



ГРУППА ВСЕМИРНОГО БАНКА

Миграция и «утечка мозгов»

Доклад об экономике региона Европы и Центральной Азии

Управление главного экономиста

Осень 2019



ДОКЛАД ВСЕМИРНОГО БАНКА ОБ ЭКОНОМИКЕ РЕГИОНА ЕВРОПЫ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ ОСЕНЬ 2019

Миграция и «утечка мозгов»

Управление главного экономиста

© 2019 год. Международный банк реконструкции и развития / Всемирный банк,
20433 округ Колумбия, Вашингтон, улица NW, 1818 Н
Телефон: 202-473-1000; Веб-сайт: www.worldbank.org

Некоторые права защищены.

1 2 3 4 18 17 16 15

Настоящий доклад является результатом работы сотрудников Всемирного банка и привлеченных внешних экспертов. Результаты, интерпретации и заключения, представленные в настоящем докладе, не обязательно отражают мнение Всемирного банка, его Совета исполнительных директоров или правительств, которые они представляют. Всемирный банк не гарантирует точность данных, использованных в настоящем докладе. Границы, цвета, обозначения и другая информация, представленная на какой-либо карте в настоящем докладе, не подразумевают никаких суждений со стороны Всемирного банка относительно правового статуса какой-либо территории, одобрения или принятия таких границ.

Ничто в настоящем докладе не должно составлять или считаться ограничением или отказом от привилегий и льгот Всемирного банка, каждая из которых за ним сохраняется.

Права и разрешения



Настоящий доклад предоставляется на условиях лицензии Creative Commons «С указанием авторства» 3.0 IGO (CC BY 3.0 IGO) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. В соответствии с лицензией Creative Commons «С указанием авторства» вы можете копировать, рассылать, передавать и адаптировать этот доклад даже в коммерческих целях на следующих условиях:

Ссылка на источник — Просим давать следующую ссылку на источник: Всемирный банк, 2019 год. «Миграция и «утечка мозгов»». Доклад об экономике региона ЕЦА, осень 2019 года. Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия. DOI: 10.1596/978-1-4648-1506-5. Лицензия: Creative Commons «С указанием авторства» 3.0 IGO.»

Перевод — Если вы осуществляете перевод этого доклада, пожалуйста, включите следующую правовую оговорку наряду со ссылкой на источник: Этот перевод не осуществлялся сотрудниками Всемирного банка, и его нельзя считать официальным переводом Всемирного банка. Всемирный банк не будет нести ответственность за содержание или ошибки, допущенные в этом переводе.

Адаптация — Если вы адаптируете этот доклад, пожалуйста, включите следующую правовую оговорку наряду со ссылкой на источник: Настоящий документ является адаптацией оригинального доклада Всемирного банка. Взгляды и мнения, выраженные в адаптации, являются исключительной ответственностью автора или авторов адаптации и не одобрялись Всемирным банком.

Сторонние материалы — Всемирному банку не обязательно принадлежит каждый компонент содержания, включенный в данный доклад. Поэтому Всемирный банк не гарантирует, что использование любых отдельных сторонних компонентов или частей, содержащихся в докладе, не приведет к нарушению прав третьих сторон. В случае возникновения претензий вследствие таких нарушений ответственность возлагается исключительно на вас. Если вы пожелаете использовать какой-либо компонент данной работы, то вашей обязанностью будет определение необходимости в получении разрешения на использование и получение разрешения у владельца авторских прав. Примеры таких компонентов могут включать, но не ограничиваться, таблицы, графики или изображения.

Все запросы в отношении авторских прав и лицензий следует направлять в Информационно-издательский отдел Всемирного банка по адресу: США, 20433, федеральный округ Колумбия, Вашингтон, улица NW, 1818 Н, электронная почта: pubrights@worldbank.org.

(Электронный) ISBN: 978-1-4648-1506-5
DOI: 10.1596/978-1-4648-1506-5

Макет обложки: Лорен Кели Джонсон

Содержание

Сокращения	vii
Коды стран.....	viii
Региональная классификация, используемая в настоящем докладе.....	ix
Резюме.....	x
Миграция и «утечка мозгов» в Европе и Центральной Азии	1
Природа миграции	2
Тенденции в области миграции	2
Факторы, формирующие потоки миграции	11
Различия в уровне доходов и занятости	12
Демографические факторы	14
Воздействие миграции	19
Выгоды от миграции для принимающих стран	19
Краткосрочное воздействие миграции на рынок труда	20
Разработка миграционной политики.....	29
Меры политики, направленные на удовлетворение спроса на низкоквалифицированных работников	35
Перемещение работников и предоставление компенсаций работникам, негативно затронутым миграцией	36
Изменение механизма выхода мигрантов на рынок труда	38
Меры политики, направленные на удовлетворение спроса на высококвалифицированных специалистов	39
Политика, ориентированная на спрос	40
Политика, ориентированная на предложение	42
Элементы успешной миграционной политики в отношении высококвалифицированных специалистов.....	44
Выводы.....	54
Приложение 2А. Данные о миграции.....	55
Список использованной литературы	56

Врезки

ВРЕЗКА 2.1. Как беженцы повлияли на рынки труда в странах Европы и Центральной Азии?.....	23
ВРЕЗКА 2.2. Торговля людьми: текущий анализ с помощью нового набора данных.....	30
ВРЕЗКА 2.3. Сравнение миграционных режимов стран с помощью Индекса оценки политики интеграции мигрантов	33
ВРЕЗКА 2.4. Создание рынков разрешений на работу.....	37
ВРЕЗКА 2.5. Программы трудовой миграции и Российская Федерация	41
ВРЕЗКА 2.6. Миграция медицинских работников из стран Западных Балкан в страны Евросоюза	47
ВРЕЗКА 2.7. Меры политики, принимаемые в ответ на миграцию высококвалифицированных специалистов в странах Европы и Центральной Азии.....	50

Карты

Карта 2.1 Соотношение иммигрантов и коренного населения по странам	3
Карта 2.2 Соотношение эмигрантов и коренного населения по странам	4

Рисунки

Рисунок 2.1 Доля населения и число международных мигрантов в Европе и Центральной Азии по субрегионам, 2017	4
Рисунок 2.2 Доля эмигрантов, перемещающихся внутри региона, по регионам мира 2000 и 2017 гг.	7
Рисунок 2.3 Корреляция между долей эмигрантов из стран-доноров в Европе и Центральной Азии и разница в уровне доходов между странами-донорами и принимающими странами, 2017 г.	13
Рисунок 2.4 Корреляция между долей эмигрантов из стран-доноров в Европе и Центральной Азии и различиями в уровне занятости между принимающими странами и странами-донорами, 2017 г	13
Рисунок 2.5 Прогноз распределения населения Европы и Центральной Азии по возрасту в 2020 г. по субрегионам	15
Рисунок 2.6 Распределение населения по возрасту между иммигрантами и коренным населением в принимающих странах Западной Европы, 2017 г.....	16

Рисунок 2.7 Фактические и прогнозные доли населения в возрасте 65 лет и старше в Европе и Центральной Азии по субрегионам, 1950-2075 гг.	16
Рисунок 2.8 Фактические и прогнозные доли населения работоспособного возраста (20-65 лет) в Европе и Центральной Азии по субрегионам, 1950-2075 гг.	17
Рисунок 2.9 Доля населения трудоспособного возраста в общей численности населения в странах с высоким, низким уровнем доходов и в мире, 1980-2060 г.	18
Рисунок 2.10. Влияние притока чешских работников на уровень заработной платы и занятость немцев, 1986-1995 Гг.	21
Рисунок 2.1.1 врезки. Численность беженцев в регионе Европы и Центральной Азии, странах ЕС-28 и в мире, 1970-2017 Гг.	23
Рисунок 2.1.2 врезки. Корреляция между странами, принимающими беженцев и разницей в уровне ВВП на душу населения между страной назначения и страной исхода.	24
Рисунок 2.11. Влияние миграции в Великобритании в различных точках распределения заработных плат.	25
Рисунок 2.12. Воздействие притока беженцев на выбор профессии работниками Дании.	25
Рисунок 2.13. Влияние иммиграции в Австрию на трудоустройство местных жителей по рабочим специальностям, 1980-2000 гг.	26
Рисунок 2.14. Влияние притока сирийских беженцев на формальную занятость турецких работников, 2005-2014 Гг.	27
Рисунок 2.15. Изменения долей населения по образовательно-возрастным группам в отдельных странах за период с 2000 по 2010 год.	28
Рисунок 2.2.1 врезки. Виды и сферы использования принудительной эксплуатации жертв торговли людьми из бывших советских республик, 2014-2018 гг.	31
Рисунок 2.16. Распределение категорий выданных виз по основным принимающим странам в Европейском Союзе, по странам (2016 г.)	32
Рисунок 2.3.1 врезки. Значения индекса политики интеграции мигрантов (Mіrex) в регионе Европы и Центральной Азии, по странам.	34
Рисунок 2.17. Корреляция между уровнями эмиграции среди лиц с высшим образованием и долей работников с высшим образованием в странах Европы и Центральной Азии.	46
Рисунок 2.18. Накопленная численность женщин-мигрантов в странах ОЭСР по группам профессиональной квалификации и странам-донорам, 2000-2017 гг.	51
Рисунок 2.19. Имитационное моделирование эффекта от эмиграции высококвалифицированных специалистов при различных допущениях.	52

Таблицы

Таблица Е.1 Региональная классификация, используемая в настоящем докладе	ix
Таблица 2.1 Накопленная численность иммигрантов и эмигрантов в Европе и Центральной Азии, по странам (в процентном отношении к численности населения), 2017	5
Таблица 2.2 Миграция внутри Европы и Центральной Азии, по субрегионам, 2017 г. (в млн)	8
Таблица 2.3 Крупнейшие миграционные коридоры в Европе и Центральной Азии, 2000 и 2017 гг. (млн мигрантов)	9
Таблица 2.4 Концентрация иммигрантов в Европе и Центральной Азии по субрегионам (% общей численности эмигрантов), 2017 г.	10
Таблица 2.5 Концентрация эмигрантов в Европе и Центральной Азии по субрегионам (% общей численности эмигрантов), 2017 г.	11

Сокращения

ЦБРФ	Центральный банк Российской Федерации
ИПЦ	Индекс потребительских цен
ЕЦА	Европа и Центральная Азия
ЕЭП	Европейское экономическое пространство
ЕАЭС	Евразийский экономический союз
ЕС	Европейский союз
ПИИ	Прямые иностранные инвестиции
ВВП	Валовый внутренний продукт
ГЭС	Гидроэлектростанция
ИКТ	Информационные и коммуникационные технологии
МОМ	Международная организация по миграции
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
пп	Процентный пункт
ГЧП	Государственно-частное партнерство
ППП	Паритет покупательной способности

Коды стран

Албания	ALB	Греция	GRC	Польша	POL
Армения	ARM	Венгрия	HUN	Португалия	PRT
Австрия	AUT	Ирландия	IRL	Румыния	ROM
Азербайджан	AZE	Италия	ITA	Российская Федерация	RUS
Беларусь	BLR	Казахстан	KAZ	Сербия	SRB
Бельгия	BEL	Косово	XKX	Словакия	SVK
Босния и Герцеговина	BIH	Киргиз. Республика	KGZ	Словения	SVN
Болгария	BRG	Латвия	LVA	Испания	ESP
Хорватия	HRV	Литва	LTU	Швеция	SWE
Чехия	CZE	Люксембург	LUX	Швейцария	CHE
Кипр	CYP	Республика Северная Матедоения	MKD	Таджикистан	TJK
Дания	DNK	Македония		Турция	TUR
Эстония	EST	Мальта	MLT	Туркмения	TKM
Финляндия	FIN	Молдова	MDA	Украина	UKR
Франция	FRA	Черногория	MNE	Великобритания	GBR
Грузия	GEO	Нидерланды	NLD	Узбекистан	UZB
Германия	DEU	Норвегия	NOR		

Региональная классификация, используемая в настоящем докладе

Настоящий доклад охватывает 47 стран Европы и Центральной Азии (ЕЦА). Эти страны разделены на 10 групп: Западная Европа, Южная Европа, Центральная Европа и страны Балтии, Северная Европа, Западные Балканы, Закавказье, Центральная Азия, Россия, Турция и Восточная Европа.

ТАБЛИЦА Е.1 Региональная классификация, используемая в настоящем докладе

Европа и Центральная Азия	Европейский союз и Западные Балканы	Европейский союз				Западные Балканы
		Западная Европа	Южная Европа	Центральная Европа и страны Балтии	Северная Европа	
		Австрия Бельгия Франция Германия Ирландия Люксембург Нидерланды Великобритания	Кипр Греция Италия Мальта Португалия Испания	Болгария Хорватия Чехия Эстония Венгрия Латвия Литва Польша Румыния Словакия Словения	Дания Финляндия Швеция	Албания Босния и Герцеговина Косово Черногория Республика Северная Македония Сербия
Восточная Европа и Центральная Азия	Закавказье	Центральная Азия	Российская Федерация	Турция	Восточная Европа	
	Армения Азербайджан Грузия	Казахстан Киргизская Республика Таджикистан Туркменистан Узбекистан			Беларусь Молдова Украина	

Резюме

В 2019 году продолжилось замедление роста мировой экономики на фоне усиления неопределенности экономической политики и замедления роста глобальных инвестиций и торговли. Как ожидается, в 2019 году рост стран с формирующимся рынком и развивающихся стран Европы и Центральной Азии (ЕЦА) замедлится до 1,8% (по сравнению с 3,2% в 2018 году), достигнув минимального значения за 4 года. В настоящем обновленном докладе обобщаются последние тенденции экономического развития и содержится прогноз для региона. В нем также уделяется особое внимание вопросам мобильности рабочей силы, способной смягчить демографические тенденции и обеспечить значительный рост и преимущества, связанные с сокращением бедности в регионе.

За показателями совокупного экономического роста скрывается разнообразие экономических показателей региона. Рост в регионе сдерживался ввиду заметно слабого роста в Турции, которая столкнулась с серьезным стрессом на финансовом рынке, а также невысоких темпов роста в Российской Федерации на фоне сокращения объема добычи нефти. Вместе с тем в других частях региона – в Центральной Европе, Центральной Азии и в Закавказье – рост укрепился. Ожидается, что в 2020-2021 годах экономический рост в регионе ускорится по мере восстановления Турции после резкого замедления темпов роста и укрепления экономики России. Однако такому прогнозу сопутствуют существенные негативные риски. Главным из них является более резкое, чем ожидалось, замедление экономики важнейшего торгового партнера региона – еврозоны, а также усиление неопределенности мировой экономической политики, что, главным образом, обусловлено торговыми противоречиями и выходом Великобритании из ЕС. Что касается Центральной Азии и Восточной Европы, то замедление экономической активности в России может повлечь за собой снижение объема денежных переводов работников, на долю которых приходится значительная часть доходов в таких странах, как Киргизская Республика, Молдова, Таджикистан и Украина. Страны, испытывающие значительный дефицит счета текущих операций, серьезно зависящие от потоков капитала или имеющие значительный объем валютного долга, — такие как Турция и Украина — могут столкнуться с внезапной переменой настроений инвесторов. Резкие колебания цен на энергоносители также представляют собой негативный риск – особенно для стран-экспортеров энергоносителей в регионе, таких как Азербайджан, Казахстан и Россия. Усиление неопределенности государственной политики может еще больше ослабить деловую и инвестиционную уверенность в регионе.

Регион сталкивается с многочисленными трудностями в долгосрочной перспективе, стоящими на пути развития, в том числе с необходимостью улучшения государственного управления, завершения перехода к конкурентным

и инклюзивным рынкам, укрепления условий для инвестиций и инноваций и смягчения последствий и адаптации к изменению климата. Эти проблемы усугубляются за счет ухудшения демографической ситуации, в том числе сокращения численности трудоспособного населения. Мигранты, подавляющее большинство которых, как правило, – люди трудоспособного возраста – способны ослабить демографическое давление за счет пополнения численности рабочей силы, повышения производительности и ускорения роста в регионе. В центре внимания настоящего обновленного доклада – разработка политики повышения мобильности рабочей силы за счет использования преимуществ миграции и сокращения издержек, связанных с перемещением рабочей силы; в нем также представлены тенденции, определяющие факторы и воздействие, оказываемое работниками с высоким и низким уровнем квалификации.

За последние шестьдесят лет доля мигрантов в совокупной численности населения мира почти не изменилась, оставаясь на стабильном уровне в 2,5-3,5%. Вместе с тем за этой общей цифрой скрывается изменение потоков миграции, поскольку иммигранты все больше сосредотачиваются в небольшом числе принимающих стран. Так, за последние сорок лет доля иммигрантов в Западной и Восточной Европе стремительно выросла. Сегодня один из трех мигрантов в мире направляется в Европу. Более того, несмотря на то что в глобальном масштабе на долю внутрирегиональной миграции приходится лишь треть от общего объема миграции, уровень межрегиональной миграции особенно высок в ЕЦА, при этом 80% эмигрантов выбирают для переезда другие страны региона ЕЦА.

Такая концентрация вызвала широкую оппозицию в европейских странах с высоким уровнем доходов, где мигрантов нередко обвиняют в росте безработицы и ухудшении социальных услуг. Кроме того, широко распространены опасения по поводу «утечки мозгов» из стран-доноров Восточной Европы, Западных Балкан, Закавказья и Центральной Азии.

Смягчение ограничений на пути миграции – один из наиболее эффективных инструментов для искоренения бедности и сокращения неравенства в мире. Нередко сопротивление миграции носит стойкий характер. Это объясняется тем, что преимущества миграции проявляются в долгосрочной перспективе, тогда как издержки, такие как вынужденное перемещение и безработица, возникают немедленно и в основном касаются определенных групп.

Необходимо сокращать такие краткосрочные издержки. Разработчикам экономической политики следует оказывать поддержку работникам в принимающих странах путем разработки программ переобучения и изменения системы обучения молодежи таким образом, чтобы молодые специалисты не конкурировали с менее квалифицированными мигрантами. Государства могли бы оказывать содействие работникам, которым необходимо сменить род занятий, место проживания или сферу занятости. Такие меры могут включать выплату временных социальных пособий и страховых пособий по безработице. Замена квот на налоговые меры могла бы стать полезным способом финансирования требуемых мер по адаптации за счет налогообложения получателей пособий. Среди инновационных мер можно рассматривать налогообложение дополнительного дохода, визовый сбор или даже систему

выдачи виз на основе аукциона. Такие платные системы позволят работодателям быстрее адаптироваться к изменениям на рынке труда и ослабить враждебное отношение к мигрантам.

Все страны стремятся привлечь квалифицированных работников для повышения инноваций и производительности. Что касается принимающих стран, то разработка ясной стратегии предоставления постоянного местожительства или даже гражданства является важным фактором привлечения квалифицированной рабочей силы. Это связано с тем, что в таких странах, как правило, имеются постоянные рабочие места, требующие существенных инвестиций в человеческий капитал с учетом определенных видов занятости. Поскольку многие квалифицированные работники переезжают со своими семьями, важно обеспечить им гарантии местожительства, доступа к образованию и другим государственным услугам. Инвестиции в высшее образование также имеют решающее значение, поскольку наличие хороших вузов – залог привлечения талантливых и целеустремленных кадров. Принимающие страны могли бы напрямую финансировать образовательные учреждения в странах-донорах, что будет содействовать как принимающим странам, так и странам-донорам, поскольку не все выпускники таких учебных заведений будут покидать страну.

Что касается стран-доноров, которые испытывают продолжительный дефицит человеческого капитала, то эмиграция квалифицированных кадров представляет собой серьезную проблему. Такие устойчивые тенденции зачастую являются симптомом, а не глубинной причиной проблемы. Повышение качества государственного управления и укрепление институциональных основ в странах-донорах должно стать предметом долгосрочной политики, направленной на преодоление причин, лежащих в основе устойчивой эмиграции. К мерам политики, направленным на удержание квалифицированных кадров, относятся развитие частного сектора, создание рабочих мест, инвестиции в высшее образование и расширение экономических возможностей для женщин. Укрепление связей – еще один важный аспект усиления взаимодействия с диаспорой. Хотя это может способствовать эмиграции, эмигранты, поддерживающие связь с родиной, больше склонны инвестировать и возвращаться в свою страну.

Не исключено, что со временем сроки пребывания за рубежом покидающих страну квалифицированных работников будут сокращаться, и они будут возвращаться на родину благодаря глобальной интеграции, снижению транспортных и коммуникационных издержек и повышению уровня жизни за пределами традиционно развитых экономик. Усиление потенциальных стимулов, направленных на удержание граждан в странах-донорах, имеет больше шансов сдерживать поток эмиграции, чем политика ограничения преимуществ за рубежом.

Миграция и «утечка мозгов» в Европе и Центральной Азии

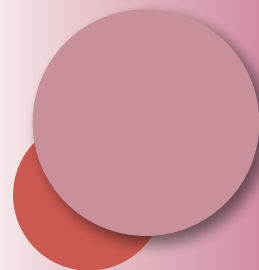
Глобальная миграция – это многогранное явление, обусловленное различными причинами, имеющее экономические и социальные последствия для всех тех, кого оно затрагивает, и описывающее ответные меры государственной политики, определяемые исходя из контекста. У каждого мигранта и беженца своя история. Сельский труженик выполняет работу, которую, возможно, никто другой не желает выполнять. Нейрохирург спасает жизни. Полный отчаяния молодой человек притворяется беженцем, поскольку это единственная возможность покинуть страну.

По другую сторону границы работающая на фабрике женщина среднего возраста беспокоится за свою работу, зная, что молодой мигрант готов работать за половину ее зарплаты. Учитель не знает, как преподавать предмет, когда половина учащихся в классе не говорит на родном языке.

В стране-доноре пациенты местной больницы опасаются, что последний из оставшихся докторов уедет из страны. Министр образования недоумевает, почему министерство тратит столько средств на субсидирование экономики богатых стран в виде эмигрирующих выпускников вузов, тогда как министр финансов приветствует денежные переводы, которые они перечисляют на родину, но опасается, что их поток может иссякнуть.

Будь то неучтенная миграция, «утечка мозгов», проблема беженцев или временная миграция, тот факт, что глобальная миграция долгосрочна, не вызывает сомнений. Текущие проблемы свидетельствуют о том, что разработчики государственной политики не могут справиться с ситуацией на рынке труда или воздействовать на силы, влияющие на миграцию. Эти силы слишком мощные, чтобы их преодолеть простыми ограничительными мерами. Ими необходимо управлять с помощью инновационных и экономически обоснованных мер.

Мобильность трудовых ресурсов может помочь в разрешении долговременных трудностей, с которыми сталкивается регион Европы и Центральной Азии (ЕЦА), а именно, с демографической нагрузкой, обусловленной



старением населения и низкой рождаемостью. Основная сложность заключается в разработке политики, которая позволит региону использовать преимущества в виде мобильности трудовых ресурсов и снизить издержки, связанные с миграцией. Преимущества можно извлечь за счет более эффективного распределения трудовых ресурсов по отраслям и географическим направлениям, удовлетворения спроса на многие профессии, а также достижения побочных эффектов агломерации в отраслях, предъявляющих высокие требования к квалификации работников. Издержки обусловлены вынужденным перемещением и переездом некоторых работников на рынки труда в принимающих странах и сокращением и без того дефицитных кадров («утечкой мозгов») в странах-донорах.

В регионе ЕЦА уровень эмиграции и иммиграции высок – особенно внутри региона. Предметом стратегических дискуссий должно стать упрощение внешней и внутренней миграции с тем, чтобы регион смог более эффективно переходить к конкурентному, инклюзивному, эффективному и интегрированному рынку.

В данной главе рассматриваются вопросы миграции в регионе. В первом разделе представлены тенденции, факторы и воздействие, оказываемое миграцией низкоквалифицированных и высококвалифицированных кадров в регионе. Во втором разделе рассматриваются государственные меры по привлечению обоих видов трудовых ресурсов и урегулированию последствий как в странах-донорах, так и в принимающих странах. В последнем разделе обобщаются основные выводы.

Природа миграции

Тенденции в области миграции

Как показывают результаты опросов, мир столкнулся с наиболее серьезным за последнее время кризисом миграции. Между тем данные миграции говорят об ином. В 2017 году (последний год, за который имеются сопоставимые данные) в мире насчитывалось немногим более 250 млн международных мигрантов. Это более чем на 75% больше, чем в 1990 году, когда их число составляло 140 млн, и в три раза больше, чем в 1960 году. За последнее шестьдесят лет доля международных мигрантов в совокупной численности населения мира почти не изменилась, оставаясь на стабильном уровне в 2,5-3,5%.

За этими в целом стабильными показателями скрывается ряд быстро меняющихся тенденций, которые являются истинной причиной волнений по поводу миграции. Первая из них заключается в том, что основная доля иммигрантов сосредоточена в небольшом числе принимающих регионов – особенно в странах с высоким уровнем доходов, испытывающих дефицит рабочей силы, которые предъявляют высокий спрос на трудовые ресурсы в определенных отраслях и на определенные профессии и имеют относительно либеральное миграционное законодательство. Две трети мигрантов в мире проживают в Северной Америке, Западной и Восточной Европе и в экспортирующих нефть

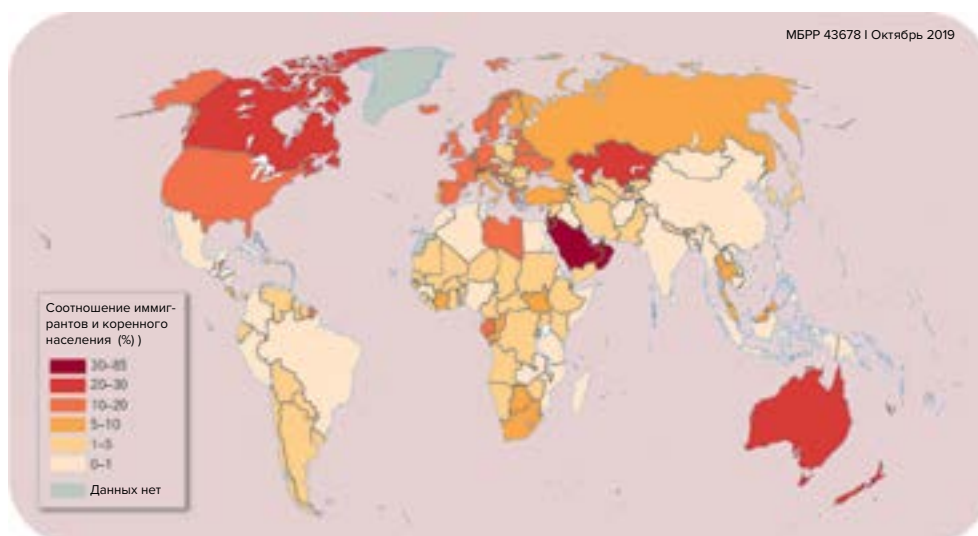
странах Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива. За последние сорок лет доля иммигрантов в Западной Европе стремительно выросла, увеличившись с 18 до примерно 25 процентов от общего числа мигрантов в мире. На долю бывших республик Советского Союза в Восточной Европе приходится еще 10 процентов общей численности мигрантов в мире. В результате более одного мигранта из трех выбирает Европу в качестве направления для миграции (Всемирный банк, 2018).

Показатели миграции как между странами, так и внутри них существенно различаются. Наиболее высокие доли иммигрантов по отношению к коренному населению отмечаются в экспортирующих нефть странах Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива, за которыми следуют Австралия, Канада и Новая Зеландия, где на долю иммигрантов приходится примерно 20 процентов населения (карта 2.1). Во многих странах Западной Европы и в США доли иммигрантов приближаются к 15 процентам населения, что примерно в четыре раза больше, чем в среднем в мире.

В глобальном масштабе эмигранты распределяются более равномерно, чем иммигранты (карта 2.2). В регионе ЕЦА наибольшая доля эмигрантов приходится на страны Восточной Европы и Центральной Азии. Эмигранты из Восточной Европы переезжают в Западную Европу – особенно в страны, недавно вступившие в ЕС. Эмигранты из Центральной Азии переезжают в Российскую Федерацию, опираясь на преимущества исторических, политических и экономических связей.

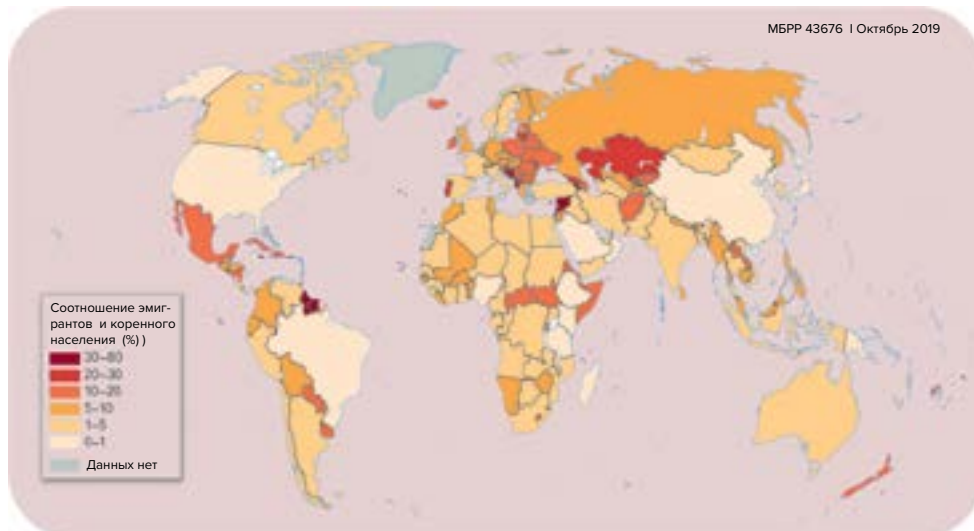
Что касается численности и доли мигрантов, то между странами ЕЦА отмечаются большие различия. Число иммигрантов варьируется от 520 000 в Закавказье (3 процента населения) до примерно 35 млн человек в Западной Европе (14 процентов населения) (рисунок 2.1 и таблица 2.1). Число эмигрантов из

КАРТА 2.1 Соотношение иммигрантов и коренного населения по странам



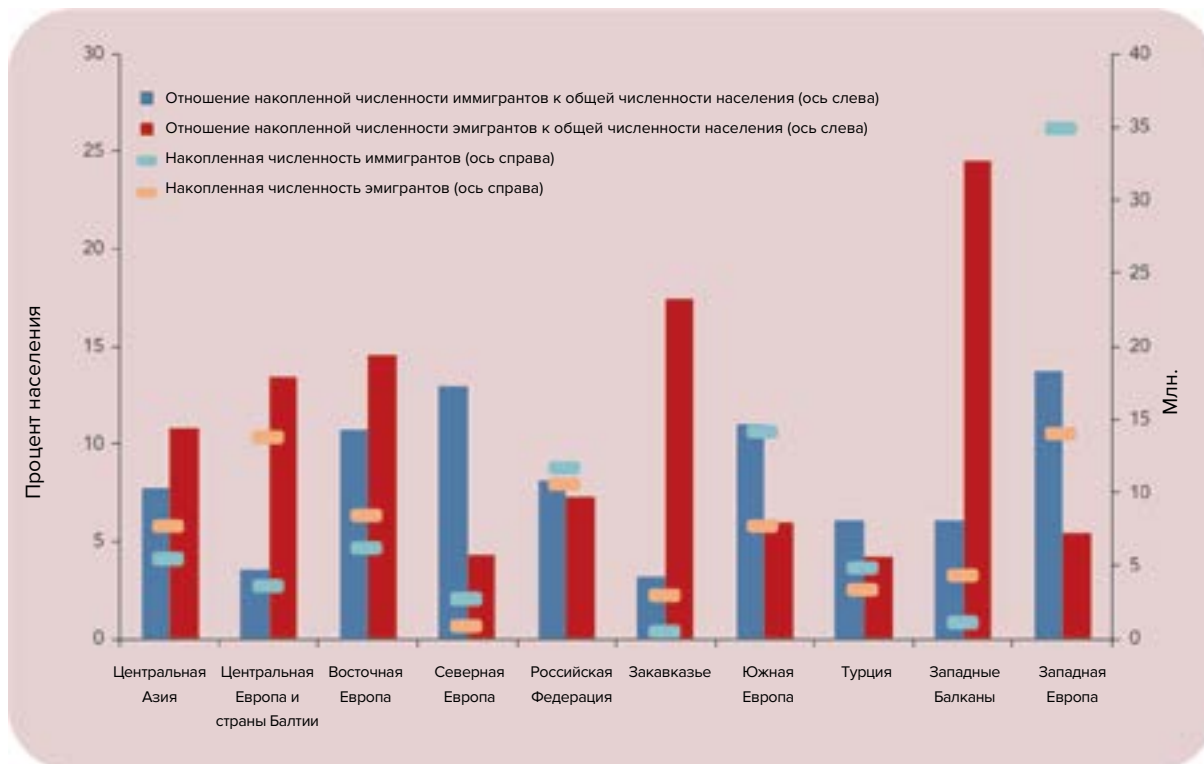
Источник: ДЭСВ ООН 2017, 2019.

КАРТА 2.2 Соотношение эмигрантов и коренного населения по странам



Источник: ДэСВ ООН 2017, 2019.

РИСУНОК 2.1 Доля населения и число международных мигрантов в Европе и Центральной Азии по субрегионам, 2017



Источник: ДэСВ ООН А 2017; Всемирный банк 2017.

каждого региона колеблется от 900 000 в Северной Европе до 14 миллионов в Западной Европе. Такой широкий разброс показателей отчасти свидетельствует о различиях в численности населения стран региона, тогда как доли эмигрантов в обоих регионах одинаковы (4,3 и 5,4 процента).

Более адекватным критерием оценки является доля иммигрантов в общей численности населения. Минимальный уровень составляет 3,2 процента в Закавказье, 3,7 процента в Центральной Европе и странах Балтии и в Турции. С другой стороны спектра основными принимающими регионами являются государства с высоким уровнем доходов в Западной, Северной и Южной Европе, где на долю иммигрантов приходится 13,7, 13,0 и 11,0 процента, соответственно. Большинство мигрантов из первой группы регионов направляются в страны из второй упомянутой группы. В странах Западных Балкан и Закавказья отмечается наиболее высокий уровень эмигрантов, которые составляют 25 и 18 процентов, соответственно, за которыми следуют страны Восточной Европы (15 процентов), Центральной Европы и стран Балтии (13 процентов).

Следующая важная тенденция в области миграции – это накопленная численность внутрирегиональных мигрантов, на долю которых приходится примерно треть мировой накопленной численности мигрантов и еще большая доля в ЕЦА (рисунок 2.2). Несмотря на снижение транспортных и коммуникационных издержек, большинство мигрантов все еще предпочитают переезжать в соседние или близлежащие страны. Географическая близость, языковое и культурное сходство наряду с режимом предпочтений принимающих стран в отношении мигрантов из соседних государств усиливают такие тенденции. Режим предпочтений в отношении региональных мигрантов, в том числе беспрепятственная мобильность, предоставляемая жителям стран-членов Европейского союза, представляет особую важность для региона ЕЦА. В результате примерно 80 процентов эмигрантов из стран региона направляются в другие страны ЕЦА. Эта доля намного больше, чем в других регионах мира.

ТАБЛИЦА 2.1 Накопленная численность иммигрантов и эмигрантов в Европе и Центральной Азии, по странам (в процентном отношении к численности населения), 2017

	Накопленная численность иммигрантов (млн чел)	Отношение накопленной численности иммигрантов к общей численности населения (%) I	Накопленная численность эмигрантов (млн чел)	Отношение накопленной численности эмигрантов к общей численности населения (%)	Доля иммигрантов из пяти крупнейших стран-доноров (%)	Доля иммигрантов в пяти крупнейших принимающих стран (%)
<i>Центральная Азия</i>	5.4	7.6	7.7	10.9	92.7	92.5
Казахстан	3.6	19.8	4.1	22.5	93.5	95.8
Киргизская Республика	0.2	3.1	0.8	12.3	86.1	94.9
Таджикистан	0.3	3.1	0.6	6.5	97.0	95.6
Туркменистан	0.2	3.3	0.2	4.2	92.9	92.7
Узбекистан	1.1	3.4	2.0	6.2	97.1	90.5
<i>Центральная Европа и страны Балтии</i>	3.6	3.5	13.8	13.4	52.0	62.7
Болгария	0.2	2.1	1.3	18.2	46.6	73.5
Хорватия	0.5	12.9	0.9	21.9	94.6	78.4

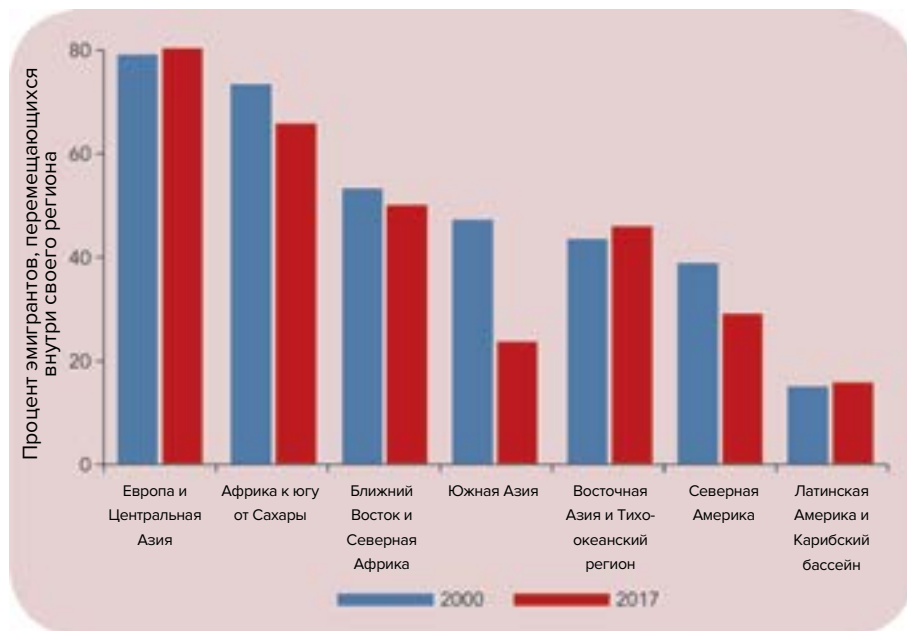
	Накопленная численность иммигрантов (млн чел)	Отношение накопленной численности иммигрантов к общей численности населения (%) I	Накопленная численность эмигрантов (млн чел)	Отношение накопленной численности эмигрантов к общей численности населения (%)	Доля иммигрантов из пяти крупнейших стран-доноров (%)	Доля иммигрантов в пяти крупнейших принимающих стран (%)
Чехия	0.4	4.1	1.0	9.0	74.5	85.8
Эстония	0.2	14.6	0.2	15.1	91.6	72.4
Венгрия	0.5	5.0	0.6	6.5	73.0	67.4
Латвия	0.3	13.2	0.4	19.1	91.2	71.7
Литва	0.1	4.4	0.6	20.9	86.2	62.9
Польша	0.6	1.7	4.7	12.4	72.8	76.8
Румыния	0.4	1.8	3.6	18.2	75.8	76.1
Словакия	0.2	3.4	0.4	6.5	74.7	73.1
Словения	0.2	10.6	0.1	6.9	86.6	70.2
<i>Восточная Европа</i>	5.7	9.9	8.4	14.6	89.1	72.4
Беларусь	1.1	11.4	1.5	15.7	93.3	82.3
Молдова	0.1	3.3	1.0	24.0	96.2	83.2
Украина	4.5	10.2	5.9	13.4	91.5	75.7
<i>Северная Европа</i>	2.5	11.9	0.9	4.3	26.0	57.3
Дания	0.6	10.7	0.3	4.4	27.9	62.4
Финляндия	0.3	6.2	0.3	5.3	45.3	74.7
Швеция	1.6	16.1	0.3	3.5	34.3	59.3
<i>Российская Федерация и Закавказье</i>	11.6	8.0	10.6	7.3	73.2	78.5
Румыния	0.2	5.7	1.0	32.3	94.7	87.6
Азербайджан	0.3	2.6	1.2	11.7	95.2	87.4
Грузия	0.1	1.9	0.8	20.9	91.7	82.1
<i>Южная Европа</i>	14.1	11.0	7.7	6.0	34.5	55.2
Кипр	0.2	15.9	0.2	13.9	56.5	85.5
Греция	1.2	11.5	0.9	8.8	61.4	69.2
Италия	5.9	9.7	3.0	5.0	40.5	57.5
Мальта	0.1	9.9	0.1	24.0	55.4	95.2
Португалия	0.9	8.3	2.2	21.7	60.7	65.4
Испания	5.9	12.7	1.3	2.8	41.2	57.0
<i>Турция и Западные Балканы</i>	4.8	5.9	3.4	4.2	84.8	80.3
Албания	1.1	6.1	4.4	24.5	92.1	53.8
Албания	0.1	1.6	1.1	39.8	98.8	93.5
Босния и Герцеговина	0.1	1.1	1.7	49.5	95.2	75.6
Косово	—	—	—	—	—	—
Республика Северная Македония	0.1	6.2	0.5	25.7	97.2	77.0
Черногория	0.1	11.2	0.1	21.9	76.1	72.9
Сербия	—	—	—	—	—	—
<i>Западная Европа</i>	34.6	13.4	14.0	5.4	28.0	46.3
Австрия	1.7	18.8	0.6	6.6	56.6	71.8
Бельгия	1.2	10.3	0.6	4.9	54.4	61.2
Франция	7.9	12.1	1.9	2.9	49.4	45.3
Германия	12.0	14.6	4.2	5.1	52.3	45.1
Ирландия	0.8	17.0	0.8	16.7	63.7	87.9
Люксембург	0.3	44.5	0.1	10.5	74.9	77.5
Нидерланды	2.0	11.8	1.0	5.9	41.7	59.4
Великобритания	8.7	13.0	4.8	7.2	33.9	69.1

Источник: ДЭСВ ООН 2017, 2019; Всемирный банк 2017.

Примечание: нет данных. Отдельные данные об иммиграции и эмиграции в Сербии и Косово отсутствуют в ДЭСВ ООН (2017) - основном источнике

РИСУНОК 2.2

Доля эмигрантов, перемещающихся внутри региона, по регионам мира 2000 и 2017 гг.



Источник: ДЭСВ ООН 2017.

Миграция внутри ЕЦА сосредоточена в определенных субрегионах, что обусловлено географической близостью, экономической схожестью и историческими связями (таблица 2.2). В ЕЦА направляются 86,8 млн иммигрантов, при этом из ЕЦА в другие страны уезжает примерно 74,5 миллиона эмигрантов. Из общей численности мигрантов примерно 60 миллионов — это мигранты внутри региона ЕЦА, 26,9 миллионов переместились из других регионов в страны ЕЦА, а 14,6 миллиона переехали из ЕЦА в другие регионы. На долю 26,9 миллиона иммигрантов из стран за пределами ЕЦА приходится менее 3 процентов из примерно 900 миллионов жителей ЕЦА. На долю чистых мигрантов, численность которых составляет 12,3 млн человек в ЕЦА, приходится лишь около 1,3 процента общей численности населения региона.

В страны с высоким уровнем доходов (преимущественно входящие в ЕС) в Западной, Южной и Северной Европе направляется наибольший поток иммигрантов. Из 54,3 млн иммигрантов более половины (31,3 миллиона) приезжают из стран ЕЦА; остальные приезжают из других стран мира. Наиболее важными странами-донорами являются государства Африки к югу от Сахары, страны Ближнего Востока и Северной Африки, а также страны Латинской Америки и Карибского бассейна. Страны Восточной Европы и Закавказья, не входящие в ЕС (в основном страны бывшего Советского Союза), — второй по размеру принимающий субрегион, в который приезжает 17,9 млн мигрантов. Две трети этих мигрантов приезжают из тех же стран. До распада Советского Союза большая доля мигрантов перемещалась в границах этого государства, а с появлением новых государственных границ такие мигранты приобрели статус международных. Другие же в силу экономических, политических и культурных связей направились в соседние страны.

Среди регионов-доноров аналогичный уровень концентрации отмечается в менее крупных странах и в странах с более низким уровнем доходов. Страны Центральной Европы и Балтии, недавно вступившие в ЕС, являются одним из наиболее важных источников миграции, на долю которых приходится 13,7 млн эмигрантов. Из них около 70 процентов переместились в страны ЕС с высоким уровнем доходов, воспользовавшись правом свободного перемещения рабочей силы, что является одним из преимуществ членства в ЕС. Страны Центральной Азии также являются донорами мигрантов – особенно по сравнению с общей численностью населения этих стран. Большинство из них уехали в Россию или другие бывшие республики Советского Союза. Многие эмигранты переезжают из Турции и Западных Балкан (из Албании и бывших республик Югославии) в такие страны ЕС с высоким уровнем доходов, как Германия, Австрия и Нидерланды.

ТАБЛИЦА 2.2 Миграция внутри Европы и Центральной Азии, по субрегионам, 2017 г. (в млн)

Регион-донор	Принимающий регион						
	Западная, Южная и Северная Европа	Члены ЕС в Европе и Балтии	Российская Федерация, Закавказье и Восточная Европа	Центральная Азия	Западные Балканы и Турция	Остальные страны мира	Все принимающие страны
Западная, Южная и Северная Европа	12.2	0.6	0.2	0.2	0.6	9.6	23.4
Члены ЕС в Европе и Балтии	9.7	0.7	0.4	0.0	0.9	2.0	13.7
Российская Федерация, Закавказье и Восточная Европа (не входящие в ЕС)	3.0	1.3	11.5	4.4	0.1	1.7	22.0
Центральная Азия	1.3	0.0	5.6	0.5	0.0	0.2	7.6
Западные Балканы и Турция	5.2	0.7	0.0	0.0	0.7	1.1	7.8
Остальные страны мира	23.0	0.3	0.2	0.0	3.4		
Все страны-доноры	54.3	3.6	17.9	5.3	5.8		

Источник: ДЭСВ ООН 2017, 2019; Всемирный банк 2017.

За последнее десятилетие такой поток мигрантов замедлился, однако накопленная численность мигрантов остается высокой. За этот период Турция стала основной принимающей страной. Это связано с притоком почти 4 млн беженцев, покинувших охваченную гражданской войной Сирию. Их численность не нашла полного отражения в таблице 2.2, поскольку статистика миграции Отдела ООН по народонаселению не учитывает сирийских беженцев во всем мире (см. Приложение 2А, содержащее данные о миграции).

Глобальные потоки миграции направляются через небольшое число коридоров (Всемирный банк, 2018). Так, на долю 300 из более чем 40 000 возможных коридоров приходится более чем 75 процентов совокупной численности мигрантов.

В регионе ЕЦА отмечается такая же концентрация (таблица 2.3). Миграция внутри бывших советских республик по-прежнему определяет характер миграции внутри ЕЦА, при этом наибольший поток мигрантов перемещается через коридоры между Россией и Украиной и между Россией и Казахстаном. Кроме того, этнические немцы переезжают из России и Казахстана в Германию, пользуясь преимуществами иммиграционного законодательства Германии и предоставляемыми им преференциями. С 2000 года после вступления Польши и Румынии в ЕС и появления коридора между Польшей - Германией и Румынией - Италией сформировалась новая тенденция.

На долю мигрантов из небольшого числа стран-доноров приходится наибольший поток мигрантов в большинство субрегионов (таблица 2.4). На долю пяти стран-доноров приходится более половины всей численности мигрантов в каждом субрегионе ЕЦА, за исключением стран с высоким уровнем доходов в Западной, Южной и Северной Европе, куда мигранты отправляются из большего числа стран; при этом на долю пяти основных стран-доноров приходится 26-35 процентов мигрантов. В Центральной Азии, например, почти 93 процента мигрантов приезжают лишь из пяти стран.

ТАБЛИЦА 2.3 Крупнейшие миграционные коридоры в Европе и Центральной Азии, 2000 и 2017 гг. (млн мигрантов)

2000			2017		
Страна-донор	Принимающая страна	Накопленная численность	Регион-донор	Принимающий регион	Накопленная численность
Российская Федерация	Украина	3.7	Российская Федерация	Украина	3.3
Украина	Российская Федерация	3.5	Украина	Российская Федерация	3.3
Казахстан	Российская Федерация	2.6	Казахстан	Российская Федерация	2.6
Российская Федерация	Казахстан	2.0	Российская Федерация	Казахстан	2.4
Турция	Германия	1.6	Польша	Узбекистан	1.9
Российская Федерация	Узбекистан	1.1	Турция	Узбекистан	1.7
Беларусь	Российская Федерация	0.9	Узбекистан	Российская Федерация	1.1
Узбекистан	Российская Федерация	0.9	Российская Федерация	Узбекистан	1.1
Российская Федерация	Германия	0.9	Румыния	Италия	1.0
Азербайджан	Российская Федерация	0.8	Казахстан	Германия	1.0

Источник: ДЭСВ ООН 2017, 2019; Всемирный банк 2017.

ТАБЛИЦА 2.4 Концентрация иммигрантов в Европе и Центральной Азии, по субрегионам (% от общей численности иммигрантов), 2017 г.

Субрегион	Крупнейшие страны-доноры	5 крупнейших стран-доноров	10 крупнейших стран-доноров	20 крупнейших стран-доноров
Западная Европа	9.1	28.0	44.8	62.9
Южная Европа	12.5	34.5	49.2	67.9
Северная Европа	6.8	26.0	42.2	62.6
Центральная Европа и страны Балтии	14.1	52.0	70.4	86.6
Российская Федерация	28.1	73.2	93.2	99.1
Закавказье	31.6	89.1	97.0	99.7
Восточная Европа	70.4	89.1	96.5	99.4
Центральная Азия	69.4	92.7	97.3	99.8
Турция	37.3	84.8	94.7	98.6
Западные Балканы	68.3	92.1	94.6	97.8

Источник: ДЭСВ ООН 2017, 2019; Всемирный банк 2017.

Такая же тенденция отмечается на уровне стран (см. таблицу 2.1). За исключением небольшого числа стран с высоким уровнем доходов, таких как Дания, Швеция и Великобритания, на долю мигрантов из пяти стран-доноров приходится более половины всей численности иммигрантов во всех странах ЕЦА. Эта доля достигает 90 процентов в каждой стране Балканского полуострова и в бывших советских республиках.

Аналогичная степень концентрации отмечается в странах, принимающих мигрантов из ЕЦА (таблица 2.5). Большинство эмигрантов из всех стран ЕЦА, кроме стран с высоким уровнем доходов в Западной, Южной и Северной Европе, выбирают небольшое число стран для миграции. В пять принимающих стран направляются две трети всех эмигрантов из числа стран, недавно вступивших в ЕС в Центральной Европе, и Балканского полуострова. Степень концентрации принимающих стран еще выше на уровне стран. Как показано в таблице 2.1, более 75 процентов эмигрантов из большинства стран ЕЦА направляются в пять или менее стран.

Иммигранты также сосредоточены в нескольких принимающих странах. Такая концентрация наиболее заметна в отношении высококвалифицированных работников, которые, как правило, направляются в те места, где отдача от производительности и побочные эффекты агломерации наиболее высоки (такие как Кремниевая долина для специалистов в области технологий или Лондон для специалистов в области финансов). В отличие от них, потоки беженцев, как правило, сосредоточены в приграничных районах соседних стран, как минимум, изначально, а затем постепенно смещаются в сторону крупнейших городских территорий (Всемирный банк, 2018). Остальная часть этой главы посвящена экономическим и политическим аспектам концентрации мигрантов, которые представляют важность как для стран-доноров, так и для принимающих стран.

Факторы, формирующие потоки миграции

Миграция – как и товары, капитал и даже технологии, перемещаемые через государственные границы, – подвержена влиянию факторов «принуждения» и «притяжения». Эмпирические данные позволяют выявить ряд общих факторов, формирующих тенденции в области миграции.

Потенциальные мигранты взвешивают экономические, социальные и персональные издержки и выгоды, влияющие на их решения о целесообразности отъезда и выборе страны. Они меняют место жительства и низкооплачиваемый труд на более высокооплачиваемую работу и переезжают на те рынки труда, где уже существуют или в будущем возникнут возможности для трудоустройства.

Что касается издержек, то наиболее важными факторами, влияющими на мобильность, являются географическая и культурная близость. Географические расстояния сопряжены с высокими транспортными издержками, поэтому большинство низкоквалифицированных работников, испытывающих бюджетные ограничения, направляются в соседние страны или остаются внутри того же региона. Культурная адаптация и переезд на новое место требуют затрат, поэтому большое значение в формировании потоков миграции имеют сложившиеся общественные и личные связи. Национальные диаспоры помогают мигрантам найти работу, обрести новые общественные связи и преодолеть юридические преграды. Кроме того, важную роль играет нормативная среда – режим преференций в отношении отдельных групп людей, жесткий пограничный контроль, доступ к системе здравоохранения, социальным пособиям и образовательным программам. Вступление в Европейский союз стало решающим фактором, определившим масштаб и распределение потоков миграции внутри ЕЦА из центрально-европейских стран и государств Балтии.

ТАБЛИЦА 2.5 Концентрация эмигрантов в Европе и Центральной Азии по субрегионам (% общей численности эмигрантов), 2017 г.

Субрегион	Крупнейшие принимающие страны	5 крупнейших принимающих стран	10 крупнейших принимающих стран	20 крупнейших принимающих стран
Западная Европа	13.3	46.3	69.8	88.0
Южная Европа	18.3	55.2	78.6	93.1
Северная Европа	22.4	57.3	79.6	93.2
Центральная Европа и страны Балтии	27.2	62.7	77.8	92.5
Российская Федерация	31.1	78.5	88.3	95.0
Закавказье	59.3	81.8	91.0	97.3
Восточная Европа	51.6	72.4	86.2	96.4
Центральная Азия	64.8	92.5	96.6	98.9
Турция	48.6	80.3	89.2	97.4
Западные Балканы	13.6	53.8	82.0	97.5

Многие меры внутренней политики и факторы, напрямую не связанные с миграционной политикой, также могут играть роль факторов «принуждения». Люди более склонны к эмиграции, если у них нет доступа к надлежащим государственным услугам, если их политические свободы и права ограничиваются или они ощущают физическую угрозу даже в отсутствие открытого гражданского конфликта.

Эти факторы также влияют на образование, навыки, а также гендерную и возрастную принадлежность мигрантов. Квалификация – важнейший показатель экономического воздействия миграции как в странах-донорах, так и в принимающих государствах. Большое разнообразие в уровне квалификации мигрантов, перемещающихся через различные миграционные коридоры, объясняется экономическими факторами. Высококвалифицированные мигранты преимущественно переезжают в страны с более высоким уровнем доходов, с либеральной политикой и выборочным подходом к мигрантам на основе квалификации, а также с более высокой отдачей на вложенный человеческий капитал. Таким мигрантам легче преодолевать географические расстояния, языковые и законодательные барьеры, что дает им возможность расширять географию стран для эмиграции. Нормативная среда, использование английского языка как официального и наличие либерального рынка труда – вот некоторые из основных причин, по которым Великобритания, например, привлекает более высококвалифицированных иммигрантов, чем другие страны Европы, а на долю США приходится треть всех мигрантов с высшим образованием.

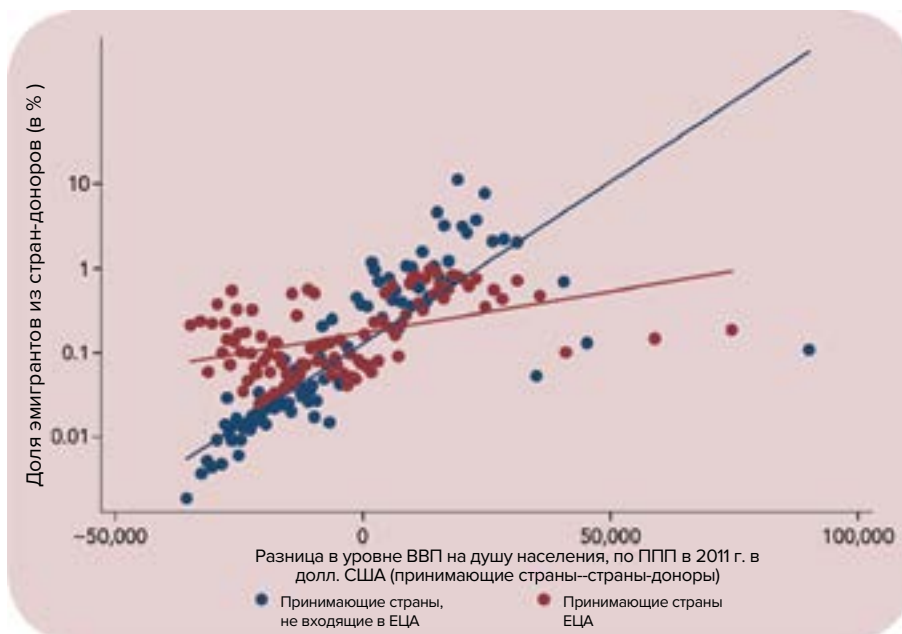
Различия в уровне доходов и занятости

Различия в уровне доходов – основной фактор, влияющий на характер двусторонних потоков миграции (Всемирный банк, 2018; Gould 2018). На рисунке 2.3 показана тесная корреляция между различиями по уровню доходов между парами стран и долей эмигрантов из каждой страны-донора в каждую принимающую страну. Наклон синей кривой указывает на то, что рост среднегодового показателя ВВП на душу населения на 2000 долларов США в принимающей стране приводит к 10-процентному росту ее привлекательности для эмиграции. Между тем миграция между странами ЕЦА в значительно меньшей степени обусловлена различиями в уровне доходов; так, при аналогичной разнице в уровне доходов вероятность эмиграции возрастает лишь на 4 процента. Такая разница свидетельствует о важности других факторов, таких как преимущества беспрепятственного перемещения рабочей силы внутри стран Европейского союза или исторические и политические связи внутри стран ЕЦА.

Различия в доходах лишь отчасти объясняют мотивацию мигрантов, обусловленную ситуацией на рынке труда. Не менее важную роль играют различия в уровне занятости и возможностях трудоустройства (рисунок 2.4). Потоки миграции внутри региона ЕЦА чувствительны к возможностям трудоустройства, которые измеряются в виде отношения занятых к общей численности населения в принимающих странах.

РИСУНОК 2.3

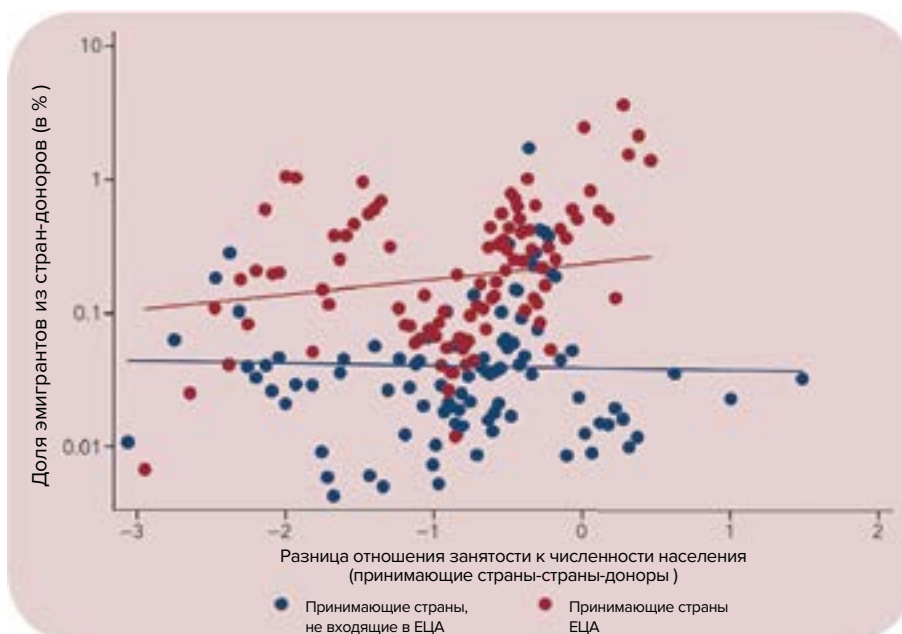
Корреляция между долей эмигрантов из стран-доноров в Европе и Центральной Азии и разницей в уровне доходов между странами-донорами и принимающими странами, 2017 г.



Источник: ДЭСВ ООН 2017. Данные о занятости - из Открытого банка знаний Всемирного банка. Примечание: каждый пункт – это среднее значение 100 одинаковых по размеру сгруппированных пар стран.

РИСУНОК 2.4

Корреляция между долей эмигрантов из стран-доноров в Европе и Центральной Азии и различиями в уровне занятости между принимающими странами и странами-донорами, 2017 г.



Источник: ДЭСВ ООН 2017. Данные о занятости - из Открытого банка знаний Всемирного банка. Примечание: каждый пункт – это среднее значение 100 одинаковых по размеру сгруппированных пар стран.

Демографические факторы

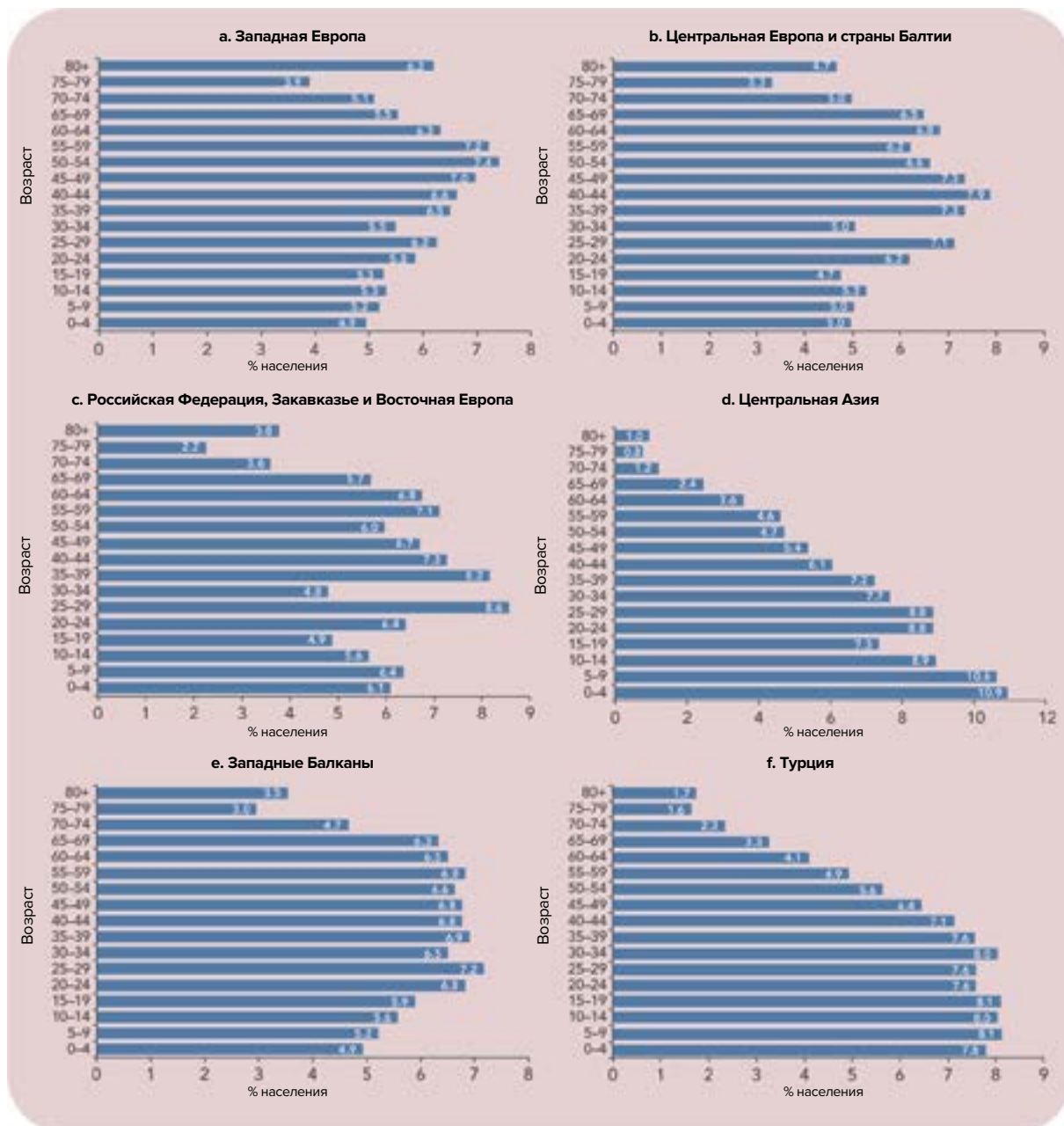
Демографические силы – второй по важности фактор, формирующий тенденции в области глобальной миграции. Они представляют особую важность для Европы. Население почти всех стран в регионе ЕЦА быстро стареет; типичная возрастная пирамида практически исчезла. Население в возрасте от 35 до 55 лет составляет наибольшую группу населения в каждом субрегионе, кроме Центральной Азии и Турции (рисунок 2.5).¹ Продолжительность жизни населения увеличилась, а доля детей в общей численности населения быстро сокращается по мере снижения рождаемости. В результате численность населения старше 65 лет быстро растет, а численность рабочей силы стремительно сокращается. Растущие требования к системе социального обеспечения уже вызывают озабоченность, а нагрузка на систему государственных финансов будет только возрастать.

В течение следующих нескольких десятилетий тенденции в области миграции будут формироваться под влиянием демографической структуры населения в странах ЕЦА и соответствующей динамики на рынке труда. Подавляющее большинство мигрантов – люди трудоспособного возраста, поскольку основной причиной миграции для них является возможность трудоустройства. В принимающих странах Западной, Южной и Северной Европы с высоким уровнем доходов, население быстро стареет, численность работоспособного населения и рынок труда поддерживаются за счет мигрантов. На рисунке 2.6 представлено распределение иммигрантов по возрасту и (взвешенное) распределение по возрасту населения принимающих стран Западной Европы. Как показано на рисунке, большинство иммигрантов – это люди в возрасте 25-54 лет, тогда как население в принимающих странах значительно старше.

Текущие демографические характеристики позволяют объяснить последние тенденции в области миграции. Быстрое старение населения в странах ЕЦА, которое будет происходить на протяжении жизни двух следующих поколений, представляет еще большую важность для разработки государственной политики. На рисунке 2.7 показана доля населения старше 65, которая в настоящее время составляет около 20 процентов населения Западной, Северной и Южной Европы; в Центральной Европе и странах Балтии она составляет 17 процентов, а в других субрегионах ЕЦА – 14 процентов. Их доли ниже в Турции (8 процентов) и в Центральной Азии (5 процентов). Доля населения старше 65 лет в большинстве субрегионов ЕЦА существенно выше, чем в среднем в мире (7 процентов), и эта тенденция является еще более важной. Согласно наиболее последним данным Отдела ООН по народонаселению, к 2040 году доля населения старше 65 лет в Западной Европе достигнет 28 процентов, а в Центральной и Восточной Европе – 25 процентов. В Турции она составит почти 20 процентов, а в Центральной Азии – удвоится до 10 процентов. На протяжении жизни следующего поколения, т.е. к 2070 году, доля населения старше 65 лет стабилизируется на уровне примерно 25-35 процентов в ЕЦА, за исключением Центральной Азии.

¹ Даже страны Центральной Азии и Турция, для которых характерна более традиционная возрастная структура, лишь на два поколения отстают от демографических преобразований, при которых отмечается снижение рождаемости и старение населения.

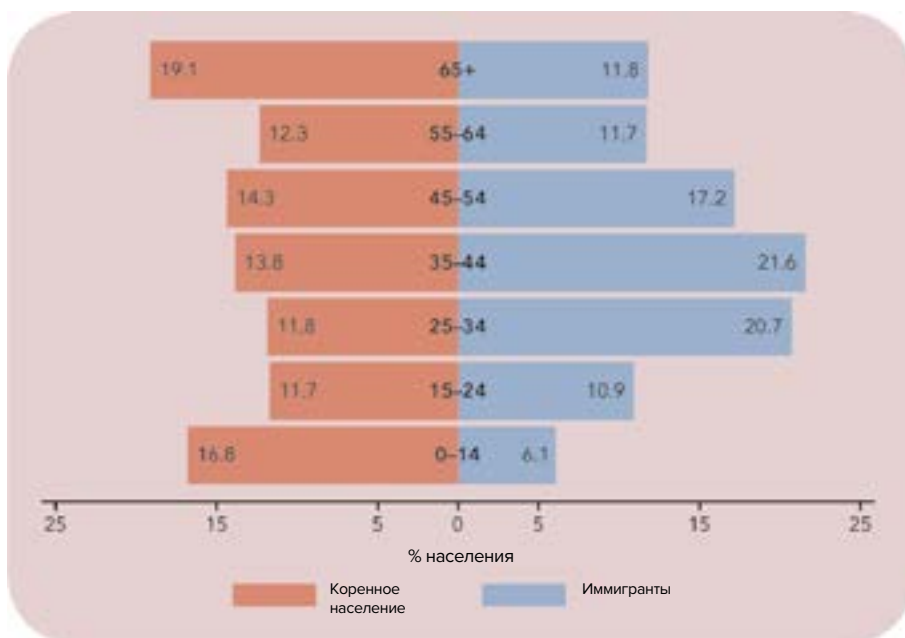
РИСУНОК 2.5 Прогноз распределения населения Европы и Центральной Азии по возрасту в 2020 г. по субрегионам



Источник: Данные Всемирного банка.

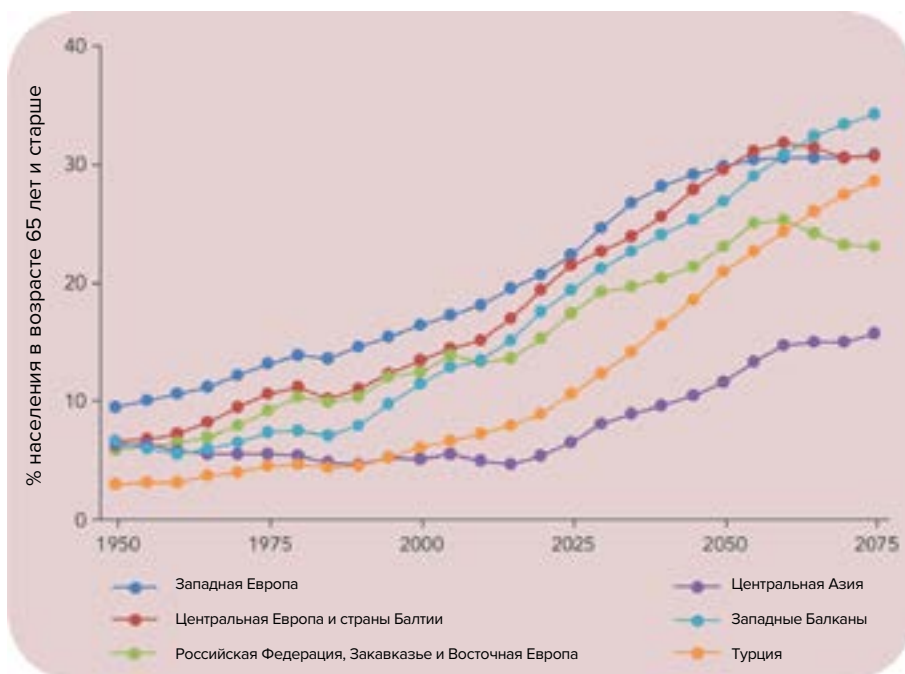
Быстрое старение населения оказывает серьезное воздействие на рынки труда. Несмотря на то что доля населения в возрасте от 20 до 65 лет в общей численности населения (приблизительный показатель численности потенциальной рабочей силы) в большинстве стран постепенно повышается (рисунок 2.8), это

РИСУНОК 2.6
Распределение населения по возрасту между иммигрантами и коренным населением в принимающих странах Западной Европы, 2017 г.



Источник: ДЭСВ ООН 2019.

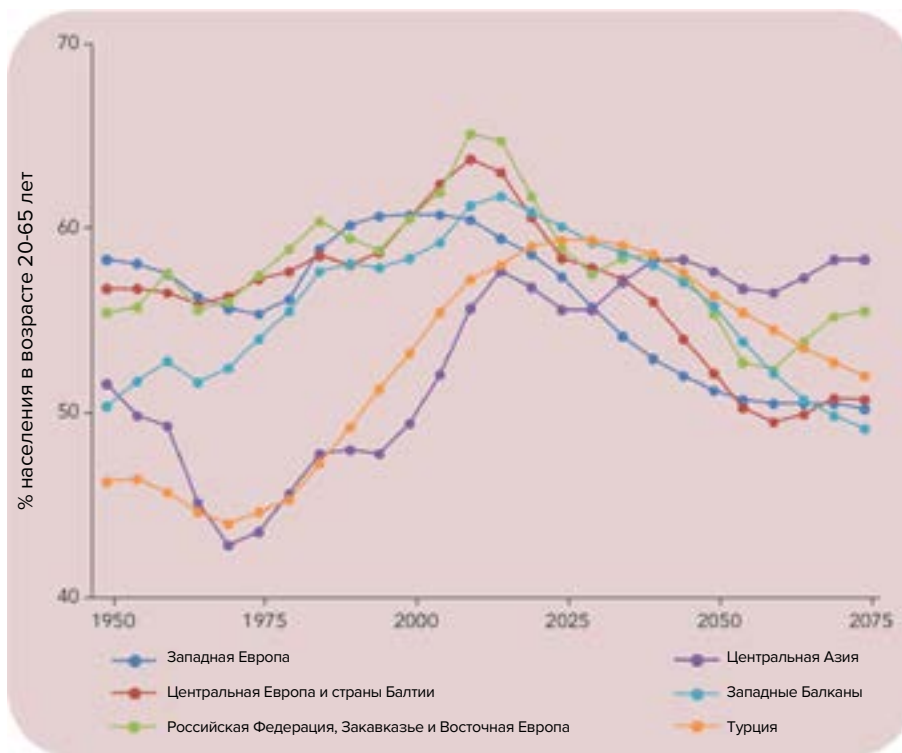
РИСУНОК 2.7
Фактические и прогнозные доли населения в возрасте 65 лет и старше в Европе и Центральной Азии по субрегионам, 1950-2075 гг.



Источник: ДЭСВ ООН 2019.

происходит лишь в силу сокращения доли детей. К 2020 году численность рабочей силы достигнет максимального значения почти во всех странах региона и составит 60-65 процентов. По мере старения населения численность рабочей

РИСУНОК 2.8
Фактические и прогнозные доли населения работоспособного возраста (20-65 лет) в Европе и Центральной Азии по субрегионам, 1950-2075 гг.



Источник: ДЭСВ ООН 2019.

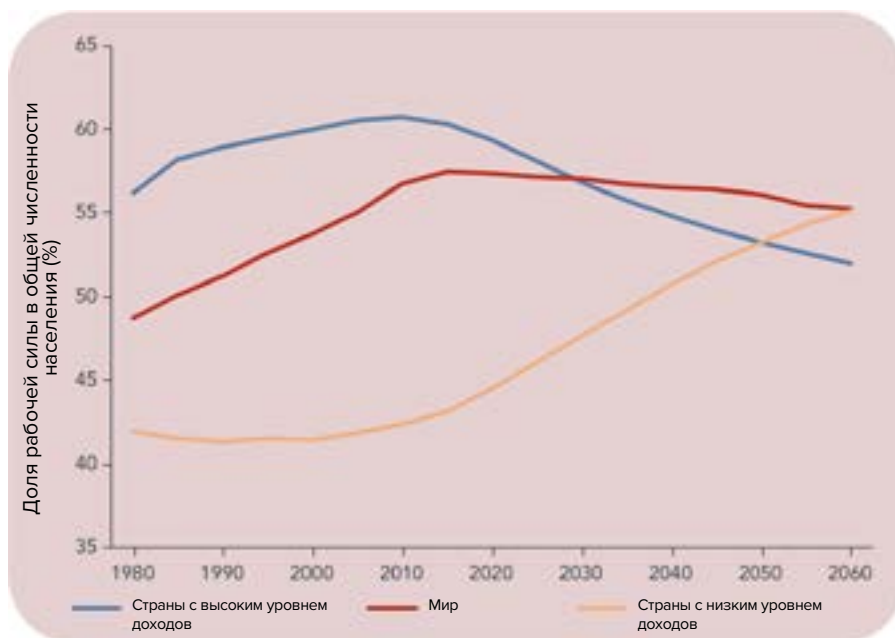
силы начнет сокращаться, достигнув 55-58 процентов в 2040 году и 50-55 процентов в 2075 году. Такое сокращение окажет влияние на все аспекты экономики в каждой стране ЕЦА.

Во многих регионах мира, таких как Северная и Южная Америка и Восточная Азия, между странами отмечаются большие различия по уровню демографического и экономического развития. Такие различия создают возможности для региональной миграции и позволяют сократить возрастные различия в распределении населения и разницу в уровне доходов. Так, например, за последние два десятилетия поток миграции между Мексикой и США – наиболее значительный коридор для миграции рабочей силы в мире – усилился за счет пропорционального роста численности молодежи в Мексике, которая испытывает недостаточный уровень занятости. Аналогичным образом, Филиппины – страна-донор для многих экономических мигрантов, направляющихся в другие страны региона, такие как Сингапур и Малайзия, а также в богатые нефтью страны Ближнего Востока.

В ЕЦА практически отсутствует такой вид демографических различий, поскольку страны-доноры и принимающие страны находятся на одинаковом этапе демографических изменений. В регионе нет стран с «молодым» населением, которые могли бы экспортировать трудоспособную рабочую силу в страны со «старым» населением.

Поскольку распределение населения по возрасту между странами ЕЦА относительно единообразно, то в будущем этим странам необходимо будет привлекать рабочую силу из других регионов мира. На рисунке 2.9 показана доля трудоспособного населения в общей численности стран ОЭСР с высоким уровнем доходов и стран с низким уровнем доходов (в основном страны Африки к югу от Сахары и государства Восточной Азии). На рисунке показано, что численность трудоспособного населения в странах с высоким уровнем доходов начала поступательно сокращаться в 2010 году и продолжит снижаться в течение следующих пятидесяти лет. Между тем в странах с низким уровнем доходов проживает население молодого возраста, уровень рождаемости снижается, а численность пожилого населения невелика. В результате численность трудоспособного населения в этих странах будет постепенно возрастать в течение того же периода. Такие отличия приведут к тому, что распределение населения мира по возрасту окажется удивительно стабильным (оранжевая кривая на рисунок 2.9). Иными словами, в мире будет достаточно работников, но они не всегда будут находиться на требуемом рынке труда. Миграция из стран с низким уровнем доходов и более молодым населением в страны с более высоким уровнем доходов и стареющим населением не может решить структурных экономических проблем, с которыми сталкиваются оба региона. Однако такая ситуация создаст окно возможностей – примерно в течение трех десятилетий – чтобы решить вопросы, связанные со старением населения и безработицей среди молодежи.

РИСУНОК 2.9
Доля населения трудоспособного возраста в общей численности населения в странах с высоким и низким уровнем доходов и в мире, 1980-2060 г.



Источник: ДЭСВ ООН 2019.

Воздействие миграции

Последние десятилетия были отмечены кардинальной трансформацией глобального экономического ландшафта, обусловленной стремительным технологическим прогрессом, увеличением международной торговли и масштабной миграцией людей из более бедных стран в более богатые. На фоне вызванных этим изменений тенденций развития неравенства в сфере занятости и заработной платы развернулись сильно политизированные дискуссии о достоинствах глобализации и открытых рынков, в ходе которых иммигрантов зачастую винят во многих экономических проблемах, возникающих в странах-донорах и странах, принимающих мигрантов. В принимающих странах мигрантов обвиняют в том, что из-за них растет безработица и сокращаются зарплаты. В странах-донорах их считают виновниками «утечки мозгов».

Выгоды от миграции для принимающих стран

В обширном пласте литературы демонстрируются многочисленные выгоды от миграции для стран, принимающих мигрантов, включая повышение производительности труда, внедрение инноваций, экономический рост, сокращение бедности, а также ликвидацию дефицита рабочей силы на рынке труда (Peri and Sparber 2009; Национальная академия наук, инженерии и медицины, 2017). Реализация этих выгод требует, чтобы рынки труда в принимающих странах обладали определенными характеристиками. Во-первых, для того чтобы мигранты удовлетворяли требованиям рынка труда, необходимо отбирать лиц, обладающих надлежащими характеристиками человеческого капитала. Первоначальный уровень человеческого капитала мигрантов не решает всех проблем; их окончательный вклад будет зависеть от степени, в какой они будут продолжать инвестировать в развитие своих знаний, умений и навыков с учетом специфики страны, где они живут, и предприятия, на котором работают: от изучения языка до профессионально-технической подготовки и принятия норм общественного поведения.

Во-вторых, мигранты должны обладать законными, относительно надежно защищенными правами и иметь оформленные трудовые контракты. Кроме того, по возможности должен быть четко определен путь мигрантов к получению права на постоянное проживание - в зависимости от профессии и сектора занятости. Только при таких условиях произойдет их надлежащая экономическая и социальная интеграция.

В-третьих, отдача от инвестиций в детей мигрантов и интеграцию мигрантов высока. Семьи иммигрантов могут помочь странам-реципиентам в решении части стоящих перед ними демографических проблем, но только при условии проведения надлежащей образовательной и социальной политики (Всемирный банк, 2018).

Краткосрочное воздействие миграции на рынок труда

Вопросы кратковременного воздействия миграции на рынки труда исследуются в обширном массиве литературы. Окончательного консенсуса в этих исследованиях пока не достигнуто, но из них вытекают три упрощенных факта.

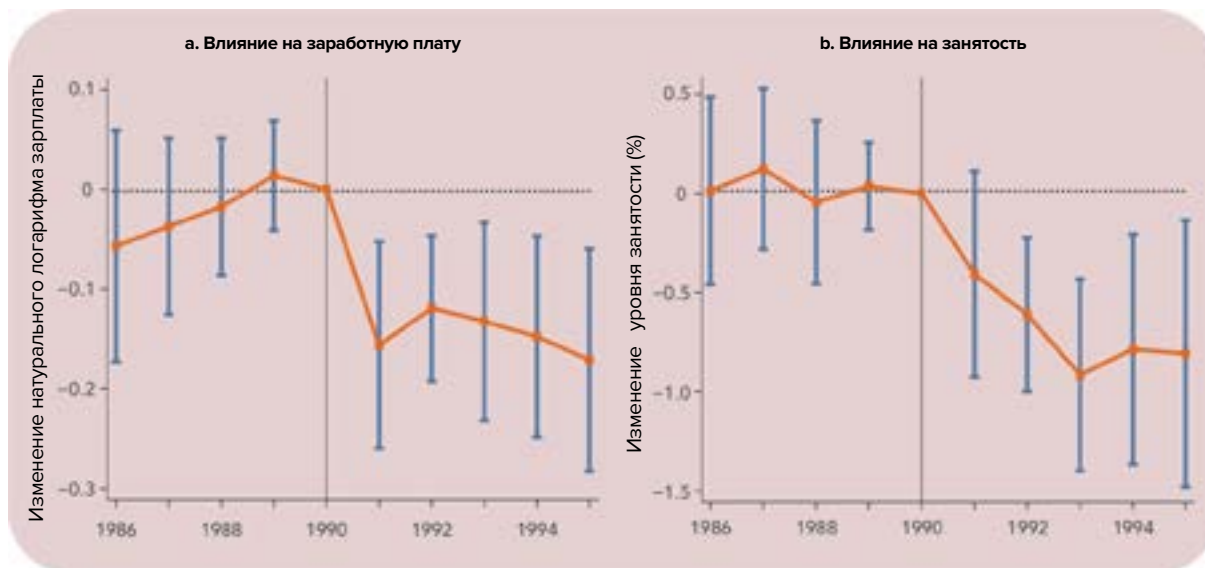
Во-первых, в принимающих странах иммиграция приводит к существенным эффектам вытеснения работников, прямо конкурирующих с трудовыми мигрантами. Как правило, это относительно пожилые люди с низкой квалификацией, у которых мало возможностей и которые уже сталкиваются с трудностями на рынке труда. Во-вторых, работники, не конкурирующие напрямую с иммигрантами, часто получают немалую выгоду. Навыки этих работников обычно являются дополнительными, смежными по отношению к навыкам мигрантов, и с появлением последних отдача для человеческого капитала существующих работников увеличивается. В-третьих, влияние иммиграции на средний уровень заработной платы, как правило, оказывается небольшим по сравнению с эффектами влияния на занятость и вытеснения работников. Этому способствуют такие факторы, как гибкость рынка труда и легкость перемещения работников между рынками труда внутри принимающей страны.

В целом, выгоды от миграции обычно носят более долгосрочный и рассредоточенный характер, в то время как издержки – вытеснение работников, сокращение зарплаты, потеря работы – возникают в ближайшей перспективе и сконцентрированы на определенных группах работников. Эта дихотомия служит источником политического сопротивления и враждебного отношения к мигрантам, часто наблюдаемых в принимающих странах.

Наглядным примером воздействия на уровень зарплат и вытеснение работников служит введенная после 1989 года политика, разрешившая работникам из Чехии искать работу (но без получения права на постоянное проживание) в приграничных муниципалитетах Германии, отвечающих установленным требованиям (Dustmann, Schonberg, and Stuhler, 2017). На рисунке 2.10 показаны различия в уровнях зарплат и занятости в приграничных регионах и сопоставимых регионах, удаленных от границы. К 1993 году приток чешских работников в размере, эквивалентном 1 проценту от общей численности занятых местных жителей, привел к сокращению заработной платы коренных немцев на 0,15 процента. В отличие от этого, уровень занятости среди местного населения снизился почти один к одному (на 0,93%), поскольку местные работники из этих приграничных регионов предпочитали переезжать в другие регионы страны, а не оставаться дома и конкурировать с мигрантами.

Кратковременные эффекты вытеснения работников, возникающие в результате внезапного притока мигрантов (например, беженцев), дают доказательства, противоречащие выводам многих научных работ о добровольной и экономически мотивированной миграции, в которых обычно обнаруживается незначительное влияние на среднюю заработную плату. Эти различия отражают скорость приспособления рынков труда в принимающих странах. Внезапный приток мигрантов может в течение короткого времени приводить к существенным сдвигам в определенных географических районах, секторах и профессиях в принимающих странах. Последующая корректировка рынка

РИСУНОК 2.10 Влияние притока чешских работников на уровень заработной платы и занятость немцев, 1986-1995 гг.



Источник: Dustmann, Schönberg and Stuhler, 2017.

Примечание. Оранжевые линии показывают влияние притока чешских работников на натуральный логарифм заработной платы (часть «а» рисунка) и занятость (часть «б»). Синие столбцы обозначают 95%-ый доверительный интервал. Вертикальные черные линии обозначают 1990 год – год введения политики, разрешившей въезд чешских работников в Германию

труда (перемещение большинства работников в другие регионы или отрасли), как правило, происходит столь же масштабно и быстро. В результате окончательное влияние на уровень заработной платы на этих местных рынках труда обычно оказывается небольшим.

В литературе, посвященной потокам добровольной и экономической миграции, основной акцент делается на эффектах воздействия на среднюю заработную плату в более долгосрочной перспективе, а не на влиянии на перемещение работников. Исследователи приходят к выводу, что иммиграция оказывает незначительное воздействие на уровень зарплаты большинства групп работников. В большинстве случаев общий эффект может быть даже положительным, особенно если учесть долгосрочные эффекты перелива. Однако даже если относительные эффекты воздействия на заработную плату невелики, перемещение существующих работников в результате притока иммигрантов может быть дорогостоящим, и это отчасти объясняет имеющее место сопротивление миграции. Если говорить в целом, иммиграция, по-видимому, негативно затрагивает некоторые группы работников, хотя ее общее влияние на уровень заработной платы невелико.

Воздействие, оказываемое на рынок труда притоком беженцев, аналогично воздействию, оказываемому экономическими мигрантами, хотя выталкивающие силы, действующие на эти категории - разные (врезка 2.1). Потоки беженцев образуются в результате войн, гражданских конфликтов и природных стихийных бедствий. Из-за внезапного характера этих событий количество бе-

женцев велико и непредсказуемо. В отличие от этого, экономическая миграция, как правило, происходит медленно и отличается устойчивостью. Однако общие эффекты, порождаемые в принимающих странах, в количественном выражении схожи – после того как беженцы адаптируются и начнут трудовую деятельность.

Концентрация воздействия, оказываемого миграцией, имеет большое значение. Миграционные потоки сосредоточены на определенных географических территориях, секторах и профессиях, поскольку люди перемещаются, реагируя на разницу в зарплатах, а также под действием других выталкивающих или притягивающих сил. В результате перемещения работников между рынками труда и увеличения трудовых доходов мигрантов выигрывают работодатели и потребители. Мощные экономические силы и увеличивающиеся разрывы в уровнях заработной платы привлекают новых мигрантов, что приводит к дополнительным экономическим выгодам для работодателей и потребителей. В то же время концентрация миграции ведет к сокращению зарплаток и вытеснению некоторой части существующих работников. Выгоды от миграции – для потребителей, работодателей и смежных трудовых ресурсов – как правило, реализуются в более отдаленной перспективе, и тех, кто оказывается в выигрыше, не так легко определить. А издержки – особенно для существующих замещаемых групп работников – возникают сразу же, и при этом они сконцентрированы и легко определяемы. Политическое сопротивление миграции и возникающая в результате конфронтация становятся более выраженными, если общие экономические перспективы принимающей страны ухудшаются, как это было в странах ОЭСР в период после большой рецессии.

Сравнение воздействия миграции на различные группы работников было одним из основных вопросов исследований в течение последних двух десятилетий. В исследовании по Великобритании Даустманн, Фраттини и Престон (Dustmann, Frattini, and Preston, 2012) оценивают воздействие эмиграции по всему распределению зарплат, исходя из неявного допущения, что работники с более высокой квалификацией зарабатывают больше. В работе показана связь между расположением измеренных эффектов и расположением иммигрантов в распределении заработных плат местных жителей. Затем оценивается воздействие миграции по всему распределению заработных плат. Из рисунка 2.11 видно, что иммиграция приводит к уменьшению зарплат у людей, находящихся на нижней границе распределения, которые обычно оказываются прямыми конкурентами низкоквалифицированных мигрантов. В то же время она приводит к увеличению зарплат у лиц на верхней границе распределения, которые выигрывают от эффектов перелива, повышающих производительность труда.

Еще один важный вид воздействия иммиграции – перемещение существующих работников между секторами и профессиями. Этот переход на новые рабочие места происходит из-за того, что приток мигрантов приводит к снижению уровней зарплаты в некоторых регионах или профессиях, что делает их менее привлекательными для существующих работников. В работе Peri and Sparber (2009) показано, что уроженцы других стран в основном занимаются видами деятельности, требующими физического труда, в частности, уборкой, приготовлением пищи, строительством. При этом приток иммигрантов под-

ВРЕЗКА 2.1 Как беженцы повлияли на рынки труда в странах Европы и Центральной Азии?

Кризисные ситуации с наплывом беженцев привлекают к себе много внимания в дебатах по вопросам миграции постольку, поскольку кризисы, связанные с беженцами, и проблемы миграции стали отождествлять, даже несмотря на то, что потоки экономических мигрантов и беженцев имеют явно отличающиеся характеристики. Беженцы делают свой выбор в гораздо более тяжелых условиях, чем большинство экономических мигрантов, и потоки беженцев непредсказуемы. Однако мотивация при выборе между возможными странами назначения у них схожая. В результате долгосрочное экономическое воздействие, оказываемое экономическими мигрантами и беженцами на рынки труда в принимающей стране, тоже оказывается схожим.

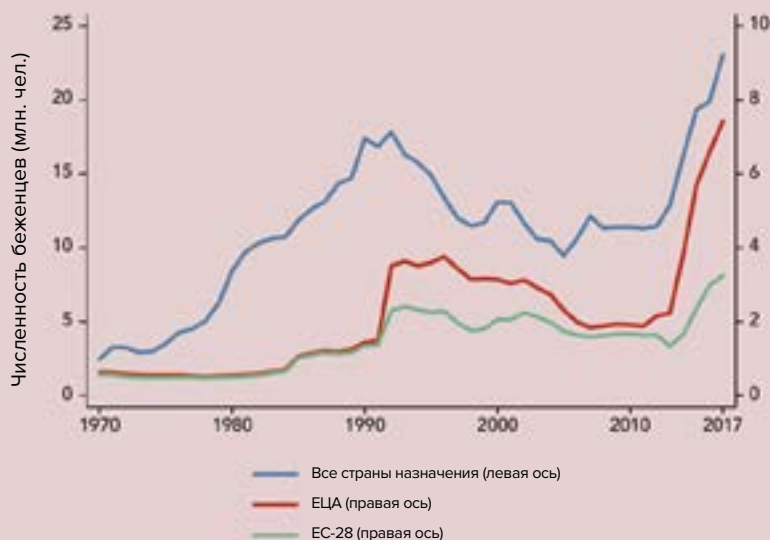
Потоки беженцев обычно возникают в результате войн, гражданских конфликтов и стихийных бедствий. Внезапный характер этих событий находит отражение в колебаниях численности беженцев (рисунок 2.1.1 врезки). В настоящее время численность беженцев в мире достигла нового рекорда в результате гражданской войны в Сирии, начавшейся в 2011 году, а также бегства миллионов людей от насилия в Судане, Южном Судане, Сомали, Ираке, Афганистане и Мьянме. Пик наплыва беженцев отразился на регионе ЕЦА и странах ЕС. Турция приняла почти половину всех сирийских беженцев. Сирийцы, имеющие возможность перемещаться дальше, направляются в Западную и Северную Европу. По

состоянию на 2015 год Германия приняла свыше 200 000 сирийцев – больше всех других стран ЕС-28.

Последний пик наплыва беженцев последовал за периодом сокращения их численности после предыдущего рекордного уровня, достигнутого в начале 1990-х годов, когда основная масса беженцев образовалась в результате первой войны в Персидском заливе, конфликтов в Эфиопии и Мозамбике и распада Югославии. Большинство беженцев того периода осели в соседних странах. Кроме беженцев из Югославии, в Европе их было немного. Начавшийся в 1992 году подъем волны югославских беженцев привел к притоку большого количества беженцев в регион ЕЦА и страны ЕС-28.

И для экономических мигрантов, и для беженцев важнейшими факторами при принятии решений о миграции являются издержки и выгоды, связанные с перемещением. Экономические ограничения и безотлагательность отъезда более насущны для беженцев, которые в результате с большей вероятностью оседают в более бедных, соседних странах. Например, в 2017 году почти 70 процентов беженцев жили в соседних странах, по сравнению с чуть менее 40 процентами мигрантов, не относящихся к беженцам (Всемирный банк, 2018). Большинство экономических мигрантов могут позволить себе откладывать переезд до тех пор, пока не подвернется лучшая экономическая возможность.

РИСУНОК 2.1.1 Численность беженцев в регионе Европы и Центральной Азии, странах ЕС-28 и в мире, 1970-2017 гг.



Источник: База данных по статистике народонаселения Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, 2019 г.

(См. продолжение)

ВРЕЗКА 2.1 Как беженцы повлияли на рынки труда в странах Европы и Центральной Азии?

Когда у беженцев есть возможность выбирать, они, по-видимому, делают выбор в пользу стран с более высоким уровнем доходов. На рисунке 2.1.2 врезки показаны доли беженцев страны исхода, осевших в различных принимающих странах, в разбивке по разнице в уровнях ВВП на душу населения. Несмотря на большую долю беженцев, проживающих в соседних странах, очевидна четкая положительная связь между величиной ВВП и выбором страны назначения. Именно этим отчасти мотивировано сопротивление приему беженцев со стороны местного населения. Местные работники опасаются, что усиление конкуренции за рабочие места приведет к снижению заработной платы или вообще к вытеснению местных работников.

Это беспокойство не вполне подтверждается эмпирическими доказательствами; далеко не все экономисты едины во мнении относительно степени долгосрочного влияния притока беженцев на рынок труда. Анализируя прибытие беженцев в четырех разных контекстах, исследователи Борхас и Монрас (Borjas and Monras, 2017) приходят к выводу, что беженцы «неблагоприятно влияют на возможности трудоустройства конкурирующих с ними местных работников в принимающих странах и зачастую оказывают благоприятное воздействие на работников смежных профессий, не конкурирующих с ними». Однако в этом исследовании

не анализируется в полном объеме возможность того, что работники принимающей страны могут повышать уровень своего человеческого капитала, менять профессию или отрасль и в конечном итоге выигрывать от притока иммигрантов.

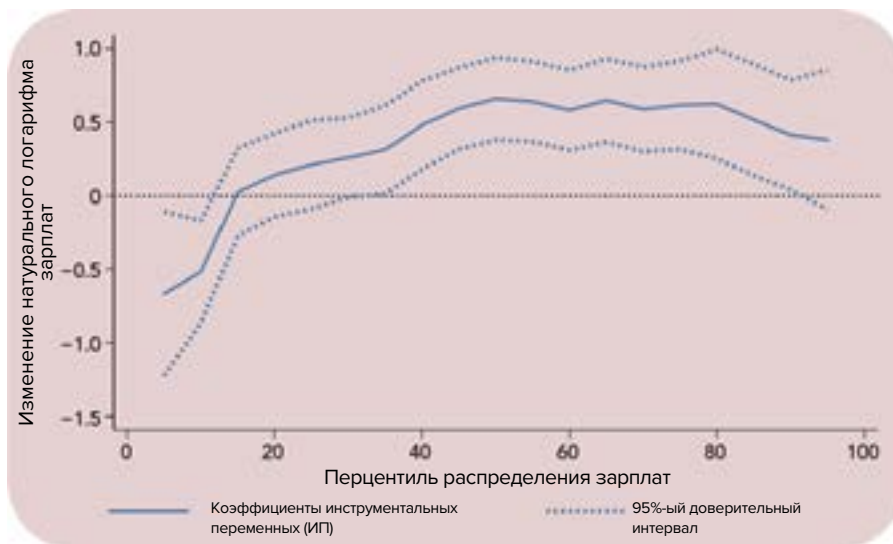
В работе Foged and Peri (2016) с помощью продольных данных показано, что даже те работники из числа местных жителей, которые прямо конкурируют с беженцами, могут выигрывать от иммиграции. Эти исследователи приходят к выводу, что беженцы, которые занимаются преимущественно тяжелым физическим трудом, подталкивают местных работников к тому, чтобы менять подобную работу на ту, что в большей степени требует коммуникативных и когнитивных способностей. В результате такого перехода в перспективе растет заработная плата даже у работников, которые по своим характеристикам очень схожи с беженцами. Аналогичные результаты были обнаружены после прибытия сирийских беженцев в Турцию (Del Carpio and Wagner 2016) и восточно-европейских беженцев в Австрию (Packard 2019). В Турции внезапный наплыв беженцев привел к переходу местных работников на рабочие места в формальном секторе, а в Австрии – к переходу в профессии категории «белых воротничков».

РИСУНОК 2.1.2 Корреляция между странами, принимающими беженцев и разницей в уровне ВВП на душу населения между страной назначения и страной исхода



Источник: База данных по статистике народонаселения Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, 2019 г.

РИСУНОК 2.11
Влияние миграции в Великобритании в различных точках распределения заработной плат

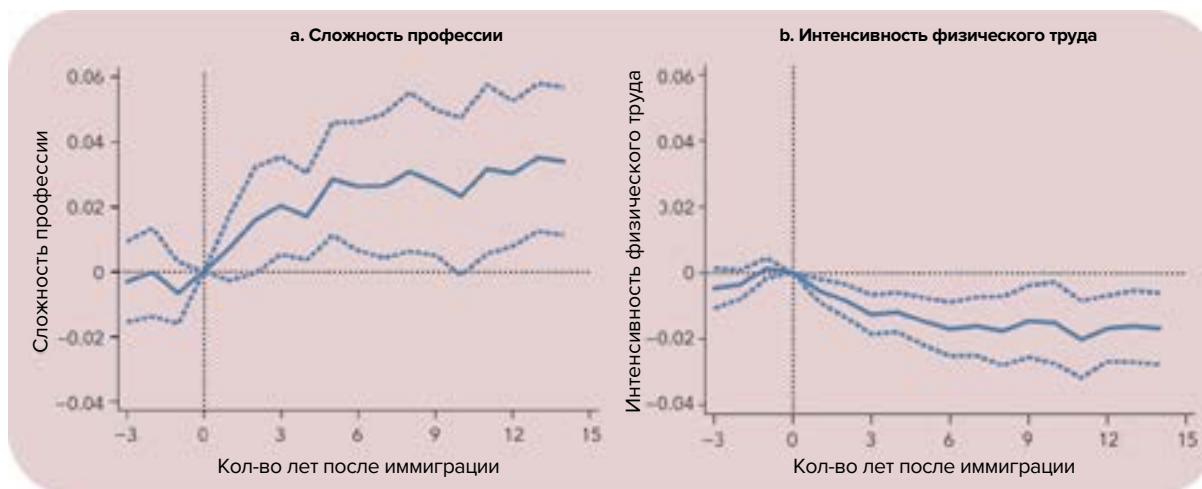


Источник: Dustmann, Frattini, and Preston, 2012.

талкивает существующих работников к поиску работы, требующей выполнения более сложных и интерактивных задач, таких как, например, координация, организация и коммуникация, что предположительно происходит в результате наличия у них сравнительных преимуществ в виде знания языка и знакомства с местной культурой.

На рисунке 2.12 иллюстрируется воздействие притока беженцев в Дании на показатель сложности трудовой деятельности работников (часть «а» рисунка) и на интенсивность использования физического труда (часть «б») в професси-

РИСУНОК 2.12 Воздействие притока беженцев на выбор профессии работниками Дании



Источник: Foged and Peil 2016; данные из единой датской базы данных по исследованиям рынка труда.

Примечание. Значения на графике отражают результаты оценки регрессий методом «разность разностей» с учетом фиксированных эффектов «отрасль, по годам», «регион, по годам», «образование, по годам», «профессия, по годам», и «муниципалитет». Сплошные линии показывают оценки параметров. Пунктирные линии обозначают 95%-ые доверительные интервалы.

ях, в которых заняты датские работники. Оценки показывают различие в полученных результатах по низкоквалифицированным датским работникам в муниципалитетах, в большей и меньшей степени подверженных наплыву беженцев. Увеличение предложения низкоквалифицированного труда со стороны беженцев приводит к тому, что работники с относительно низким уровнем образования (особенно молодые) все меньше стремятся работать по профессиям, требующим интенсивного физического труда, и все чаще выбирают более сложные профессии. В муниципалитетах с притоком большого количества беженцев уровень сложности профессий датских работников повышается, а уровень их занятости в профессиях, требующих интенсивного физического труда, снижается. Это воздействие демонстрирует примечательную стабильность во времени, позволяя предположить, что эти изменения носят постоянный характер. Критическая переменная в этом анализе – возраст работников. На поворот в трудовой карьере с большей вероятностью способны более молодые работники, перед которыми открывается более длительный временной горизонт и которые предположительно обладают более развитыми когнитивными способностями.

Аналогичные закономерности перемещений между секторами наблюдаются в Австрии, которая пережила большой наплыв трудовых мигрантов и беженцев после падения Берлинской стены и начала гражданской войны в Боснии в 1989 году (Packard, 2019). Большинство этих работников – выходцев из Боснии и Герцеговины, Хорватии, Чешской Республики, Венгрии и Словацкой Республики – имели относительно низкую квалификацию и стремились устроиться на работу по рабочим специальностям (рисунок 2.13). Со временем доля иммигрантов среди работников физического труда росла быстрее, чем их общая доля на рынке труда, поскольку все больше австрийцев, особенно молодых, переходили из рабочих профессий в категорию профессий «белых воротничков».

РИСУНОК 2.13
Влияние иммиграции в Австрию на трудоустройство местных жителей по рабочим специальностям, 1980-2000 гг.

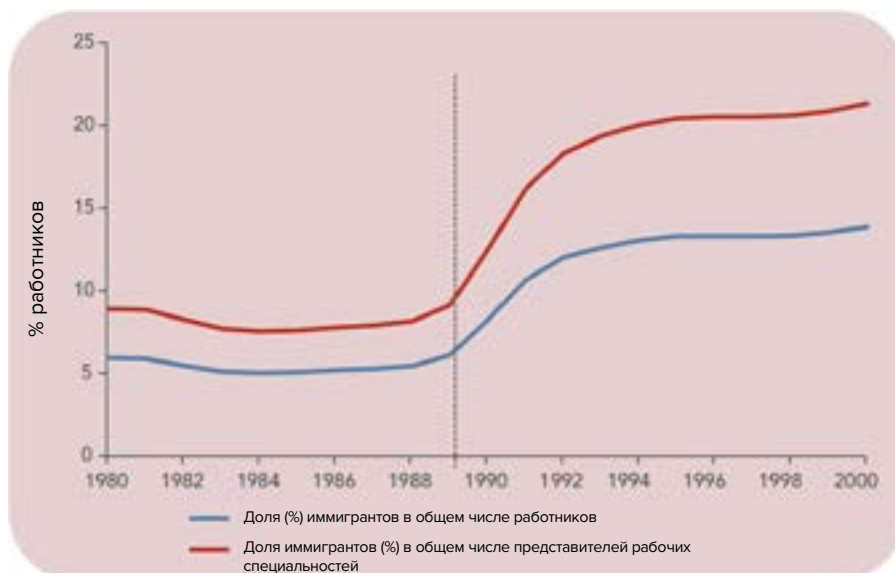
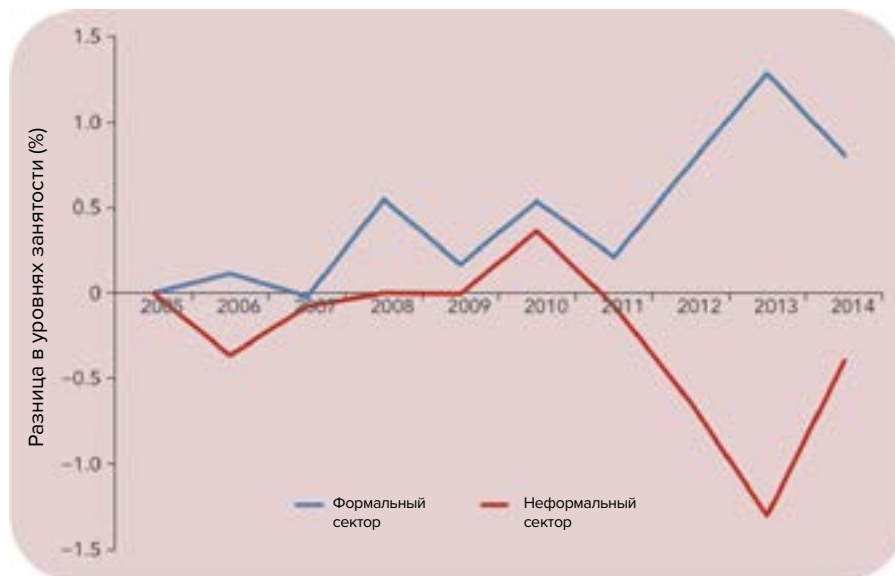


РИСУНОК 2.14
Влияние притока сирийских беженцев на формальную занятость турецких работников, 2005-2014 гг.



Источник: Del Carpio and Wagner, 2016.

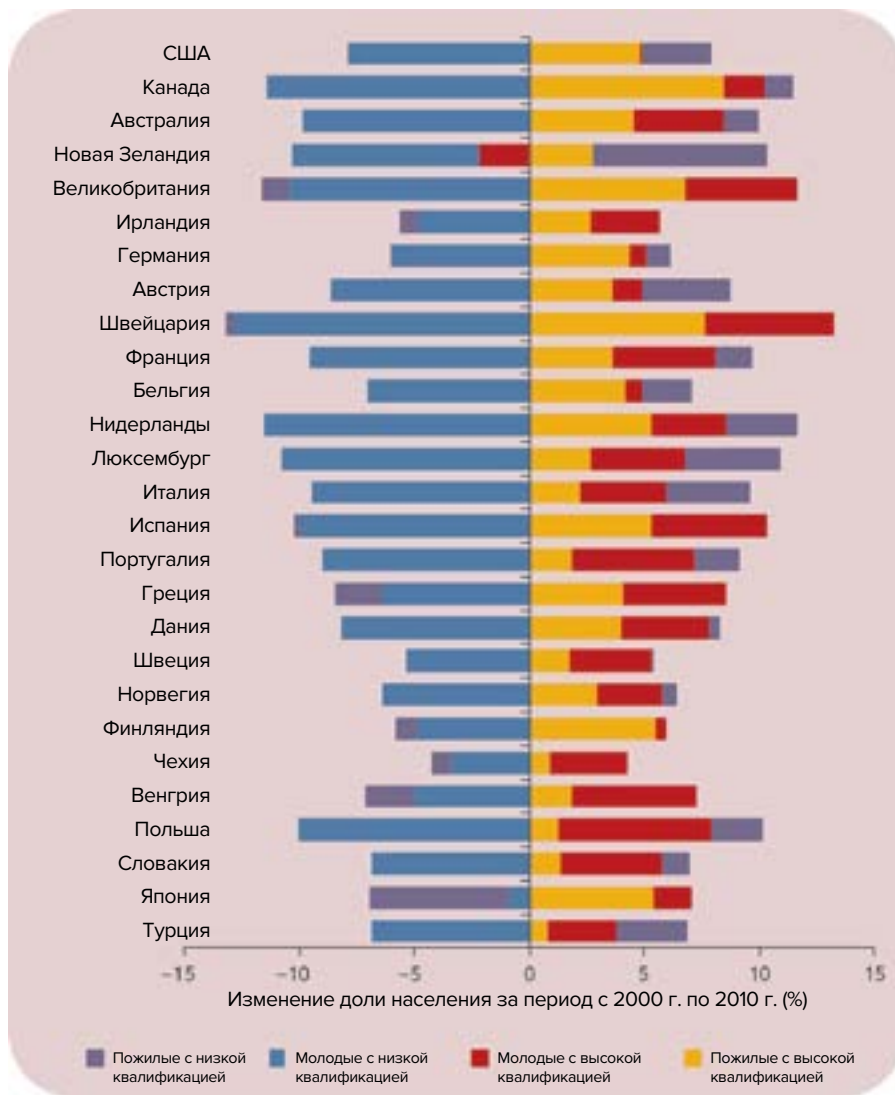
Примечание. На оси Y показана разница в долях занятого населения в регионах, испытавших воздействие притока беженцев, и в контрольных регионах.

Кризис с наплывом беженцев, вызванный войной в Сирии, оказал аналогичное влияние в Турции (Ceritoglu and others 2017; Del Carpio and Wagner 2016). Поскольку турецкие власти не выдавали разрешения на работу преобладающему большинству сирийских беженцев, они в основном устраивались на работу в неформальном секторе экономики - и без того большом. Беженцы, по видимому, вытесняли местных работников с неформальных рабочих мест, но при этом способствовали увеличению спроса на труд молодых турок, не окончивших среднюю школу. На рисунке 2.14 показана разность долей населения, занятого в формальном и неформальном секторе, в южных провинциях, испытавших приток большого количества беженцев (группа, подвергнувшаяся воздействию), и на остальной территории страны (контрольная группа). Среди мужчин и женщин с относительно низким уровнем образования обнаружено «чистое» вытеснение с рынка труда и, как и в случае работников формального сектора, сокращение возможностей для заработков.

Распределение работников по уровню зарплат формируется под влиянием трех сил – старения населения, миграции и образования – во всех странах, и в особенности в европейских странах с высоким уровнем доходов. Старение населения – медленный, но мощный процесс, вызывающий большую озабоченность властей стран. Иммиграцию винят в трудностях, с которыми сталкиваются многие работники с низкой квалификацией. Повышение уровня образования рассматривают как идеальный быстрый способ решения всех проблем. Важный вопрос заключается в том, в какой степени каждая из этих сил влияет на уровень заработков по различным профессиональным и возрастным группам работников.

В работе Docquier and others (2019) анализируются последствия изменений в образовательно-возрастной структуре населения для рынка труда за период с 2000 года по 2010 год. На рисунке 2.15 иллюстрируются изменения долей четы-

РИСУНОК 2.15
Изменения долей населения по образовательно-возрастным группам в отдельных странах за период с 2000 по 2010 год



Источник: ОЭСР, 2010 г.; Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам, 2019 г.

рех основных групп населения трудоспособного возраста – молодых работников с низкой квалификацией, молодых работников с высокой квалификацией, пожилых работников с низкой квалификацией и пожилых работников с высокой квалификацией. (Работники считаются высококвалифицированными при наличии у них высшего образования; к молодым работникам относятся лица в возрасте 25-45 лет.) Наиболее примечательным является наблюдаемое по всем странам уменьшение доли молодых работников с низкой квалификацией, обусловленное старением населения и повышением уровней образования. Этому сокращению соответствует увеличение долей молодых и пожилых квалифицированных работников. У этой закономерности есть несколько исключений, в частности Япония, но она проявляется во всех странах ЕЦА с высоким уровнем доходов.

Анализ, представленный в исследовании Docquier and others (2019), показывает, что изменения возрастной и профессиональной структуры рабочей силы являются доминирующими факторами, объясняющими изменения в уровнях зарплат. В отсутствие технологических изменений, способствующих поощрению более высокого уровня профессиональной квалификации, текущие тенденции старения общества и повышения уровней образования должны быть благоприятными для молодых и низкоквалифицированных работников. Однако стремительный технический прогресс со смещением по квалификации, имевший место на протяжении последних двух десятилетий, отчасти нивелирует эти выгоды для работников с низкой квалификацией и объясняет наблюдаемую во многих странах надбавку за квалификацию (Autor, Katz, and Kearney, 2008). Это наблюдение также подтверждает важность технологического прогресса как одного из ключевых факторов, способствовавших усилению неравенства по уровню зарплат на протяжении последних десятилетий, в том числе в странах ЕС со щедрыми программами социальной помощи.

Разработка миграционной политики

Миграционная политика охватывает целый ряд сфер, включающих прием мигрантов, воссоединение мигрантов с членами семьи, доступ на рынки труда в принимающих странах, возможности получения права на постоянное проживание и гражданство, а также права мигрантов на участие в политической жизни и получение социальных услуг. Существует три пути въезда в страну назначения, и каждому из них соответствует отдельный набор мер политики. Первый путь – легальная миграция – включает в себя три категории. Первая категория – экономическая миграция, которая нацелена на удовлетворение потребностей рынка труда. Две другие – воссоединение с семьей и гуманитарная миграция беженцев и других лиц, находящихся в трудном положении. Вторым путем – это незарегистрированная миграция, которая имеет место, когда люди въезжают в страну нелегально или остаются в ней жить после истечения срока своей визы. Эта категория, как правило, тоже имеет экономические мотивы. Третьим путем – торговля людьми или принудительная миграция (врезка 2.2).

Большинство мигрантов перемещаются под влиянием экономических мотивов (Всемирный банк, 2018), даже если данные о виде их въездной визы подразумевают иное (многие экономические мигранты въезжают в страну по программам воссоединения семей или гуманитарной помощи, поскольку большинство официальных каналов рынка труда имеют ограничительный характер). Одна из фундаментальных проблем иммиграционной политики состоит в том, что рынки труда создают мощные выталкивающие и притягивающие силы, которые приводят к масштабному спросу на труд мигрантов во многих секторах и регионах. В большинстве случаев государственная политика не способна противостоять такому давлению со стороны рынка труда. Ограничения, устанавливаемые в отношении притока трудовых иммигрантов, приводят к въезду большого количества нелегальных мигрантов, злоупотре-

блению гуманитарными программами или программами по воссоединению семей, а также к искажениям на рынке труда, в результате чего в итоге возникают политические конфликты и конфронтации культур.

Еще один важный аспект иммиграционной политики заключается в том, являются ли визовые разрешения, особенно предусматривающие возможность работы по найму, временными или постоянными. В некоторых странах ЕЦА значительную долю экономических мигрантов составляют временные мигранты. Например, в России доля мигрантов, имеющих разрешения на временное проживание и трудоустройство, составляет 83 процента, а случаи иммиграции с правом на постоянную работу и для воссоединения семьи редки. В Финляндии доля мигрантов, пребывающих в стране на временной основе, составляет около 50 процентов; в Германии и Швейцарии – немногим более 40 процентов; в Великобритании – 30 процентов. Не исключено, что структура различных категорий постоянных виз и доля временных разрешений (доля временной экономической миграции) связаны друг с другом.² Например, в Швеции количество постоянных экономических мигрантов невелико, а доля временной миграции умеренная, что отчасти является результатом низкого уровня постоянной экономической миграции в страну и относительно большого количества выдаваемых гуманитарных виз. В Дании и Норвегии, напротив, отмечаются небольшие доли временных мигрантов и существенная доля мигрантов, приезжающих из стран, входящих в Европейскую экономическую зону (ЕЭЗ), в соответствии с положениями о свободе передвижения лиц.

ВРЕЗКА 2.2 Торговля людьми: текущий анализ с использованием нового набора данных

Согласно оценкам Международной организации труда (МОТ), Фонда «Против рабства» и Международной организации по миграции (МОМ), более 25 миллионов человек в мире заняты принудительным трудом, причем многие из них стали жертвами торговли людьми. Оценки Управления ООН по наркотикам и преступлениям (2018 год) показывают, что около 93 процентов выявленных жертв были вывезены для принудительной трудовой эксплуатации, в том числе в качестве работников коммерческого секса. В 2016 году регион ЕСА занимал второе место по распространенности использования подневольного труда (3,6 занятых принудительным трудом на 1000 жителей) после региона Восточной Азии и Тихоокеанского бассейна (4,0 занятых принудительным трудом на 1000 жителей) (МОТ, Фонд «Против рабства» и МОМ, данные за 2017 год).

Исследования в области торговли людьми на настоящий момент ограничены межстрановым анализом агрегированных данных или исследованием качественных данных на уровне общин. Хотя в литературе существует единство мнений по поводу некоторых общих характеристик торговли людьми (например, относительно того, что это явление встречается как в странах со слабыми, так и сильными институтами), отсутствие данных микроуровня мешает исследователям оценить стоящие за торговлей людьми факторы предложения и спроса.

Созданная МОМ база данных о жертвах торговли людьми содержит более 49 000 индивидуальных случаев, при этом каждый год добавляется примерно 5 000 новых случаев. Эти данные страдают от ряда смещений, обусловленных отбором, поскольку ох-

(См. продолжение)

² В работе Boucher and Gest (2018) структура видов визовых разрешений определяется как распределение иммигрантов, въезжающих в страну в соответствии с законами, относящимися к трудовой деятельности, воссоединению семей, предоставлению гуманитарного убежища или свободному передвижению лиц. Члены семьи, въезжающие в принимающие страны по рабочим визам, включаются в категорию трудящихся-мигрантов.

ВРЕЗКА 2.2 Торговля людьми: текущий анализ с использованием нового набора данных

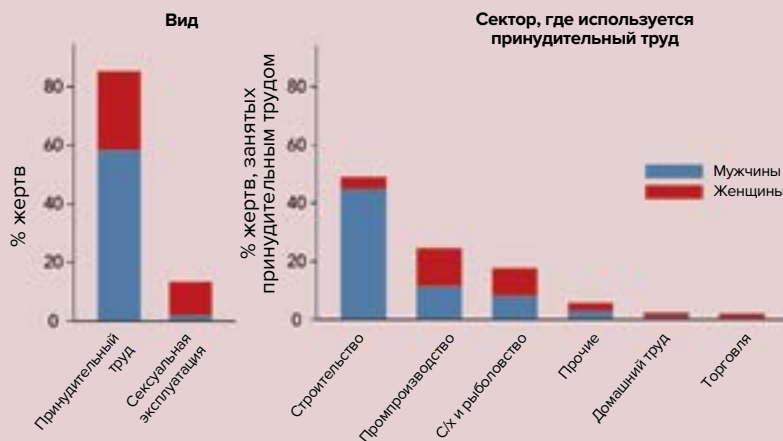
ват базы данных ограничен теми странами, где МОМ оказывает помощь жертвам торговли людьми; вероятность выявления (указания) одних видов торговли людьми выше, чем других; а также в связи с тем, что более значительное количество выявленных случаев может свидетельствовать о более результативных мерах по противодействию торговле людьми, не о более широкой распространенности этого феномена. Тем не менее этот ресурс служит единственным источником детальных данных о торговле людьми, которые имеют международный охват и позволяют сформировать предварительные представления о тенденциях и закономерностях в сфере торговли людьми.

За период 2014-2018 гг. база данных МОМ содержит более 11 500 случаев, соответствующих трудовой эксплуатации жертв торговли людьми в регионе ЕЦА – преимущественно в бывших советских республиках, где МОМ ведет активную деятельность. На основе опросов граждан этих стран в базу данных включено примерно 10 800 лиц, из которых почти одинаковые доли приходятся на женщин (50,4%) и мужчин (49,6%). Дети составили около 17 процентов жертв. 86 процентов жертв были вывезены в другие страны, среди ко-

торых чаще всего страной назначения была Россия: в эту страну было отправлено 65 процентов граждан постсоветских стран из числа жертв торговли людьми. Из 20 процентов жертв, вывезенных в страны за пределами бывшего Советского Союза, большинство лиц были отправлены в страны ЕС.

По трети всех случаев в базе данных содержится информация о виде эксплуатации (рисунок 2.2.1 врезки). На сексуальную эксплуатацию пришлось 14 процентов всех случаев принудительной эксплуатации (89% жертв были женщинами), а на принудительную трудовую эксплуатацию – 86 процентов (32% жертв составили женщины). Чаще всего подневольный труд использовался в строительстве (49% жертв принудительного труда, по которым имеется информация), промышленном производстве (24%) и сельском хозяйстве (17%). В будущих совместных исследованиях Всемирного банка и МОМ будет проведен анализ этой базы данных в целях улучшения понимания факторов, стоящих за торговлей людьми в регионе, и разработки политики, направленной на предотвращение этого феномена.

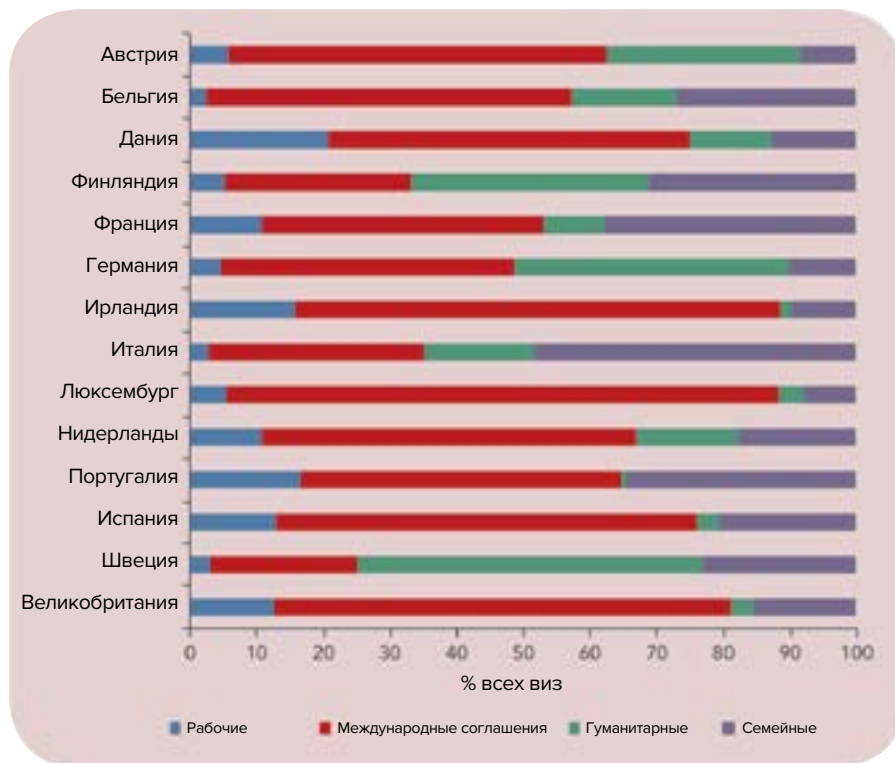
РИСУНОК 2.2.1 Виды и сферы использования принудительной эксплуатации жертв торговли людьми из бывших советских республик, 2014-2018 гг.



Источник: расчеты сотрудников Всемирного банка на основе базы данных о жертвах торговли людьми.

Примечание. В части а рисунка 1% приходится на долю жертв, сообщивших о других формах эксплуатации (принудительный брак, изъятие органов).

РИСУНОК 2.16
Распределение
категорий
выданных виз
по основным
принимающим
странам в
Европейском
союзе, по странам
(2016 г.)



Источник: ОЭСР, 2019 год.

На рисунке 2.16 показано распределение категорий визовых разрешений, выданных в основных странах ЕС, принимающих мигрантов. Кроме виз с правом трудоустройства/работы по найму, виз на воссоединение с семьей и гуманитарных виз, включена четвертая категория разрешений на въезд – в рамках международных соглашений. Эта категория включает лиц, въезжающих в страну в соответствии с правилами Европейского союза о свободном передвижении лиц (виза для этого не требуется). В регионе ЕЦА среди постоянных мигрантов экономическая миграция более распространена по сравнению с другими видами миграции в Великобритании, Испании и Италии (Boucher and Gest 2018). Среди стран ОЭСР доля иммиграции с целью трудоустройства велика в Австралии, Канаде и Великобритании. Близкие члены семьи, въезжающие по рабочим визам, тоже включаются в категорию трудящихся-мигрантов, поскольку власти обычно рассматривают трудовых мигрантов и сопровождающих их членов семьи, обладающих семейными визами, как одну категорию.

На рисунке наглядно видна важность положений законодательства ЕС о свободе передвижения лиц в границах Европы, поскольку визы, выданные по линии международных соглашений, составляют основную часть среди всех видов разрешений на въезд в большинстве стран. Доля виз на воссоединение с семьей тоже существенна: на них приходится более 40 процентов от всех разрешений на постоянное проживание, выданных во многих странах, в том числе во Франции и Италии. Категория экономических/трудовых мигрантов составляет менее 20 процентов от общего количества разрешений на постоянное проживание в каждой стране, а средний показатель составляет менее 10 процентов.

Это объясняется двумя причинами. Во-первых, экономические мигранты из стран ЕС, особенно из Восточной Европы, в силу своего привилегированного статуса не пользуются визами этой категории, которая применяется к гражданам стран, не входящих в ЕС. Во-вторых, в большинстве стран ЕС отсутствуют легальные пути для въезда экономических мигрантов, особенно низкоквалифицированных работников, хотя на их труд имеется значительный спрос. В результате многие экономические мигранты используют канал воссоединения с семьей или въезжают в страну нелегально.

Визовые и иммиграционные режимы сильно отличаются между странами (врезка 2.3). Некоторые страны, например, Бельгия и Швеция, имеют всего по одной основной программе трудовой иммиграции. В отличие от них, в США действует шесть различных программ по приему трудовых мигрантов, а в Канаде и Австралии – по четыре программы. В Норвегии и Швеции действует единая программа, которая открыта для работников любой квалификации. В Великобритании, напротив, существует несколько программ трудовой иммиграции для разного уровня работников.³

Одна из важных тем в литературе о миграции – неравномерность воздействия, оказываемого иммиграцией на различные рынки труда. Следовательно, надлежащая миграционная политика должна учитывать специфику рынков труда, на которые она ориентирована. Принятое здесь примерное различие между мерами миграционной политики в отношении высококвалифицированных и низкоквалифицированных работников основано на уровнях человеческого капитала и образования.

ВРЕЗКА 2.3 Сравнение миграционных режимов стран с помощью индекса оценки политики интеграции мигрантов

Режимы миграционной политики сильно различаются между странами. Правительства стран принимают мигрантов по разным причинам и на разный срок. Им предоставляют разные права на проживание, права на получение гражданства и разный доступ к государственным услугам. Зачастую страны реализуют разные программы, предназначенные, на первый взгляд, для одинаковых целей или целевых групп мигрантов. В странах может также различаться правоприменительная практика в сфере миграционной политики. Все эти различия делают практически невозможным сравнение иммиграционных режимов в различных странах в динамике.

Для решения этой проблемы ученые-экономисты, политологи, правоведы и социологи разработали Индекс политики интеграции мигрантов (MIPEX). В издании оценок индекса за 2015 год (<http://mipex.eu/>) содержится информация по 38 странам, включая все страны ЕС, Австралию, Канаду, Исландию, Японию, Республику Корея, Новую Зеландию, Норвегию, Швейцарию, Турцию и США. Индекс охватывает восемь направлений политики в области интеграции: мобильность на рынке труда; образование детей; участие в политической жизни; воссоединение с семьей; получение гражданства; доступ к медицинским услугам;

(См. продолжение)

³ В Великобритании программы трудовой иммиграции предусматривают пять уровней. В рамках программы первого уровня привлекаются мигранты, обладающие высокоценными навыками, из стран за пределами ЕЭЗ; сюда включаются инвесторы и исключительно талантливые специалисты. На 2-м уровне принимаются работники, обладающие средней и высокой квалификацией. Уровень 3 был предназначен для низкоквалифицированных работников, привлекаемых для восполнения временного дефицита рабочей силы; эта категория уже не действует, и правительство никогда не выдавало по ней визы. Уровень 4 предназначен для студентов из стран, не входящих в ЕЭЗ, желающих обучаться в Великобритании. На уровне 5 предоставляются временные рабочие визы. Он предназначен для творческих людей, спортсменов, лиц, занимающихся благотворительной деятельностью, религиозных деятелей, временных работников молодого возраста.

ВРЕЗКА 2.3 Сравнение миграционных режимов стран с помощью индекса оценки политики интеграции мигрантов

постоянное проживание; борьба с дискриминацией. Расчет индекса основан на 167 показателях политики, позволяющих сравнивать действующие законы и меры с самыми высокими стандартами.

Данные индекса MIPEX показывают, что мигранты обычно сталкиваются с более серьезными трудностями в странах с формирующейся рыночной экономикой, где количество иммигрантов меньше и высок уровень антимигрантских настроений (рисунок 2.3.1 врезки). Как правило, они в большей степени получают равные права и возможности в более богатых и крупных принимающих странах с более длительной миграционной историей, например, в Западной Европе (в странах ЕС-15 средний балл индекса MIPEX составляет 60 из 100), а также в традиционных странах назначения мигрантов, таких как Австралия, Канада, Новая Зеландия и США (средний балл индекса MIPEX по этим странам равен 67 из 100).

В последние годы политика в отношении интеграции мигрантов несколько улучшилась. Из 38 стран, по которым рассчитывается индекс MIPEX, в 13 странах внесены улучшения, направленные на укрепление действующих программ (Португалия, США); совершенствование процедур (Франция, Ирландия, Япония, Швейцария, Турция); или реализацию норм законодательства ЕС (Венгрия, Италия, Литва, Румыния). В десяти странах приняты решения о проведении крупных реформ. Дания ввела несколько реформ, намереваясь сравняться с политикой других стран Северной Европы и Германии и соответствовать международным тенденциям. В Австрии и Германии увеличились объемы целенаправленной поддержки, а Германия разрешила

двойное гражданство для мигрантов второго поколения. В Чешской Республике и Польше приняты обязательные для стран ЕС антидискриминационные законы, и проведены реформы систем предоставления гражданства.

Семь стран, в том числе Греция, Нидерланды и Великобритания, ухудшили свои позиции в 2010-2014 годах, потеряв по одному или более баллов. В Греции были ограничены права на получение гражданства и голосование на выборах. В Нидерландах и Великобритании ввели ограничения в отношении проживания и сократили объемы целевой поддержки.

Различия в балах, присвоенных по индексу MIPEX по отдельным направлениям политики, соответствуют различиям в общих балах, полученных по индексу. Политика в отношении воссоединения семей – один из важнейших факторов, определяющих возможности мигрантов для воссоединения с семьей. Данные индекса MIPEX указывают на то, что у мигрантов из стран, не входящих в ЕС, вероятность воссоединения с семьей выше в странах с инклюзивным подходом к политике в отношении воссоединения семей, например, в Испании и Португалии. Сферы образовательных и медицинских услуг медленно адаптируются к потребностям мигрантов. Базовый доступ мигрантов к медицинским услугам зависит от правового статуса мигранта. По сравнению с другими странами, традиционные страны назначения мигрантов предоставляют индивидуальную, общую и целевую поддержку в большем объеме, которая охватывает большее количество нуждающихся в ней иммигрантов.

РИСУНОК 2.3.1 Значения индекса политики интеграции мигрантов (MIPEX) в регионе Европы и Центральной Азии, по странам



Источник: Индекс политики интеграции мигрантов, оценки за 2015 год.

Возможности получения права на постоянное проживание сильно различаются по странам. Австрия, Кипр и Греция ограничивают возможности для постоянного проживания и получения гражданства, в результате чего в этих странах на постоянно временной основе находится большое количество иностранных граждан, имеющих шаткий правовой статус и исключенных из жизни общества. В Дании, Италии, Швейцарии, Эстонии и Латвии получение права на постоянное проживание облегчено, но получение гражданства ограничено. Постоянные жители могут сталкиваться с дискриминацией по отношению к себе. В Венгрии, Испании, Японии и Республике Корея миграционная политика устанавливает привилегии для лиц определенной национальной или этнической принадлежности по сравнению с другими. В некоторых странах ЕЦА, в т.ч. в Бельгии, Португалии и Швеции мигранты имеют возможность пользоваться равными, надежно защищенными правами, что способствует их интеграции в общество.

Меры политики, направленные на удовлетворение спроса на низкоквалифицированных работников

Экономически мотивированная миграция не имеет случайного характера: работники перемещаются с рынков труда, где спрос на них и заработная плата низкие, туда, где спрос и зарплата выше. В условиях когда в странах ОЭСР уровень образования начал повышаться, а население стало стареть (рисунок 2.15), спрос на низкоквалифицированных работников превысил предложение. Для удовлетворения этого избыточного спроса стали приезжать молодые, менее образованные иммигранты из относительно бедных стран на периферии ОЭСР.

Кроме удовлетворения избыточного спроса на рынках труда, миграционная политика призвана решать многие другие задачи (Boucher and Gest 2018). Во многих случаях решение этих социальных и политических задач требует введения ограничений на приток мигрантов и вступает в противоречие с потребностями рынка труда, что приводит к искажениям на рынке, а также к возникновению культурных, политических и социальных проблем.

Имеющиеся доказательства и сравнение различного опыта свидетельствуют, что реализация правительствами политики, способной противостоять рыночным силам, практически невозможна. Вместо этого правительствам следует разрабатывать политику с учетом действия рыночных сил.

Один из примеров подобной политики – схемы временной миграции. Когда существует рыночный спрос – в таких секторах, как, например, сельское хозяйство, строительство, туризм, где сезонная и кратковременная занятость являются нормой, – странам следует рассматривать возможность создания временных программ для восполнения дефицита рабочей силы. Программы временной миграции для создания временных рабочих мест приносят пользу мигрантам, рынкам труда в принимающих странах, работодателям и потребителям. Такие программы предотвращают незарегистрированную иммиграцию благодаря

облегчению неоднократной круговой миграции.⁴ Однако меры по стимулированию временной миграции работают только в отраслях с низким уровнем расходов, связанных с текучестью кадров, и существенными сезонными колебаниями; их нельзя использовать для заполнения нехватки рабочей силы в отраслях, требующих более высококвалифицированного труда или специфических для конкретного сектора инвестиций в развитие человеческого капитала.

Перемещение работников и предоставление компенсаций работникам, негативно затронутым миграцией

Работники, непосредственно конкурирующие с трудовыми мигрантами, зачастую переходят в другие отрасли, меняют профессии или переезжают в другие географические регионы. Работники относительно молодого возраста, как правило, успешнее справляются с переходом и в итоге получают более высокие доходы и находят работу лучше прежней (Всемирный банк, 2018). Благодаря такому приспособлению рынка труда общее влияние миграции на уровень заработных плат, как правило, оказывается, незначительным, особенно на национальном уровне. Однако для работников издержки, связанные с перемещением, могут быть весомыми и в краткосрочной перспективе предполагают существенные финансовые траты и эмоциональную нагрузку. Следовательно, государственная политика должна предусматривать оказание поддержки работникам в процессе приспособления и переезда, особенно если речь идет о людях немолодых и обладающих относительно низкой квалификацией, что делает их перемещение более затратным. Как следует выстраивать такие меры, чтобы они помогали сокращать эти издержки – преимущественно временные, но потенциально нарушающие привычный уклад жизни?

Возможные компоненты таких программ помощи – выплата временных социальных пособий, выплаты по страхованию от безработицы, программы переобучения.⁵ Следует также видоизменять системы образования для молодых людей, чтобы они не были вынуждены конкурировать с иммигрантами, обладающими более низкой квалификацией и готовыми соглашаться на низкооплачиваемую и трудную работу.

В принципе, те, кто выигрывают от иммиграции, т.е. мигранты, работодатели, потребители производимых ими товаров и услуг должны нести, как минимум, часть затрат на реализацию подобных мер. На практике таких мер политики, через которые затраты, связанные с перемещением рабочей силы, могут быть перенесены на тех, кто получает выгоду от миграции, очень мало. К ним относятся дополнительные налоги или сборы, взимаемые за выдачу разрешений на работу, или же установление требований, ограничивающих количество трудовых мигрантов, которые могут быть приняты на работу предприятием. В результате люди, которые несут издержки, зачастую сопротивляются таким

⁴ Под круговой миграцией, в отличие от однократной эмиграции, понимается миграция лиц с возвращением на родину, зачастую осуществляемая неоднократно.

⁵ Имеющиеся данные об эффективности механизмов содействия, используемых для предоставления компенсаций работникам, перемещенным в результате факторов международной торговли или технологических изменений, не обнадеживают.

программам, что приводит к экономической неэффективности и политическим конфликтам. Во врезке 2.4 обозначены возможные способы преодоления такого сопротивления.

ВРЕЗКА 2.4 Создание рынков разрешений на работу

Свободное трансграничное перемещение рабочей силы приносит не только потери для определенных категорий существующих работников, но и выгоды с точки зрения повышения общей эффективности. Перед правительствами стоит непростая задача - разработать меры политики по обеспечению финансирования и компенсации потерь соответствующих работников, чтобы ослабить политическое сопротивление миграции.

В последние десятилетия многие выдающие экономисты предлагали рыночные механизмы для решения двух проблем: выявления тех, кому следует разрешать иммигрировать и работать в той или иной стране, и определения способов извлечения определенной экономической выгоды для предоставления компенсаций работникам, несущим потери. Бекер предлагал правительству США продавать визы иностранцам вместо установления квот (Becker 1992; Becker and Becker 1997; Becker and Lazear 2013). Иностранцы работники (или работодатели), потенциально больше всех выигрывающие с точки зрения доходов, могут предлагать самую высокую цену за визы, и таким образом в правительственную казну будут поступать доходы, которые в противном случае были бы получены мигрантами и их работодателями. Продажа виз также предлагалась как средство сокращения торговли людьми (Auriol and Mesnard 2016) или предоставления компенсаций работникам из числа местных жителей, проигравших в конкуренции мигрантам (Weinstein 2002). В работе Zavodny (2015) предлагается проводить аукционы по продаже рабочих виз. В последние годы появились различные программы «гражданство/паспорт в обмен на инвестиции» (Sumption and Hooper 2014).

Эти предложения не исключают неэффективности соответствующего рыночного механизма. Несмотря на избыточный спрос на разрешения на работу, сторона предложения на рынке труда в этом механизме отсутствует. Иммигранту необходимо разрешение на работу для официального трудоустройства по договору найма; правительство технически продает иммигранту такое разрешение. Однако реальными собственниками этого разрешения являются граждане, обладающие подразумеваемым правом принять предоставленное им право на работу. Механизм, предложенный в работе Lokshin and Ravallion (2019), предусматривает предоставление компенсаций людям, готовым «продать»

это право на определенный период. В предложении этих исследователей гражданам трудоспособного возраста разрешается «передавать в аренду» иностранным работникам свое право принимать предложение работы. Правительство может создать интернет-платформу, на базе которой будут устанавливаться контакты между гражданами, желающими продать на аукционе свое право принимать предложение работы, и иностранцами, которым необходимо разрешение на работу. Когда гражданин решает передать «в аренду» принадлежащее ему право принимать предложение работы, это право передается иностранцу на временной основе в виде разрешения на работу, а лицу, отказавшемуся от своего права, перечисляются денежные средства. Этот механизм позволяет гражданам, которые с большой вероятностью понесут экономические потери от миграции, получить прямую компенсацию своих потерь. Купив разрешение на работу, трудовой мигрант получает право принять любое предложение о работе в стране. По истечении срока контракта разрешение на работу возвращается первоначальному собственнику.

Создание анонимного и прозрачного рынка разрешений на работу способно ослабить политическое сопротивление миграции благодаря тому, что подобный рынок поможет интернализации экстерналичных (внешних) эффектов, порождаемых (или, по крайней мере, так воспринимаемых) мигрантами в принимающей стране. Страна-реципиент получает ряд выгод от введения такой политики, поскольку низкооплачиваемые работники с низкой производительностью труда будут замещаться мигрантами с более высокой производительностью, что будет способствовать росту ВВП и увеличению налоговых доходов. Замещенные работники получают прямую компенсацию, что сокращает необходимость организации для них сложных и неэффективных программ социальной помощи. Схема может предусматривать поддержание на определенном уровне общего количества рабочих мест в стране-реципиенте, чтобы предотвратить ситуацию, когда миграция будет приводить к безработице. Рынок разрешений на работу можно рассматривать не только как эффективный инструмент управления иммиграцией, но и как инструмент социальной защиты. Такой подход, по-видимому, расширит принятие более свободной международной миграции.

Изменение механизма выхода мигрантов на рынок труда

Один из возможных способов привлечения средств от тех, кто получает выгоду от миграции, для финансирования издержек, связанных с перемещением рабочей силы, – изменение механизмов выхода мигрантов на рынок труда в стране-реципиенте посредством перехода от количественных ограничений к ценовым механизмам. В настоящее время почти во всех принимающих странах для регулирования притока легальных и зарегистрированных иммигрантов используются квоты. Правительства принимают решения о количестве иммигрантов с тем или иным уровнем образования, обладающих определенными профессиями и относящими к определенным секторам, которым будет разрешено работать в их странах.

Использование квот создает несколько проблем. Во-первых, оценку количества иммигрантов, которым будет разрешено въехать в страну, проводят чиновники, а не работодатели и не представители рынка труда. Определить, какой вид миграции будет наиболее выгоден принимающей стране, особенно в долгосрочной перспективе, довольно трудно. Кроме того, с течением времени потребности рынка труда могут быстро меняться. Во-вторых, системы, основанные на квотах, подвержены рискам рентоориентированного поведения и коррупции, поскольку предприятия могут стремиться склонить правительственных чиновников к выдаче разрешений в рамках квот в пользу своих отраслей. В-третьих, устанавливаемые квоты слишком малы, а стимулы к нелегальному въезду велики, и в результате в стране появляется много незарегистрированных мигрантов. Они работают на неформальном рынке труда, не имеют права на социальную защиту и порождают негативные внешние эффекты, воздействующие на работников с самой низкой квалификацией, которых государство пыталось защитить. В-четвертых, квоты не генерируют доходов для государственной казны. Напротив, они выгодны только тем предприятиям, которым повезет нанять иммигранта (получив визу с правом работы по найму). Фирмы-посредники, оказывающие услуги по подбору мигрантов, и те, что занимаются торговлей людьми и помогают незарегистрированным мигрантам, взимают немалую плату за свои услуги.

Заменить режимы квот налоговыми режимами в целях регулирования притока иммигрантов можно несколькими способами, в том числе с помощью введения дополнительного налога на доходы, платы за выдачу виз и системы аукционов по продаже виз. В ряде стран, например, в Малайзии и Сингапуре, взимают сборы с иммигрантов. Взимание налогов, платы и сборов вместо квотных ограничений имеет много явных преимуществ, хотя ни одни из этих мер еще не были подвергнуты надлежащей оценке. Подобные механизмы обеспечивают правительству доходы для оказания поддержки работникам, испытывающим экономические трудности в результате миграции, особенно немолодым людям с относительно низкой квалификацией, которые в меньшей степени способны менять работу или перемещаться в другие отрасли. Работодатели также получают возможность быстрее реагировать на колебания экономической конъюнктуры и при необходимости нанимать дополнительных работ-

ников. При режиме квот предприятия не способны быстро расширять производство, даже если они готовы платить за выдачу разрешений на работу по найму. Правительства также смогут быстрее корректировать величину сборов/налогов для реагирования на изменения, происходящие на рынке труда. Режимы, основанные на взимании сборов, вероятно, также смогут снизить уровень культурной враждебности по отношению к иммигрантам, так как они будут обеспечивать необходимые «налоговые» доходы и их уже нельзя будет винить в том, что они живут в стране «на дармовщину».

В мировой торговле замена режима квот тарифами заняла много десятилетий. Для введения и обеспечения исполнения подобной политики в сфере иммиграции потребуется столько же времени, но попытаться сделать это стоит.

Меры политики, направленные на удовлетворение спроса на высококвалифицированных специалистов

Многие страны стремятся привлекать высококвалифицированных мигрантов, поскольку они порождают дополнительные эффекты, повышающие производительность, заполняют нехватку специалистов на рынке труда, легче интегрируются в общество в принимающей стране, и не создают нагрузку на систему социальных услуг.

От миграции высококвалифицированных специалистов на рынках труда в основном выигрывают работники с дополнительными навыками по отношению к тем, какими обладают мигранты, и занятые в тех секторах, где широко распространены эффекты передачи знаний.

Особенности рынков труда, результаты их функционирования, а также политика в отношении высококвалифицированных работников существенно различаются между странами. Четыре страны назначения – США, Великобритания, Канада и Австралия – принимают более двух третей всех высококвалифицированных мигрантов в мире. Многие высококвалифицированные работники из стран Западной Европы с высоким уровнем доходов, в т.ч. из Франции и Германии, предпочитают переезжать из Европы в четыре упомянутые страны по различным причинам. В том числе ими движет то, что сосредоточение высококвалифицированных специалистов порождает синергетические эффекты и дополнительные эффекты, повышающие производительность труда.

Политику в отношении высококвалифицированных иммигрантов необходимо формировать с учетом этих особенностей и базовых характеристик рынка труда (Kerr and others 2016, 2017). Такая политика особенно актуальна для европейских стран, которые являются как странами-донорами, так и странами, принимающими таких мигрантов. В регионе ЕЦА значительную долю миграции высококвалифицированных специалистов составляет внутрорегиональная миграция (врезка 2.5).

Есть два основных подхода к формированию политики – на основе спроса и на основе предложения. Подход, основанный на спросе, учитывает потребности работодателей. Работодатели определяют категории квалифицированных специалистов, которые потенциально могут быть приняты в страну. Подход,

ориентированный на предложение, основывается на системе балльных оценок, отражающих приоритеты страны, или на основе индивидуальных претендентов на въезд в страну с учетом их профессиональных качеств.

Оба подхода имеют свои плюсы и минусы. Хотя подход, основанный на потребностях работодателей, делает программу более восприимчивой к политике на рынке труда, он привязывает мигрантов к спонсирующим их въезд предприятиям, по крайней мере, на первом этапе. При использовании обоих подходов установление квот может быть затруднительным.

Политика, ориентированная на спрос

Что касается ориентации на спрос, в настоящее время отмечается тенденция к использованию характеристик, в которых на первый план ставится способность мигранта к трудоустройству. Основная предпосылка мер политики, учитывающих спрос, заключается в том, что иммигранты должны получить работу в стране-реципиенте; при этом бремя отбора ложится на рынки труда и работодателей. Неявно предполагается, что если мигрант способен получить работу, то он может принести чистую выгоду и ему следует разрешить въезд в страну. Предпочтение отдается мигрантам, которые трудоустроятся сразу же и будут вносить вклад в экономику. Категории тех, кто потенциально может иммигрировать в страну, определяются потенциальными работодателями и текущими условиями на рынке труда. В эту категорию попадает большинство программ выдачи временных разрешений на работу, программы 2-го уровня Великобритании и программы Ирландии по предоставлению разрешений на работу. В рамках этих программ мигранты обязаны до въезда в принимающую страну представить официальное приглашение на работу.

Еще одна крупная программа действует в Германии. Она предусматривает, что претенденты со степенью бакалавра имеют право подавать заявку на «голубую карту», которая позволяет им проживать и работать в Германии.⁶ Заявители обязаны представить доказательства, что они заключили договор найма на работу в области своей квалификации с минимальной годовой заработной платой в 48 000 евро. Заявители, не имеющие контракта на работу, могут тем не менее въехать в Германию, но только для целей поиска работы и только на шесть месяцев. После заключения трудового контракта мигрант вправе подавать заявку на получение «голубой карты».

Режимы регулирования по основе спроса должны сопровождаться важнейшей дополнительной мерой, предусматривающей проведение тестов рынка труда. При проведении подобных тестов работодатели должны представить доказательства того, что они не смогли найти постоянного жителя с необходимой квалификацией для заполнения вакансии, о которой идет речь. В Ирландии, например, работодатель обязан представить справку из государственной

⁶ После определенного периода проживания в Германии такие претенденты могут переехать в другую страну ЕС и подать там заявку на «голубую карту». Например, если мигрант из страны, не входящей в ЕЭЗ, является обладателем голубой карты ЕС, выданной властями Германии в течение 18 месяцев, он имеет право переехать в Испанию и подать заявку на испанскую «голубую карту». См. <https://www.expatica.com/es/moving/visas/work-visas-103258/>.

ВРЕЗКА 2.5 Программы трудовой миграции и Российская Федерация

Значительная часть миграции в регионе ЕЦА имеет внутрирегиональный характер. Один из важных коридоров – миграция из присоединившихся к Евросоюзу стран бывшего Восточного блока, граждане которых получили свободный доступ на рынки труда стран ЕС с высоким уровнем доходов, например, Германии. Еще один путь – миграция между бывшими советскими республиками, где структуры миграционных потоков определяются историческими и экономическими связями. Миграционная политика соответствующих стран заслуживает особого внимания с учетом важности этих миграционных коридоров.

Расширение Европейского союза

В 2004 году к Европейскому союзу присоединились восемь стран Центральной и Восточной Европы – Чешская Республика, Эстония, Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Словакия и Словения. Присоединение этих стран было самым крупным расширением ЕС с точки зрения численности населения и количества стран. Следующими к Евросоюзу присоединились Болгария и Румыния (2007 год) и Хорватия (2013 год). В каждом случае присоединения к ЕС до 2004 года, право на свободу передвижения людей начинало автоматически применяться в отношении новых стран-членов. В 2004 году на фоне беспокойства по поводу массовой миграции были введены некоторые временные ограничения. Ряд стран ЕС, например, Ирландия, Швеция и Великобритания, сразу же предоставили доступ новым членам, а остальные страны ввели ограничения, действовавшие от 2 до 5 лет. К апрелю 2008 года ограничения в отношении восьми новых членов (присоединившихся в 2004 году) были сняты всеми странами, кроме Германии и Австрии, которые отменили свои ограничения в 2011 году.

Воздействие членства в Евросоюзе на миграцию оказалось довольно сильным в этих странах. Например, количество польских иммигрантов, выехавших в другие страны ЕС (в основном в Великобританию, за которой следуют Франция и Германия), по оценкам, составляет более 2 миллионов человек. Несмотря на то что финансовый кризис 2008 года и обусловленные кризисом проблемы рынка труда затормозили темпы эмиграции, общий ежегодный отток населения из

Польши стабилизировался на уровне около полумиллиона человек. Естественно, многие из уехавших через несколько лет возвращаются, однако в настоящее время около 6 процентов населения Польши проживает в других странах ЕС.

Российская Федерация

Россия – основная страна назначения для мигрантов из бывших советских республик. Трудовая миграция в пределах Содружества Независимых Государств регулируется рядом многосторонних и двусторонних соглашений, направленных на формирование единого рынка труда. Россия заключила двусторонние соглашения с Арменией, Кыргызской Республикой, Республикой Молдова, Таджикистаном, Украиной и Республикой Узбекистан. Все страны, подписавшие соглашения, обязаны признавать документы об образовании, опыте работы, праве на получение компенсации ущерба, а также о взносах, уплаченных трудовыми мигрантами в фонды социального страхования.

Правительство Российской Федерации ежегодно определяет, сколько разрешений на работу может быть выдано, и их количество распределяется между субъектами Российской Федерации в зависимости от ситуации на рынке труда и мнения профсоюзов. Квоты распределяются по регионам, профессиональным группам и сферам занятости. Иностранным работникам не разрешается менять работодателя на протяжении срока трудового контракта, и они не имеют права поступить на работу к другому работодателю после истечения срока контракта. Если иностранный работник не устраивается на работу в течение 30 дней после получения разрешения на работу, он обязан покинуть Россию.

В 2011 году были установлены особые правила для граждан стран Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС) (России, Республики Беларусь и Республики Казахстан). Граждане Республики Беларусь и Республики Казахстан имеют такие же права на трудоустройство в России, как и граждане Российской Федерации. Следовательно, им не требуется обращаться за разрешением на работу для трудоустройства в стране. При продлении трудовых контрактов к гражданам стран ЕврАзЭС применяются более мягкие правила.

службы занятости, подтверждающую, что служба разместила вакансию, но не смогла найти местных работников, удовлетворяющих предъявляемым к работе требованиям.

Еще один пример тестирования рынка труда демонстрирует Испания, где вероятность удовлетворения заявок на выдачу разрешения на работу выше, если вакансия размещена в категории «дефицитная профессия», или если вакансия была размещена, но подходящих кандидатов из Испании или других стран ЕС не нашлось. Право подавать заявления на «голубую карту» ЕС имеют претенденты, обладающие, как минимум, степенью бакалавра и заключившие трудовой контракт или получившие имеющее юридическую силу предложение о работе с заработной платой, превышающей среднюю зарплату в Испании, по крайней мере, в 1,5 раза (в 1,2 раза для дефицитных профессий).

Другие меры политики со стороны спроса, - регулирование отдельных отраслей и профессий, взимание платы за выдачу разрешений на экономическую деятельность, правила регулирования уровня заработной платы, участие профсоюзов. Например, почти во всех странах ЕЦА работодатели обязаны выплачивать мигрантам, как минимум, официальную минимальную зарплату. Наиболее ограничительная политика обязывает работодателей соблюдать условия найма и оплаты труда, установленные в коллективных соглашениях о заработной плате. Самые строгие ограничения действуют в Норвегии и Швеции. В Швеции до проведения реформы иммиграционной политики в 2008 году любая заявка на выдачу разрешений на работу для работников из стран, не входящих в ЕЭЗ, подлежала одобрению соответствующим профсоюзом Швеции, который имел право наложить вето на отдельные заявки. В некоторых других странах, например, в Канаде, профсоюзы не имеют права вето, но все же влияют на процесс рассмотрения заявлений о выдаче разрешений на работу (Ruhs 2011). В Великобритании действует промежуточная политика в отношении ограничения заработной платы. Она требует, чтобы работодатели выплачивали мигрантам зарплату по средним или преобладающим ставкам в соответствующей профессии и (или) секторе.

Политика, ориентированная на предложение

В рамках политики, ориентированной на предложение, потенциальные мигранты оцениваются по их квалификации, без проведения явных рыночных тестов или оценки возможности трудоустройства. Меры такой политики, как правило, имеют форму балльной оценки, в которой предпочтение отдается заявителям, обладающим характеристиками, более желательными для рынка труда или общества, в частности молодостью, образованием, опытом, знанием национального языка или определенными профессиями.

Сторонники проведения политики, ориентированной на предложение, утверждают, что подобный режим учитывает более долгосрочный ракурс экономических потребностей страны. В центре внимания в процессе отбора стоят не краткосрочные потребности рынка труда, а такие аспекты как человеческий капитал и интеграция в общество. Кроме того, политика, ориентированная на предложение, дает работникам больше свободы, поскольку, как правило, им разрешают въезжать в страну, искать работу уже после переезда и в ре-

зультате найти работу, в большей степени соответствующую их способностям, по сравнению с вариантом, когда они пытаются трудоустроиться, находясь за пределами страны.

Примером такого подхода служит балльная система Австрии – система «красно-бело-красных карт», которая позволяет квалифицированным работникам из стран, не входящих в ЕЭЗ, а также членам их семей эмигрировать в Австрию для постоянного проживания. К квалифицированным работникам относятся высококвалифицированные специалисты и квалифицированные работники, обладающие дефицитными профессиями, например в сфере инженерного дела и здравоохранения. От работников этих категорий не требуется доказательств знания немецкого языка до въезда в страну, хотя за знание немецкого или английского языка присваиваются дополнительные баллы.

Принадлежность к гражданству играет большую роль при установлении права на трудоустройство и проживание в различных странах Европы. Гражданам стран-членов ЕС, Исландии, Лихтенштейна, Норвегии и Швейцарии разрешается работать и жить во всех этих странах без получения вида на жительство или разрешения на работу. Германия не требует получения визы для въезда в страну у граждан Австралии, Канады, Израиля, Японии, Республики Кореи, Новой Зеландии и США. Однако до трудоустройства граждане этих стран обязаны зарегистрироваться в местном органе власти и получить разрешение на проживание и разрешение на работу. Фактически эти правила работают как механизм отбора на основе предложения.

Еще одна мера, к которой часто прибегают страны, придерживающиеся политики, ориентированной на предложение, – установление требований к профессиональной квалификации. Например, в рамках программы Германии по трудовой иммиграции, созданной для приема квалифицированных мигрантов, разрешение на проживание выдается специалистам, обладающим признанными дипломами или иностранными дипломами, эквивалентными германским дипломам об образовании. Выпускники вузов из стран, не входящих в ЕЭЗ, могут подавать заявления на разрешение на временное проживание в целях поиска работы сроком на 18 месяцев. После заключения трудового контракта заявители имеют право на получение «голубой карты» ЕС, если найденная работа соответствует их квалификации. Граждане стран, не входящих в ЕЭЗ, желающие проживать в Германии для получения профессиональной подготовки, имеют право подать заявление на разрешение на временное проживание, позволяющее им находиться в Германии до одного года в целях поиска работы. После заключения трудового контракта кандидат имеет право на получение разрешения на работу.

Наиболее ограничительные варианты политики разрешают прием в страну только мигрантов, обладающих строго определенной квалификацией. Например, в Дании в программе иммиграции по «разрешенному списку» установлены минимальные требования к квалификации по каждой профессии; при этом диапазон квалификаций установлен от степени бакалавра до магистра, а по некоторым профессиям (например, стоматолога) требуется разрешение правительства.

В ряде стран действуют гибридные программы, объединяющие в себе характеристики обоих подходов. В некоторых программах трудовой иммиграции в страну на постоянное место жительства и программах временной миграции для высококвалифицированных специалистов представление приглашения на работу строго не требуется. Примерами балльных систем временной трудовой миграции, допускающих прием высококвалифицированных мигрантов без приглашения на работу, служат датская визовая программа «Зеленая карта» и программа Великобритании 1-го уровня. В обеих программах мигрантам, набравшим достаточное количество баллов, разрешается искать работу после въезда в страну на временной основе. Проработав по найму в течение нескольких лет, мигранты могут повысить свой статус до права на постоянное проживание; в случае невыполнения этого условия они обязаны покинуть страну.

Во Франции экономические мигранты вправе обращаться за получением многолетней визы «талант – паспорт», если они занимают в стране должность высококвалифицированного специалиста. Иностранцы, не соответствующие требованиям программы «талант – паспорт», могут тем не менее получить доступ на французский рынок труда через получение разрешения на временное проживание, однако их заявления о выдаче визы и разрешения на проживание могут быть отклонены, если власти сочтут уровень их профессиональной квалификации недостаточно высоким.

Элементы успешной миграционной политики в отношении высококвалифицированных специалистов

Меры успешной политики в отношении высококвалифицированных работников отличаются рядом общих ключевых характеристик. Они четко определяют путь к получению разрешения на постоянное проживание или гражданства. Право на проживание и гарантии занятости особенно важны для высококвалифицированных мигрантов, поскольку они, как правило, имеют постоянную работу, требующую существенных инвестиций в развитие человеческого капитала, связанного со спецификой трудовой деятельности. Опыт Австралии, Канады и США демонстрирует важность введения и обеспечения исполнения такой политики. Долгосрочные гарантии в отношении права на проживание и доступа к образовательным и другим видам государственных услуг особенно важны для высококвалифицированных мигрантов, поскольку многие из них переезжают со своими семьями. Кроме того, высококвалифицированные мигранты, как правило, более чувствительны к максимальной величине налоговых ставок, и для них более привлекательны принимающие страны с благоприятным налоговым режимом.

Качество высшего образования в принимающей стране тоже имеет большое значение для привлечения высококвалифицированных работников. Многие высококвалифицированные мигранты приезжают в страну назначения только с талантом, заложенным природой, и амбициями, еще не обладая специальным человеческим капиталом и опытом, и поступают на обучение в рамках программ высшего образования. Получение формального образования становится для таких лиц важной точкой выхода на рынок труда. Следовательно,

наличие университетов – особенно тех, что специализируются на исследованиях и обучении выпускников в специальных технических областях и сферах, ориентированных на применение научных исследований, - становится важным фактором притяжения.

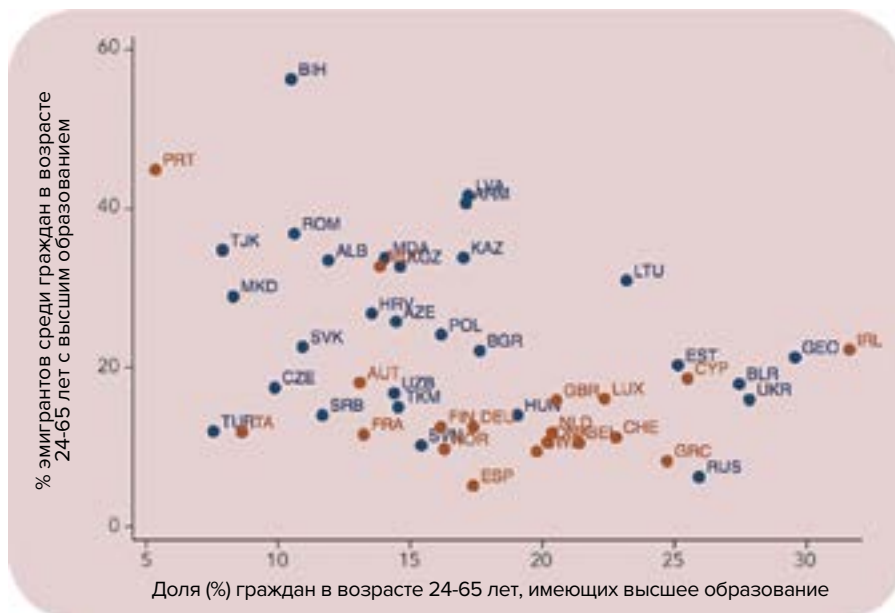
Еще один возможный подход – предоставление финансирования образовательным учреждениям в странах-донорах мигрантов (Clemens 2015). «Утечка мозгов» – серьезный предмет озабоченности во многих странах с относительно низким уровнем доходов, особенно в отношении профессий и секторов, создающих внешние эффекты для экономики в целом, в частности здравоохранения и профессионально-технического обучения. Миграция высококвалифицированных работников из стран с низким уровнем доходов подразумевает предоставление неявной бюджетной субсидии, поскольку в большинстве стран высшее образование финансируется из государственного бюджета за счет налоговых доходов.

Если бы какая-либо страна с высоким уровнем доходов, например, Германия, предоставляла финансирование высшим учебным заведениям в стране происхождения мигрантов (например, медицинскому институту в Молдове), от этого могли бы выиграть обе страны. Германия получила бы доступ к высококвалифицированным специалистам, получившим подготовку в соответствии с германскими стандартами лицензирования и образования. Обучение могло бы даже проводиться на немецком языке, так что мигранты, приезжая в Германию, уже обладали бы необходимыми языковыми навыками и могли сразу же приступить к работе. Молдова смогла бы предоставлять услуги по медицинскому образованию, не тратя на это бюджетных средств. Две страны могли бы установить пропускную способность образовательного учреждения на уровне, превышающем количество выпускников, которых сможет принять Германия. В результате «чистая» численность врачей в Молдове могла бы увеличиться. Подобную программу можно было бы даже финансировать за счет доходов от поступлений иммиграционных пошлин (врезка 2.4), таким образом замыкая круг, в котором мигранты финансируют получение собственного образования и вносят вклад в развитие своей родной страны.

В ответ на политику принимающих стран, направленную на привлечение большего количества высококвалифицированных мигрантов, страны-доноры прилагают немало усилий к тому, чтобы удержать их на родине. Отъезд высококвалифицированных работников приводит к острому дефициту специалистов во многих важнейших секторах, в частности в здравоохранении. Эта проблема особенно остро стоит в относительно небольших странах ЕЦА со средним уровнем доходов, граждане которых, обладающие высокой квалификацией, сталкиваются с меньшим количеством ограничений и имеют привилегии при трудоустройстве в странах Евросоюза с высоким уровнем доходов.

На рисунке 2.17 графически показаны доли населения в трудоспособном возрасте (24-65 лет) с высшим образованием в сравнении с долей эмигрантов среди лиц с высшим образованием. Из графика видно, что за исключением Мальты и Португалии в странах с высоким уровнем доходов уровни эмиграции высококвалифицированных специалистов составляют не более 20 процентов. А во многих странах Восточной Европы эти показатели гораздо выше.

РИСУНОК 2.17
Корреляция между уровнями эмиграции среди лиц с высшим образованием и долей работников с высшим образованием в странах Европы и Центральной Азии



Источники: ОЭСР, 2010 год; Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам, 2019 год; Всемирный банк, 2017 год.

Примечание. Красные точки обозначают страны с высоким уровнем доходов Западной, Северной и Южной Европы. Синие точки - страны других субрегионов Европы и Центральной Азии.

Уровни эмиграции высококвалифицированных работников высоки, особенно в некоторых странах с низким уровнем доходов на Балканах и в Восточной Европе. Среди лиц с высшим образованием доля эмигрантов составляет 55 процентов в Боснии и Герцеговине; более 40 процентов в Армении и Латвии; и почти 40 процентов в Албании, Казахстане, Молдове, Северной Македонии и Румынии. Страны, где количество высококвалифицированных специалистов меньше, чем в других, сталкиваются с более высокими темпами эмиграции.

«Утечка мозгов» из этих стран обусловлена различными факторами. Кроме более высокой зарплаты, к ним относятся такие факторы, как возможности для профессионального развития и обучения, лучшее будущее для членов семьи (например, возможности для образования детей), а также более комфортные условия для жизни и работы. Территориальная близость рынков труда Евросоюза, привилегированный доступ к ним, а также наличие крупных диаспор в странах ЕС снижают издержки, связанные с эмиграцией из многих стран региона ЕЦА.

Хотя мобильность высококвалифицированных специалистов приносит выгоды, их масштабная и устойчивая эмиграция, по всей видимости, создает долгосрочные негативные эффекты в странах-донорах. Однако «утечка мозгов» зачастую является симптомом, а не причиной недостаточно эффективного функционирования экономики.

Издержки «утечки мозгов» обусловлены потерей эффектов перелива, повышающих производительность, а также потерей важных государственных услуг (например, медицинских и образовательных услуг), которые могли бы быть порождены или предоставлены работниками с высшим образованием в своей стране, если бы они не эмигрировали (врезка 2.6). Во многих случаях правительства не имеют в своем арсенале эффективных средств для преломления существующей тенденции.

ВРЕЗКА 2.6 Миграция медицинских работников из стран Западных Балкан в страны Евросоюза

Нехватка медицинских работников – серьезная проблема во многих европейских странах. По оценкам Всемирной организации здравоохранения, нехватка медицинских работников в мире насчитывает 17,5 миллионов человек (ВОЗ, 2016). Согласно последним оценкам, Германии к 2030 году дополнительно потребуется 500 000 медсестер (GIZ 2019), а в Великобритании к 2035 году спрос на медицинских работников, как прогнозируется, будет расти вдвое быстрее, чем численность населения (Buchan and others 2019).

Нехватка кадров обусловлена несколькими причинами, в том числе недостаточным предложением выпускников медицинских институтов и училищ по подготовке среднего медицинского персонала, высокой стоимостью труда в виде государственных расходов на здравоохранение, а также демографическими изменениями, в результате которых численность населения трудоспособного возраста в Европе продолжает сокращаться, а население стареет. Поскольку люди дольше живут, неинфекционные болезни, такие как онкологические заболевания и инсульт, становятся все более распространенными и требуют сложной, долговременной и трудоемкой медицинской помощи.

Западные Балканы на настоящий момент являются нетто-экспортером людских ресурсов. 14 процентов граждан Сербии и 48 процентов граждан Боснии и Герцеговины эмигрировали. После присоединения этих стран к Европейскому союзу их гражданам станет еще проще уезжать в другие страны. Согласно данным из Болгарии, Хорватии и Румынии, в этих странах уровни эмиграции высоки среди всех категорий медицинских работников, несмотря на большой процент вакансий в национальных секторах здравоохранения. Многие специалисты уезжают в страны Евросоюза и Швейцарию. В 2015 году около 17 процентов врачей и 6 процентов медсестер в странах ОЭСР составляли работники с иностранной профессиональной подготовкой (ОЭСР, 2016). Основные причины эмиграции медицинских работников – более высокая зарплата, более комфортные условия для работы, возможности для профессионального развития.

При условии надлежащего планирования привлечение медицинского персонала из-за рубежа может способствовать сглаживанию краткосрочных и среднесрочных колебаний спроса и повышению уровня профессиональной квалификации специалистов. Зачастую миграция становится для врачей и медсестер единственным путем к приобретению опыта в передовых центрах или освоению узкой специализации. Установление двусторонних партнерских отношений между медицинскими научными центрами и универ-

ситетами различных стран улучшает возможности для исследований и образования, доступные студентам и специалистам. Круговая миграция в рамках двусторонних соглашений с принимающими странами позволяет лицам, возвращающимся на родину, обогащать сектор здравоохранения своей страны приобретенными навыками и опытом.

Проблемы возникают тогда, когда привлечение специалистов из других стран плохо скоординировано и отрицательно влияет на финансирование сферы медицинского образования и эффективность сектора здравоохранения. Многие медицинские специалисты, эмигрировавшие в страны с более высоким уровнем доходов, получили у себя на родине высшее образование за счет средств государственного бюджета. Вложение средств в образование специалистов, которые впоследствии уезжают из страны, может оказывать дополнительное давление на финансирование систем образования и подготовки кадров в странах-донорах мигрантов и потенциально может подрывать качество обучения. Тот факт, что многие медицинские специалисты эмигрируют после получения образования за счет бюджета своей страны, может снижать стимулы страны к осуществлению инвестиций в систему образования. Кроме того, выборочное привлечение врачей определенных специальностей или опытных медсестер может приводить к критической нехватке кадров в странах-донорах и снижать качество медицинских услуг.

Группа экспертов Всемирного банка по вопросам здравоохранения, работающая в регионе ЕЦА, начала проводить аналитическую и консультационную работу по теме мобильности медицинских работников. Основные мероприятия включают в себя проведение в отдельных странах семинаров с клиентами, которые получают информацию в виде справочных материалов, включающих в себя обзоры мировой литературы, рассмотрение примеров практики стран, а также короткие аналитические записки. В рамках этих мероприятий будет исследована взаимосвязь между миграцией работников системы здравоохранения и образованием медицинских специалистов, а также проанализированы характеристики медицинских работников, эффективность сектора здравоохранения и стратегический контекст. Результаты этой работы станут информационной основой для подготовки двусторонних и региональных соглашений, направленных на обеспечение справедливой практики привлечения работников, и одновременно будут способствовать проведению взаимовыгодной социальной и экономической политики в сфере медицинского образования и здравоохранения.

Страны с низким уровнем доходов не способны повлиять на факторы притяжения, исходящие от стран с высоким уровнем доходов, но могут ослабить силу выталкивающих факторов. Первый шаг в этом направлении – повышение привлекательности своей страны посредством увеличения конкурентоспособности заработной платы и повышения производительности труда в профессиях, критически важных для высококвалифицированных специалистов. Многие из них работают в государственном секторе. Следовательно, важно усовершенствовать систему, при которой положение человека в обществе определяется его способностями, а также уменьшить бюрократические проволочки и nepoтизм в системе найма работников в государственные организации.

Реформы в государственном секторе должны сопровождаться мерами по развитию частного сектора и созданию новых рабочих мест. В большинстве стран со средними доходами и доходами выше среднего уровня преобладающая часть высококвалифицированных специалистов работает в частных компаниях (хотя их использование в государственном секторе имеет большое значение, особенно в таких важнейших сферах, как здравоохранение). Без создания рабочих мест в частном секторе, особенно в наукоемких секторах, порождающих дополнительные эффекты для повышения производительности, высококвалифицированные специалисты будут по-прежнему эмигрировать. Большую роль здесь могут сыграть прямые иностранные инвестиции (ПИИ) – как посредством повышения уровня занятости высококвалифицированных работников, так и за счет предоставления технологий и капитала. Таким образом, меры по привлечению ПИИ в отрасли с интенсивным использованием высококвалифицированного труда должны дополнять другие меры политики по сокращению «утечки умов».

Страны могут также расширять охват высшего образования и повышать его качество в целях компенсации потерь человеческого капитала из-за эмиграции. Многие страны следуют по этому пути, несмотря на часто упоминаемую озабоченность по поводу того, что повышение уровня образования будет стимулировать еще большее увеличение эмиграции и приводить к дополнительным потерям специалистов. Инвестиции в образование также помогают предотвращать отъезд студентов за границу в поисках высшего образования, что облегчает для них процесс устройства за границей на постоянной основе. Во врезке 2.7 приводятся примеры политики, принятой в странах ЕЦА в ответ на эмиграцию высококвалифицированных специалистов.

В большинстве стран-доноров высшее образование финансируется за счет средств государственного бюджета. Следовательно, эмиграция высококвалифицированных специалистов создает существенную нагрузку на бюджетную систему. В результате правительствам часто рекомендуется прибегать к такой мере, как требование от эмигрантов возмещения в бюджет своей страны средств, потраченных на их образование. Подобная политика повышает справедливость по отношению к тем, кто остается на родине. Однако обеспечение реализации таких мер затруднительно, особенно после отъезда эмигранта из страны. Кроме того, применение жестких правоприменительных и правовых мер может приводить к разрыву связей эмигранта с родиной, что мешает ре-

ализации внешних эффектов, связанных с диаспорой. Политику в отношении налогообложения эмигрантов необходимо разрабатывать осмотрительно, чтобы избежать потенциальных незапланированных эффектов.

Политику в сфере образования следует формировать, принимая во внимание проблемы эмиграции, особенно в относительно небольших европейских странах, откуда эмигрируют миллионы людей из-за несоответствия спроса и предложения, а также проблем с качеством на рынках труда в странах-донорах. Долгосрочное планирование трудовых ресурсов практически не осуществляется, а координация между образовательными учреждениями и работодателями частного сектора носит ограниченный характер. Небольшие страны могут сосредоточиться на конкретных секторах и обеспечить подготовку работников, необходимых для достижения критической массы, особенно в тех отраслях, которые считаются жизнеспособными и конкурентоспособными в долгосрочной перспективе. Специализация и концентрация специалистов приводят к повышению производительности труда и росту заработной платы, что ослабляет стимулы к эмиграции. Системы образования должны сосредоточиться на подготовке работников для таких отраслей. Совместные скоординированные усилия, предпринимаемые образовательными учреждениями и предприятиями из стран-реципиентов мигрантов, могут повышать результативность подобной политики. Правовая и политическая структура Европейского союза, возможно, будет поддерживать реализацию такой политики посредством предоставления финансирования из общих внутренних фондов.

Еще одна инициатива, которую могут предпринять страны-доноры мигрантов, - улучшение состояния рынка труда применительно к женщинам и сокращение дискриминации по гендерному признаку. Женщины, обладающие высокой квалификацией, составляют когорту мигрантов, растущую самыми быстрыми темпами. За период с 2000 года по 2017 год количество женщин с высшим образованием, эмигрировавших из стран, не входящих в ОЭСР, в страны ОЭСР, выросло на 130 процентов, а количество женщин-эмигрантов из других стран ОЭСР увеличилось на 70 процентов (рисунок 2.18). Для сравнения: общее количество всех категорий женщин-мигрантов увеличилось только на 57 процентов. Этот быстрый рост отчасти отражает отмечаемое в последние три десятилетия увеличение доли девушек среди поступающих в университеты (Nejad and Young 2015). Еще один фактор – сохраняющаяся дискриминация в отношении женщин на рынке труда, особенно в странах Восточной и Центральной Европы и Центральной Азии.

Имеющиеся доказательства о воздействии эмиграции высококвалифицированных специалистов на страны-доноры неубедительны (Gibson and McKenzie 2011). Ограниченность данных, равно как и эмпирические трудности при выявлении влияния миграции квалифицированных работников на экономические показатели ограничивают возможности по определению истинных издержек и выгод эмиграции высококвалифицированных специалистов для стран-доноров. И тем не менее устойчивый отток высококвалифицированных кадров в долгосрочной перспективе будет иметь негативные последствия для небольшой страны, обладающей ограниченными ресурсами для финансирования

ВРЕЗКА 2.7 Меры политики, принимаемые в ответ на миграцию высококвалифицированных специалистов в странах Европы и Центральной Азии

Темпы миграции высококвалифицированных специалистов в регионе ЕЦА стремительно росли на протяжении нескольких последних десятилетий. В Восточной Европе и на Балканах изменение политического режима и вступление многих стран в Евросоюз открыли двери Западной Европы для многих молодых специалистов. В результате за период с 1990 года по 2017 год темпы эмиграции в Румынии увеличились на 287 процентов. При этом самый высокий уровень эмиграции в этой стране наблюдался среди высококвалифицированных работников: в 2017 году 27 процентов от общей численности таких специалистов проживали за границей. Этот процесс привел к нехватке трудовых ресурсов, особенно в сфере науки и технологий. По состоянию на 2017 год более трети работников с высшим образованием из Албании, Боснии и Герцеговины и Республики Северной Македонии проживали за рубежом. Уровни эмиграции были неравномерными по разным профессиям. В 2017 году около 70 процентов лиц, работавших в системе высшего образования Северной Македонии, планировали эмигрировать, а 20 процентов из них уже подали заявления о трудоустройстве за границей.

Некоторые страны повысили качество и расширили охват высшего образования в целях удержания или увеличения численности высококвалифицированных специалистов в стране. В Молдове при содействии Всемирного банка осуществляется проект «Высшее образование», направленный на поддержку мер по повышению качества высших учебных заведений и обеспечения их соответствия потребностям рынка труда посредством интернационализации программ по привлечению иностранных студентов и исследователей. Проект Всемирного банка, реализуемый на Украине, предназначен для повышения качества и актуальности образования в целях предотвращения отъезда из страны студентов, членов профессорско-преподавательского состава и исследователей.

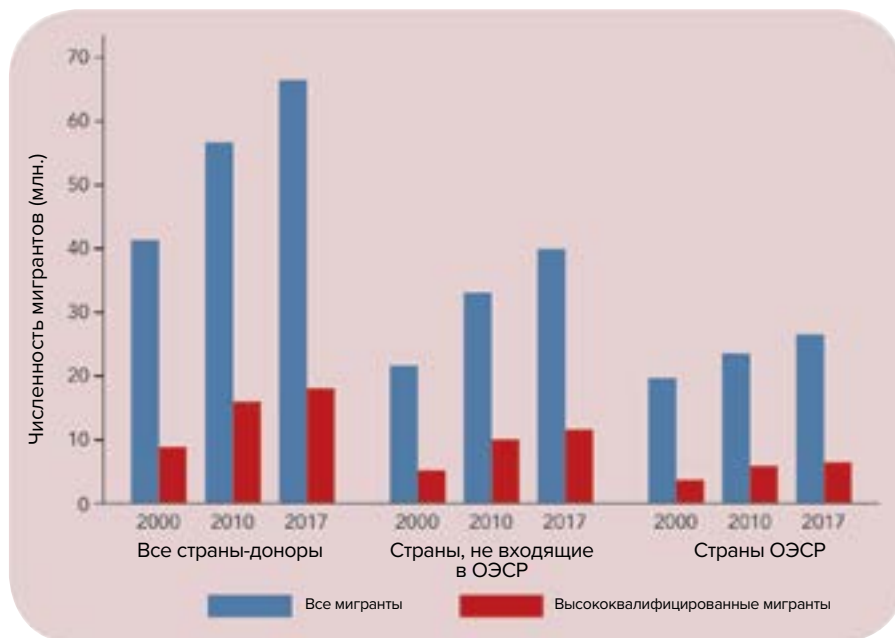
В Сербской автономной области Восточной Славонии, Бараньи и Западного Срема правительство в качестве ответной меры планирует создать Региональный центр стипендиальных программ и профессионального развития. Цель центра – стимулирование инвестиций в систему высшего образования за счет предоставления стипендий студентам учреждений среднего профессионально-технического и высшего образования. Кроме того, в рамках партнерств с организациями частного сектора будет создан новый пос-

тоянно действующий стипендиальный фонд. Новый центр будет также оказывать услуги по профессиональному обучению и развитию карьеры. Ожидается, что предоставление стипендий будет способствовать увеличению количества зачисленных студентов.

В дополнение к удержанию собственных специалистов, некоторые страны намереваются привлекать талантливых студентов из других стран. В Казахстане в этих целях осуществляется реализация двух программ. Первая программа предусматривает создание университетов мирового класса. Один из примеров – Назарбаев Университет, созданный в 2010 году. В нем обучается 5 000 самых одаренных и талантливых студентов Казахстана. К 2025 году планируется увеличить количество зачисленных студентов до 8 000 человек. Доступ к высококачественному образованию позволяет выпускникам вносить свой вклад в развитие экономики Казахстана, проводить исследования, а также участвовать в предпринимательской деятельности, не уезжая из страны. Вторая программа предусматривает создание стимулов для возвращающихся в страну ученых. Например, с помощью международной стипендии «Болашак» финансируется обучение граждан в иностранных высших учебных заведениях при условии их возвращения в Казахстан и работы на родине в сфере своей специализации, как минимум, в течение пяти лет.

Некоторые страны ЕЦА пытаются уменьшить миграцию высококвалифицированных специалистов посредством организации совместных программ с иностранными университетами. Подобные программы создают дополнительную выгоду в виде привлечения высококвалифицированных кадров из других стран. Например, Узбекистан установил партнерские отношения с американским Университетом Вебстера, который в начале 2019 года открыл новый филиал в Ташкенте. На базе этого филиала запущена магистерская программа обучения преподаванию английского языка как второго иностранного, в рамках которой к обучению в Узбекистане привлекаются иностранные студенты. Привлечение иностранных студентов также является одним из ключевых приоритетов в России: Стратегия на период до 2025 года предусматривает, что образовательные услуги должны стать одной из основных статей экспорта, и что в российские вузы необходимо привлекать перспективных иностранных студентов.

РИСУНОК 2.18
Накопленная
численность
женщин-мигрантов
в странах ОЭСР
по группам
профессиональной
квалификации и
странам-донорам,
2000-2017 гг.



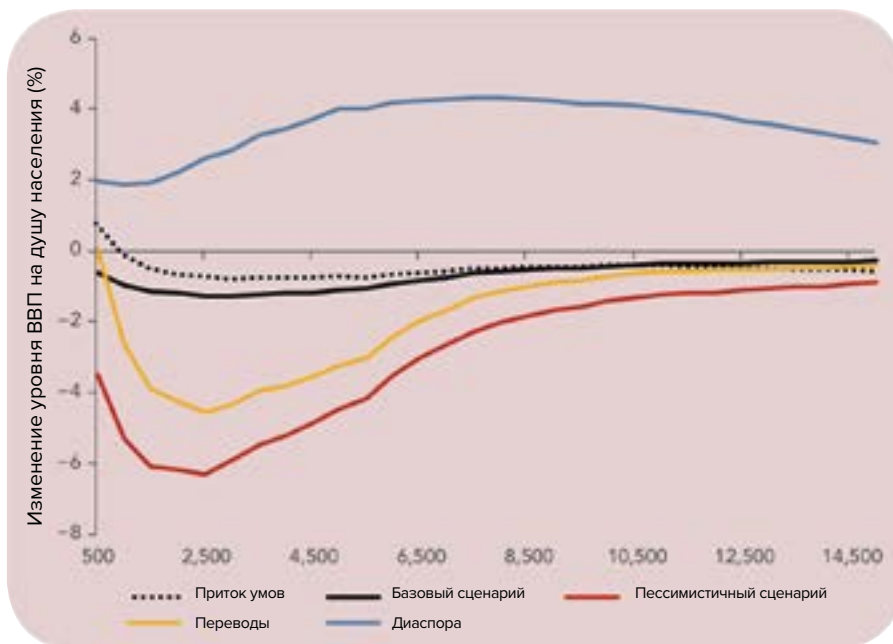
Источник: Расчеты сотрудников Всемирного банка на основе данных Департамента ООН по экономическим и социальным вопросам. 2017 год.

государственной системы образования. Как видно из рисунка 2.17, в эту категорию попадают многие страны ЕЦА в Центральной Европе, на Кавказе и на Балканах. Существует острая необходимость в проведении дополнительных исследований относительно масштаба эмиграции высококвалифицированных специалистов из этих стран и оказываемого ею воздействия. С учетом регионального характера миграционных потоков квалифицированных работников, в диалоге по вопросам политики должны также участвовать страны ЕС с высоким уровнем доходов.

До тех пор пока не будут доступны более подробные микроданные об объеме и распределении миграции высококвалифицированных специалистов, одно из возможных направлений исследований предполагает проведение макроэкономического анализа. На рисунке 2.19 иллюстрируются результаты калибровки, в которой с помощью макроэкономической модели проводится имитационное моделирование воздействия эмиграции высококвалифицированных специалистов.

Важнейшим определителем воздействия эмиграции высококвалифицированных кадров служит величина дополнительных эффектов для производительности труда, порождаемых человеческим капиталом в масштабах всей экономики. При отсутствии таких эффектов перелива (сплошная черная линия, обозначающая базовый сценарий на рисунке 2.19) «утечка мозгов» оказывает относительно небольшое воздействие: для большинства стран с уровнем доходов ниже 6 500 долларов США потери составляют примерно 1 процент. При создании дополнительных эффектов, повышающих производительность труда (сплошная красная линия), воздействие может быть существенным (примерно 6 процентов), особенно для стран с годовыми доходами на душу

РИСУНОК 2.19
Имитационное моделирование эффекта от эмиграции высококвалифицированных специалистов при различных допущениях



Источник: Docquier, 2017.

населения около 2 500 долларов США. Денежные переводы мигрантов могут частично компенсировать эти потери, сокращая их примерно до 4 процентов при таком же уровне доходов.

Нередко в ответ на «утечку мозгов» вводятся меры по ограничению миграции. Однако имеющиеся данные указывают на то, что высококвалифицированные работники не обязательно имеют высокую производительность в странах с низким уровнем доходов, и их присутствие в стране может и не приводить к внешним эффектам перелива (Kerr and others 2017). То, что делает высококвалифицированных работников продуктивными на рынке труда в стране-реципиенте, в значительной степени определяется рабочей средой и другими дополнительными исходными факторами. Ограничение миграции может также снижать для людей стимулы к накоплению человеческого капитала.

Что следует делать правительствам стран-доноров? В последних исследованиях обозначены, как минимум, два перспективных пути к тому, чтобы воспользоваться преимуществом глобального рынка высококвалифицированных работников и идей (Всемирный банк, 2018). Во-первых, странам-донорам необходимо стимулировать возвратную миграцию. Во-вторых, им следует активно и широко взаимодействовать с диаспорами и максимизировать создаваемые диаспорами внешние эффекты. Эмигранты, как правило, продолжают поддерживать связи – экономические и социальные – со своей родиной и сообществами. Экономическое взаимодействие чаще всего имеет форму денежных переводов. В рамках диаспорных программ взаимодействия также предпринимаются попытки помочь иностранным инвесторам и предпринимателям находить инвестиционные возможности в стране происхождения диаспоры, а

также стимулировать передачу технологий и знаний на родину из-за границы. Коммуникация, политическое взаимодействие, профессиональная деятельность, консульские услуги – все это способствует усилению связей диаспоры со страной происхождения и соотечественниками в целях расширения передачи знаний, капитала и технологий. Если внешние эффекты от связей с диаспорой будут реализованы, они могут более чем компенсировать потери от «утечки мозгов» (синяя линия на рисунке 2.19).

Крупные диаспоры способны генерировать существенные экономические выгоды для стран своего происхождения в регионе ЕЦА (Gould 2018). Денежные переводы служат важным источником доходов, оказывают положительное воздействие на долгосрочный экономический рост и сокращение бедности, а также улучшают доступ на рынки капитала. Для экономик стран ЕЦА диаспоры также служат существенным источником инвестиций, экспортного спроса и передачи знаний (Gould 2018). Растущая доля мигрантов, направляющихся в США и передовые европейские экономики, возможно, способствовала укреплению институтов в странах ЕЦА с переходной экономикой благодаря тому, что население этих стран все больше приобщается к нормам конкурентоспособных демократических стран. Миграция и денежные переводы мигрантов также создают дополнительные стимулы и ресурсы для накопления людьми человеческого капитала, что приводит к иммиграции образованных людей («притоку умов») (Contreras 2013).

Со временем в результате усиления глобальной интеграции, снижения транспортных и коммуникативных затрат и повышения уровня жизни за пределами традиционных стран, принимающих мигрантов миграция квалифицированных специалистов может приобрести более кратковременный и круговой характер (в отличие от односторонней и длительной миграции). Высококвалифицированные специалисты из числа членов диаспор зачастую поддерживают связь со страной происхождения, периодически посещают родину и даже живут на две страны. Эти эмигранты играют важнейшую роль в создании каналов для инвестиций и стимулировании торговли и передачи знаний. Возвращение мигрантов на родину может поддерживать экономическое развитие, особенно если они привозят с собой капитал и знания, а страна происхождения обеспечивает рамочные условия для помощи им в использовании своих навыков и осуществлении инвестиций (Gould 2018).

Вместо предотвращения эмиграции, в некоторых программах принимаются меры по стимулированию возвращения успешных эмигрантов на родину. Например, в Малайзии в рамках программы «Возвращение экспертов» успешным эмигрантам, прожившим за границей, как минимум, пять лет, для стимулирования возвращения на родину предоставляются налоговые стимулы. Программа способствовала увеличению возвратной миграции, и она почти окупает себя, поскольку возвращающиеся мигранты уплачивают налоги, хотя и по более низким ставкам, чем налогоплательщики-невозвращенцы.

Выводы

Миграция сыграла одну из ключевых ролей в экономическом и социальном развитии в регионе ЕЦА. Экономическая миграция способствовала удовлетворению спроса на рынке труда в странах-реципиентах и повысила уровень благосостояния мигрантов. Проведение поддерживающей политики в отношении миграции может способствовать повышению благосостояния в регионе. В действительности, ослабление иммиграционных ограничений – один из наиболее эффективных путей к стимулированию повышения производительности и ускорению экономического роста в регионе. Однако поддержка миграции сопряжена с проблемами политического характера, поскольку выгоды от миграции чаще имеют более долгосрочный и рассредоточенный характер, чем издержки тех людей в принимающих странах, которые оказываются безработными или вытесняются мигрантами.

Чтобы ослабить сопротивление иммиграции, принимаемые меры должны решать проблемы, связанные с этими краткосрочными издержками распределения выгод. Они могут включать в себя программы, предусматривающие удержание или перемещение работников в странах-реципиентах, а также адаптацию систем образования для молодых людей, чтобы они не были вынуждены конкурировать с низкоквалифицированными мигрантами. В качестве отдельных компонентов такие программы могут также предусматривать предоставление временных социальных пособий и выплаты по страхованию от безработицы. Целесообразным способом финансирования мер по оказанию помощи в адаптации может быть замена режимов квот налоговыми режимами, предусматривающими взимание налогов с лиц, получающих выгоды от миграции, и предоставление компенсаций тем, кто несет потери.

Для стран-доноров, переживающих длительные периоды потери и без того скудного человеческого капитала, эмиграция высококвалифицированных специалистов становится серьезной проблемой. Однако устойчивая эмиграция часто является симптомом, а не причиной базовых проблем. Для сокращения потенциальной «утечки мозгов» странам необходимо не ограничивать миграцию, а принимать меры, направленные на увеличение потенциальных выгод для стран-доноров. К долгосрочным мерам политики, способным искоренять причины устойчивой эмиграции, относятся повышение качества государственного управления и укрепление институтов в странах-донорах. Меры, направленные на удержание квалифицированных специалистов, включают в себя стимулирование развития частного сектора и создания рабочих мест, осуществление инвестиций в высшее образование, а также улучшение возможностей для трудоустройства женщин. Усиление связанности за счет снижения транспортных и коммуникативных затрат также имеет большое значение для взаимодействия с диаспорами в формах, позволяющих максимизировать внешние эффекты, такие как передача идей, знаний, технологий, осуществление торговли и прямых иностранных инвестиций, а также стимулировать возвратную миграцию. Благодаря усилению глобальной интеграции и технологи-

ческим достижениям, обеспечивающим усиление связности стран, миграция квалифицированных специалистов может все больше приобретать кратковременный и круговой характер, создавая выгоды для стран-доноров.

Приложение 2А. Данные о миграции

Базы данных об объемах двусторонней миграции формируются с помощью данных, собранных в ходе многочисленных раундов переписей населения во многих странах-реципиентах мигрантов. Они содержат сведения об общей накопленной численности мигрантов или миграционном потоке из той или иной страны-донора в ту или иную принимающую страну, иногда дезагрегированные по возрасту, полу, уровню образования или статусу занятости. Такие базы данных ограничены количеством принимающих стран, по которым имеются данные, что затрудняет оценку общих объемов миграции. Поскольку качество и периодичность сбора данных связаны с уровнем доходов и размерами стран, данные из стран ОЭСР и других стран-реципиентов с высоким уровнем доходов отличаются большей полнотой, чем данные из других частей мира; большинство случаев отсутствия данных относятся к принимающим странам с низким уровнем доходов относительно небольших размеров.

Наличие данных также зависит от уровня требующейся детализации. В базе данных о мировой миграции Организации Объединенных Наций, в которой сведения об общих объемах двусторонней миграции дезагрегированы только по полу, содержатся данные за много лет по более чем 200 принимающим странам, полученные, как минимум, из одного источника. В отличие от базы данных ООН, в базе данных по иммигрантам в странах ОЭСР и странах, не входящих в ОЭСР (DIOS-E), в которой собираются данные о двусторонней миграции, дезагрегированные по возрасту, полу, уровню образования и статусу занятости, содержатся сведения только по 88 странам-реципиентам из переписи населения 2010 года (по 33 из 34 стран-членов ОЭСР и по 55 из более чем 180 стран, не входящих в ОЭСР) (см. подробнее в работе Arslan and others 2015). Учитывая вопрос отсутствия данных, исследователи часто сосредотачиваются на иммиграции в страны ОЭСР, чтобы исключить смещение результатов анализа.

Еще один способ решения проблемы отсутствующих данных – оценка объемов миграции по коридорам с отсутствующими данными с помощью эконометрических методов, включающих оценку исторических закономерностей, характеристик пар стран, а также особенностей, наблюдаемых по другим миграционным коридорам. Такой подход используется для заполнения пропусков в трех базах данных – базе данных о мировой миграции ООН; базе данных о мировой двусторонней миграции Всемирного банка (Ozden and others 2011); а также в базе данных Всемирного банка по двусторонней миграции квалифицированных специалистов (Artuc and others 2015).

Исследователи прибегают к различным стратегиям подстановки отсутствующих значений. Качество оценок зависит от количества используемых данных и модели, используемой для прогнозирования объемов миграции. Такие

оценки дают исследователям полную матрицу миграционных коридоров, позволяя им делать утверждения о закономерностях мировой миграции, которые в противном случае были бы невозможны.

В настоящем докладе полные мировые данные взяты из двух источников. Первый – это исследование Artuc and others (2015), в котором база данных по иммигрантам в странах ОЭСР и странах, не входящих в ОЭСР (ДИОС-Е), используется для прогнозирования общей численности мигрантов по уровню образования и полу. Эти данные имеются только по 2010 год включительно. Для экстраполяции этих данных на 2015 и 2017 годы в докладе используется полная матрица миграции из базы данных о мировой миграции ООН, в которой данные о количестве мигрантов дезагрегированы по полу, но не разбиты по уровню образования. Данные о долях мигрантов по парам стран и по уровню образования и полу за 2010 год, взятые из работы Artuc and others (2015), затем применяются к данным об общих объемах иммиграции за 2015 и 2017 годы из базы данных ООН.

Список использованной литературы

- Arslan, Cansin, Jean-Christophe Dumont, Zovanga Kone, Yasser Moullan, Caglar Ozden, Christopher Parsons, and Theodora Xenogiani. 2015. «A New Profile of Migrants in the Aftermath of the Recent Economic Crisis.» OECD Social, Employment and Migration Working Paper 160, OECD Publishing, Paris.
- Artuç, Erhan, Frederic Docquier, Çağlar Özden, and Christopher Parsons. 2014. A Global Assessment of Human Capital Mobility: The Role of Non-OECD Destinations. Washington, DC: World Bank.
- Auriol, Emmanuelle, and Alice Mesnard. 2016. «Sale of Visas: A Smuggler's Final Song?» *Economica* 83: 646-78.
- Austrian Social Security Database. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1399350.
- Autor, David H., Lawrence F. Katz, and Melissa S. Kearney. 2008. «Trends in US Wage Inequality: Revising the Revisionists.» *Review of Economics and Statistics* 90 (2): 300-23.
- Becker, Gary S. 1992 «An Open Door for Immigrants: The Auction.» *Wall Street Journal*, October 14.
- Becker, Gary S., and Guity Nashat Becker. 1997. *The Economics of Life: From Baseball to Affirmative Action to Immigration, How Real-World Issues Affect Our Everyday Life*. New York: McGraw-Hill.
- Becker, Gary S., and Edward P. Lazear. 2013. «A Market Solution to Immigration Reform.» *Wall Street Journal*, March 1.
- Borjas, George J., and Joan Monras. 2017. «The Labour Market Consequences of Refugee Supply Shocks.» *Economic Policy* 32 (91): 361-413.
- Boucher, Anna K., and Justin Gest. 2018. *Crossroads: Comparative Immigration Regimes in a World of Demographic Change*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Buchan, James, James Campbell, Ibadat Dhillon, and Anita Charlesworth. 2019. «Labour Market Change and the International Mobility of Health Workers.» Working Paper 5, Health Foundation, London.
- Ceritoglu, Evren, H. Burcu Gurcihan Yunculer, Huzeyfe Torun, and Semih Tumen. 2017. «The Impact of Syrian Refugees on Natives' Labor Market Outcomes in Turkey: Evidence from a Quasi-Experimental Design.» *IZA Journal of Labor Policy* 6 (1): 5.
- Clemens, Michael A. 2015. «Global Skill Partnerships: A Proposal for Technical Training in a Mobile World.» *IZA Journal of Labor Policy* 4 (1): 2.
- Contreras, Salvador. 2013. «The Influence of Migration on Human Capital Development.» *International Economic Journal* 27 (3): 365-84.
- Del Carpio, Ximena V., and Mathis Wagner. 2015. *The Impact of Syrian Refugees on the Turkish Economy: Regional Labour Market Effects*. Policy Research Paper 7402, World Bank, Washington, DC.
- Docquier, Frederic. 2017. «Note on High Skilled Emigration Externalities.» Working Paper, Université Catholique de Louvain, Louvain, Belgium.
- Docquier, Frederic, Zovanga L. Kone, Aaditya Mattoo, and Caglar Ozden. 2019. «Labor Market Effects of Demographic Shifts and Migration in OECD Countries.» *European Economic Review* 113: 297-324.
- Dustmann, Christian, Tommaso Frattini, and Ian P. Preston. 2012. «The Effect of Immigration along the Distribution of Wages.» *Review of Economic Studies* 80 (1): 145-73.
- Dustmann, Christian, Uta Schönberg, and Jan Stuhler. 2017. «Labor Supply Shocks, Native Wages, and the Adjustment of Local Employment.» *Quarterly Journal of Economics* 132 (1): 435-83.
- Foged, Mette, and Giovanni Peri. 2016. «Immigrants' Effect on Native Workers: New Analysis on Longitudinal Data.» *American Economic Journal: Applied Economics* 8 (2): 1-34.
- GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit). 2019. «Project Triple Win: Recruiting Nurses from Abroad Sustainably.» <https://www.giz.de/en/downloads/giz2019-en-triplewin.pdf>.
- Gould, David Michael. 2018. *Critical Connections: Promoting Economic Growth and Resilience in Europe and Central Asia*. Europe and Central Asia Studies. Washington, DC: World Bank. Doi:10.1596/978-1-4648-1157-9.
- ILO (International Labour Organization), Walk Free Foundation, and IOM (International Organization for Migration). 2017. *Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage*. Geneva: International Labour Organization.
- Kerr, Sari Pekkala, William Kerr, Çağlar Özden, and Christopher Parsons. 2016. «Global Talent Flows.» *Journal of Economic Perspectives* 30 (4): 83-106.
- .2017. «High-Skilled Migration and Agglomeration.» *Annual Review of Economics* 9: 201-34.
- Lokshin, Michael, and Martin Ravallion. 2019. «The Missing Market for Work Permits.» Working Paper, World Bank, Washington, DC.
- National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. 2017. *The Economic and Fiscal Consequences of Immigration*. Washington, DC: National Academies Press.

- Nejad, Maryam Naghsh, and Andrew T. Young. 2016. «Want Freedom, Will Travel: Emigrant Self-Selection According to Institutional Quality.» *European Journal of Political Economy* 45: 71-84.
- OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development). 2010. Database on Immigrants in OECD and Non-OECD countries (DIOC-E). Paris. <https://www.oecd.org/els/mig/dioc.htm>.
- . 2016. *Health Workforce Policies in OECD Countries: Right Jobs, Right Skills, Right Places*. OECD Health Policy Studies. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264239517-en>.
- . 2019. Permanent Immigrant Inflows (Indicator). doi: 10.1787/304546b6-en. Accessed September 4, 2019.
- Özden, Çağlar, Christopher R. Parsons, Maurice Schiff, and Terrie L. Walmsley. 2011. «Where on Earth is Everybody? The Evolution of Global Bilateral Migration 1960–2000.» *World Bank Economic Review* 25 (1): 12-56.
- Packard, Michael. 2019. «Mass Immigration and the Response of Native Workers: Evidence from Austria.» Working Paper, World Bank, Washington, DC.
- Peri, Giovanni, and Chad Sparber. 2009. «Task Specialization, Immigration, and Wages.» *American Economic Journal: Applied Economics* 1 (3): 135-69.
- Ruhs, Martin. 2011. «Openness, Skills and Rights: An Empirical Analysis of Labour Immigration Programmes in 46 High- and Middle-Income Countries.» Centre on Migration, Policy and Society Working Paper 88-11, University of Oxford.
- Sumption, Madeleine, and Kate Hooper. 2014. *Selling Visas and Citizenship: Policy Questions from the Global Boom in Investor Immigration*. Washington: Migration Policy Institute.
- UN DESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs), Population Division. 2017. *Trends in International Migrant Stock: The 2017 Revision*. New York.
- . 2019. *World Population Prospects 2019*. Release Note (Rev.1). New York.
- UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees). 2019. *Global Trends – Forced Displacement in 2018*. Geneva.
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). 2018. *Global Report on Trafficking in Persons*. Vienna.
- Weinstein, Eric. 2002. «Migration for the Benefit of All: Towards a New Paradigm for Economic Immigration.» *International Labour Review* 141 (3): 225-52.
- World Bank. 2017. *World Bank Global Bilateral Migration Database (1960-2000)*. Washington, DC. <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/global-bilateral-migration-database>.
- . 2018. *Moving for Prosperity: Global Migration and Labor Markets*. Policy Research Report. Washington, DC.
- WHO (World Health Organization). 2016. «Health Workforce Requirements for Universal Health Coverage and the Sustainable Development Goals.» *Human Resources for Health Observer* 17.
- Zavodny, Madeline. 2015. «Should Countries Auction Immigrant Visas?» *IZA World of Labor* 202. <https://wol.iza.org/articles/should-countries-auction-immigrant-visas/long>.

Доклад Всемирного банка об экономике региона Европы и Центральной Азии
Осень 2019

Миграция и «утечка мозгов»

За последние четыре десятилетия доля иммигрантов в странах Западной и Восточной Европы стремительно выросла. В настоящее время каждый третий иммигрант в мире направляется в Европу. Кроме того, хотя в мировом масштабе внутри регионов происходит лишь треть общей миграции, в регионе Европы и Центральной Азии доля внутрирегиональной миграции особенно высока – 80 процентов эмигрантов в регионе предпочитают переезжать в другие страны региона. В принимающих странах с высоким уровнем доходов мигрантов нередко винят в высоком уровне безработицы и сокращении объема социальных услуг. Также широко распространена озабоченность по поводу «утечки мозгов» из стран-доноров Восточной Европы, Западных Балкан, Южного Кавказа и Центральной Азии. В настоящем выпуске доклада акцент сделан на разработке политики в отношении мобильности рабочей силы, а также представлены тенденции, определяющие факторы и виды воздействия на рынке низкоквалифицированных и высококвалифицированных работников.

Всемирный банк
Представительство в России
Ул. Большая Молчановка, 36/1
121069 Москва, Россия
Телефон: +7 495 745 7000
Факс: +7 495 745 7002
Интернет: worldbank.org/eca
worldbank.org/ecace

1818 H Street NW, Washington, DC 20433
Telephone: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org