

Краткий обзор

Возьмем мексиканца Хуана. Он родился в бедной деревенской семье, которая не покладая рук трудилась, чтобы заплатить за его образование и медицинское обеспечение. В возрасте 12 лет Хуан бросил школу и пошел работать, чтобы помочь взрослым прокормить семью. Через шесть лет он вслед за своим дядей отправился в Канаду в надежде найти более высокие заработки и лучшие возможности.

Ожидаемая продолжительность жизни в Канаде на пять лет выше, чем в Мексике, а доходы выше в три раза. Хуану удалось получить разрешение на временную работу в Канаде, потом право на постоянное пребывание, и, в конечном счете, он стал предпринимателем, в фирме которого сейчас работают коренные канадцы. Это лишь одна из миллионов историй, которые каждый год происходят с людьми, обретающими новые возможности и свободы благодаря миграции, что приносит пользу как их родной стране, так и стране пребывания.

А вот другой случай – Бхагиавати. Она принадлежит к низшей касте и живет в сельском районе индийского штата Андхра-Прадеш. Каждый год она вместе с детьми на шесть месяцев отправляется в город Бангалор, где работает на стройке, получая 60 рупий (1,2 долл. США) в день. Находясь вдали от дома, ее дети не учатся, потому что школа расположена слишком далеко от стройплощадки, а, кроме того, они не знают местного языка. Бхагиавати не имеет права получать субсидированные продукты питания и пользоваться медицинскими услугами; не может она и голосовать, поскольку находится за пределами своего избирательного округа. У нее, как и у миллионов других внутренних мигрантов, мало шансов улучшить свою жизнь, кроме как переехать в другой город в поисках более благоприятных возможностей.

Наш мир полон неравенства. Огромные различия в показателях человеческого развития между странами и внутри стран – одна из постоянных тем Доклада о развитии человека (ДРЧ) с момента его первого выхода в свет в 1990 г. В докладе нынешнего года мы впервые исследуем проблему миграции. Для многих жителей развивающихся стран отъезд из родного города или деревни бывает лучшей – а порой и единственной – возможностью повысить свои жизненные шансы. Человеческая мобильность может быть чрезвычайно эффективным средством расширения перспектив на получение более высокого дохода, медицинских услуг и образования. Однако этим ее ценность не ограничивается: воз-

можность решать, где жить, является ключевым элементом человеческой свободы.

Переезжая на новое место жительства – внутри страны или за границу, – люди вступают на путь надежд и неопределенности. Большинство из них мигрируют в поисках лучшей доли, надеясь приложить свои способности к возможностям страны назначения, чтобы получить выгоды для себя и ближайших членов семьи, которые нередко сопровождают их или выезжают следом за ними. В случае успеха инициативность и энергия таких людей могут также принести пользу и тем, кто остался на родине, и тому обществу, где они строят свой новый дом. Но удача сопутствует не всем. Мигранты, лишённые друзей и семьи, порой испытывают одиночество, сталкиваются с недружелюбным отношением коренных жителей, которые боятся или недолюбливают новопривыкших; они могут потерять работу или заболеть и, таким образом, лишиться доступа к службам поддержки, которые необходимы для обеспечения их благополучия.

В Докладе 2009 г. исследуется вопрос о том, как улучшение политики в отношении мобильности людей может способствовать развитию человеческого потенциала. Для правительств в нем выдвигаются аргументы в пользу уменьшения ограничений на передвижение людей внутри и за пределами государственных границ с целью расширения спектра выбора и свобод человека. Авторы предлагают практические меры по улучшению перспектив мигрантов по прибытии в новую страну, что, в свою очередь, может принести значительные выгоды сообществам как в странах пребывания, так и в странах происхождения.

Как и почему люди мигрируют

Дискуссии о миграции обычно начинаются с проблемы притока людей из развивающихся стран в богатые государства Европы, Северной Америки и Австралии. Однако большая часть перемещений происходит не между развивающимися и развитыми странами и даже вообще не между странами. Подавляющее большинство людей, ме-

Большая часть мигрантов – и внутренних, и международных – получают выгоды в форме более высоких заработков, улучшенного доступа к образованию и здравоохранению и более благоприятных перспектив для своих детей

няющих место жительства, делают это внутри своей собственной страны. По консервативным оценкам, численность внутренних мигрантов составляет порядка 740 млн чел., что почти в четыре раза превышает число международных мигрантов. Среди лиц, пересекающих национальные границы, лишь треть с небольшим – менее 70 млн чел. – пересезжает из развивающихся в развитые страны. Большинство из 200 млн международных мигрантов планеты пересели из одной развивающейся страны в другую или из развитой в развитую.

Большая часть мигрантов – и внутренних, и международных – получают выгоды в форме более высоких заработков, улучшенного доступа к образованию и здравоохранению и более благоприятных перспектив для своих детей. Опросы мигрантов показывают, что большинство из них счастливы на новом месте, несмотря на необходимость постоянно приспосабливаться, а также на многочисленные помехи, обычно сопутствующие перемещению. Обустроившись, мигранты зачастую больше, чем местные жители, склонны присоединяться к различным объединениям, религиозным или иным группам. Тем не менее приходится идти на компромиссы, а выгоды от мобильности распределяются неравномерно.

С особыми проблемами сталкиваются лица, перемещенные вследствие отсутствия безопасности или в результате конфликта. По оценкам, за пределами стран своего гражданства живут 14 млн беженцев, что составляет около 7% общей численности мигрантов в мире. Большинство из них оседают вблизи тех стран, откуда они бежали, и обычно проживают в лагерях до тех пор, пока условия на родине не позволят им вернуться, однако около полумиллиона человек ежегодно ищут убежища в развитых странах. Гораздо большее число людей – около 26 млн – являются внутренне перемещенными лицами. Они не пересекали границ, но могут сталкиваться с особыми трудностями, если находятся вдали от дома в стране, раздираемой конфликтом или пораженной природным катаклизмом. Еще одну уязвимую группу составляют лица – преимущественно молодые женщины, – ставшие жертвами торговли людьми. Зачастую обманутые обещаниями лучшей жизни, они мигрируют не по своей воле, а по принуждению, которое нередко сопровождается насилием и сексуальными надругательствами.

В целом, однако, люди мигрируют по своему желанию, перемещаясь в более благополучные места. Свыше 75% международных мигрантов уезжают в страны с более высоким уровнем человеческого развития, чем в их собственной стране. Однако они существенно ограничены в своих действиях,

как политическими барьерами, препятствующими въезду, так и финансовыми ресурсами, необходимыми для перемещения. Наименее мобильны жители бедных стран: так, в Европу переселилось менее 1% жителей Африки. Исторические и современные данные позволяют сделать вывод, что развитие и миграция идут рука об руку: медианный показатель эмиграции из страны с низким уровнем развития человеческого потенциала составляет менее 1%, в то время как из стран с более высоким уровнем – свыше 8%.

Барьеры на пути миграции

В течение последних 50 лет доля международных мигрантов в общей численности населения мира оставалась удивительно стабильной – примерно 3%, несмотря на то, что ряд факторов мог бы увеличить их потоки. Демографические тенденции – стареющее население в развитых странах и молодое, продолжающее увеличиваться население в развивающихся, – а также расширяющиеся возможности занятости, в сочетании с удешевлением транспорта и связи повысили «спрос» на мигрантов. Однако люди, желающие мигрировать, все больше сталкиваются с возводимыми правительством барьерами. В течение минувшего столетия количество национальных государств в мире увеличилось в четыре раза, почти до 200, что привело к необходимости пересекать все новые и новые границы, в то время как политические изменения еще больше ограничили масштабы миграции даже несмотря на снижение торговых барьеров.

С особенно серьезными препятствиями сталкиваются малоквалифицированные работники, хотя многие богатые страны нуждаются в их труде. Политические стратегии обычно благоприятствуют допуску более образованных лиц, разрешая, например, студентам оставаться в стране после окончания учебы, а высококвалифицированным специалистам – привозить с собой семьи. Однако в отношении малоквалифицированных работников, чей статус и отношение к которым нередко оставляют желать лучшего, действия правительства характеризуются значительной противоречивостью. Во многих странах именно такие мигранты занимают рабочие места в сельском хозяйстве, строительстве, обрабатывающей промышленности и секторе услуг. Тем не менее правительства нередко стремятся производить ротацию менее квалифицированных работников, отправляя домой старых и нанимая новых, а порой регулируют поток временной и нелегальной рабочей силы как воду в водопроводном кране, который по желанию можно открывать и закрывать. По оценкам, за границей сегодня живут и работают 50 млн чел. с не-

легальным статусом. Некоторые страны, такие как США и Таиланд, терпимо относятся к большому числу незарегистрированных работников. Это дает последним возможность получать заработки более высокие, чем дома. Однако, хотя зачастую нелегалы выполняют ту же работу и платят те же налоги, что и коренные жители, они могут не иметь доступа к базовым услугам, а также подвергаться риску депортации. Правительства некоторых стран, например, Испании и Италии, признали вклад неквалифицированных мигрантов в развитие общества и упорядочили их трудовой статус, а другие страны, такие как Канада и Новая Зеландия, приняли хорошо продуманные программы сезонной миграции для таких секторов, как сельское хозяйство.

В то время как полезность квалифицированных мигрантов для принимающей страны общепризнанна, малоквалифицированные рабочие-мигранты вызывают много споров. Согласно распространенному мнению, малоквалифицированные мигранты, заполняя свободные рабочие места, вытесняют местных работников и способствуют снижению заработной платы. Выражается также озабоченность по поводу того, что приток мигрантов ведет к росту преступности, повышению нагрузки на сферу услуг и угрожает социальному и культурному единству принимающей нации. Однако эти тревоги часто преувеличены. Хотя некоторые исследования показывают, что в определенных обстоятельствах мигранты могут оказывать негативное воздействие на местных работников аналогичной квалификации, целый ряд фактов свидетельствует, что этот эффект в основном является незначительным, а в некоторых случаях полностью отсутствует.

Аргументы в пользу мобильности

В настоящем докладе указывается, что мигранты способствуют росту национального производства при незначительных или нулевых издержках для местного населения. Возможно даже проявление более широкого положительного эффекта, когда, например, привлечение мигрантов для ухода за детьми позволяет их матерям – местным жительницам – работать вне дома. По мере овладения языком и другими навыками, необходимыми для продвижения по лестнице доходов, многие мигранты естественным образом интегрируются в общество, что делает страхи в отношении сегодняшних новоприбывших мигрантов в той же мере неоправданными, как и страхи относительно «неассимилируемых иностранцев», проявившиеся в Америке в начале XX в. применительно к ирландцам. В то же время очевидно, что многие мигранты систематически сталкиваются с неудобствами, что за-

трудняет или делает невозможным для них доступ к местным услугам на одинаковых с коренным населением условиях. Особенно серьезные проблемы испытывают временные и нелегальные рабочие.

В странах происхождения мигрантов последствия их перемещения выражаются в росте доходов и потребления, улучшении образования и здравоохранения, а также в общем повышении уровня культуры и быта. Миграция обычно приносит положительные результаты, прежде всего в форме денежных переводов, присылаемых ближайшим членам семьи. Однако выгоды от миграции ощущаются и в более широком плане: по мере расходования денежных переводов (а следовательно, создания новых рабочих мест для местных жителей), а также в форме поведенческих изменений, которые происходят в результате воздействия идей, привнесенных из-за рубежа. В частности, может происходить освобождение женщин от их традиционных ролей.

Характер и распространенность этих последствий зависят от того, кто именно уезжает, в какой мере эти люди добиваются успеха за рубежом и сохраняют ли они связь со своими «корнями» посредством перевода денег, передачи знаний и идей. В силу того что из некоторых районов – например, из индийского штата Керала или китайской провинции Фуцзянь – мигранты обычно выезжают большими группами, эффект на уровне общин, как правило, может ощущаться сильнее, чем на национальном уровне. Однако в более длительной перспективе поток идей, вызванный перемещением людей, может оказывать далеко идущее воздействие на социальные нормы и классовую структуру всей страны. Иногда отток высококвалифицированных кадров, особенно из таких областей услуг, как образование или медицина, рассматривается как негативное явление. Тем не менее, даже если это так, лучшим ответом являются политические меры, обращенные к глубинным структурным проблемам, таким как низкая зарплата, неудовлетворительное финансирование и слабые институты. Возложение вины за отъезд высококвалифицированных работников на них самих в значительной степени бьет мимо цели, а ограничения на их мобильность, вероятнее всего, будут контрпродуктивными, не говоря уже о том, что они противоречат основному праву человека покидать свою страну.

Тем не менее международная миграция, даже умело управляемая, не эквивалентна национальной стратегии развития человеческого потенциала. За небольшим исключением (главным образом это малые островные государства, где свыше 40% жителей уезжают за границу), эмиграция едва ли способна сформировать перспективы развития для

Снижение барьеров на пути передвижения людей и улучшение обращения с мигрантами могут принести большую пользу для развития человеческого потенциала

Два самых важных измерения проблемы мобильности, которые создают пространство для совершенствования политических мер: допуск мигрантов в страну и обращение с ними

всей нации. В лучшем случае миграция – это путь, который дополняет более общие локальные и общенациональные усилия по сокращению бедности и повышению человеческого потенциала. Эти усилия по-прежнему остаются критически важными.

В момент подготовки данного доклада мир переживает самый серьезный более чем за полстолетия экономический кризис. «Свертывание» экономики и массовые увольнения затрагивают миллионы работников, в том числе мигрантов. Мы считаем, что нынешний экономический спад должен быть использован как возможность принятия «нового курса» в отношении мигрантов – такого, который приносил бы пользу работникам как на родине, так и за рубежом, и одновременно не допустил бы возврата к протекционизму. С улучшением ситуации многие глубинные тенденции, которые стимулировали миграцию в последние полвека, вновь выйдут на поверхность и подтолкнут новые массы людей к перемещению. Правительства обязаны осуществить необходимые меры, чтобы быть готовыми к этому.

Наше предложение

Снижение барьеров на пути передвижения людей и улучшение обращения с мигрантами могут принести большую пользу для развития человеческого потенциала. Чтобы добиться этого, необходимо смелое концептуальное мышление. В настоящем докладе излагаются аргументы в пользу всеобъемлющего комплекса реформ, способных принести значительные выгоды мигрантам, общинам и странам.

Наше предложение затрагивает два самых важных измерения проблемы мобильности, которые создают пространство для совершенствования политических мер: допуск мигрантов в страну и обращение с ними. Реформы, разработанные в предлагаемом нами основном пакете мер, обеспечивают результат в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Они адресованы не только правительствам принимающих стран, но и правительствам стран происхождения мигрантов, другим ключевым игрокам – таким как частный сектор, профсоюзы и неправительственные организации, – а также самим мигрантам. Хотя разработчики политики сталкиваются с общими вызовами, они, разумеется, будут нуждаться в проектировании и осуществлении различных миграционных стратегий с учетом национальных и местных условий в своих странах. Тем не менее некоторые примеры успешной практики выделяются среди прочих и могут быть применены более широко.

Мы рассматриваем шесть основных направлений реформ, которые также могут быть применены по отдельности, однако в случае использования

в интегрированном виде способны многократно усилить свое положительное воздействие на развитие человеческого потенциала. Открытие имеющихся каналов въезда с тем, чтобы позволить эмигрировать большему числу работников, обеспечение основных прав мигрантов, снижение операционных издержек миграции, нахождение решений, одинаково выгодных как принимающим обществам, так и вливающимся в них мигрантам, облегчение передвижения людей внутри своих собственных стран и включение проблематики миграции в основное русло национальных стратегий развития – все это вносит важный и взаимодополняющий вклад в развитие человеческого потенциала.

Основной пакет мер выделяет два пути для открытия имеющихся регулярных каналов въезда:

- Мы рекомендуем расширение схем действительно сезонного труда в таких секторах, как сельское хозяйство и туризм. Подобные схемы уже доказали свою эффективность в самых разных странах. Передовая практика показывает, что в осуществлении этих мер вмешательства должны участвовать профсоюзы и работодатели наряду с правительствами принимающих стран и стран происхождения, особенно в плане разработки и реализации основных гарантий в области заработной платы, медицинского обслуживания, стандартов безопасности и гигиены труда, а также положений о повторном приезде, как это сделано, например, в Новой Зеландии.
- Мы также предлагаем увеличить количество виз для малоквалифицированных работников, уязвляя это с размерами внутреннего спроса. Опыт показывает, что передовая практика в этой области включает: обеспечение иммигрантам права на смену работодателя (известного как *employer portability*), предоставление иммигрантам возможности обращаться с просьбой о продлении пребывания и выработка путей предоставления им, в конце концов, постоянного места жительства, создание механизма, облегчающего поездки на родину в период действия визы, разрешение перевода накопленных льгот по социальному страхованию, как это сделано в Швеции в ходе недавней реформы.

Принимающие страны должны посредством политических процедур принять решение о желательном количестве въезжающих лиц, что допускает публичную дискуссию и соблюдение баланса различных интересов. Прозрачные механизмы определения численности въезжающих должны основываться на потребностях работодателей, а квоты – соответствовать экономическим условиям.

В принимающих странах по отношению к иммигрантам зачастую допускаются нарушения основных прав человека. Даже если правительства не ратифицировали международные конвенции, защищающие права трудящихся-мигрантов, они должны обеспечить этим мигрантам соблюдение их прав на рабочем месте в полном объеме – например, права на равную оплату за равный труд, права на достойные условия труда и права на организацию. Возможно, от них потребуются оперативные действия для искоренения дискриминации. Правительства принимающих стран и стран происхождения могут сотрудничать с целью облегчения признания дипломов, полученных за рубежом.

Нынешняя экономическая рецессия сделала мигрантов особенно уязвимыми. Правительства некоторых принимающих стран так ужесточили принудительное исполнение миграционного законодательства, что это может нарушить права мигрантов. Предоставление уволенным мигрантам возможности поиска нового работодателя (или, по крайней мере, предоставление им времени для завершения всех своих дел перед отъездом), публикация прогнозов в сфере занятости, включая прогнозы снижения деловой активности в странах происхождения, являются мерами, способными ослабить непропорционально высокие издержки рецессии, которые несут как сегодняшние, так и потенциальные мигранты.

В области международной миграции операционные издержки получения необходимых документов и выполнения административных требований при пересечении национальных границ зачастую высоки и носят регрессивный характер (т. е. непропорционально высоки для неквалифицированных работников и лиц, работающих по краткосрочным контрактам), а также могут иметь непредсказуемые последствия, стимулируя нелегальную миграцию и торговлю людьми. Стоимость получения паспорта в каждой десятой стране превышает 10% подушевого ВВП; неудивительно, что эти издержки отрицательно коррелируют с уровнем эмиграции. Правительства как стран происхождения, так и принимающих стран могут упростить процедуры и снизить стоимость получения документов; стороны могут также совместно работать над совершенствованием и регулированием посреднических услуг.

Крайне важно обеспечить прибывающим мигрантам нормальные условия обустройства. Не менее важно добиться того, чтобы общины, в которые они вливаются, не ощущали себя несправедливо обремененными дополнительной нагрузкой, которую мигранты создают для ключевых служб. Там, где это создает проблемы для местных властей, могут понадобиться дополнительные фи-

нансовые «вливания». Обеспечение детям мигрантов равного доступа к образованию и, при необходимости, «подтягивание» их в учебе и оказание помощи в интеграции могут улучшить их перспективы и позволить в будущем избежать деклассированности. Ключевым моментом здесь является обучение языку, причем не только детей в школах, но и взрослых, что может быть организовано как на рабочем месте, так и в рамках специальных мероприятий, предназначенных для женщин, работающих только дома. Некоторые ситуации могут потребовать более интенсивных усилий для борьбы с дискриминацией, предотвращения социальных трений и, в случае необходимости, предупреждения всплеск насилия против иммигрантов. Правительства и гражданское общество обладают обширным положительным опытом противодействия дискриминации, например, путем проведения информационных кампаний.

Несмотря на крах большинства систем центрального планирования в странах мира, поразительно большое количество государств – около трети – де-факто сохраняют барьеры на пути внутренней миграции. Эти ограничения обычно выражаются в форме сокращения предоставления основных услуг и прав лицам, не зарегистрированным в данной местности, что является дискриминацией по отношению к внутренним мигрантам (такое явление по-прежнему наблюдается в Китае). Обеспечение равного доступа к основным услугам является ключевой рекомендацией настоящего Доклада в отношении внутренних мигрантов. Одинаковый режим важен для временных и сезонных работников и их семей, для районов, куда они приезжают работать, а также для обеспечения достойного предоставления услуг у них дома с тем, чтобы они не были вынуждены уезжать, чтобы получить доступ к школам и медицинскому обслуживанию.

Не заменяя более общих усилий в области развития, миграция может стать жизненно важной стратегией для домохозяйств и семей, стремящихся диверсифицировать и улучшить средства своего существования, особенно в развивающихся странах. Правительства должны осознать этот потенциал и объединить миграцию с другими аспектами национальной политики в области развития. Решающий вывод, вытекающий из имеющегося опыта, состоит в необходимости наличия национальных экономических условий и сильных институтов государственного сектора, позволяющих получить более значительную пользу от мобильности.

Путь вперед

Решение этих задач потребует сильного и просвещенного руководства в сочетании с более решитель-

Не заменяя более общих усилий в области развития, миграция может стать жизненно важной стратегией для домохозяйств и семей, стремящихся диверсифицировать и улучшить средства своего существования

ными усилиями по привлечению общественности и разъяснению ей различных аспектов миграции.

В странах происхождения мигрантов придание системного характера оценке профиля миграции, ее выгод, издержек и рисков способствовало бы созданию более прочной базы для ее включения в национальные стратегии развития. Эмиграция не является альтернативой усилиям по ускорению развития страны, однако мобильность рабочей силы может облегчить доступ к идеям, знаниям и ресурсам, которые способны дополнить, а в некоторых случаях и ускорить движение к прогрессу.

Для принимающих стран ответ на вопросы «как и когда» применительно к реформам будет зависеть от реалистичного взгляда на экономические и социальные условия; при этом необходимо принимать во внимание общественное мнение и политические ограничения на местном и национальном уровнях.

Международное сотрудничество, особенно на основе двусторонних и региональных соглашений, способно улучшить управление миграцией, укрепить защиту прав мигрантов, увеличить полезность

миграции как для стран происхождения, так и для принимающих стран. В некоторых регионах – таких как Западная Африка и южная оконечность Латинской Америки – создаются зоны свободного передвижения людей в целях содействия свободе торговли при одновременном увеличении выгод от миграции. Расширение рынков труда, созданных в этих регионах, могут принести существенную пользу мигрантам, их семьям и общинам.

Раздаются призывы создать новый глобальный режим для улучшения управления миграцией: сегодня свыше 150 стран участвуют в Глобальном форуме по миграции и развитию. Сталкиваясь с общими вызовами, правительства вырабатывают общие ответы на них. Эту тенденцию мы наблюдали в ходе подготовки данного доклада.

Авторы доклада «Преодоление барьеров» прочно увязывают развитие человеческого потенциала с задачами разработчиков политики, стремящихся добиться наилучших результатов от использования все более усложняющихся схем глобального движения людей.