economia neoficială. Venirea refugiaților a condus la o deplasare pe scară largă a localnicilor din sectorul neoficial. În general, femeile și bărbații slab educați au experimentat disponibilizări nete de pe piață. În același timp, ocuparea forței de muncă oficială, a localnicilor a crescut (în special pentru cei care nu au absolvit un liceu și mai ales pentru bărbați).

Manacorda și colab. (2012) arată că, în ultimii 30 de ani, în Marea Britanie, creșterea semnificativă a imigrației lucrătorilor mai educați a sporit oferta de forță de muncă calificată. În loc să influențeze salariile nativilor educați, această creștere a imigrației educate a avut un impact negativ cu precădere asupra salariilor foștilor imigranți și, în special, a celor cu diplomă universitară. Prin urmare, autorii susțin, că lucrătorii nativi și străini calificați nu se substituie perfect în Marea Britanie.

În mod similar, Münz și colab. (2006) consideră că, deși efectul imigrației asupra salariilor în Europa este, în medie, ușor negativ, efectul este destul de mic. Autorii remarcă eterogenitatea cu privire la efectele imigrației asupra salariilor în Europa. În Grecia, Italia, Spania și Marea Britanie, efectul a fost fie inexistent, fie ușor pozitiv. În aceste țări, imigranții au acoperit nișe de piață pe care muncitorii nativi nu doreau sau nu le puteau acoperi anterior. Pe de altă parte, în Germania, înainte de dereglementarea/liberalizarea pieței muncii, presiunile din partea imigrației au avut un impact mai negativ, în special asupra locurilor de muncă din domeniul construcțiilor. În general, aceștia consideră că eficiența pieței muncii s-a îmbunătățit ca urmare a imigrației.

Astfel, putem observa că, o nouă ofertă importantă de lucrători imigranți poate avea efecte diferite asupra diferitelor segmente ale pieței muncii. Cu toate acestea, impactul general nu va fi probabil foarte mare. Luând în considerare restricțiile actuale privind intrarea pe piață a solicitanților de azil, OCDE estimează că, până la sfârșitul anului 2016, numărul cumulativ al noilor intrați pe piața forței de muncă pentru toate țările din Spațiul Economic European și Elveția nu ar trebui să depășească 1 milion de persoane, sau aproximativ 0,4% din forța de muncă totală ca urmare a aflului de refugiați în perioada 2014-2016 (OCDE, 2015). Cifra pentru Germania ar trebui să fie mai mică de 400.000, sau aproximativ 1% din forța de muncă totală. Astfel, efectele asupra piețelor muncii din țările gazdă ar trebui să se dezvolte încet în timp, pe măsură ce refugiații devin mai bine integrați și, dacă și când, li se permite să se reunească cu familiile lor.

#### 4.5.3 Finanțele publice

Implicațiile financiare ale imigrației sunt strâns legate de performanța ocupării forței de muncă a imigranților, motivul principal fiind că persoanele angajate în muncă contribuie cu mai multe impozite, iar cei care nu sunt angajați au adesea dreptul la o anumită formă de sprijin public. Rezultatul este că în toate țările, finanțele publice sunt foarte sensibile la nivelul de ocupare a forței de muncă, cu sensibilități mai perceptibile în țările cu aranjamente de asistență socială mai extinse. Pe scurt, dacă nivelurile de ocupare a forței de muncă în rândul imigranților depășesc media, tendința este ca finanțele publice să se îmbunătățească și invers (a se vedea, de exemplu, Liebig și Mo, 2013 și Hansen și colab. 2016).

Un argument agreat în comun este că, deoarece imigranții sunt mai frecvent excluși de pe piața forței de muncă decât localnicii sau sunt șomeri, aceștia trăiesc mai mult timp din ajutor social și din alte forme de asistență socială.<sup>7</sup> Această ipoteză nu este confirmată exact prin studii empirice. Kerr și Kerr (2011) arată că dependența de ajutorul social este mai probabilă la sosire, dar că, în ansamblu, impactul fiscal al imigrației este foarte mic. Există diferențe mari între grupurile de migranți în ceea ce privește costurile și beneficiile pe care le provoacă în țara gazdă. Impactul net depinde în mare măsură de vârsta, educația și durata șederii migranților. În medie, imigranții par să aducă o contribuție pozitivă netă minoră la sistemele de finanțe publice ale țărilor gazdă. Münz și colab. (2006) constată că țările care oferă acces mai rapid la muncă sau la alte beneficii cunosc o pondere mai mare a migrației economice (de exemplu Marea Britanie, Italia, Grecia, Portugalia și Spania) înregistrează o contribuție fiscală pozitivă a imigranților. În schimb, atunci când fluxurile de imigrație sunt dominate de solicitanți de azil (care au permisiunea să lucreze numai în condiții restrictive) și familiile care se reunesc (ca în cazul Danemarcei și Suediei), imigranții depind mai mult de ajutoarele sociale decât nativii. Autorii consideră că discriminarea și accesul necorespunzător la educație și formare pot conduce la înrăutățirea lucrurilor. Trebuie să se țină seama de eventualele probleme generate de actualul val de refugiați făcând posibilă integrarea refugiaților legitimi pe piața muncii cât mai rapid.

Mai recent, Liebig și Mo (2013) constată că impactul asupra finanțelor publice a valurilor cumulate de imigranți, care au sosit în ultimii 50 de ani în țările OCDE, este în medie aproape zero și rareori depășește 0,5% din PIB, fie pozitiv, fie în direcția negativă. Cel mai mare impact pozitiv îl are Elveția și Luxemburg, unde imigranții asigură un beneficiu net estimat de aproximativ 2% din PIB. Aceste estimări se bazează pe nivelurile și compozițiile istorice ale fluxurilor migratorii. Efectele schimbărilor în anumite grupuri migratorii pot fi foarte diferite față de mediile istorice. Prin urmare, declarațiile generale exprimate necondiționat privind modul în care finanțele publice sunt afectate de migrație nu sunt relevante.

Guvernul german estimează că fiecare refugiat va costa statul în jur de 12 000 de euro pe an. Cu toate acestea, costurile totale cu care se confruntă Germania și alte țări din UE vor depinde în mod substanțial de factori care în mare parte sunt controlați de către stat. Mai exact, o soluționare rapidă a cererilor de azil și integrarea timpurie a refugiaților pe piața forței de muncă ar reduce costurile și ar contribui la atenuarea / dispersarea creșterii presiunii sociale.

Rezolvarea rapidă a revendicărilor ar implica, în parte, respingerea cererilor de azil nefondate din toate țările care nu se află în prezent în zone de război și, prin urmare, pot fi considerate sigure. Pentru a proteja persoanele care se află sub o amenințare reală, este important ca statul să mențină resursele umane și materiale limitate. Cea mai bună modalitate de a realiza acest lucru este descurajarea puternică a eventualilor migranți economici deghizați în refugiați. Aceste cereri de azil trebuie respinse rapid. În plus, persoanele care emit asemenea solicitări trebuie repatriate imediat. Aceasta ar conduce la descurajarea creșterii necontrolate a cererilor de azil.

---

<sup>7</sup>S-a discutat dacă măsurile sociale generoase reprezintă un magnet care atrage imigranții beneficiari ai sistemului de asistență socială. Dovezile care susțin această ipoteză nu sunt solide (a se vedea Pedersen și colab. 2008 și Giulietti și colab. 2013). Există indicații privind efectele "magnetului de bunăstare" între țările UE "vechi" și "noi" (Vezi De Giorgi și Pellizzari, 2013), dar care nu influențează mult fluxurile de migrație ale UE (Skupnik, 2014). Totuși, indiferent de factorul care stă la baza migrației, consecințele asupra finanțelor publice depind de faptul dacă imigranții își găsesc un loc de muncă sau nu.

În 2014 și începutul anului 2015, un număr mare de potențiali imigranți economici din Balcanii de Vest (în special romi și albanezi) au solicitat azil în Germania, Suedia și în alte țări din UE. Desemnarea țărilor din Balcanii de Vest ca "*țări de origine sigure*" a redus rapid și dramatic stimulentele pentru "*turismul de azil*" din aceste țări, în anul 2016. Având în vedere granița comună dintre țările Schengen, este esențial ca aceste măsuri (și altele, pe care le vom discuta în secțiunea următoare) să fie coordonate între țări pentru a exclude "*arbitrajul de reglementare*" sau exploatarea deficiențelor din reglementările anumitor țări. Acestea fiind spuse, țările UE ar trebui să asigure *un centru/punct de plecare* unde persoanele care caută locuri de muncă să solicite *vize de migrație economică* prin programe speciale de gestionare a migrației. Aceste programe ar corobora competențele imigranților cu deficitul din țările gazdă.

#### 4.6 Provocări cheie și răspunsuri potențiale la nivelul politicilor

Presiunea imigrației asupra Europei va persista probabil în viitorul apropiat. În timp ce nivelul imigrației în viitor este extrem de incert, factorii de bază vor rămâne prezenți, ridicând în continuare o serie de întrebări privind politicile de migrație. Formele de migrație sunt multiple. Următoarele paragrafe analizează în primul rând opțiunile de politică referitoare la refugiați și unificarea familiilor.

În ultimul an, criza refugiaților a jucat un rol central în dezbateră publică din Europa, exercitând presiune tot mai mare asupra politicianilor să ia măsuri. În urma creșterii dramatice a populismului, acest lucru este de înțeles. Este important, totuși, să se acționeze cu înțelepciune și să se țină seama de consecințele pe termen lung ale eventualelor răspunsuri politice. În primul rând, este esențial să se evite mișcările care ar agrava crizele din țările deja destabilizate sau ar crea noi "*puncte fierbinți*". În plus, ar trebui să acționăm preventiv și să ajutăm, pe cât posibil, țările afectate și pe cele care ar fi potențial afectate, să-și dezvolte economia, reducând astfel interesul de emigrare al oamenilor. Cheia este promovarea comerțului și investițiilor cu aceste țări. O altă măsură complementară ar fi concentrarea mai multor eforturi în direcția dezvoltării și optimizării pregătirii profesionale și educației.

Asemenea considerații generale sunt importante, dar nu rezolvă politicile specifice pentru refugiați. Dimpotrivă, deși presiunile asupra migrației s-au diminuat recent (printre alte motive, datorită aranjamentului UE cu Turcia), situația nu poate fi considerată permanentă. Prin urmare, este nevoie urgentă de elaborarea unui răspuns politic coerent.

Politicile care îi vizează pe imigranți presupun evident cooperarea politică europeană. Obiectivul final este umanitar, și anume asistarea persoanelor strămutate de războaie, conflicte sau catastrofe naturale. Pentru ca răspunsul european să fie viabil pe termen lung, sarcina ar trebui repartizată echitabil între țări. Acest lucru se poate realiza numai dacă statele cooperează. În prezent însă, politica europeană se caracterizează printr-o tendință necooperantă, țările abordând căi diferite în încercarea de a reduce afluxul de imigranți.

Dezechilibrul sistemului umanitar european privind migrația nu este o surpriză, acesta nefiind niciodată pe deplin dezvoltat (a se vedea caseta 4.2). Un element esențial îl constituie regulamentul de la Dublin, prin care responsabilitatea examinării cererilor de azil, îi revine țării membre UE în care intră prima oară un imigrant. Dacă nu ar exista un mecanism de distribuție, acest sistem ar fi sortit obligatoriu eșecului, în cazul migrației în masă, deoarece pune o povară excesivă asupra țărilor de frontieră. Situația opusă, cu mecanisme de distribuție elaborate implicând toate țările UE, și care permit fiecărei țări să decidă pe cine



admit, reduce stimulentele acordate țărilor frontaliere pentru controlul intrării. În plus, odată ce o persoană este admisă într-o țară Schengen, ea se poate muta, în cele din urmă, în alte țări europene. Astfel, deciziile individuale ale unor țări de a admite refugiați pot crea o externalizare negativă pentru ceilalți. Din acest motiv, este necesar să se dezvolte un sistem cu un set comun de reguli și criterii de admitere, care să stabilească momentul acordării azilului (inclusiv în țările terțe sigure), precum și o reglementare comună privind termenele și condițiile de alocare a sarcinii de găzduire a solicitanților în țările respective.

În încercarea de a realiza un sistem funcțional, trebuie recunoscuți doi factori-cheie, deși inițial unora le-ar putea părea inacceptabili, din motive umanitare. În primul rând, sistemul actual are tendința de a favoriza imigrația ilegală. În al doilea rând, migranții sunt determinați de motivații diferite. Se ridică problema importantă și dificilă în același timp de a face distincție între cei care au un motiv legitim de a solicita azil și cei care folosesc această opțiune pentru a emigra în Europa, fără să se confrunte cu nevoi umanitare stringente.

Conform Convenției de la Geneva, pentru a solicita azil, un refugiat trebuie să intre pe teritoriul țării respective. În consecință, majoritatea refugiaților se bazează pe canale de migrație nereglementate pentru a ajunge în țara în care doresc să solicite azil. Acesta constituie un argument puternic pentru dezvoltarea centrelor desemnate pentru solicitanții de azil, în țările din afara UE și în apropierea zonelor de conflict (dar în afara acestora). Ar scădea astfel posibilitățile refugiaților de a recurge la canale de migrație periculoase pentru a ajunge la țările de destinație, reducând atât costurile umane, cât și cele financiare pentru refugiați. Abordarea este, totodată, atractivă, deoarece ar împiedica în mod semnificativ aflusul incontrollabil de persoane în UE. Cu toate acestea, este solicitantă din punctul de vedere al resurselor necesare și presupune o cooperare amplă atât în cadrul UE cât și cu țările care găzduiesc astfel de centre.

Mai mult, țările UE ar trebui să-și coordoneze acțiunile în ceea ce privește problema refugiaților cu țările din jurul UE. S-a stabilit deja o coordonare strânsă cu țările din Balcanii de Vest care trebuie aprofundată. Unele dintre aceste țări au întreprins multe acțiuni pentru a coopera cu UE în gestionarea crizei refugiaților. Regiunea ar trebui, de asemenea, încurajată să coopereze la nivel intern și, în cele din urmă, pe măsură ce avansează din punct de vedere economic și politic, ar trebui integrată în UE. Aceasta ar crea o frontieră exterioară/contiguă și bine delimitată a Uniunii Europene, care ar fi mai ușor de protejat decât în prezent.

O problemă deosebit de sensibilă este cum să tratăm cu Turcia. În prezent, Turcia găzduiește peste 60% dintre toți refugiații sirieni. Acordul cu UE implică faptul că cetățenii turci trebuie să obțină dreptul de a călători fără viză în UE. În principiu, aceasta este o idee bună, având în vedere că Turcia este o economie cu creștere rapidă, cu un număr mare de persoane înalt-calificate. Deci, nu există altă alternativă rezonabilă decât implicarea Turciei și cooperarea cu aceasta. Pe de altă parte, nu este înțelept să se ridice total restricțiile privind vizele pentru cetățenii turci, fără o îmbunătățire semnificativă a respectării drepturilor omului în această țară. În caz contrar, un acord de călătorie fără vize cu Turcia ar putea crea valuri proaspete de refugiați în UE, de data aceasta din Turcia.

Deși selecția eficientă a persoanelor care solicită statut de refugiat ar părea la prima vedere că intră în conflict cu obiectivele umanitare, aceasta este esențială pentru funcționarea pe termen lung a sistemului. Este necesar să se recunoască faptul că valurile de refugiați generate / declanșate de conflicte și de războaie aduc adesea alți migranți, care nu îndeplinesc criteriile de azil, dar scapă de sărăcia severă, de

exemplu. O astfel de selecție necesită reguli bine definite, aplicate în mod egal de către toate țările europene. Situația actuală, cu reguli și proceduri neclare și disparate între țările UE, creează oportunități pentru "arbitraje de reglementare", care nu îmbunătățesc situația.

Unul dintre riscurile importante este "*Efectul balonului de săpun*". Reamintim sfârșitul anilor 1990 și așa-numita *bulă dot.com*. Motivată de dorința unor profituri rapide, de frenezia presei și de discursul administrației Clinton despre "*noua economie*", care nu era fundamentată economic, oamenii au început să creadă că prețurile companiilor *dot.com* vor fi în creștere pentru totdeauna. Ca urmare, o mare parte a populației credea că trebuie fie să creeze o firmă nouă pe internet, sau cel puțin să cumpere acțiuni în astfel de companii pentru a ține pasul cu noile tendințe. Profeția s-a autoîndeplinit și prețurile acțiunilor companiilor de internet au explodat. Pentru ca balonul să se umfle, oamenii nu trebuiau să mai ia decizii raționale ci să se expună la riscuri financiare imense, nejustificate, doar pentru că toți ceilalți din jurul lor făceau asta. Allen Greenspan, fostul președinte al FED, a avertizat despre "*Exuberanța irațională*" în 1998, dar nu a reușit să spargă balonul / bula. Pericolul serios este că se poate întâmpla ceva similar și cu situația refugiaților în Europa dacă perspectivele nu sunt gestionate corect.

Când o fracțiune de oameni din țările afectate de război, din Europa sau din apropierea Europei, solicită azil în Europa, continentul se poate ocupa de situație. A demonstrat acest lucru în numeroase ocazii, inclusiv în războaiele din fosta Iugoslavie. Oferirea unui adăpost este un act uman și rațional. Este la fel de rațional ca persoanele afectate să caute ajutor. Mai recent, însă, mai ales după declarația "*Wir schaffen das - Putem face asta*" a Angelei Merkel, au apărut estimări că nu ar exista limite privind capacitatea de absorbție a refugiaților în Germania (și, prin extensie, în Europa). Ceea ce a atras un număr mare de solicitanți de azil desi nu au fost direct afectați de conflicte. A început să se formeze un *balon*. Un număr din ce în ce mai mare de oameni, au simțit nevoia să emigreze acum pentru a nu pierde ocazia. Pentru aceasta, ei au fost dispuși să își asume riscuri enorme, adesea complet nejustificate. Este important ca liderii europeni să gestioneze eficient astfel de așteptări și să spargă *balioanele*. Este nevoie de reguli clare și transparente privind momentul acordării azilului și criteriile comune pentru țările sigure în care oamenii nu sunt amenințați iminent. Astfel de politici ar putea părea nemiloase pentru unii, dar ar salva de fapt multe vieți altfel potențial amenințate grav. Exemplul Balcanilor de Vest arată că această abordare poate funcționa.

Poate avea succes, totuși, doar dacă persoanele care nu sunt solicitanți autentici de azil sunt efectiv excluse din sistemul de azil. Pe lângă spargerea "*balonului de refugiați*" descrisă anterior, regulile din Europa privind trecerea ilegală a frontierelor sau călătoriile fără pașaport și, în special, cele privind traficul de ființe umane ar trebui serios înăsprite. Acest lucru este esențial pentru combaterea crimei organizate și a posibilei infiltrații a teroriștilor, alături de adevăratele victime ale războaielor. Forțele naționale de poliție europene ar trebui să coopereze strâns unele cu altele. Europa trebuie pur și simplu să-și protejeze granițele.

Dezvoltarea unui sistem de distribuire funcțional între țările UE ridică probleme dificile. Mai precis, refugiații ar putea dori să meargă într-o anumită țară, dar acea țară s-ar putea să nu vrea să-i găzduiască. Dacă numărul solicitanților de azil este sub capacitatea absorbției naționale, nu este o problemă. Cu toate acestea, acest lucru nu mai este valabil în perioadele unui aflus masiv de refugiați. Astfel, este rezonabil

ca țările să aibă o limită superioară a aportului de refugiați. Țările ar putea fi tentate să stabilească această limită la un nivel mai scăzut pentru a transfera sarcina către alte țări.

O soluție posibilă este ca toate țările UE să contribuie la un "*fond de refugiați*" comun (calculat, să spunem, pe baza PIB-ului aferent). Mărimea fondului ar depinde de numărul total al refugiaților admiși în UE pe baza criteriilor stabilite în comun. În acest sistem, refugiații ar considera, să zicem, trei țări, în care ar dori să aibă loc relocarea (în ordinea preferințelor). Țările care îi acceptă vor fi apoi despăgubite din fondul respectiv. Ideea este de a veni, pe cât posibil, cu o normă de alocare compatibilă cu stimulentele. Un astfel de sistem ar menține dreptul țărilor membre de a stabili aflusul de solicitanți de azil, asigurându-se în același timp că aceștia nu vor profita de politica comună. Este important de subliniat faptul că acordul UE de reglementare din 2015 a fost deficitar în acest sens. Mai exact, nu numai că unele țări nu au dorit să accepte refugiați, dar în unele cazuri nici refugiații nu au vrut să meargă în aceste țări. În plus, trebuie să subliniem că, atâta timp cât acordul Schengen rămâne în vigoare, alocarea refugiaților unei anumite țări nu înseamnă că vor rămâne acolo dacă aceștia nu doresc.

Avem în vedere un set de soluții posibile privind criza refugiaților, o abordare denumită "*O Europă mai mare*".

În cazul în care coordonarea nu se dovedește posibilă, se ajunge la altă soluție, abordarea denumită "*O Europă mai mică*". În ultimul caz, țările europene pot încerca să-și apere propriile granițe, adesea ignorând bunăstarea altora (acest lucru se întâmplă deja parțial). Aceasta este o soluție inferioară, deoarece este costisitoare și probabil va conduce la eventuala desființare a Tratatului Schengen, unul dintre cele mai importante realizări ale UE până în prezent. În plus, poate conduce la diverse tipuri de neînțelegeri și conflicte între țările europene. Principalele obstacole în calea stabilirii unei soluții de cooperare sunt de natură politică. Și anume, multe țări adoptă o abordare de tip oportunist urmărind interese naționale înguste pe termen scurt, deși acest lucru poate face lucrurile mai dificile pentru toată lumea pe termen lung.

## Referințe

- Abel, G. and N. Sander (2014), "Quantifying Global International Migration Flows," *Science* 343, 1520–22.
- Abel, G. (2015), "Estimates of Global Bilateral Migration Flows by Gender between 1960 and 2015," *Vienna Institute of Demography, Austrian Academy of Sciences Working Paper 5*.
- Abel, G. (2016), "Why Global Migration Statistics Do not Add up," *Der Spiegel*, 17 May.
- Boubtane, E. and J.-C. Dumont (2013), "Immigration and Economic Growth in the OECD Countries 1986-2006: A Panel Data Analysis," *Documents de Travail du Centre d'Economie de la Sorbonne 3*.
- Cholezas, I. and P. Tsakloglou (2008), "The Economic Impact of Immigration in Greece: Taking Stock of the Existing Evidence," *IZA DP 3754*.



- De Girogi, G. and M. Pellizzari (2013), "Welfare Migration in Europe," *Labour Economics* 16, 353–63.
- Del Carpio, X. V. and M. Wagner (2015), "The Impact of Syrian Refugees on the Turkish Labor Market," *World Bank Policy Research Working Paper* 7402.
- Dumont, J.-C., T. Liebig, J. Peschner, F. Tanay and T. Xenogiani (2016), "How are Refugees Faring on the Labour Market in Europe? A first Evaluation Based on the 2014 EU Labour Force Survey Ad Hoc Module," *European Commission and OECD Working Paper* 1.
- Dustmann, C., L. Minale, F. Fasani, U. Schönberg and T. Frattini (2016), "On the Economics and Politics of Refugee Migration," *CESifo Working Paper* 6111.
- EEAG (2015), "Migration in the European Union: Too Much of a Good Thing?" *The EEAG Report on the European Economy*, CESifo, Munich, 78–96.
- European Commission (2016), "Completing the Reform of the Common European Asylum System: Towards an Efficient, Fair and Humane Asylum Policy," *Press Release*, 13 July.
- European Union Agency for Fundamental Rights (2016), *Handbook on European Law Relating to Asylum, Borders and Immigration*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Giulietti C., M. Guzi., M. Kahanec and K. F. Zimmerman (2013), "Unemployment Benefits and Immigration: Evidence from the EU," *International Journal of Manpower* 34, 24–38.
- Hansen, M. F., M. L. Schultz-Nielsen and T. Tranæs (2015), "The Impact of Immigrants on Public Finances – A Forecast Analysis for Denmark," *Rockwool Foundation Research Unit Study Paper* 90.
- IMF (2016a), *World Economic Outlook*, Autumn 2016, IMF, Washington.
- IMF (2016b), "The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges," *IMF Staff Discussion Note* 2.
- Kerr, S. P. and W. R. Kerr (2011), "Economic Impacts of Immigration: A Survey," *Harvard Business School Preprint* 09-013.
- Liebig, T. and J. Mo (2013), "The Fiscal Impact of Immigration in OECD Countries," *International Migration Outlook 2013*, OECD, Paris.
- Lutz, W., W. P. Butz and K. C. Samir (2014), *World Population & Human Capital in the Twenty First Century*, Oxford University Press, Oxford.
- Manacorda, M., A. Manning and J. Wadsworth (2012), "The Impact of Immigration on the Structure of Wages: Theory and Evidence from Britain," *Journal of the European Economic Association* 10, 120–51.
- Münz, R., T. Straubhaar, F. Vadean and N. Vadean (2006), "The Costs and Benefits of European Immigration," *HWWI Policy Report* 3.
- OECD (2014), "Is Migration Good for the Economy," *OECD Migration Policy Debates* May 2014.
- OECD (2015), "How will the Refugee Surge Affect the European Economy?" *OECD Migration Policy Debate* 8.
- OECD (2016), *International Migration Outlook*, OECD, Paris.
- Pedersen, P. J., M. Pytlikova and N. Smith (2008), "Selection and Network Effects: Migration Flows into OECD Countries 1990– 2000," *European Economic Review* 52, 1160–86.
- Sander N., G. Abel and F. Riosmena (2013), "The Future of International Migration: Developing Expert-Based Assumptions for Global Population Projections," *Vienna Institute of Demography, Austrian Academy of Sciences Working Paper* 7.
- Sinn, H.-W. (2015), "Wir werden leichter an eine Putzkraft kommen," *Die Zeit*, 8 October.
- Skupnik, C. (2014), "EU Enlargement and the Race to the Bottom of Welfare States," *IZA Journal of Migration* 3:15, 1–21.
- Stern, R.T. (2016), "Responses to the 'Refugee Crisis': What is the Role of the Self-Image among EU Countries?" *SIEPS European Policy Analysis* 10.
- UNHCR (2016), *Global Trends – Forced Displacements in 2015*, UNHCR, Ge

**ASEAN** - Association of South East Asian Nations / Asociația Națiunilor din Asia de Sud-Est

**BRIC** - Brazilia, Rusia, India și China

**BRICS** - Brazilia, Rusia, India, China și Africa de Sud

**CEAS** - The Common European Asylum System / Sistemul European Comun de Azil (SECA)

**EFTA** - European Free Trade Association / Asociația Europeană a Liberului Schimb – **AELS**

**EASO** – European Asylum Support Office / Biroul European de Sprijin pentru Azil

**HLY** - Healthy life years / Anii de viață sănătoși

**NEET** - Young people neither in employment nor in education and training / Tineri care nu sunt cuprinși nici în forța de muncă ocupată, nici în sistemul de educație și nici în cel de formare profesională.

**OMC** - Open method of coordination / Metoda deschisă de coordonare -**MDC**

**OECD** - Organisation for Economic Co-operation and Development / **OCDE** - Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică

**NAFTA** - North American Free Trade / Acordul de liber schimb nord-american, abreviat ca NAFTA, este o zonă de comerț liber regional formată din: Canada (CA) Mexic (MX) Statele Unite ale Americii (SUA)

**UNHCR** - The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees / Biroul Înaltului Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați / **ICNUR**

**UNCTAD** - United Nations Conference on Trade and Development / Conferința Națiunilor Unite pentru Comerț și Dezvoltare

**The Triad – Triada** se referă la cele trei centre care domină economia mondială până la sfârșitul anilor 1990: Statele Unite (SUA), Uniunea Europeană (UE) și Japonia (JP);

## **Extinderea UE**

**UE-28** Uniunea Europeană (UE) a fost înființată la **1 noiembrie 1993** fiind formată din 12 state membre. Numărul lor a crescut până în prezent la 28 printr-o serie de extinderi:

**UE-12** (1 noiembrie 1993 - 31 decembrie 1994): Belgia (BE), Danemarca (DK), Franța (FR), Germania (DE), Grecia (EL), Irlanda (IE), Italia (IT), Luxemburg (LU), Țările de Jos (NL) Spania (ES) și Regatul Unit (Regatul Unit)

**UE-15** (1 ianuarie 1995 - 30 aprilie 2004): UE-12 + Austria (AT), Finlanda (FI) și Suedia (SE)

**UE-25** (1 mai 2004 - 31 decembrie 2006): UE-15 + Cipru (CY), Republica Cehă (CZ), Estonia (EE), Ungaria (HU), Letonia (LV), Lituania (LT), Malta Slovenia (SI)

**UE-27** (1 ianuarie 2007 - 30 iunie 2013): UE-25 + Bulgaria (BG) și România (RO)

**UE-28** (de la 1 iulie 2013): UE-27 + Croația (HR)

Cele 6 state membre fondatoare ale UE, au fost Belgia, Franța, Italia, Luxemburg, Țările de Jos și Republica Federală Germania (Germania de Vest). În 1973, Danemarca, Irlanda și Regatul Unit s-au alăturat, lărgind Comunitățile la 9 state membre. Aderarea Greciei în 1981 a adus numărul lor la 10 și a crescut la 12 în 1986, când s-au alăturat Spania și Portugalia. Prin reunificarea Germaniei din 1990, Comunitățile au ajuns să includă și fosta Republică Democrată Germană (Germania de Est).

*Traducere, Maria Mureșan*