

# Миграция из стран Восточного партнерства в Европейский Союз – возможности для лучшего будущего

Люка Барбоне  
Мартин Каганец  
Луция Курекова  
Клаус Ф. Зиммерман

EuropeAid/130215/C/SER/Multi



IZA



Enterprise

Миграция из стран Восточного партнерства в Европейский Союз – возможности для лучшего будущего

Июнь 2013

**Люка Барбоне** (CASE-Центр социальных и экономических исследований, Польша)

**Мартин Каганец** (Центрально-Европейский университет, Венгрия, IZA - Институт социально-трудовых исследований, Германия, CELSI - Центрально-Европейский институт социально-трудовых исследований, Словакия)

**Луция Курекова** (Центрально-Европейский университет, Венгрия)

**Клаус Ф. Зиммерман** (IZA - Институт социально-трудовых исследований, Боннский университет, Германия)



## Благодарственное слово

Мы выражаем благодарность Констанце Биаваски, Михаилу Бонч-Осмоловскому и Матиасу Люке за их неоценимый вклад и предложения по основному Сводному документу и Предложениям по сбалансированной профессиональной структуре рынка труда.

## Содержание

Резюме .....	6
Раздел 1. Издержки и выгоды от мобильности рабочей силы между ЕС и странами Восточного партнерства .....	8
С точки зрения стран ВП .....	8
С точки зрения ЕС.....	13
Раздел 2. Сценарии будущей миграции .....	17
Демографические тенденции и миграционный потенциал.....	17
Прогнозы миграции с учетом экономических, демографических и политических переменных .....	20
Раздел 3. Политические меры для роста и взаимовыгодности миграции между странами Восточного партнерства и ЕС .....	29
Рекомендации для стран Восточного партнерства.....	29
Рекомендации для ЕС и его государств-членов .....	31
Визовый режим .....	31
Рамочные решения на уровне ЕС, двусторонние и многосторонние механизмы .....	33
Интеграция и приведение в соответствие квалификаций .....	34
Переносимость прав.....	36
Административные положения .....	37
Другие области деятельности .....	38
Продвижение вперед: двусторонний подход.....	39
Выводы .....	41
Литература .....	42
Приложения.....	44

## Аббревиатуры и сокращения

ВП	Восточное партнерство
ЕС	Европейский союз
ЕС8	Страны, вошедшие в ЕС в 2004 году минус Кипр и Мальта: Чешская Республика, Эстония, Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Словакия и Словения
ЕС10	Страны, вошедшие в ЕС в 2004 году: Кипр, Чешская Республика, Эстония, Венгрия, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Словакия и Словения
ЕС14	Страны-члены «старой Европы» минус Люксембург: Австрия, Бельгия, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Ирландия, Италия, Нидерланды, Португалия, Испания, Швеция и Соединенное Королевство
ЕС12	Страны, вошедшие в ЕС в 2004 и 2007 году: Болгария, Кипр, Чешская Республика, Эстония, Венгрия, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Румыния, Словакия и Словения
ЕС25	Страны-члены ЕС (27) минус Болгария и Румыния: Австрия, Бельгия, Кипр, Чешская Республика, Дания, Эстония, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Ирландия, Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Польша, Португалия, Словакия, Словения, Испания, Швеция и Соединенное Королевство
ЕС27	Страны-члены ЕС по состоянию на июнь 2013 года: Австрия (AT), Бельгия (BE), Болгария (BG), Кипр (CY), Чешская Республика (CZ), Дания (DK), Эстония (EE), Финляндия (FI), Франция (FR), Германия (DE), Греция (GR), Венгрия (HU), Ирландия (IE), Италия (IT), Латвия (LV), Литва (LT), Люксембург (LU), Мальта (MT), Нидерланды (NL), Польша (PL), Португалия (PT), Румыния (RO), Словакия (SK), Словения (SI), Испания (ES), Швеция (SE) и Соединенное Королевство (UK)
ВВП	Валовой внутренний продукт
NiGEM	<i>Глобальная эконометрическая модель</i> Национального института (разработана National Institute of Economic and Social Research, UK)

## Резюме

В данной работе представлено краткое изложение выводов и рекомендаций, вытекающих из проекта под названием «*Издержки и выгоды от мобильности рабочей силы между ЕС и странами Восточного партнерства*» для Европейской комиссии (Contract No. 2011/270-312, tender procedure EuropeAid/130215/C/SER/Multi). В результате проекта возникло 11 страновых исследований (для шести стран Восточного партнерства и пяти принимающих стран в ЕС: Великобритании, Испании, Италии, Польши, Германии), и два общих доклада: «*Трудовая миграция из страны Восточного партнерства: эволюция и варианты политики для лучших результатов*» (Barbone, Bonch-Osmolovskiy и Luescke 2013) и «*Трудовая миграция из стран Восточного партнерства в ЕС: оценка затрат и выгод и предложения по улучшению соответствия рынков труда*» (Kahanec, Zimmermann, Kurekova и Biavaschi 2013).

В представленной финальной работе суммируются данные об издержках и выгодах миграции отдельно для стран Восточного партнерства и ЕС. Мы считаем, что (I) соотношение издержек и выгод положительно как для направляющих, так и для принимающих стран; (II) можно снизить издержки и извлечь максимальную выгоду при проведении соответствующей политики, которая способствует мобильности и интеграции мигрантов и их семей, и помогает управлять экономическими последствиями больших потоков денежных переводов; (III) в то время, когда в Европе усиливается демографический переход, трудовая миграция из стран ВП может помочь государствам-членам Европейского Союза в течение ближайших нескольких лет восполнить дефицит квалифицированных работников разного уровня.

В результате анализа и полученных выводов, мы предлагаем поэтапную либерализацию мобильности между Европейским Союзом и странами Восточного партнерства в качестве наилучшей альтернативы. Примерные инициативы, которые мы предлагаем для облегчения мобильности, включают в себя:

Для стран Восточного партнерства:

- Взгляд на все аспекты государственной политики, влияющие на миграцию и ее результаты, через призму миграционной политики (migration lens). Явное включение вопросов миграции в национальные стратегии, а также отраслевые планы действий.
- Улучшение институциональной координации, принятие стратегического видения трудовой миграции, и в конечном итоге назначение единого национального органа по координации и продвижению стратегии трудовой миграции.

- В то время, как государства-члены ЕС принимают законодательство для введения директивы о едином разрешении на работу и виде на жительство (the Single Permit Directive), страны-участницы Восточного партнерства должны стремиться к переговорам по дополнительным договорам, которые позволили бы мигрантам, переехавшим в ЕС, получить разрешение на работу и вид на жительство с помощью одной процедуры и гарантировали бы более широкий доступ к средствам социальной защиты в принимающей стране, включая социальное обеспечение.
- Меры по повышению роли диаспор в развитии инвестиций и экономическом росте, как с точки зрения политики (улучшение бизнес-среды), так и с правительственной, организационной стороны (предоставление диаспорам возможности высказаться и оказание поддержки по внутренним вопросам).

Для ЕС и его государств-членов:

- Принятие безвизового режима;
- Активизация сотрудничества с странами ВП на уровне ЕС через многосторонние и двусторонние рамочные программы по мобильности (mobility frameworks), более полное применение директивы о Синей идентификационной карте (the Blue Card Directive), либерализация выдачи разрешений на работу и специальные программы для конкретных профессий и секторов, а также упрощение и повышение прозрачности иммиграционных процедур.
- Улучшение дополнительной интеграционной политики в отношении мигрантов, в том числе признание квалификаций (skill transferability), признание социальных прав, сокращение информационных пробелов, управление общественным мнением и привлечение соответствующих заинтересованных сторон.

## Раздел 1. Издержки и выгоды от мобильности рабочей силы между ЕС и странами Восточного партнерства

### С точки зрения стран ВП

Миграция представляет собой сложное явление, которое, несомненно, затрагивает экономические аспекты (например, изменения на рынке труда вследствие воздействия денежных переводов на потребление и инвестиции, что являются результатом оттока рабочей силы, изменения относительных цен на торгуемые и неторгуемые товары), а также неэкономические аспекты (например, последствия для социальной структуры в странах, направляющих мигрантов, возможные безвозвратные потери навыков). Концептуальные рамки, которые мы используем, отражены на рис. 1.

**Рис. 1 – Потенциальные издержки и выгоды миграции и потока денежных переводов: обзор**

Рис. 1 – Потенциальные издержки и выгоды миграции и потока денежных переводов: обзор



Данные, которые легли в основу схемы, и приводятся в наших страновых исследованиях, касаются как индивидуальных/бытовых, так и

макроэкономических эффектов миграции. Среди последствий на уровне домашних хозяйств или индивидуальном уровне следует перечислить:

- Эффект дополнительного дохода для домашних хозяйств: В целом, мы приходим к выводу, что дополнительные доходы за счет миграции и денежных переводов содействуют сокращению бедности в получающих денежные переводы домохозяйствах во всех странах Восточного партнерства, что приводит к улучшению качества питания, жилья и более широкому доступу к образованию и здравоохранению.
- Влияние на профессиональные навыки: озабоченность может вызывать тот факт, что мигранты не могут в полной мере использовать свои навыки за рубежом. Однако, с индивидуальной точки зрения, мы приходим к выводу, что любая возможная потеря навыков вполне компенсируется приростом доходов или другими выгодами от миграции, такими как опыт и развитие человеческого капитала. Мы обсудим в разделе 3, как политика стран ЕС и ВП может способствовать сокращению явления *деквалификации*.
- Вопросы, касающиеся благополучия семей и детей, оставшихся в странах ВП, отношения между мужчинами и женщинами и восприятие социальных ценностей в целом. Данные страновых исследований по этому вопросу тяжело измерить, но построенные на отдельных наблюдениях свидетельства указывают на проблемы, которые должны решаться за счет большей адресности социальной политики в странах Восточного партнерства, и с помощью рамочных программ ЕС по вопросам миграции, которые имеют меньшее негативное влияние на семейную жизнь мигрантов.

Что касается последствий для экономики в целом, это главным образом эффекты на рынки труда, и в более общем смысле, вероятность возникновения «голландской болезни»<sup>1</sup>; воздействия на рынки труда, на формирование человеческого капитала, а затем на функционирование финансовых рынков и их влияния на финансовые агрегаты и управление государственными финансами. А именно:

- Миграция оказывает важную роль в содействии структурной перестройке экономики в странах Восточного партнерства. Так как «старые» рабочие места были ликвидированы, и излишняя рабочая сила была сокращена, это обеспечивает большую производительность труда работников, оставшихся в стране, и, следовательно, с течением времени - повышение заработной платы.
- Страновые исследования показывают ограниченность систем образования, что негативно влияет как на возможность тех, кто решил остаться в своей

---

<sup>1</sup> «Голландская болезнь» - это эффект на относительные цены неторгуемых товаров, вызванный значительным притоком иностранной валюты, что приводит к потере конкурентоспособности секторов, открытых для международной конкуренции.

стране, воспользоваться новыми преимуществами, так и на возможности мигрантов использовать свои навыки в тех странах, куда они направляются.

- По нашим данным, по крайней мере, для некоторых из стран, в которых имел место наибольший рост объемов денежных переводов, уровень реального обменного курса (и доля неторгуемого сектора в экономике) может свидетельствовать о наличии голландской болезни, которая приводит к потере внешней конкурентоспособности и потенциальной зависимости от денежных переводов.
- В некоторых странах Восточного партнерства (например, в Молдове), но не во всех (не в Армении, например), влияние денежных переводов на финансовый сектор было положительным, что содействовало углублению финансового рынка и появлению новых финансовых продуктов, которые способствовали повышению общей экономической эффективности и росту. Положительный эффект в этой сфере вероятно зависит от политики в отношении стабильности финансового сектора и стабильности прав собственности.
- Денежные переводы, особенно в небольших странах, через их влияние на потребление и импорт способствовали увеличению бюджетных средств, хотя в некоторых случаях имеются признаки того, что более высокие доходы могли подорвать финансовую дисциплину.

На основании данных, представленных в наших страновых исследованиях, мы приходим к выводу, что трудовая миграция в странах Восточного партнерства создает большие преимущества для мигрантов и их семей, а также для экономического и социального развития в странах, направляющих мигрантов. Многие мигранты из региона Восточного партнерства рассматривают свою работу за границей как испытание, которое позволяет им экономить для будущего потребления (товары длительного пользования, жилье), или инвестиций (образование детей, малое предприятие) в их родной стране. В то же время, они могут улучшить свои профессиональные навыки, поддержать инвестиционные проекты местных сообществ, или помочь в развитии финансовых посредников, размещая сбережения в финансовых учреждениях своей страны. Чем раньше мигранты достигнут своей цели относительно сбережений, тем скорее они вернуться домой. Страновые исследования стран ЕС выявили различия в склонности вернуться в свои страны среди представителей стран ВП с преференций для постоянной миграции среди мигрантов из Молдовы.

### **Вставка 1. Мигранты из стран Восточного партнерства – кто они?**

Трудовая миграция из большинства стран Восточного партнерства началась в конце 1990-х годов и быстро росла в течение 2000-х годов. Многие из трудовых мигрантов живут и работают в принимающих их странах нерегулярно, поэтому нет полных данных о количестве мигрантов или его временной динамике (наши страновые исследования подробно останавливаются на доступности соответствующих данных). Тем не менее, на основе анализа домашних хозяйств в отправляющих странах, который охватывал тех мигрантов, кто по-прежнему сохраняют связь с домохозяйствами в своей родной стране, в ЕС переехало около 850 тысяч мигрантов из стран Восточного партнерства, самая большая группа из Украины. Около 2,1 миллиона граждан Восточного партнерства мигрировали в Россию или другие страны. По данным статистических служб принимающих стран, собранных Пытгликовой, количество мигрантов из стран Восточного партнерства в ЕС-27 в 2010 году составило 1,5 млн. человек (Kahanec, Zimmermann, Kurekova и Biavaschi, 2013).

Не удивительно, что трудовая миграция более распространена в трех наименьших экономиках Восточного партнерства (Молдова, Грузия, Армения), чем в богатом нефтью Азербайджане, в Беларуси или в Украине. В Молдове (и, вероятно, и в Грузии), миграция была во многом обусловлена ухудшением уровня занятости и возможностей получения доходов в сельской местности. Для сравнения, быстро растущий нефтяной сектор в Азербайджане и городские центры в Беларуси и Украине привлекли большое количество внутренних мигрантов.

С точки зрения пола мигрантов и стран назначения, существует резкий контраст между Грузией, Молдовой и Украиной, с одной стороны, и Арменией, Азербайджаном и Беларусью с другой. Мужчины составляют большинство мигрантов везде, однако их доля колеблется от 57% до 66% в Грузии, Молдове и Украине, по сравнению с 78–88% в остальных странах. Кроме того, Россия стала домом для 40% грузинских мигрантов, 64% молдаван, и 47% украинцев, тогда как представленность других стран выше: 74% армянских мигрантов, 77% азербайджанцев, и 90% белорусов. Детальный анализ на уровне страны показывает, что гендерные различия и различия в странах назначения указывают на то, что в Европейском Союзе находится значительное число женщин-мигрантов из Грузии, Молдовы и Украины

Структуры занятости варьируются от низкоквалифицированного ручного труда, особенно в строительной и сельскохозяйственной отраслях, до предоставления долгосрочного ухода, часто в домашних хозяйствах. Гендерная дифференциация по секторам показана в страновых исследованиях принимающих стран: мужчины и женщины мигранты находят работу в различных секторах. Мужчины работают в основном в строительстве или сельском хозяйстве, женщины – в сфере домашнего ухода и услуг. Занятость в низко-квалифицированных секторах подразумевает низкие средние заработки и большую уязвимость на рынке труда. Мигранты из стран Восточного партнерства образуют группу иммигрантов, которые прибыли позже остальных, и их система миграции внутри принимающих стран выявляет влияние мигрантских сетей. Распределение по менее квалифицированным секторам и профессиям мигрантов из стран ВП происходит, несмотря на то, что они обычно моложе и образованнее других групп (как уроженцев страны, так и других иммигрантов). Важно отметить, что большая доля мигрантов из стран Восточного партнерства имеет образование по техническим и инженерным специальностям (Kaczmarczyk, Gora and Duszyc, 2013, Biavaschi and Zimmermann, 2013), но лишь небольшая часть, работает в высококвалифицированных секторах (например, в сфере финансовых услуг в Великобритании или в ИТ-индустрии в Польше). Большинство миграции из стран ВП оказывается временной. Срок пребывания мигрантов варьируется в зависимости от правовой базы принимающей страны, сектора занятости, а также страны происхождения. Например, рамочные условия сезонной миграции в Польше способствовали легальной сезонной занятости мигрантов из стран Восточного партнерства в строительстве и сельском хозяйстве. Занятость в сфере домашнего ухода обычно более длительная, но все же не служит ступенькой на пути к окончательной эмиграции. Для дополнительной информации см. таблицу А1 в Приложении.

В дополнение к временной трудовой миграции, в некоторых странах начинает наблюдаться постоянная эмиграция целых семей, в частности, в ЕС (см. таблицу А2 в приложении). В то время как уровень временной миграции в странах Восточного партнерства достиг пика, хотя и остается высоким, доступные разрозненные данные из стран назначения показывают, что постепенно может происходить постоянная миграция. Например, в итоге нескольких волн легализации иностранцев, к 2011 году Италия легализовала 143000 молдаван и 218000 украинцев.

Источник: Barbone, Bonch and Luecke, 2013 and Kahanec, Zimmermann, Kurekova and Biavaschi, 2013

В целом, имеющиеся данные дают основание для важного вывода: соотношение выгод и издержек от миграции пропорционально соотношению количества мигрантов к размеру направляющей их экономики. Так, например, в случае с Молдовой совершенно очевидно, что имеют место значительные выгоды для макроэкономики, а также отдельных домашних хозяйств. С другой стороны, с учетом масштаба явления, издержки (и связанные с ними риски) также были большими. Существует свидетельство значительного сокращения бедности по средствам денежных переводов, а также развития финансового сектора через разработку новых финансовых продуктов, поощряемую притоком денежных переводов. В то же время, как на макроуровне (за счет увеличения спроса на жилье и другие неторгуемые товары и услуги, и, как следствие, негативных последствий на конкурентоспособность торгуемых товаров), так и на микроуровне (воздействие на семейную жизнь, миграция глав семей, недостаточные гарантии безопасности), есть издержки, которые должны быть приняты во внимание, чтобы способствовать получению лучших результатов.

На противоположной стороне спектра находятся такие страны, как Азербайджан и Беларусь, где масштабы миграции и ее экономические последствия относительно незначительны, и, следовательно, ограничены общие макроэкономические выгоды. Тем не менее, издержки и выгоды для отдельных домохозяйств могут быть достаточно существенными. В случае отсутствия адресной государственной политики в области социальной защиты и образования, издержки могут преобладать над выгодами.

Обзор фактических данных показывает, что издержки и выгоды могут быть скорректированы посредством конкретной политики и укрепления учреждений, занимающихся вопросами миграции. Этот вопрос рассматривается в разделе 3.

**Таблица 1 – Выгоды и издержки миграции. Оценочная таблица для стран ВП**

<b>Выгоды и издержки миграции. Оценочная таблица для стран ВП</b>							
	Выгоды			Издержки			
	Увеличение роста ВВП	Вклад в сокращение бедности	Вклад в развитии финансовых рынков	Признаки голландской болезни	Социальные издержки на уровне домашних хозяйств	Утечка мозгов	Общие выгоды / издержки
Армения	В	В	Н	В	С	С	В/С
Азербайджан	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н/Н

Беларусь	Н	Н	Н	Н	С	Н	Н/Н
Грузия	В	В	С	В	В	С	В/В
Молдова	В	В	В	В	С	С	В/С
Украина	Н	Н	Н	Н	С	С	Н/С
Легенда: В: высокий уровень, С: средний, Н: низкий. Оценка по отдельным направлениям основана на экспертном мнении из Страновых исследований. Источник: Barbone, Bonch, Luecke (2013)							

## С точки зрения ЕС

### ***Европа нуждается в высококвалифицированных и низкоквалифицированных мигрантах***

Европейский союз сталкивается с растущим дефицитом квалифицированной рабочей силы, главным образом в результате неблагоприятных демографических тенденций в Европе. Прогнозы потребностей на рынках труда показали, что дефицит квалифицированных кадров появится как на уровне высоких, так и низких квалификаций (CEDEFOP 2012). В среднесрочной перспективе (до 2020 г.), ожидаются дефицит медицинских работников, IT-специалистов, инженеров, торговых представителей, и специалистов по бухгалтерскому учету и финансам, а также работников в сфере продаж, услуг и элементарных форм занятости. Наши предыдущие анализы мобильности между странами ВП и ЕС показывают, что мигранты из стран Восточного партнерства обладают качествами, которые делают их подходящими кандидатами для восполнения дефицита на рынке как высококвалифицированного, так и низкоквалифицированного труда.

Действительно, заинтересованные экспертные игроки (expert stakeholders) определили, что именно работодатели и объединения работодателей могут выступать в качестве ключевой заинтересованной группы и сторонников либерализации миграционной политики в отношении стран Восточного партнерства. Работники, профсоюзы и ассоциации работников, как правило, рассматриваются как противники и стороны, не заинтересованные в более либерализованной миграционной политике. Треть экспертов считают, что их правительства вероятнее выступят против перехода к более либеральным рамкам миграционной политики.

### ***Издержки и выгоды миграции из стран Восточного партнерства в ЕС***

Количественный и качественный анализ (см., Kahanec, Zimmermann, Kurekova, Biavaschi (2013)) показывает, что экономические эффекты от мобильности рабочей

силы в Европейском Союзе очень разные, но в сумме они положительны. В частности, страновые исследования стран ЕС<sup>2</sup> описывают нейтрально-положительные микроуровневые эффекты миграции из стран ВП для принимающих рынков труда. Это связано с тем, что мигранты из стран ВП прибывают в ЕС преимущественно для трудоустройства, что можно проследить по уровню их занятости, особенно по сравнению с другими иммигрантами из третьих стран. Средний уровень занятости мигрантов из стран Восточного партнерства значительно выше, чем среди других групп мигрантов, и находится в диапазоне 60-70% (Испания, Италия, Польша). Мигранты из стран ВП в Германии подвержены безработице больше, чем местное население, хотя этот разрыв не выходит за рамки нормы и соответствует уровню безработицы среди других групп мигрантов, происходящих не из ЕС. В этом контексте гендерная асимметрия в экономической активности говорит в пользу мигрантов из стран Восточного партнерства. На самом деле, в Италии, Польше, Испании и Великобритании (но не в Германии) женщины из стран ВП являются типичными кормильцами семей, имея более высокий уровень занятости, чем мужчины.

Мигранты из стран Восточного партнерства не оказывают негативного влияния на заработную плату местных работников или трудоустройство других групп работников в анализируемых принимающих странах. Распределение по профессиям предполагает взаимодополняемость, а не замещение между мигрантами и местным населением. Кроме того, эффекты на рынки труда ограничены также по причине относительно небольшого количества мигрантов из стран ВП по отношению к местному населению или другим группам иммигрантов в принимающих странах. Показатели рынка труда мигрантов из ВП ухудшились в результате экономического спада, начавшегося в 2008 году. В Германии, например, это привело к проблемам с поиском подходящих рабочих мест, что в свою очередь увеличило уровень безработицы и выплат пособий, по сравнению с местным населением. В Испании подобные трудности прежде всего были вызваны высокой представленностью мигрантов из стран ВП в секторах, наиболее пострадавших от Великой рецессии, таких как строительство.

Несмотря на неблагоприятные последствия Великой рецессии, мигранты из стран Восточного партнерства не характеризуются неоправданно высоким уровнем нагрузки на социальную систему по сравнению с другими мигрантами с точки зрения доступа к социальной помощи или семейным пособиям. Напротив, мигранты из ВП практически не имеют доступа к пенсионным фондам, в то время как учет периода работы за рубежом при начислении пенсии по возвращению для них также проблематичен

---

<sup>2</sup> Biavaschi and Zimmermann (2013); Drinkwater and Clark (2013); Farré and Rodriguez-Planas (2013); Kaczmarczyk, Gora and Duszczuk (2013); and Marchetti, Piazzalunga and Venturini (2013).

## ***Мобильность рабочей силы и миграционные правовые рамки***

Сравнивая предыдущие потоки миграции из стран ВП с мобильностью внутри ЕС из ЕС-8 и ЕС-2 после расширения, мы определяем, что преимущества мобильности больше а затраты меньше, когда применяются более либеральные миграционные правовые рамки. Статистический анализ экономических последствий миграционных потоков в 1995–2010 годах показывает, что иммиграция из стран, в отношении которых страны ЕС-15 применяли более либеральные рамки миграции (ЕС-8, EU2) положительно повлияла на ВВП Европейского Союза, ВВП на душу населения или занятость, но этого не произошло в случае с мигрантами из ВП, по отношению к которым было применено более ограничительное регулирование миграции. Это главным образом объясняется тем, что более либеральный доступ на европейские рынки труда обычно обеспечивает лучшее соответствие данному рынку по квалификациям и заполнение пробелов в дефицитных профессиях. Ограничительные рамки, наоборот, сокращают потенциал для позитивного воздействия мобильности в нескольких измерениях. С одной стороны, ограничения препятствуют эффективному перераспределению мигрантов и, таким образом, миграция не может выполнять функцию естественного механизма сглаживания экономического цикла. С другой стороны, дополнительные ограничения становятся причиной издержек на микроуровне. Ограничительная миграционная политика, как правило, подталкивает мигрантов полагаться на нелегальные режимы въезда и на различных посредников. Проблемы с повторным въездом в страну делают циклическую (временную) миграцию менее вероятной, в результате чего уменьшаются выгоды и увеличиваются затраты для страны происхождения и оставшихся в ней домочадцев, особенно детей.

## ***Потеря квалификации как основной фактор издержек***

Миграция из стран ВП потенциально выгодна для принимающих регионов, тем не менее, все страновые исследования отмечали потерю квалификации (*downskilling*) в качестве важного сдерживающего фактора, который минимизирует возможные выгоды. Несмотря на относительно высокий уровень образования, мигранты из ВП преимущественно находят работу на менее квалифицированных рабочих местах. В то время, как высококвалифицированные мигранты из стран Восточного партнерства восполнили дефицит работников в бытовом обслуживании и частном секторе в Италии и Испании, в Германии неправильное использование потенциала квалификации мигрантов привело к увеличению уровня безработицы. Существуют негативные последствия для принимающих стран такого неправильного подхода к соответствию квалификаций рынкам труда. На индивидуальном уровне, рынок не в состоянии обеспечить полную реализацию производительного потенциала мигрантов, которые, вследствие, становятся уязвимой частью населения. Кроме того, потенциальный низкий уровень занятости означает более высокую по

сравнению с местным населением вероятность получения пособия по безработице.

*Важные предпосылки для потери квалификации – это институциональные барьеры, такие как сложные процедуры признания профессиональных квалификаций. Это также может быть связано с низким качеством образования в направляющих странах и плохим знанием языка принимающей страны. Потеря квалификации также вытекает из небольшой запланированной или фактической длительности пребывания мигрантов на рынке труда. Мигранты вряд ли будут вкладывать в ориентированный на конкретную страну человеческий капитал, если длительность их пребывания не предусматривает адекватной отдачи от таких инвестиций. Мигранты по мере своего нахождения в принимающей стране, как правило, интегрируются.*

## Раздел 2. Сценарии будущей миграции

Актуальным вопросом для политиков как стран Восточного партнерства, так и для ЕС является потенциал для дальнейшей (и, возможно, умеренно возросшей) трудовой миграции. Опасения неконтролируемых миграционных потоков часто были сильным элементом в дискуссии о миграционной политике, хотя опыт в этом отношении в целом был негативным. В страновых исследованиях и обзорных докладах рассматривается вопрос о потенциальных миграционных потоках. В этом разделе мы рассмотрим прогнозы возможных будущих потоков трудовой миграции из стран Восточного партнерства в Европейский Союз исходя из различных сценариев. Мы проанализируем прогнозы до 2050 года на основе оценки демографического потенциала в странах Восточного партнерства, сделанного в Сводном документе (Barbone, Bonch and Luecke, 2013). Затем мы рассмотрим прогнозы, основанные на модели прогнозирования с учетом демографических, социально-экономических и политических тенденций до 2020 года, как это описано в исследовании «*Варианты развития рынка труда*» (Kahanec, Zimmermann, Kurekova and Biavaschi, 2013).

### Демографические тенденции и миграционный потенциал

Первый рассматриваемый нами подход – демографический – сопряжен с предположениями о склонности к миграции в ЕС, либо в Россию. Исходя из данных, представленных в страновых исследованиях, мы предполагаем, что страны ВП в настоящее время достигли “устойчивого состояния” в потоках трудовой миграции в целом. Второе предположение заключается в том, что склонность к миграции меняется в зависимости от возраста потенциального мигранта, и как правило, выше для молодых мигрантов и снижается, по мере того, как возрастают дополнительные издержки миграции.

Основываясь на этих двух предположениях, мы используем демографические прогнозы по возрастным группам, чтобы вычислить количество потенциальных мигрантов на протяжении следующих десятилетий, с учетом постепенного старения населения в (почти всех) странах Восточного партнерства. Полученные таким образом числа можно интерпретировать как потенциальное количество трудовых мигрантов на протяжении определенного периода, **принимая другие экономические и неэкономические факторы, как постоянные.**

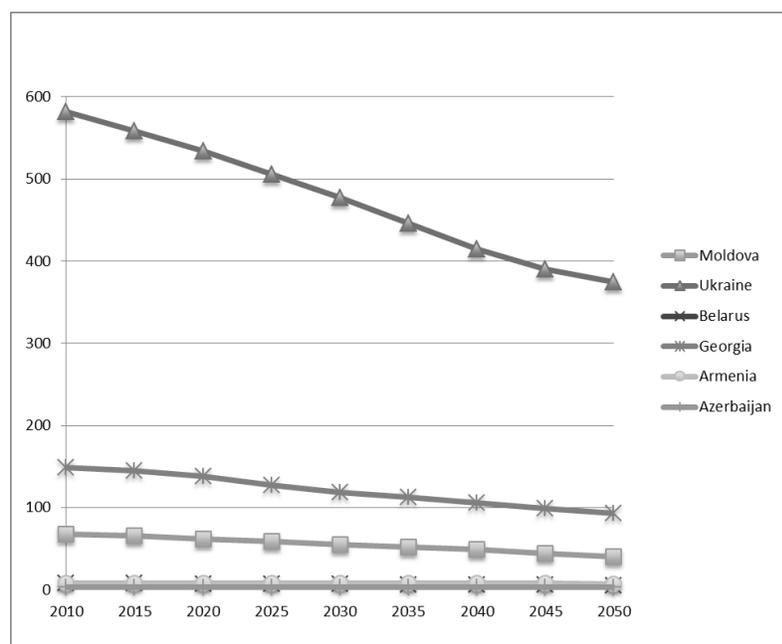
Мы также делаем приблизительные оценки, учитывая очень важный параметр, а именно склонность к миграции как в ЕС, так и в Российскую Федерацию. Сводный документ (Barbone, Bonch, Luecke, 2013) утверждает, что безвизовая политика Российской Федерации создала практически неограниченные возможности для потенциальных мигрантов, и, следовательно, может рассматриваться как

относительно устойчивая принимающая страна. Изменения в «параметре склонность к миграции» могут существенно влиять на общее количество потенциальных мигрантов в каждом из двух основных направлений.

### **Сценарий на базе только демографии - Миграционный потенциал.**

Согласно оценкам, в 2010 году общее количество проживающих в ЕС трудовых мигрантов из стран Восточного партнерства составляло 817 тысяч человек<sup>3</sup>. На основании проведенного моделирования в рамках этого сценария можно ожидать, что к 2020 году миграционный потенциал сократится на 60 тысяч, а к 2030 году еще на 80 тысяч (рис. 2). Общее снижение миграционного потенциала к 2050 году составит около 300 тысяч человек, или упадет на 40 процентов. Главным образом этот спад произойдет за счет Украины, которая направит в страны ЕС почти на 200 тысячи меньше мигрантов. Число мигрантов из Грузии сократится на 50 тысяч, а из Молдовы - на 30 тысяч. Повторим, все эти прогнозы основаны исключительно на демографических изменениях.

**Рис. 2 - Сценарий на базе демографии - Миграционный потенциал стран Восточного партнерства в ЕС**



Примечание: Количество мигрантов в страны ЕС, в тысячах.

**Сценарий миграции по разным направлениям - большая привлекательность ЕС.** По состоянию на 2010, Россия остается одной из

<sup>3</sup> На основании данных, представленных статистическими службами государств-членов ЕС, число мигрантов из стран ВП в ЕС было равно 1,5 миллион человек. См.: Kahanec, Zimmermann, Kurekova и Biavaschi, 2013.

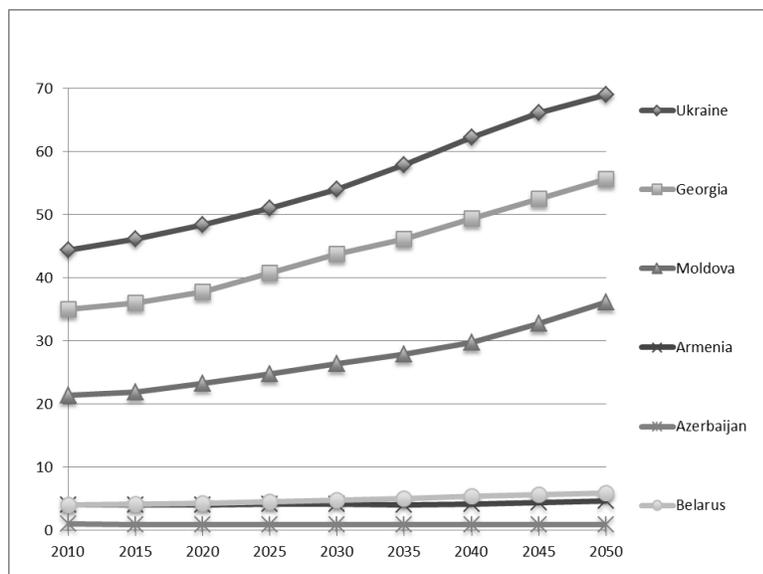
самых важных принимающих стран для мигрантов стран Восточного партнерства, привлекая более половины всех мигрантов, в то время как страны ЕС приняли менее одной трети. Тем не менее, эволюция экономической и политической ситуации в России и ЕС, изменения в визовых правилах и стоимости проезда может привести к иному распределению мигрантов. Например, после повторного введения визового режима между Грузией и Россией и закрытия прямого воздушного сообщения между двумя странами, доля грузинских мигрантов, отправляющихся в Россию, снизилась с 64 процентов до 40 процентов, а доля направляющихся в ЕС выросла с 23 до 35 процентов.

С учетом показателей, представленных в первом сценарии, мы должны задать другой вопрос, а именно, насколько должна вырасти «склонность мигрировать в ЕС», чтобы компенсировать демографический спад и сохранить на прежнем уровне общее число мигрантов из стран ВП в ЕС (817 тысяч на 2010 год)? Хотя существует множество возможных комбинаций мигрантов из каждой из шести стран Восточного партнерства, сохраняя при этом неизменной общую численность трудовых мигрантов, мы смоделировали ситуацию, в которой все страны сохраняют начальный уровень миграции в ЕС.

Результаты этого сценария показаны на рис. 3. Для того, чтобы поддерживать постоянный поток мигрантов из каждой из стран ВП на уровне 2010 года, должны произойти серьезные изменения в склонности мигрировать в Российскую Федерацию. В частности, в период 2010-2050 годов доля мигрантов, отправляющихся в ЕС, должна увеличиться с 44% до почти 70% в Украине, с 35% до 65% в Грузии и с 21% до 36% в Молдове. Изменения для остальных трех стран менее существенны. Вывод из исключительно демографических и географических сценариев в том, что демографические тенденции в странах Восточного партнерства отрицательно влияют на их потенциал отправки мигрантов за рубеж.

Впрочем, не только доля мигрантов, отправляющихся в страны ЕС, но и общая склонность к миграции в странах Восточного партнерства может корректироваться в ответ на изменения социально-экономических переменных, и, особенно, миграционной политики. Мы обсудим эту возможность в следующем разделе.

**Рис 3 - Направленность миграционных потоков в ЕС, необходимых для поддержания постоянного количества мигрантов из стран Восточного партнерства в ЕС.**



Примечание: Доля мигрантов, отправляющихся в страны ЕС, в процентах.

### **Прогнозы миграции с учетом экономических, демографических и политических переменных**

Несмотря на неблагоприятную демографическую ситуацию и наличие альтернативных направлений миграции, таких как Россия, исследования намерений миграции и экспертных мнений, а также опыт расширения ЕС на восток, показывают, что существует значительный скрытый потенциал миграции в ЕС из стран Восточного партнерства<sup>4</sup>. Социальные, экономические и политические изменения могут активировать некоторые элементы этого потенциала и усилить склонность граждан стран Восточного партнерства мигрировать в ЕС. Мы измеряем возможность таких последствий, используя разработанную модель прогнозирования миграции в сочетании с рядом архетипических сценариев миграции, обусловленных экономическими, социальными и демографическими тенденциями, а также выбором той или иной политики.

Для оценки потенциальных миграционных потоков из стран Восточного партнерства в ЕС-27, мы проводим двойную экстраполяцию во времени и в пространстве, опираясь на опыт трудовой мобильности после расширения ЕС в

<sup>4</sup> См. Таблицу А4 в приложении.

2004 году<sup>5</sup>. Новые присоединившиеся государства имеют ряд общих характеристик с странами ВП, таких как схожие демографические тенденции, уровень образования, а также опыт реструктуризации рынка труда, которая сопровождалась личными рисками на внутреннем рынке труда. В частности, мы просчитываем структурные связи между миграционными потоками и их детерминантами, используя адаптированную модель Хэттона (1995) для динамических рядов и перекрестных данных за период времени с 1998 до 2010 года (Более подробно см.: Предложения по сбалансированной профессиональной структуре рынка труда - Kahanec, Zimmermann, Kurekova и Biavaschi, 2013).

Мы используем результаты этой рамочной проекции для прогнозирования будущей миграции из стран ВП в ЕС в рамках различных сценариев экономического развития и вариантов миграционной политики с учетом демографических, экономических и политических переменных, а также сетевых эффектов. Это позволяет нам не только спроектировать среднесрочные потоки в рамках сценария сохранения *статус-кво* в миграционной политике, но также и оценить будущие потоки миграции в случае проведения более либеральной миграционной политики в отношении стран ВП. Выводы относительно основных демографических, социальных и экономических тенденций базируются на имеющихся прогнозах и экспертных оценках<sup>6</sup>. Возможные политические решения моделируются по шкале отказа от либерализации, частичной либерализации и полной либерализации доступа на рынки труда ЕС, а также либерализации визового режима для краткосрочного пребывания<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Учитывая тот факт, что после присоединения Болгарии и Румынии в 2007 году переходный период на введение свободы перемещения был введен всеми 15 странами старого ЕС, мы не включаем эти страны в статистические расчеты прогнозирования и последующих эффектов, которые во многом основываются на моделировании различных политических решений, включая либерализацию и частичную либерализацию.

<sup>6</sup> Более подробно, см.: Предложения для сбалансирования рынка труда (Kahanec, Zimmermann, Kurekova and Biavaschi, 2013).

<sup>7</sup> Частичная либерализация отражает опыт тех стран из ЕС-15, которые избирательно либерализовали доступ на рынки труда для граждан новых государств-членов ЕС после расширения на восток, одновременно продолжая применять переходные положения. Речь идет о: частичной либерализации, осуществленной Бельгией и которая заключалась в упрощении процедуры получения разрешения на работу в тех секторах экономики, где было трудно заполнить рабочие места (медсестры, сантехники, электрики, автомеханики, строители, архитекторы, бухгалтеры, инженеры и ИТ-специалисты в регионе Брюссель); мерах по либерализации, принятых Данией и позволяющих работникам из новых государств-членов, искать работу в течение шести месяцев и предоставлять для них места жительства и разрешение на работу, если им удавалось найти полноценную работу в соответствии с датскими стандартами; и Германии, которая, несмотря на в целом ограничительную политику, упростила процедуру и на практике способствовала получению разрешений на работу для граждан из новых государств-членов. Либерализация режима выдачи краткосрочных виз рассматривается используя опыт Словакии, граждане которой были обязаны получать визу для въезда в Бельгию, Данию, Ирландию и Великобританию в течение нескольких периодов до 2004 года.

Мы прогнозируем миграционные потоки в рамках трех архетипических сценариев: закрытая Европа, осторожная Европа и прогрессивная Европа.

- **“Закрытая (*closed*) Европа” (“Крепость”-Европа)** – это сценарий “нулевого изменения политики”, который предусматривает, что все страны ЕС поддерживают ограничения на доступ работников из стран не-членов ЕС. Этот сценарий наиболее близок к сохранению сегодняшнего статус-кво в миграционной политике.
- **Сценарий “Осторожная (*cautious*) Европа”** предполагает, что страны-члены ЕС осуществляют частичную либерализацию своих рынков труда для мигрантов из стран Восточного партнерства.
- **Сценарий “Прогрессивная (*progressive*) Европа”** моделирует два периода постепенной либерализации рынков труда: частичной либерализации до 2015 года, за которой наступает полная либерализация на протяжении периода 2015-2020 гг.

Во всех сценариях предполагается, что экономическое развитие в ЕС будет характеризоваться устойчивым экономическим восстановлением и сильным ростом числа рабочих мест.

Используя описанные выше рамки моделирования, мы проецируем миграционные потоки до 2020 года отдельно по ЕС-14 (ЕС-15 минус Люксембург) и ЕС-8. Мы можем рассчитывать на следующие миграционные потоки из стран ВП в ЕС-14:

- - В соответствии с базовым сценарием - сохранение прежней политики (“Закрытая Европа”) - в среднем около 100 тыс. мигрантов в год (1,03 млн. мигрантов за 2011-2020 гг.),
- - За исключением сезонных и временных рабочих-мигрантов, либерализация визового режима для краткосрочного пребывания практически не приводит к дополнительной миграции,
- - Либерализация рынка труда (“Осторожная Европа” и “Прогрессивная Европа”), согласно прогнозам, в результате даст в среднем от 100 до 300 тысяч дополнительных мигрантов в год (от 0,96 до 3,03 млн. дополнительных мигрантов за 2011-2020 гг.) в зависимости от экономических условий, а также миграционной политики (частичная либерализация или полная либерализация).

Соответственно, в странах ЕС-8 можно ожидать:

- В рамках базового сценария сохранения прежней политики (“Закрытая Европа”) в среднем около 40 тысяч мигрантов из Восточного партнерства в год (0,4 млн. мигрантов за 2011-2020 годы),

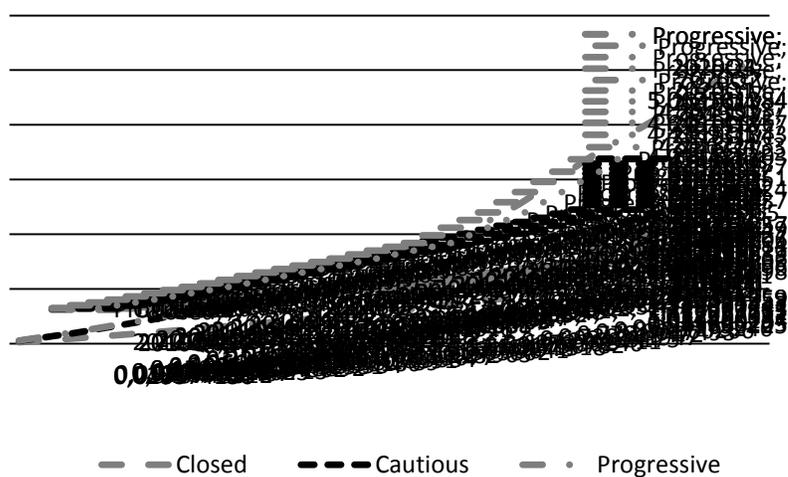
- По сути, если происходит либерализация режима краткосрочных виз, не появиться никаких дополнительных мигрантов за исключением временных или сезонных мигрантов,
- Частичная либерализация рынка труда (“Осторожная Европа”), по прогнозам, приведет к небольшой дополнительной миграции, до 8 тысяч мигрантов в год. Полная либерализация (“Прогрессивная Европа”), согласно прогнозам, в результате в среднем даст 37 000 дополнительных мигрантов в год, то есть от 0,08 до 0,56 миллиона дополнительных мигрантов за 2011-2020 гг., в зависимости от экономических условий, а также миграционной политики.

Мы считаем, что рамки миграционной политики играют ключевую роль в воздействии на наблюдаемые миграционные потоки. Наиболее важными факторами, влияющими на наблюдаемые потоки мигрантов, являются показателями политики, в то время как затраты на миграцию и экономические условия оказывают заметный, но меньший эффект. Среди политических факторов, как и ожидалось, частичная либерализация является менее мощным, чем полная либерализация. Либерализация режима выдачи краткосрочных виз не приводит к дополнительному увеличению миграции за исключением временных или сезонных рабочих, и, следовательно, вышеизложенные прогнозы вероятны независимо от того, будет ли проведена или нет либерализация режима выдачи краткосрочных виз. Наблюдаемые потоки следуют по траектории перевернутой буквы U и после резкого первоначального роста, они имеют тенденцию к снижению.

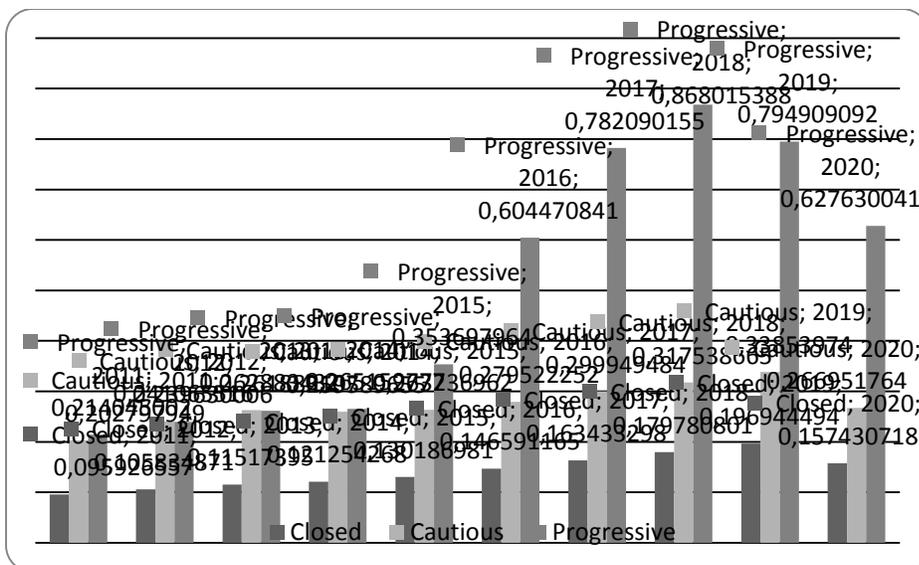
В абсолютном выражении, в рамках сценария “Закрытая Европа” за период 2011-2020 гг. можно ожидать около 1,45 миллиона мигрирующих из стран ВП к ЕС-25 (минус Кипр, Люксембург и Мальта), около 120000 из них будут выбирать страной назначения Германию, 65000 потенциально переедут в Великобританию, а 35000 - в Польшу. Крупнейший отток людей, как ожидается, произойдет из Украины. В сценарии «Закрытая Европа», в относительном числе, отражающих процент от населения принимающих стран, в 2020 году прогнозируемая численность мигрантов из стран Восточного партнерства в страны ЕС будет скромной. В 2020 году, она будет соответствовать примерно 0,39 процента в случае Германии, около 0,51 процента в случае Испании, и около 0,70 процента в случае Италии. Наибольшее количество иммигрантов в относительном выражении, более 1 процента от населения принимающих стран, приедет в самые маленькие страны - Эстонию, Латвию, Литву, а также Словению и Ирландию. К 2020 году Чехии, Словакии и Финляндии стоит ожидать приток мигрантов чуть менее 1 процента от своего населения (для более детальных прогнозов см.: Kahanec, Zimmermann, Kurekova и Viavaschi 2013 года.).

Как и можно было ожидать, модель более либеральной политики по отношению к потенциальным мигрантам из стран Восточного партнерства приведет к увеличению их численности. Если посмотреть в масштабе всего ЕС, частичная либерализация, согласно прогнозам, приведет к примерно в два раза большим миграционным потокам, чем в сценарии “Закрытая Европа”. Еще более прогрессивный подход к либерализации рынка труда, смоделированный после 2015 в сценарии “Прогрессивная Европа” приведет во второй половине десятилетия к примерно в два раза большему притоку мигрантов по сравнению со сценарием «Осторожная Европа». Учитывая очень скромные прогнозы миграции в сценарии “Закрытая Европа”, достоверная система проекции прогнозирует умеренные миграционные потоки, поэтому **являются необоснованными опасения массового притока мигрантов после либерализации рынков труда.**

**Рис. 4 - Прогнозируемый приток граждан стран Восточного партнерства в ЕС-25 по трем сценариям (EU14 и ЕС-8 как единое целое)**



Примечание: Численность, в млн.



Примечание: Прирост, в млн.

Важно также упомянуть несколько дополнительных выводов. Во-первых, при всех сценариях миграционные потоки начнут спадать около 2018-2019 гг., и, следовательно, влияние политики либерализации будет временным, а миграционные потоки, как ожидается, стабилизируются после относительно короткого периода времени. Стремление к стабилизации миграционных потоков является обоснованным общим прогнозом проекционного моделирования. Во-вторых, в то время как частичная, а также полная либерализация рынка труда приведут к дополнительным миграционным потокам, частичная либерализация в масштабах всего ЕС не приведет к увеличению миграционных потоков в странах ЕС-8. Причина скромных дополнительных притоков в страны ЕС-8 объясняется относительно низким воздействием частичной либерализации в сочетании с нашими предположениями относительно экономического развития. На рис. 4 графически представлены предполагаемые масштабы потенциальной миграции из стран ВП в ЕС в рамках сценариев.

### **Оценка издержек и выгод от прогнозируемых потоков**

Используя созданную NiGEM макроэкономическую модель (NIESR, 2013)<sup>8</sup>, мы смоделировали экономические последствия прогнозируемых миграционных

<sup>8</sup> NiGEM – большая многострановая ежеквартальная макроэкономическая модель мировой экономики. Ключевыми частями модели, применимыми для моделирования последствий миграционных потоков из стран Восточного партнерства, являются производственные функции и рынки труда в каждой из стран. Большинство стран ОЭСР моделируются отдельно (около 50 стран), а остальной мир моделируется в рамках региональных блоков. Путем включения моделей для отдельных стран и блоков стран в мировой контекст, доказываемся, что любые международные перемещения рабочей силы и капитала или любые изменения в политике имеют, в силу взаимосвязей между странами, влияние на экономики всех стран. Например, изменение благодаря

потоков на страны-члены ЕС. В базовом сценарии «Закрытая Европа», мы находим:

- Положительное воздействие на ВВП и ВВП на душу населения, обеспечивая дополнительных 0,129% ВВП в ЕС-14 и 0,296% ВВП в странах ЕС-8 по сравнению со сценарием отсутствия миграции в последнем квартале 2020 года.
- Антиинфляционные эффекты, обеспечивая -0,15% в ЕС-14 и -0,297% в странах ЕС-8 к 2020 году по сравнению со сценарием отсутствия миграции.
- Очень небольшое негативное воздействие на безработицу, увеличив ее на 0,009% в ЕС-14 и 0,058% в странах ЕС-8 к 2020 году по сравнению со сценарием отсутствия миграции.

Что касается последнего результата, важно отметить, что в рамках NiGEM не моделируется положительный эффект на занятость от комлементарности высоко и низкоквалифицированных иммигрантов и национальных трудовых ресурсов. Это означает, что предполагаемое воздействие на безработицу можно рассматривать как верхние границы, а реальный эффект может быть еще меньшим и, возможно, отрицательным.

В сценариях «Осторожная Европа» и «Прогрессивная Европа» величина эффектов возрастает, что дает:

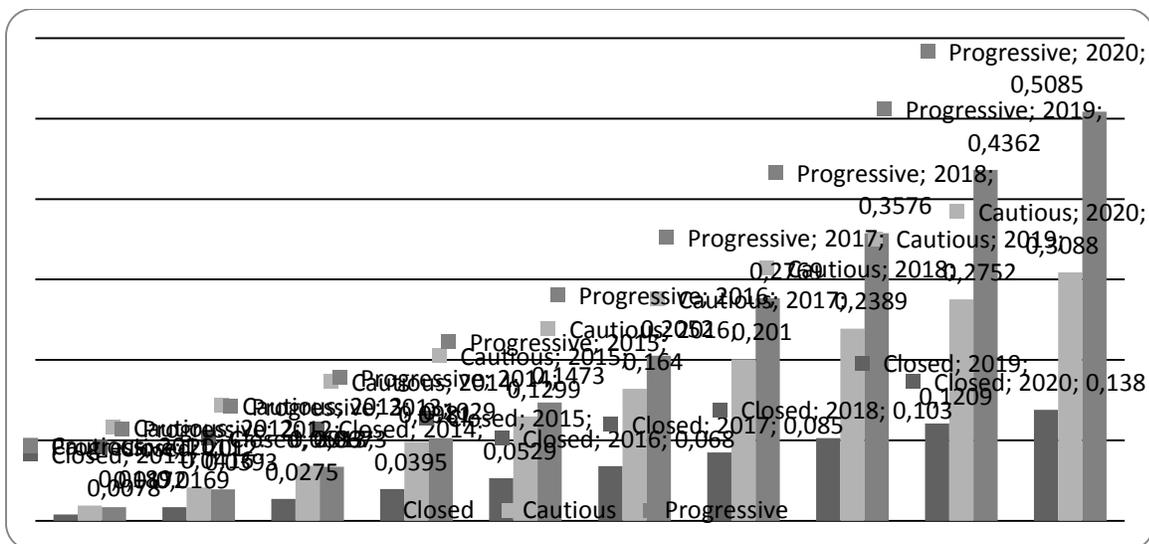
- плюс 0,307% ВВП в странах EU-14 и плюс 0,868% ВВП в странах ЕС-8 к 2020 году в сценарии «Осторожная Европа»
- плюс 0,490% ВВП в ЕС-14 и плюс 1,919% ВВП в ЕС-8 к 2020 году в сценарии «Прогрессивная Европа».

Комбинированный эффект на экономический рост в ЕС-14 и ЕС-8 отражен на рисунке 5

### **Рис. 5 - Роль миграционной политики в отношении граждан стран Восточного партнерства для роста в ЕС-14 и ЕС-8 в целом**

---

миграции спроса в одной стране посредством торговли и роста конкурентоспособности влияет на ВВП всех ее торговых партнеров. Эта модель основана на неокейнсианском подходе, который предполагает, что агенты имеют рациональные ожидания, но номинальная неэластичность замедляет процесс приспособления к равновесию.



Примечание: отклонение в процентах относительно ситуации отсутствия миграции.

## Резюме

В заключение, наши результаты, основанные на научных аналитических рамках и анализе достоверных данных, показывают, что:

- С учетом демографических тенденций, страны Восточного партнерства ожидает снижение миграционного потенциала.
- Если допустить фиксированную склонность к миграции в разных возрастных группах, даже сохранение текущей численности мигрантов из стран Восточного партнерства в ЕС потребует значительного перераспределения миграционных потоков в пользу стран ЕС (по сравнению с альтернативными направлениями, такими как Россия).
- Существует, однако, доказательства наличия определенного потенциала скрытой миграции в странах Восточного партнерства.
- Часть этого потенциала может быть реализована, если произойдут изменения экономических или социальных обстоятельств, либо миграционной политики.
- Солидные рамки моделирования позволяют прогнозировать, что при возможных сценариях демографического, экономического и социального развития, а также выбора соответствующей миграционной политики, либерализация рынка труда приведет к увеличению притока мигрантов из стран Восточного партнерства в ЕС к 2020 году; в то же время не стоит ожидать, что либерализация режима выдачи краткосрочных виз вызовет увеличение миграционных потоков (за исключением временной или сезонной мобильности).

- Тем не менее, прогнозируемые миграционные потоки из стран ВП в ЕС будут умеренными, влияние либерализации на миграционные потоки будет только кратковременным.
- Более того, признанная имитационная модель показывает, что повышение мобильности в ЕС в масштабах, предсказанных в рамках нашего прогноза, окажет позитивное влияние на ВВП принимающих стран, приведет к снижению инфляционного давления, и лишь весьма незначительно повлияет на уровень безработицы.
- Это указывает на то, что в вопросе улучшения равновесия на рынке труда политические вызовы относятся не к количественному, а качественному измерению мобильности между странами Восточного партнерства и ЕС, и, следовательно, укрепление механизмов мобильности между странами Восточного партнерства и ЕС крайне необходимо.

### **Раздел 3. Политические меры для роста и взаимовыгодности миграции между странами Восточного партнерства и ЕС**

Существующая система миграционной политики между Европейским Союзом и странами Восточного партнерства не дает удовлетворительных результатов и приводит к снижению выгод как для направляющих, так и принимающих стран (и самих мигрантов).

Опираясь на данные наших отчетов, мы предлагаем поэтапную либерализацию мобильности между Европейским Союзом и странами Восточного партнерства, как наилучший вариант политики. Мы оцениваем постепенную либерализацию как беспроектный сценарий, учитывая экономические выгоды от улучшения эффективности распределения на рынках труда для принимающих стран, потенциал «циркуляции умов» и денежных переводов для направляющих стран, а также увеличение спектра карьерных возможностей для самих мигрантов. Дополнительные преимущества заключаются в относительной простоте и низкой стоимости реализации политики либерализации (по сравнению с нынешними рамочными программами), снижение затрат мигрантов на переезд и отсутствие необходимости платы рент миграционным посредникам.

В этом разделе мы приводим конкретные стратегические рекомендации, вытекающие из данного проекта, которые могли бы иметь последствия как для Европейского союза и его государств-членов, так и для стран Восточного партнерства.

#### **Рекомендации для стран Восточного партнерства**

По данным страновых исследований и Сводного доклада, общая, макроэкономическая и отраслевая политика влияет на принятие индивидуальных решений о миграции и на потенциальный положительный или отрицательный результат. Сложно перечислить все способы взаимодействия этих политик с миграцией, но можно дать общие методические рекомендации на будущее для стран Восточного партнерства:

- *Миграционная призма (Migration Lens) должна стать фактором макроэкономической и отраслевой политики, ее явные элементы должны быть включены в стратегии национального развития, а также отраслевые стратегии и политические альтернативы (policy options).*

Такие “призмы”, то есть определенные рамки для макроэкономической и секторальной политики с целью учета прямых и косвенных последствий миграции должны стать более важными, поскольку значение миграции возрастает. Институциональные “призмы” имеют большое значение, поскольку опыт

показывает, что в отраслевых политических дискуссиях очень часто преобладают внутренние проблемы и лоббистские усилия различных заинтересованных сторон, которые могут быть не особенно заинтересованы в причинно-следственной связи миграции и ее социально-экономических последствий.

Дополнительный урок заключается в том, что:

- *Миграционная призма должна реализовываться/продвигаться агентством, имеющим достаточное влияние среди государственных организаций. Целью этого агентства должна стать защита и продвижение прав мигрантов, а также, при необходимости, регулирование работы посреднических кадровых агентств для предотвращения мошенничества и злоупотреблений. Существует несколько вариантов и моделей таких агентств, страны Восточного партнерства должны выбрать тот вариант, который лучше всего соответствует институциональному потенциалу и масштабу миссии.*

Эти две рекомендации подразумевают, что в странах Восточного партнерства миграция должна быть признана частью национальной стратегии, и что для гарантии эффективности это признание должно быть подкреплено институционально. В национальных стратегиях развития для направляющих мигрантов стран было бы благоразумно принять целостный подход к максимизации выгод от трудовых миграционных потоков. Однако при таком подходе необходим сильный сторонник (advocate), который может выступить посредником между отраслевыми интересами и обратить внимание на миграционные стратегии и на последствия индивидуальных политических решений.

Страны Восточного партнерства находятся на разных этапах в оказании адресной помощи для мигрантов, как до, так и после отъезда. В этом отношении правительства стран ВП могут перенять лучшие международные практики, такие как регулирование посредников по предоставлению занятости, курсы по обучению языкам перед отъездом, курсы финансовой грамотности, а также консульскую помощь в принимающих странах. Такая активность поможет создать возможности для совместной работы и сотрудничества с ЕС и его государствами-членами.

#### *Содействие возвращению и интеграции после возвращения*

Трудности с ре-интеграцией мигрантов на рынке труда в родной стране после возвращения могут привести к потере преемственности, социальных связей и умения работать в данной институциональной и правовой среде (контрактные соглашения, возможности трудоустройства, налогообложение, социальные права). В целях содействия возвращению мигрантов, их перемещению и интеграции,

направляющие страны могли бы предоставлять адресную информацию по различным аспектам ре-интеграции. Объединение таких усилий через создание комплексных информационных центров в странах Восточного партнерства будет обеспечивать экономическую эффективность и взаимные выгоды. Комплексные информационные центры могут функционировать в качестве агентств помощи не только вернувшимся или переезжающим, но и потенциальным мигрантам.

Центры должны предлагать спектр поддерживающих услуг, которые могут повысить соответствие квалификаций мигрантов рынкам труда в ЕС, как, например, профилирование квалификации, информация о соответствующих вакансиях. Предоставление таких услуг под одной крышей не только в странах Восточного партнерства, но и в государствах-членах ЕС было бы удобным для мигрантов и экономически эффективным.

*Получение максимальных выгод от сотрудничества с диаспорой.*

Диаспоры из стран ВП в ряде стран-членов ЕС очень активны, и функционируют как в качестве неофициальной подушки социальной безопасности для мигрантов, так и в качестве информационных сетей. Они также являются поставщиками в страны происхождения инвестиций и знаний. Страны Восточного партнерства приняли очень разные модели сотрудничества с диаспорой. Мы рекомендуем, правительствам стран ВП, с возможной помощью от ЕС, оценить эффективность их нынешних механизмов сотрудничества и в рамках общей стратегии миграции при необходимости усовершенствовать институциональное сотрудничество с диаспорой.

## **Рекомендации для ЕС и его государств-членов**

Смещение в сторону более либеральных рамок миграции может проводиться на различных этапах и на разных уровнях с учетом потребностей рынка труда и политической целесообразности изменений в конкретных странах. Мы приводим такие шаги тематически, относительно разных сфер вмешательства.<sup>9</sup>

## **Визовый режим**

### ***Либерализация и упрощение визового режима***

Переговоры по упрощению и либерализации визового режима между ЕС и странами Восточного партнерства ведутся уже в течение некоторого времени. Мы полагаем, что в качестве первого шага для постепенной либерализации в сфере

---

<sup>9</sup> См. Таблицы А5-А7 (существующие и предлагаемые политики в пяти странах ЕС (Германия, Италия, Польша, Испания, Великобритания)).

миграции, должна быть ускорена либерализация визового режима. Несмотря на то, что либерализация визового режима не будет предполагать либерализации рынка труда как такового, это будет конкретным шагом в направлении обеспечения более легкого первого и повторного въезда мигрантов и тем самым повысит краткосрочную и сезонную мобильность между ЕС и странами Восточного партнерства. Такая мобильность необходима для смягчения неэластичности существующего внутреннего рынка труда и регулирования его профессиональной структуры. Дополнительные преимущества либерализации визового режима короткого пребывания включают упрощение внутрисемейных контактов и, следовательно, примирение миграции с семейной жизнью в мигрантских домохозяйствах и укрепление контактов между диаспорами и их родными странами, что приведет к улучшению потенциальных выгод от торговли и деловых связей, а также от обмена информацией и технологиями.

Мы находим, что кроме временной или сезонной мобильности, краткосрочная визовая либерализация не имеет существенного влияния на масштабы дополнительной чистой миграции. Это означает, что необходимы дополнительные инструменты для обеспечения долгосрочного регулирования на европейских рынках труда. Поэтому мы считаем либерализацию визового режима для краткосрочного пребывания первым шагом из более всеобъемлющей последовательности мер по упрощению мобильности, которые бы вместе обеспечивали большой потенциал для временной миграции, повышение ее экономической эффективности и соответствия рынку труда в Европе.

Регулирование долгосрочной визовой политики преимущественно находится в компетенции государств-членов ЕС. Мы, однако, предлагаем использовать многосторонние и двусторонние методы координации для согласования требований к получению кратко- и долгосрочных виз на всей территории ЕС, чтобы ослабить давление на определенную территориальную ориентацию мигрантов. Это, в частности, касается проблемы дублирования административных процедур и документов в случае повторной заявки на получение визы или переезда держателям визы из одного государства-члена ЕС в другое.

### ***Либерализация и упрощение выдачи разрешений на работу***

В качестве общей рекомендации мы предлагаем провести либерализацию и упрощение получения разрешений на работу с целью создания гибких рамок миграционной политики для удовлетворения потребностей ЕС во временной и постоянной миграции. Следуя лучшему опыту, который уже применяется в ряде государств-членов, мы предлагаем отказаться от политики административной оценки рынка труда в пользу отбора исходя из реальных нужд рынка труда (то есть

тех, которые получают адресные предложения о трудоустройстве), и, возможно, в сочетании с общими повсеместно применяемыми критериями отбора. Такой подход лучше всего соответствовал бы цели уравнивания рынка труда, гарантировал бы прозрачных и заслуживающих большего доверия правил ведения политики, а также уменьшил бы затраты на реализацию политики. Мы также предлагаем принять прозрачные правила ведения политики, снизить затраты и сократить продолжительность процесса получения, восстановления или смены разрешения на работу. Кроме того, для дальнейшего уравнивания рынка труда мы рекомендуем сделать так, чтобы разрешение на работу способствовало мобильности мигрантов для увеличения эффективности распределения ресурсов на рынках труда ЕС. Схожее предложение заключается в предоставлении дополнительного времени при окончании срока действия разрешения на работу и вида на жительство, чтобы способствовать адаптации мигрантов, например, при поиске новой работы. Аналогичные положения должны регулировать получение разрешения на работу и вида на жительство для студентов-выпускников и иммиграцию членов их семей. Мы изложим более конкретное предложение в конце этого раздела.

### ***Полная либерализация рынка труда***

Мы рассматриваем полную либерализацию трудовой миграции между государствами-членами ЕС и странами Восточного партнерства как политическое решение, обеспечивающее наибольшую выгоду, как для направляющих, так и принимающих стран, а также для самих мигрантов, и в качестве долгосрочной цели политики. Основное преимущество заключается в простоте и низкой стоимости реализации для принимающих стран, снижении затрат на миграцию для мигрантов, отсутствии ренты для посредников миграции и лучшими возможностями для эффективного распределения мигрантов в государствах-членах ЕС. Мы утверждаем, что последующие миграционные потоки были бы небольшими, а рынки труда ЕС смогли бы поглотить их не только с позитивным эффектом для лучшего уравнивания рынков труда, но и в интересах самих мигрантов. Упразднение барьеров для доступа и повторного доступа на рынки труда ЕС также создаст благоприятные условия для возвратной миграции между странами ЕС и Восточного партнерства, обеспечивая таким образом приток мозгов и другие выгоды для направляющих стран.

### **Рамочные решения на уровне ЕС, двусторонние и многосторонние механизмы**

У рамочных решений относительно миграции на уровне ЕС, таких как Синяя карта ЕС, есть потенциал, чтобы обеспечить более высокую мобильность рабочей силы в

Европе, в том числе со странами ВП. Поскольку данный документ посвящен именно рекомендациям по вопросу отношений между ЕС и странами ВП, отметим, что для этих отношений было бы полезно, если бы рамки Синей миграционной карты были расширены, чтобы охватить широко понимаемую категорию квалифицированных рабочих на основе прозрачной накопительной системы, которая учитывала бы квалификацию, опыт работы, знание языков и возраст. Центральное значение имеют дополнительные положения относительно иммиграции членов семей, меры по содействию интеграции на рынке труда, а также социальных услуг и помощи, и прозрачные правила долгосрочного проживания и трудоустройства в ЕС. Чтобы по-настоящему способствовать мобильности внутри ЕС, рамочные положения о Синей карте должны обеспечивать беспрепятственную мобильность владельцев этой карты и членов их семей по всей территории стран-членов ЕС.

В то время как совместные усилия на уровне ЕС для проведения более прозрачной и единой политики желательны, конкретные многосторонние и двусторонние миграционные положения могут выходить за рамки полного выполнения и мониторинга Директивы о Синей карте, чтобы учитывать различные потребности рынка труда в странах ЕС. Развитие правовых основ миграции между государствами-членами ЕС и странами Восточного партнерства, особенно в вопросе временных и сезонных миграций, позволит достичь целевого открытия на основе потребностей принимающих стран и возможностей отправляющих стран. Существуют значительные возможности для расширения специальных миграционных норм между странами Восточного партнерства и членами ЕС, которые нуждаются в работниках в сфере домашнего и медицинского обслуживания, или в конкретных категориях высококвалифицированных работников. Существующие двусторонние рамки относительно признания социальных прав должны быть пересмотрены с тем, чтобы определить функциональные механизмы и возможные препятствия для разных типов мигрантов (в зависимости от сектора экономики, возраста, типа контракта по найму и т.д.).

### **Интеграция и приведение в соответствие квалификаций**

Хотя мы считаем либерализацию доступа на рынки труда ЕС для стран Восточного партнерства наилучшим вариантом политики, ее успешное осуществление в плане сбалансирования рынка труда требует дополнительных политических рамок интеграции мигрантов. Они касаются многих сфер жизни, в том числе признания профессиональных навыков, социальных прав, устранения или снижения информационных пробелов, управления общественным мнением и вовлечения заинтересованных сторон. Ключевые направления, где необходимы соответствующие политические решения, представлены ниже.

### *Использование имеющегося потенциала мигрантов из стран Восточного партнерства*

В некоторых странах, потенциал уже находящихся в ЕС мигрантов из стран Восточного партнерства используется не в полной мере. Некоторые барьеры существуют в законодательстве, которое, например, запрещает супругам мигрантов искать работу или ограничивает возможности студентов из стран Восточного партнерства, обучающихся в ЕС, искать возможности трудоустройства в ЕС после окончания учебы. Пересмотр политики в этих областях позволит улучшить соответствие рынку труда уже находящихся в ЕС мигрантов из стран ВП и помочь заполнить существующую нехватку рабочей силы соответствующей квалификации.

### *Упрощение признания профессиональных навыков*

Важным фактором, ограничивающим потенциал для повышения сбалансированности рынка труда, является наем мигрантов на работу ниже их уровня квалификации. Для преодоления барьеров, ведущих к неполному использованию профессиональных навыков, мы предлагаем упростить процедуры признания квалификаций по подобию правил, применяемых к мобильности внутри ЕС. Для преодоления расхождений в объеме и качестве формальной квалификации в странах ВП и ЕС следует создать механизмы для признания квалификаций. Такие механизмы должны предусматривать взаимосоответствие требований, существующих в ЕС, и формальных квалификаций и образовательных учреждений в странах Восточного партнерства. Автоматическое признание квалификаций по одинаковым специальностям поспособствует повышению предсказуемости процесса признания, создаст лучшие стимулы для потенциальных мигрантов, и приведет к лучшей сбалансированности рынка труда в ЕС. Система признания квалификаций, в том числе весь набор соответствий, должна быть прозрачна и хорошо разъяснена потенциальным мигрантам еще до выезда для того, чтобы они обладали достаточной информацией при принятии решения о миграции, и тем самым потенциал для повышения сбалансированности рынка труда возрастал бы.

### *Предоставление информации и создание комплексных информационных центров для мигрантов*

В силу самого характера иммиграции, мигранты приезжают в принимающую страну, имея информационный голод. Это ведет к ограничению их возможностей выбора. Недостаток информации также ослабляет положение мигрантов и подвергает их риску дискриминации или манипулирования. Таким образом, должны быть созданы эффективные центры информирования и социальной поддержки мигрантов для распространения информации, защиты от несправедливого обращения, а также психологического консультирования и

предоставления убежища в случаях насилия. Важно, чтобы службы информирования и помощи для мигрантов были более гибкими и активными. Наличие бесплатных консультационных центров, горячих линий и информационных тренингов для мигрантов поможет снизить риск злоупотребления миграционной системой со стороны некоторых посредников. Предоставление подобных услуг комплексно, под одной крышей, как в странах Восточного партнерства, так и странах-членах ЕС было бы удобно для мигрантов и неэкономично для заказчиков. Единые центры также могут быть использованы как платформы для предоставления экспертных и консультационных услуг для администраций стран ЕС и ВП при возникновении конкретных вопросов в случае более сложных миграционных траекторий. Единые центры могут также включать в себя специализированные службы, занимающиеся упрощением процесса признания квалификаций.

#### *Предоставление более полной информации о возможностях на рынке труда для трудовых мигрантов*

На рынке труда недостаток информации о возможностях трудоустройства приводит к плохому сбалансированию рынка труда. Укрепление потенциала служб занятости для лучшего обеспечения потребностей мигрантов необходимо для обеспечения лучшего соответствия мигрантов рынку труда принимающей страны. Парадигма действий также должна стать более активной, обеспечивая более широкий доступ к информации для потенциальных мигрантов уже в момент, когда они принимают решение о том стоит ли и куда мигрировать. Сотрудничество служб занятости стран ЕС и Восточного партнерства может помочь мигрантам в принятии обоснованных решений в отношении страны назначения. Службы, аналогичные EURES, должны быть поддержаны как бюджетные организации в странах Восточного партнерства, а в принимающих странах помещены под крышу «единых центров», достигая синергии многочисленных усилий.

### **Переносимость прав**

#### *Улучшение доступа к социальным правам и их действие за границей*

Более конкретная проблема в области социальных прав заключается в необходимости более открытых и прозрачных механизмов для облегчения доступа к уплате взносов и получения социальных пособий. Во время своей миграции легальные мигранты платят взносы в систему социального и пенсионного обеспечения принимающих стран. Для большинства мигрантов, однако, доступ к пенсионным правам остается ограниченным. Это не только противоречит принципу равных прав, но и создает стимулы уклоняться от взносов и налогов. В частности, желательно упростить процесс получения социальных пособий и

улучшить их признание в других государствах-членах ЕС , а также и в третьих странах.

Директива ЕС о Едином разрешении на работу, которая была недавно принята в рамках процедуры совместного решения Европейского парламента и Совета министров ЕС и должна быть введена в национальное законодательство всех государств-членов к 2013 году, призвана создать общую платформу для решения проблем действия пенсий за границей и доступа к государственным услугам для определенных категорий легальных мигрантов. Однако, учитывая частичный характер положений директивы, вполне вероятно, что в будущем понадобятся дополнительные двусторонние соглашения (например, затрагивающих такие категории, как сезонные или временные мигранты). Поэтому мы предлагаем провести тщательный мониторинг применения Директивы ЕС о Едином разрешении на работу в каждом государстве-члене, чтобы проверить, в какой степени обеспечивается на практике равный доступ к социальным пособиям, включая пенсии для всех мигрантов, в том числе из стран ВП.

*Инвестиции в совершенствование законодательства в сфере занятости и регулировании труда в сфере ухода за престарелыми людьми и медицинского ухода*

Потребность в рабочей силе мигрантов в сфере ухода за престарелыми и медицинской помощи, будет, вероятно, расти. Стоит увеличить контроль и обращать больше внимания на условия труда (рабочее время, выполняемые задачи и условия жизни) и справедливость оплаты. Надлежит принять более благоприятное законодательство о занятости и трудовых условиях, которые защищали бы мигрантов в случае смерти работодателя и предоставляли бы им время, жилье и гарантии, необходимые, чтобы найти новую работу. Следует активно поощрять работодателей в сфере домашнего и медицинского ухода, чтобы они признавали возможность взаимоподдержки среди наемных мигрантов, соглашаясь на работу на замену.

### **Административные положения**

*Большая стабильность и прозрачность*

Правила, регулирующие приобретение мигрантами гражданства и постоянного места жительства, сильно отличаются в разных государствах-членах. В целях привлечения квалифицированных мигрантов, чтобы заполнить пробелы на рынке труда, должна быть открытой возможностью большей стабильности занятости и более широкие перспективы для возможной полной интеграции . Мы предлагаем распространять и перенимать, «лучший опыт возможностей получения гражданства или вида на постоянное проживание», чтобы увеличить прозрачность

и предсказуемость планов мигрантов. Мы, в частности, предлагаем сократить расходы на процедуры и более широко рекламировать передовой опыт, касающийся минимального периода предыдущего проживания в стране, необходимого для получения постоянного вида на жительство или гражданства.

#### *Повышение прозрачности посредников при миграции*

Сложный и дорогостоящий процесс получения визы усилил роль посредников, которые помогают мигрантам. Некоторые посредники предоставляют мигрантам необходимую информацию и услуги, но в то же время асимметричная информированность, которая ставит посредников в выгодную ситуацию по отношению к мигрантам, создает риск поиска извлечения ренты и унижающего поведения, или монополизации доступа к постоянному или легальному трудоустройству. Нормы, направленные на повышение прозрачности действиями посредников при миграции помогло бы снизить риск такого недобропорядочного поведения. Этот аспект мобильности может регулироваться на уровне ЕС.

#### **Другие области деятельности**

##### *Информирование общественности о миграции*

Негативное общественное мнения о миграции представляют собой основное препятствие, которое не позволяет Европе получить большие выгоды от миграции из стран ВП. Комитеты ЕС, объединяющие представителей государств-членов, а также различные заинтересованные стороны могут играть положительную роль в обмене данными независимых исследований, относящимися к теме миграции, и таким образом направлять обсуждение в целом положительного воздействия миграции на ЕС. Некоторые аспекты миграции воспринимаются негативно и в направляющих мигрантов странах. Например, мы выявили неодобрение и отрицательное восприятие женской миграции. Более сбалансированный образ миграции может быть достигнут за счет открытости для общественности и СМИ, прямых само-презентаций мигрантов, обсуждения вопросов, связанных с миграцией. Кроме того, могут быть созданы программы и пространства с упрощенным доступом к средствам связи, которые способствовали бы обогащению общения между мигрантами и их семьями, содействовали бы транснациональной коммуникации и обмену информацией. Улучшение распространения информации о миграции и ее издержках и выгодах может помочь разорвать порочный круг негативного отношения к миграции ведущего к недостаточной политической реакции, которая, в свою очередь, приводит к неблагоприятным социально-экономическим результатам и дальнейшему усилению негативного отношения.

##### *Поддержка заинтересованных сторон, которые могут помочь мигрантам*

Необходимо вовлекать широкий круг заинтересованных сторон, которые могут помочь мигрантам. В частности, правительственные и неправительственные организации, организации гражданского общества, профсоюзы и деловые круги, а также представители мигрантов, могут создать социальное устройство (social fabric), способствующее интеграции мигрантов в принимающих и направляющих странах. Эти заинтересованные стороны должны активно участвовать в разработке и реализации миграционной и интеграционной политики. Существующие примеры работы профсоюзов показывают, что даже в неблагоприятной институциональной среде заинтересованные стороны могут помочь мигрантам в таких важных областях, как признание квалификаций и обмен информацией о правовой базе национального трудового законодательства, и таким образом способствовать лучшей интеграции мигрантов<sup>10</sup>.

### **Продвижение вперед: двусторонний подход**

На базе предложенной выше политики усовершенствования миграции и интеграции, мы предлагаем конкретные двусторонний политический подход к мобильности между ЕС и странами Восточного партнерства. В частности, мы общую политику временной и сезонной мобильности на основе правила 3 +2 +2, когда разрешение на работу (и вид на жительство) первоначально выдается на 3 года. Такие разрешения будут предложены гражданам стран Восточного партнерства, имеющим конкретное предложение трудоустройства в странах-членах ЕС, где также будет обеспечивать основные социальные права. Если рабочий контракт прекращается после шести или более месяцев непрерывной работы, мигранты будут иметь право на льготный период для поиска другой работы в течении одного месяца, в противном случае нужно будет покинуть ЕС. Основываясь на прозрачных критериях постоянной занятости, исполнения налоговых и социальных обязательств, безопасного поведения и отсутствия судимости, разрешение на работу (и вид на жительство) должно быть продлено еще на два года. В этот второй период вид на жительство будет предусматривать полные социальные права и двухмесячный льготный период для поиска работы. Второе продление еще на два года будет возможным при аналогичных условиях и будет нести те же права и обязанности. Кроме того, он обеспечит условия работы и жительства, аналогичные условиям мобильности граждан ЕС. Третье продление будет основанием для постоянного разрешение на работу, и трехмесячного льготного периода для поиска работы.

---

<sup>10</sup> См. Таблицу А8 о взаимодействии переговоров между предпринимателями и профсоюзами и тенденциями миграции

С учетом условий о наличие работы (с льготным периодом), правило 3+2+2 не предусмотрено в качестве канала постоянной иммиграции. Вместо этого, мы понимаем правило 3+2+2 как гибкую структуру, предусматривающую повышение мобильности между ЕС и странами Восточного партнерства, которая будет реагировать на изменяющиеся условия на рынке труда в Европе, обеспечить лучшее соответствие рынку труда и тем самым увеличить выгоды для направляющих и принимающих стран, а также будет содействовать получению дополнительных преимуществ через «циркуляцию умов»

В качестве дополнительного подхода, чтобы помочь Европе удовлетворить потребность в постоянной миграции мы предлагаем целенаправленную политику мобильности высококвалифицированных кадров между ЕС и странами Восточного партнерства. В качестве наилучшей политики может рассматриваться право полной мобильности, предоставляемое на основе квалификаций. Это может быть улучшенная Синяя Карта (Blue Card), основанная на накопительной системе и минимального порога квалифицированности и предоставляющая широкие права занятости и социальные права, а также обеспечение для членов семьи. Эта система должна быть дополнена с прозрачными процедурами получения постоянного место жительства и гражданства. Для обеспечения лучшего соответствия рынку труда в ЕС и полного использования потенциала такого типа миграции, необходима гармонизация этой рамочной политики на уровне Европейском Союзе.

## Выводы

В данной работе утверждается, что ЕС, его государства-члены, и страны Восточного партнерства могут сделать больше, чтобы все заинтересованные стороны получали выгоды от увеличения мобильности рабочей силы между ЕС и странами Восточного партнерства. Всеобъемлющая парадигма должна вырабатываться на основе прозрачного, представленного и информированного обсуждения с заинтересованными сторонами, включая широкую общественность.

Принятие решений на основе фактических данных и лучших практик должно быть фундаментальным стандартом. Сбор данных, независимая оценка и распространение выводов, а также уроки для разработки политики, вытекающие из собранных данных, играют важную роль в этом процессе. Что касается практического принятия решений, должны быть разработаны парадигмы широкого учета вопросов миграции, согласно которым все трудовые и социальные правила будут тщательно изучаться на предмет их влияния на мобильных работников и все категории мигрантов.

Конкретные меры по вопросам миграции и интеграции должны быть эффективно реализованы. При таком подходе повышения мобильности между ЕС и ВП принесет взаимную пользу, обеспечивая устойчивое процветание и укрепление конкурентоспособности по отношению к глобальным партнерам.

## Литература

- Allahveranov and Huseynov (2013): Costs and Benefits of Labour Mobility between the EU and the Eastern Partnership Partner Countries: Azerbaijan Country Study. CASE, Warsaw
- Barbone, Luca, Mikhail Bonch-Osmolovskiy and Matthias Luecke (2013): Labour Migration from the Eastern Partnership Countries: Evolution and Policy Options for Better Outcomes, Synthesis paper. CASE, Warsaw
- Biavaschi, Costanza and Klaus F. Zimmermann (2013): German Country Study, IZA, Bonn
- Cantarji, Vasile and Georgeta Mincu (2013). Costs and Benefits of Labour Mobility between the EU and the Eastern Partnership Partner Countries: Moldova Country Study. CASE, Warsaw
- Chubrik, Alexander and Aliaksei Kazlou (2013). Costs and Benefits of Labour Mobility between the EU and the Eastern Partnership Partner Countries: Belarus Country Study. CASE, Warsaw
- CEDEFOP (2012). “Future skills supply and demand in Europe. Forecast 2012”. Luxembourg, Publications Office of the EU: European Centre for the Development of Vocational Training. Research Paper No.26. [http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/5526\\_en.pdf#](http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/5526_en.pdf#)
- Coupé, Tom and Hanna Vakhitova (2013). Costs and Benefits of Labour Mobility between the EU and the Eastern Partnership Partner Countries: Ukraine Country Study. CASE, Warsaw
- Drinkwater, Stephen and Ken Clark (2013): UK Country Study, CEU, Budapest
- Farré, Lúdia and Núria Rodríguez-Planas (2013): Spanish Country Study, IZA, Bonn
- Galstyan, Mihran and Gagik Makaryan (2013). Costs and Benefits of Labour Mobility between the EU and the Eastern Partnership Partner Countries: Armenia Country Study. CASE, Warsaw
- Kaczmarczyk, Pawel, Marek Gora and Maciej Duszczyk (2013): Polish Country Study, CEU, Budapest
- Kahanec, Martin, Klaus F. Zimmermann, Lucia Kurekova and Costanza Biavaschi (2013): Labour Migration from EaP Countries to the EU: Assessment of Costs and Benefits and Proposals for Better Labour Market Matching. IZA Bonn and CEU Budapest

Labadze, Lasha and Mirjan Tukhashvili (2013). Costs and Benefits of Labour Mobility between the EU and the Eastern Partnership Partner Countries: Georgia Country Study. CASE, Warsaw

Marchetti, Sabrina, Daniela Piazzalunga, Alessandra Venturini (2013): *Costs and Benefits of Labour Mobility between the EU and the Eastern Partnership Countries, Country Study: ITALY*

NIESR (2013): NiGEM Overview, National Institute of Economic and Social Research, London. <http://nimodel.niesr.ac.uk/logon/economics/NiGEM%20Overview.pdf>, доступ 12.05.2013.

## Приложения

**Таблица А1: Обзор профилей мигрантов из ВП на основе страновых исследований**

		Великобритания	Испания	Польша	Германия	И
<b>Образование</b>	Начальное-низкий уровень	18.7*	8/9**	н.д.	20*	
	Среднее-Средний уровень	14.7	34/44**	н.д.	31	
	Высшее-Высокий	53.5	45/37**	25.9*	44	
	Получают образование	12.1	н.д.	18	20	
<b>Возраст</b>	Средний возраст	н.д.	37	н.д.	44*	
	Возрастные группы (см. примечания к таблице А3, Приложение А3)	36.4*	н.д.		н.д.	
		44.5		53.3*		
		12.9				
		5.1				
1		1.4				
<b>Пол</b>	Женский	59.0	56	57.7*	61*	
	Мужской	41	44	42.3	39	
<b>Профессия</b>	Низкоквалифицированная, неквалифицированная	47.1*	90/94**	24.2*	25*	
	Среднеквалифицированная	31.2	6.3	35.8	41	
	Высококвалифицированная	21.7	4.3	1.4	34	
<b>Экономическая активность</b>	Занятые на рынке труда	67.8*	63/78**	87.5*	31*	76
	Безработные	7.8	н.а	н.д.	16	
	Неактивные	24.4	н.д.	н.д.	н.д.	19
<b>Распределение по секторам</b>	Производство	13.7*	0/10.24**	9.1*	16*	3.9
	Строительство	6.5	0/42.19**	29.6	3	0/
	Розничная продажа, гостиничный бизнес	28.8	23.73/2.88**	2.3	17	8.
	Транспорт- Связь	2.9	н.д.	6.9	7	0.
	Коммерческие услуги- Финансы	24.5	н.д.	6.8	18 <sup>ij</sup>	0
	Коммунальные услуги	15.8	н.д.	н.д.	33	0
	Бытовое обслуживание	н.д.	56.23/2.56**	20.5		72
	Сельское хозяйство	н.д.	3.71/4.15**	6.3	1	2.
	Другие услуги	7.9	4.71/1.58**	н.д.	н.д.	

*Примечание:* В процентах к соответствующей группе населения. \* Касается только украинских мигрантов. \*\* Женский / мужской.

*Источник:* Kahanec, Zimmermann, Kurekova и Biavaschi, 2013; подробнее таблице А3 в приложении А. На основании страновых исследований Biavaschi и Zimmermann, 2013; Clark и Drinkwater, 2013;

Duszczek, Góra и Kaczmarczyk, 2013; Farré и Rodríguez-Planas, 2013; а также Marchetti, Piazzalunga и Venturini, 2013

**Таблица А2: Преобладающий характер миграции**

	По продолжительности			По правовому аспекту		По причинам миграции		
	Постоянная	Временная или циклическая	Сезонная	Нелегальная	Легальная	Работа	Семья	Учеба
<b>Не ЕС</b>	63%	61%	17%	35%	81%	81%	55%	47%
<b>ВП</b>	47%	49%	18%	36%	66%	71%	30%	19%
<b>ЕС15</b>	57%	65%	11%	2%	82%	77%	30%	49%
<b>ЕС12</b>	61%	64%	30%	11%	84%	87%	37%	36%

*Источник:* Kahanec, Zimmermann, Kurekova и Biavaschi, 2013. *Примечания:* Собственные расчеты на основе IZA Expert Opinion Survey 2012. Респондентам был задан вопрос «Что является распространенной причиной миграции в вашей стране?» Было возможно дать несколько вариантов; проценты не должны давать в сумме 100. N = 83.

**Таблица А3: Потребности рынков труда в пяти исследовавшихся странах и потенциал соответствия со стороны ВП**

Страна	Потребности рынков труда	Потенциал соответствия со стороны ВП
<b>Великобритания</b>	<b>Текущие</b> - 34 профессии в «списке дефицитных профессий,» 16 из которых требуют образования в сфере, технологии, инженерии и математики - акцент делается на привлечение высококвалифицированных мигрантов не из ЕЭЗ - мигранты также могут предложить мягкие навыки (языковые и культурные)	- мигранты из ВП, не рассматриваются как соответствующие дефицитным профессиям, но главным образом из-за потери навыков
	<b>Будущие</b> - в Великобритании не хватает выпускников в сфере, технологии, инженерии и математики	- будущие возможности для миграции в Великобританию, в сферах стратегической или

		отраслевого дефицита квалификаций
<b>Испания</b>	<b>Текущие</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- публикуется список дефицитных профессий</li> <li>- вакансии в сфере рыболовства и мореходства</li> <li>- до 2008 – в строительства</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- нужны работники с техническим образованием и для сектора услуг по уходу</li> </ul>
	<b>Будущие</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- многие квалифицированные испанцы покинули страну</li> <li>- квалифицированные мигранты нужны</li> <li>- рост спроса на услуги в сфере ухода за пожилыми</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Мигранты из ВП рассматриваются как хорошие кандидаты</li> </ul>
<b>Польша</b>	<b>Текущие</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- трудоустройство на менеджерских позициях</li> <li>- дефицитные профессии в сфере ручного труда (2007-2011)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- украинские мигранты отыгрывают значительную роль и в промышленности и сервисе</li> <li>- мигранты из ВП подходят для работы на «вторичном рынке труда»</li> </ul>
	<b>Будущие</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- средние и большие фирмы показывают спрос (индустрия, добывающая промышленность, строительство)</li> <li>- сезонный спрос на работников в сельском хозяйстве и сфере услуг</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- наиболее интенсивные потоки из Украины и Беларуси</li> <li>- похожий язык упрощает трудоустройство в сфере бытовых услуг</li> </ul>
<b>Германия</b>	<b>Текущие</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- высококвалифицированные и квалифицированные работники</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- сложный механизм признания квалификаций</li> </ul>
	<b>Будущие</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- дефицит лиц с профессиональной подготовкой</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Два фактора в пользу миграции из стран ВП:</li> </ul>

- машиностроение, здравоохранение, управление и управление бизнесом, наукой – дефицитные сферы

1.) будущие демографические проблемы, и  
2.) высокая квалификация в точных науках

<b>Italy</b>	<b>Текущие</b>	
	- спрос на неквалифицированный труд	
	- спроса во всех секторах (строительство, услуги, туризм, рестораны и гостиничный сектор, здравоохранение, социальные услуги, частный сектор, здравоохранение)	- трудоустройство в семьях (женщины) и в строительстве (мужчины)
	<b>Будущие</b>	
	- спрос на неквалифицированный труд	- отсутствие оценки для сектора домашних хозяйств, наиболее важного в настоящее время для женщин из стран ВП
	- строительство, медицинские и социальные услуги	

Источник: Kahanec, Zimmermann, Kurekova and Biavaschi, 2013. Authors' elaboration based on EU country studies: Biavaschi and Zimmermann, 2013; Clark and Drinkwater, 2013; Duszczak, Góra and Kaczmarczyk, 2013; Farré and Rodríguez-Planas, 2013; and Marchetti, Piazzalunga and Venturini, 2013.

**Таблица А4: Миграционные намерения стран Восточного партнерства**

<b>Страна</b>		<b>М</b>	<b>Ж</b>
<b>Армения</b>	ЕС, несколько месяцев	13.6	5.7
	ЕС, несколько лет	10.2	3.9
	Россия, несколько месяцев	24.6	7.1
	Россия, несколько лет	16.1	5.3
<b>Беларусь</b>	ЕС, несколько месяцев	23.4	18.2
	ЕС, несколько лет	13.3	8.3
	Россия, несколько месяцев	12.0	2.9
	Россия, несколько лет	6.3	0.8
<b>Грузия</b>	ЕС, несколько месяцев	10.1	13.3
	ЕС, несколько лет	10.1	11.4
	Россия, несколько месяцев	3.6	3.0
	Россия, несколько лет	3.6	2.7
<b>Молдова</b>	ЕС, несколько месяцев	35.3	30.9
	ЕС, несколько лет	27.5	23.2
	Россия, несколько месяцев	16.2	12.4
	Россия, несколько лет	5.4	5.2
<b>Украина</b>	ЕС, несколько месяцев	20.9	22.2

ЕС, несколько лет	9.5	11.5
Россия, несколько месяцев	7.4	5.2
Россия, несколько лет	2.0	2.4

Источник: Kahanec, Zimmermann, Kurekova and Biavaschi, 2013, and reference therein. Calculations courtesy of Alexander Danzer. Notes: Per cent of the respondent population. No data for Azerbaijan.

**Таблица А5: Политика по отношению к гражданам третьих стран в пяти исследуемых странах ЕС**

Страна	Визы	Разрешения на работу	Профессиональные квоты и / или список дефицитных профессий	Синяя/Зеленая карта	Накопительная система пунктов	Самостоятельная предпринимательская деятельность	Положения для студентов	Другое
Италия	+	+	+	+/-	+	+	-	-
Германия	+	+	-	+/*	-	+	+	-
Польша	+	+	+	+/-	-	+	+	малое пограничное движение; Карта поляка
Испания	+	+	+	+/-	-	+	+	-
Великобритания	+	*	+	-/-	+	+	+	-

Примечания: По состоянию на 2012: (+) действующие в настоящее время, (\*) раньше применялись, но теперь нет, (-) не применяются. Источник: Kahanec, Zimmermann, Kurekova and Biavaschi, 2013 и цитированные там источники.

**Таблица А6: Обзор основных рамок временной миграции**

Страна	Рамочная политика	Квалификации	Сектора	Влияние на и актуальность для стран ВП	Квота
Италия	Центральная система квот	В соответствии с дефицитом профессий	В соответствии с дефицитом профессий,	Двусторонние соглашения с Украиной и Молдовой; Регуляризация	Да. Определяется в начале года, но ниже, чем

			квота в сфере ухода	сектора ухода в 2009 году	фактический спрос на рабочую силу
<b>Германия</b>	Вид на жительство одновременно является разрешением на работу (нет специфики относительно стран ВП)	Квалификации должны быть подтверждены	Исследование рынка труда на дефицит, привязка к предложению работы	Сложный вход на рынок труда	Нет.
<b>Испания</b>	«Общий режим»	Исследование рынка труда на дефицит	Исследование рынка труда на дефицит	Общая процедура легальной миграции для ВП	Нет.
	«Дополнительный режим»	В соответствии со списком дефицитных профессий	В соответствии со списком дефицитных профессий, после кризиса в рыболовстве с мореходстве	Стран ВП нет среди стран, с которыми были подписаны иммиграционные соглашения «дополнительного режима»	В соответствии с дефицитом, только для стран, с которыми были подписаны иммиграционные соглашения «доп. режима»
<b>Польша</b>	Упрощенная процедура, основанная на декларации нанимателя	Не регулируется из центра, зависит от спроса нанимателей	Не регулируется из центра, зависит от спроса нанимателей	Главный канал найма сезонных рабочих из ВП	Квот нет, ограничения по направляющим странам: Украина, Беларусь, Молдова, Грузия, Россия
	Разрешение на работу	Исследование рынка труда на дефицит	Исследование рынка труда на дефицит	Более громоздкая процедура возможного вступления	Нет

<b>Великобритания</b>	Сезонная схема для сельскохозяйственных работников (SAWS)	Низкая квалификация	Сельскохозяйственный сектор	Мигранты из ВП в основном не имеют возможности пользоваться этой схемой	Квота. 40% мигранты из ЕС2, 60% - студенты не из ЕЭП
	<b>Накопительная система</b> пунктов	Квалифицированные работники	Профессии определяют консультативным комитетом по миграции	Интерес в квалифицированных кадках из ВП, наиболее популярен 2-й уровень, но доступ для мигрантов из ВП сложный	Предельные нормы миграции вообще Квоты по уровням в зависимости от потребности рынка труда.

**Источник:** Kahanec, Zimmermann, Kurekova and Biavaschi, 2013 and и цитированные там источники.

**Таблица А7: Рекомендуемые изменения в политике: Данные по исследованию стран ЕС**

Страна	Охват	Рекомендации
<b>Италия</b>	Общие характеристики	<ul style="list-style-type: none"> <li>- спрос на неквалифицированную рабочую силу будет сохраняться, в настоящее время существует несоответствие между системой квот и количеством заявок</li> <li>- система отбора и найма иммигрантов должна быть реформирована, равно как процесс интеграции на итальянском рынке труда</li> <li>- временным и циклическим формам миграции должны быть оказаны поддержка</li> </ul>
	По отношению к мигрантам из стран ВП	<ul style="list-style-type: none"> <li>мигранты из стран ВП не получают в Италии достаточного внимания</li> <li>- больше внимания должно быть уделено проблемным вопросам, таким как занятость в неформальном секторе экономики, перенаправление мигрантов в сектора, которые воспринимаются как «рабочие места для иностранцев», и неблагоприятная ситуация с занятостью в секторе домашнего и медицинского ухода мигрантов-женщин из стран ВП</li> </ul>
<b>Германия</b>	Общие характеристики	<ul style="list-style-type: none"> <li>- следует стимулировать более высокую иммиграции, наряду с мобилизацией внутренних возможностей</li> </ul>

	По отношению к мигрантам из стран ВП	<ul style="list-style-type: none"> <li>- соглашения об упрощении визового режима для высококвалифицированных работников из стран ВП</li> <li>- формулы временной миграции</li> <li>- совершенствование отбора и адаптации к рынку мигрантов через улучшение системы признания иностранных квалификаций</li> </ul>
<b>Польша</b>	Общие характеристики	- развитие институциональных рамок для управления миграционными потоками
	По отношению к мигрантам из стран ВП	- особое внимание украинской иммиграции в развитии институциональных рамок для управления миграционными потоками
<b>Испания</b>	Общие характеристики	<ul style="list-style-type: none"> <li>- надлежащая разработка, регулирование и реализация миграционной политики в целях обеспечения лучшего соответствия между профессиональными навыков иммигрантов и потребностей рынка труда</li> <li>- уточнение процессов легализации тех, кто уже в стране</li> <li>- равенства в области политики занятости и политика против дискриминации</li> <li>- сокращение неформального сектора и структурные изменения экономики Испании</li> </ul>
	По отношению к мигрантам из стран ВП	- предложение о создании двусторонних соглашений с странами ВП, чтобы покрыть ожидаемый спрос в сфере домашнего ухода
<b>Великобритания</b>	Общие характеристики	- интересы работодателя должны лучше приниматься во внимание при составлении «списке дефицитных профессий»
	По отношению к мигрантам из стран ВП	предлагаются двусторонние соглашения с определенными странами ВП и для отдельных секторов (например, сельское хозяйство), но возможности для более широкой иммиграции из стран ВП ограничена политически и экономически

*Источник:* Kahanec, Zimmermann, Kurekova and Biavaschi, 2013. Разработки авторов базируются на исследованиях стран ЕС: Biavaschi and Zimmermann, 2013; Clark and Drinkwater, 2013; Duszczuk, Góra and Kaczmarczyk, 2013; Farré and Rodríguez-Planas, 2013; and Marchetti, Piazzalunga and Venturini, 2013.

**Таблица А8: Системы коллективных переговоров и тенденции в области миграции**

	<b>Швеция</b>	<b>Германия</b>	<b>Великобритания</b>	<b>Испания</b>
<b>Система коллективных</b>	всеобъемлющая	дуалистическая	фрагментарная	неформально-статичная
<b>вных</b>				

<b>переговоров</b>				
<b>Общий уровень миграции</b>	низкий уровень чисто экономической иммиграции в 2000-х годах		высокий уровень иммиграции в 2000-х годах	
<b>Типичный сектор / Вид занятости для мигрантов</b>	равномерно распределены по секторам	атипично занятые в сфере услуг	услуги	строительство, сельское хозяйство, личные услуги
<b>Преимущества для мигрантов</b>	возможности для вертикальной мобильности, более равная заработная плата	вступление на рынок труда прежде исключенных групп мигрантов (молодежь, женщины)	легкий вход на рынок труда в хорошие времена, низкий уровень сегрегации на рынке труд	легкий вход на рынок труда в хорошие времена
<b>Выгоды для экономики в целом</b>	поддержание солидарности и налоговой базы государства всеобщего благосостояния	увеличение занятости (без нарушения производительности и совокупности основных секторов)	гибкость	гибкость
<b>Издержки для мигрантов</b>	иммигрантам трудно найти точки входа	сегрегация, отсутствие вертикальной мобильности	социальные неурядицы в трудные времена	неуверенность в лучшие времена, дислокация в трудные времена
<b>Издержки для экономики в целом</b>	возможна атрофия системы через лазейки (работники в зарубежные командировки)	перераспределительная борьба между инсайдерами и аутсайдерами, демпинг зарплат в определенных секторах	давление к снижению заработной платы в низкоквалифицированных секторах	снижение налоговых поступлений в хорошие времена, социальные потрясения в трудные времена

Источник: Kahanec, Zimmermann, Kurekova and Biavaschi, 2013, и цитированные там источники.