

Целевая инициатива Пражского процесса

Совместный семинар

Пилотный проект 2: Легальная миграция и Пилотный проект 3: Миграция и развитие

Прага, 7-8 февраля 2013

ОТЧЕТ ВСТРЕЧИ

День 1 – 7^{ое} февраля 2013

Семинар: Пилотный проект 3: Миграция и развитие; под председательством Чешской республики

В своем приветственном слове, г-н **Томас УРУБЕК** из Министерства внутренних дел Чехии повторил цели Целевой инициативы Пражского процесса (ЦИ ПП) и пилотного проекта 3 (ППЗ). Он уточнил, что в первый год должны быть собрана информация, когда во второй год будет посвящен поиску возможных решений существующих проблем и ответов на поставленные вопросы. Станы-участницы были приглашены к активному участию в семинаре, чтобы проинформировать свои министерства по итогу. С их согласия полученные результаты ППЗ будут распространены среди всех стран Пражского процесса. Хотя руководство было решено сделать кратким, было предложено сделать несколько приложений с более детальной информацией.

За презентацией Малин Франкенхойзе «Потенциальное влияние развития на циркулярную миграцию» (смотрите тезис доклада) последовали следующие вопросы:

- Существует ли особое определение циркулярной миграции (ЦМ), которое указывает на отличия ЦМ от других форм миграции (например, сезонная или временная миграция)?

Было указано на то, что ЦМ представляет из себя то, что из нее хотят сделать политики. Это может потребовать особых целей, понятных всем заинтересованным сторонам. Следующим шагом должна явиться оценка выполнимости данных целей, а также эффективность возможных вмешательств. К сожалению, большинство стран происхождения и назначения редко вовлечены в диалог или имеют соглашения по конкретным мерам. Более того, существует ощутимый недостаток наблюдения и оценки в данной сфере. В то же время некоторые страны предпочитают систему, основывающуюся на пунктах, а другие полагаются на систему, основывающуюся на спросе, но оба подхода сегодня приближаются друг к другу.

- Как должны рассматриваться **развитие человека** в контексте миграции?
- Какую роль должно играть **воссоединение семьи** в контексте ЦМ?

- Должна ли быть проигнорирована **интеграция** в стране назначения, когда речь идет о ЦМ?
- Кроме национальных законодательств, какие еще **барьеры** должны учитываться при ЦМ? (например, вопросы портативности/переносимости/перевода, военная служба и др.)

В своей презентации «Создание пилотного проекта по циркулярной миграции: опыт Голландии в проекте ‚Инициатива Синяя Птица‘» (смотрите тезис доклада) Мелисса Зигель сослалась на конкретный пример схемы ЦМ, внедренной в Нидерландах, а также рассказала о причинах провала данной схемы, среди которых:

- Недостаток ясных целей, понятных всех заинтересованным сторонам;
- Отсутствие понимания о наличии необходимых умений и признании квалификаций;
- Различия в интерпретации так называемых «секторов нехватки»; Differing interpretations of so-called 'shortage sectors'.
- Негибкость рамок проекта.

После презентации следующие моменты были подняты участниками:

- Число похожих пилотных проектов и вовлеченных мигрантов было значительно сокращено из-за **экономического кризиса**.
- Было указано, что из университетов стран Центральной Азии ежегодно выходят до **30.000 выпускников**, поэтому нужно рассматривать возможные пути их трудоустройства в странах Европейского союза. Не смотря на то, что привлечение высококвалифицированных работников является приоритетом для ЕС, предпочтения все же отдаются выходцам из европейских стран. Так как страны назначения и высококвалифицированные мигранты оценивают свои возможности, то в данном случае можно говорить о «миграционном супермаркете».
- Когда дело касается **сектора здравоохранения**, где необходимость в рабочей силе является постоянной, ЦМ должна рассматриваться как толчок в предоставлении политической поддержки.

Как бы удивительно не показалось, но Нидерланды рассматривают возможность запуска похожих пилотных проектов в ближайшем будущем.

В своей презентации, «**Возможность перевода пенсионного обеспечения, пособий здравоохранения и других социальных пособий**» (смотрите тезисы доклада) , профессор Хольцманн указал, что двухсторонние соглашения не должны автоматически считаться хорошей практикой. Факт того, что соглашение подписано, не говорит о том, что входит в данное соглашение. Более того, почти ни одна из европейских стран не покрывает вопросы здравоохранения в двусторонних соглашениях.

Приоритетом следующих лет должна явиться достижение равноправности между странами. В сфере пенсионных прав это легче достижимо, чем в сфере здравоохранения. Первым шагом может явиться экспорт/перевод накопленных прав всем гражданам на национальном уровне. В то время как страховка обычно затрагивает ограниченный период времени, перевод прав важен для долгосрочных схем предварительного финансирования/сбережений (например, пенсий). Учитывая то, что мигранты в большинстве своем приезжают в молодом возрасте, они делают

вклад, ничего не получая обратно. Из-за большого объема денежных средств, вовлечённых в данный процесс, позиция принимающих стран имеет тенденцию быть решающей.

На переходном уровне важно обеспечить эффективность, но на решение о том, куда двигаться, не должны влиять вопросы перевода. Как бы то ни было, страны продолжают работать над вопросами переводов, чтобы выбрать соответствующие страны происхождения. Ни одна из стран не должна иметь преимуществ или же иметь потери от соглашений по переводам. В случае значительных отличий или полного отсутствия системы социального и пенсионного страхования, которые не представляют возможности заключения соглашений о переводах, мигрантам может быть продолжена некая замена их вложений равного достоинства с учетом процентной ставки, когда они покидают страну назначения. Нужно понимать, что все усилия, направленные на то, чтобы привести разные системы к общему знаменателю, будут приниматься только тогда, когда миграционный поток является достаточно большим. Среди стран – участниц ППЗ большинство (кроме Косово, возможно) имеют на первый взгляд сходные системы. ППЗ может предусмотреть установление передовых практик в данной области.

Краткое содержание ответов, полученных на **опросник ППЗ** (смотрите тезис доклада), было представлено Александром Малеевым. К концу февраля от стран-участниц должны быть получены более развернутые ответы.

Ключевые выводы из предоставленных ответов и дополнительных комментариев, сделанных странами-участницами, включают следующее:

- В общем и целом, большинство стран не имеют определения ЦМ и упоминаний о ней в законодательстве. Некоторые выразили позицию, что попытки вывода общего определения должны приниматься., другие отметили, что лучше не иметь определения вообще, чем иметь оспариваемое определение.
- Многие страны сегодня занимаются адаптацией своего законодательства по миграции к **законодательству ЕС** или уже завершили этот процесс
- Некоторые страны-участницы недавно начали **первые пилотные проекты по ЦМ**. Где возможно, партнерства по мобильности могут послужить хорошей базой для установления будущих инициатив по ЦМ. К сожалению, большинство принимающих стран могут отказаться сотрудничать по ЦМ.
- **Россия** остается ключевой принимающей страной для большинства стран СНГ. Хотя она и не имеет определения и юридических положений по ЦМ, Россия начинает в настоящее время целевой набор трудовых мигрантов.
- Необходимость улучшения **качества данных** была в очередной раз подчеркнута. Из-за возможности свободного передвижения в регионе СНГ, ни одна из стран не имеет объективных данных о существующем миграционном потоке. Россия в настоящий момент работает над новой базой данных (включая информацию о выданных разрешениях на работу, странах происхождения и др.).
- Не смотря на то, что ЦМ связана в основном с вопросами рынка труда, ее также **можно рассматривать для учебных целей**. Студенты обычно выбирают дальние направления . В некоторых странах принято, чтобы студенты возвращались после того, как закончат обучение за рубежом;

- Хотя в первую очередь в вопросе эмиграции всегда рассматриваются страны происхождения, многие транзитные страны также испытывают увеличение потока иностранных граждан. Таким образом, **следует учитывать как иммиграцию, так и эмиграцию.**
- Многие страны сегодня сталкиваются с проблемой большого **оттока мозгов** или нехватку высококвалифицированных работников. Некоторые прилагают усилия для привлечения иностранных инвесторов, а также состоятельных или высококвалифицированных репатриантов.
- Некоторые страны нашли опросник ППЗ полезным для своей политики.
- Отмечается увеличившийся интерес к **привлечению диаспор**;
- **Соглашения о переводе**, заключенные в начале 1990-х, подлежат пересмотру.

В своем заключительном слове г-н Томас Урубек подтвердил, что как только все ответы на опросник ППЗ будут получены, будет рассмотрен опыт, наработанный другими странами – участницами Пражского процесса. Первый предоставленный анализ ответов может потребовать от стран дополнительных уточнений. Как только рабочий вариант анализа будет завершен, будет определена дата следующего семинара для дальнейшей дискуссии (возможно осенью 2013). В этот момент начнется вторая фаза пилотного проекта.

День 2 – 8^{ое} февраля 2013г.

Семинар Пилотного проекта 2: Законная миграция; под председательством Венгрии

В своем приветственном слове г-жа **Тимеа ЛЕХОЧКИ** из Министерства внутренних дел Венгрии вновь представила участникам цели пилотного проекта по законной миграции (ПП2). Она положительно отметила представившуюся возможность организовать семинар совместно с ПП3 во второй раз, но, несмотря на то, что сотрудничество проектов будет продолжаться, следующие мероприятия пилотных проектов будут проходить раздельно согласно разным рабочим планам. **Г-жа Агнес ТОТОС** из Министерства внутренних дел Венгрии подчеркнула тот факт, что результаты ПП2 сформируют Пособие, содержащее не только информацию, которая была собрана или будет собрана во время семинаров, учебных визитов и экспертных миссий, а также с помощью опросников, но и рекомендации по упрощению получения информации и по вопросу соответствия рынку труда.

В презентации **“Мобильность в ЕС и соответствие рынку труда”**, Ив Паску пояснил, что граждане третьих стран (ГТС) обычно должны покинуть ЕС при потере рабочего места. Это стало большой проблемой ввиду нынешнего экономического кризиса. Согласно нынешнему законодательству ЕС ГТС могут передвигаться по территории ЕС в следующих трех случаях:

- Долгосрочные резиденты: после пяти лет законного пребывания в стране ЕС и выполнения всех других условий (таких, как страхование и хорошая интеграция, др.). Принятие соответствующей директивы в 2003г. со временем стало революционным событием.
- Высококвалифицированные мигранты: владельцы так называемой Синей Карты, которая обеспечивает свободу передвижения после 18 месяцев пребывания.
- Студенты и исследователи: этим категориям разрешается передвижение в течении трех месяцев (и более) с целью окончания своей учебы или исследования.

Не смотря на это, страны-члены имеют возможность блокировать мобильность ГТС, что связано с их неудовлетворительной имплементацией соответствующих директив ЕС. Некоторые страны в очень редких случаях также предоставляют статус долгосрочного пребывания. Другое препятствие – это возможность стран-членов выступать против теста по рынку труда, что позволяет ликвидировать обоснованность таких директив. Все это делает мобильность в ЕС очень неэффективной¹ и поднимает вопрос о способности ЕС соответствовать своему трудовому спросу. Необходим более эффективный подход к решению этой проблемы. Возможные решения включают следующие меры:

¹Г-н Паску опубликует документ по этому вопросу в ближайшие месяцы.

- ЕС должен серьезно рассмотреть процедуры нарушения по не реализации соответствующих директив странами-членами. ЕС также должен лучше использовать **существующие механизмы**, такие как:
 - **EURES**: ГТС также должны иметь доступ к системе, которая на данный момент распространяется только на граждан ЕС. Это не только техническая, но и политическая проблема.
 - **Признание квалификации**: Поскольку этот вопрос является решающим в мобильности в ЕС, возможная мелиорация будет включать признание дипломов университетов за пределами ЕС.
- ЕС также может рассмотреть некоторые **новые правила**:
 - Разрешить ГТС передвигаться после трех лет пребывания
 - Разрешить студентам передвигаться с целью поиска работы после окончания университета. Политики государств членов остаются разными в этом отношении.

Поскольку ЕС до этого времени не удалось установить единый рынок труда, любое решение касательно принятия ГТС на данный момент кажется политически невозможным. В то же время, не существует достоверных данных о необходимом количестве ГТС, чтобы заполнить нехватку труда в ЕС. И наконец, очень тяжело предвидеть, какие работы будут пользоваться спросом через несколько лет, и какой пенсионный возраст будет к этому моменту.

Начальным пунктом в презентации профессора Роберта Хольцмана на тему **“Двусторонние договора по трудовой миграции”** (смотрите раздаточный материал) было то, что нехватка переводов социальных выгод не только влияет на трудовую мобильность, но и также угрожает правам человека. Одна из возможностей установления переводов, о которых он детально говорил, это использование одно-, дву- и многосторонних договоров, тогда как в ЕС управление переводами социальных выгод возложено на систему координации социальной безопасности.

Что касается национальных двусторонних договоров, профессор Хольцман подчеркнул, что страны ЕС могут свободно вести переговоры, но недавно появились попытки Европейской Комиссии **пересмотреть и перенаправить процесс**. Презентация также осветила проблемные вопросы двусторонних договоров, среди которых **отсутствие всемирного инвентарного списка** по содержанию таких договоров и **отсутствие строгого и общего мониторинга** и их оценки. Результатом является ограниченное представление об объемах и содержании двусторонних договоров, хотя исследования и основы применения соответствующих результатов должны обеспечивать необходимой информацией лиц, принимающих решения.

В качестве ответной реакции на презентацию профессора Хольцмана некоторые страны выразили свое беспокойство о том, что должны положиться на желание принимающих стран начать ведение переговоров по двусторонним договорам. Тем не менее, эти страны могут первыми улучшить свои собственные национальные системы. В этом отношении был приведен опыт Кыргызстана в качестве передовой практики.

Барбара Мачова в презентации на тему **“Предоставление информации и поддержки приезжающим мигрантам”** (см. раздаточный материал) представила

опыт, проблемы и практические решения в помощи мигрантам в принимающих странах. Предоставление помощи нуждающимся мигрантам в данной форме является как нелегким, так и неэффективным методом. Среди перечисленных проблем были следующие:

- Мигранты часто остаются вне **общественной системы страхования** и, таким образом, зависят от неполного частного медицинского обеспечения. Более того, социальные службы, занимающиеся делами мигрантов, часто игнорируют специфические интересы и конкретные нужды их целевой группы.
- Компании часто **совершают нарушения при принятии на работу ГТС**, хотя в Чешской Республике не существует государственного контроля этих вопросов.
- Большинство неофициальных работ, которые мигранты вынуждены принимать, не признаются как соответствующий профессиональный опыт впоследствии. Навыки межличностного общения мигрантов и другие **полученные квалификации** (такие, как курсы по ИТ) должны больше приниматься во внимание.
- В общем, чешские работодатели избегают наёма на работу иммигрантов при возможности. Более того, увеличивающееся количество **требований при найме на работу ГТС** еще более усложняет их трудоустройство.
- В общем, иммигранты принимают недостатки в рамках **условий трудоустройства**. Они не 'крадут' рабочие места нетрудоустроенных чешских граждан.
- Мигранты могут подать заявление **на постоянное пребывание** только после пяти лет нахождения в стране. За крайне незащищенным долгосрочным разрешением следует крайне защищенный статус постоянного резидента. Большинство иммигрантов хочет остаться и рассматривают вариант воссоединения с семьей.
- Тогда как не все иммигранты имеют возможность полностью **интегрироваться**, продление их вида на жительство часто относится к получению языковых навыков и текущих попыток интегрироваться.
- Много **финансовых источников** (таких, как Европейский социальный фонд) распространяются только на граждан ЕС, которые могут стать безработными. Иммигранты должны иметь долгосрочное разрешение на пребывание для того, чтобы стать бенефициариями.
- Между соответствующими министерскими департаментами существует общая несогласованность. Их точные цели и стратегии остаются неясными. Изменяющиеся требования и условия создают большую проблему для иммигрантов и рынка труда.

В следующих сессиях **Албания, Финляндия и Грузия** представили свои национальные политики по управлению трудовой миграцией и обеспечению информацией. По вопросу передовых практик следующие пункты должны быть приняты во внимание:

- **Двусторонние договоры**, заключенные Албанией с наиболее релевантными принимающими странами, помогли урегулировать статусы на пребывание мигрантов.
- Так называемый финляндский **«Инструмент по предвидению рынка труда»**, который отражает нехватку, излишки и дисбаланс на рынке труда. Инструмент включает в себя приблизительно 200 профессий и обновляется трижды в год.
- Грузинские **пилотные проекты** по схемам циркулярной миграции, а также их общая концепция по информационным кампаниям.

В своей презентации на тему **“Передовые практики в сборе информации и анализе”** Давид Райхел выделил некоторые трудности в определении и исследовании миграционных вопросов. Тогда как эмиграцию обычно недооценивают, подсчеты по возвращению и циркулярности остаются почти невозможными. Одна передовая практика по сбору информации привела к появлению Регулирования ЕК 862/2007, которое обязует государства ЕС подавать достаточно детальный статистический отчет по иммиграции, эмиграции, гражданству, пребыванию, убежищу и исполнению иммиграционного законодательства. Это значительно улучшило качество и сопоставимость данных по ЕС и обещает последующие улучшения в будущем (также ввиду выдающейся оценки недавних национальных переписей).

Следующая дискуссия о том, как лучше использовать **организации диаспор** в вопросе трудовой миграции и обеспечении информации напомнила участникам о том, что миграционные сети остаются наиболее важным источником информации для потенциальных мигрантов и, таким образом, должны приниматься во внимание лицами, принимающими решение. Обмен информацией должен быть двусторонним для того, чтобы эмигранты были проинформированы о том, что происходит в их странах происхождения. Страны назначения должны обеспечить прозрачность и параллельные информационные каналы, предоставляющие достоверную информацию. Недавно увеличился интерес в расширении возможностей диаспорных организаций. Хорошим способом предоставления информации может быть социальные медиа, который являются одновременно дешевым и эффективным методом. Кроме этого, Министерства труда могут активно вовлекаться путем установления трудовых информационных офисов за границей. Тем не менее, диаспорные организации будут продолжать существовать, несмотря на появление новых государственных структур в принимающих странах. Наконец, роль торговых и трудовых союзов в этом понимании также должна приниматься во внимание и уточняться (Испания и Франция в этом отношении являются хорошими примерами). Самое важное, представители диаспоры должны присутствовать при решении о создании соответствующих политик и подходов.

В своем заключительном слове Венгрия представила **Проект опросника ПП2** и попросила участников предоставить свои комментарии до конца февраля. Окончательная версия опросника потом будет отослана участвующим странам в начале марта с предусмотренным конечным сроком для сдачи ответов на июнь 2013 года.

Первые анализы соответствующих ответов будут осуществлены летом. Странам-участницам был задан вопрос о том, хотят ли они принять **экспертную миссию** или

учебный визит у себя в стране. Последнее предусматривается на конец 2013- начало 2014 г. г.