

УДК 339.91

Стаканов Р.Д.
*кандидат економічних наук,
доцент кафедри світового господарства і міжнародних економічних відносин,
Інститут міжнародних відносин
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В XXI СТ.

IMPLEMENTATION OF MIGRATION POLICY IN THE XXI CENTURY

Статтю присвячено дослідженню механізму реалізації міграційної політики на регіональному рівні. Зокрема, досліджено різні підходи до класифікації регулювання міграційних процесів, виділено ключові типи такої політики, а саме імміграцію попиту та імміграцію пропозиції.

Ключові слова: трудова міграція, міграційна політика, система балів, регіоналізація, інвестиції, діаспора.

Статья посвящена исследованию механизма реализации миграционной политики на региональном уровне. В частности, исследованы различные подходы к классификации регулирования миграционных процессов, выделены ключевые типы данной политики, а именно иммиграцию спроса и иммиграцию предложения.

Ключевые слова: трудовая миграция, миграционная политика, система баллов, регионализация, инвестиции, диаспора.

The article is devoted to investigation of the mechanism of regional migration policy implementation. In particular, we investigate different approaches to classification of migration processes regulation, and point out the key types of such policies: supply and demand driven immigration.

Keywords: labour migration, migration policy, point system, regionalization, investment, diaspora.

Постановка проблеми. Міжнародна трудова міграція розвивається сталими темпами у світі, що зумовлено об'єктивними потребами світової економіки, зважаючи на рівномірність розподілу факторів робочої сили та капіталу між різними країнами та регіонами. Різні країни по-різному приймають рішення щодо механізму регулювання процесів міжнародної трудової міграції. Вагому роль у сучасній інформаційній економіці відіграє людський капітал. США залишаються лідером за залученням висококваліфікованої робочої сили, хоча інші країни світу стають привабливими для робітників висококваліфікованих робітників. Водночас для країн із надлишком робочої сили особливе значення має ефективність використання свого трудового потенціалу, а також залучення додаткових інвестиційних ресурсів, у тому числі і коштів закордонної діаспори, для розвитку національних економік. Дана стаття є частиною дослідження сучасного механізму регулювання міжнародної трудової міграції на регіональному рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання розвитку міжнародної трудової міграції, міграційна політика окремих країн та регіонів досліджувалися низкою українських та зарубіжних науковців, серед яких передусім варто виділити Дж. Борхаса, А. Вінтерса, А. Гайдуцького, С. Дрінквотера, Дж.-К. Думонта, І. Івахнюка, Е. Лібанову, О. Малиновську, С. Метельова, Д. Рату, А. Румянцева, О. Старка, А. Філіпенка, Дж. Флореса, О. Шниркова. Значну увагу даному питанню приділено у звітах та окремих спеціальних дослідженнях низки міжнародних організацій, зокрема Міжнародної організації праці, Міжнародної організації з міграції, Організації економічного співробітництва та розвитку, Світового банку тощо.

Постановка завдання. Мета статті полягає у дослідженні механізму міграційної політики в країнах імміграції та еміграції, а також визначенні глибини міграційного регулювання в регіональному розрізі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Набір міжнародних інструментів щодо регулювання міграції, особливо в умовах зростаючих імміграційних викликів останніх років, є досить обмеженим [1]. Існують різні підходи до класифікації імміграційної політики. Зважаючи на сучасні тенденції залучення висококваліфікованої робочої сили, ми дослідимо сучасний механізм залучення даної категорії трудових мігрантів. Так, Дж.-К. Думонт виділяє п'ять основних каналів залучення висококваліфікованих працівників. Окремі країни використовують системи, які базуються на пропозиції, через які відбираються мігранти необхідної в країні кваліфікації. Надалі такі мігранти самостійно шукають роботу, яка відповідає їхньому кваліфікаційному рівню. США та більшість країн Європи використовують системи, які базуються на попиті і передбачають, що заявники повинні мати запрошення на роботу для трудової візи. Австралія, Нова Зеландія та Канада запровадили міграційні системи балів або моделі вираження зацікавленості в міграції. Двома іншими каналами міграції для міграції є отримання студентських віз або внутрішньокорпоративні трансферти [4].

А. Майда виділяє два ключових типи імміграційної політики: *політика, що визначається пропозицією мігрантів; політика, яка визначається попитом із боку роботодавців.* Відповідно до системи, що визначається імміграційним складником, трудові мігранти можуть бути допущені за наявності запрошення на роботу, що опосередковано визначає ключовим фактором відбору мігрантів риси людського капіталу. Як і

Дж.-К. Думонт, А. Майда вважає, що така модель базується на міграційній системі балів, які були запроваджені в Канаді (1967 р.), Австралії (1989 р.) та Новій Зеландії (1991 р.). Своєю чергою, в основі нарахування міграційних балів лежать дві різні економічні моделі: одна базується на короткотермінових потребах заповнення браку певних кваліфікацій на ринку праці, що є характерно для австралійської системи; інший варіант базується на довготермінових потребах, де ключовим є загальний кваліфікаційний рівень мігранта, а не короткотермінові дисбаланси попиту і пропозиції на національному ринку праці, що характерно для канадської моделі [5].

Країни починають використовувати гібридні моделі управління міграцією для об'єднання позитивних сторін попередніх способів. Окремі країни використовують системи, де під час використання загалом підходу до міграції на основі пропозиції в міграційну модель включається фактор наявності у робітника запрошення на роботу. Це призводить до зростання кількості двохступінчатих процесів, в яких від апліката може вимагатися наявність тимчасової візи перед поданням заявки на отримання постійної візи. Так, в Австралії 50% постійних мігрантів уже мали діючі тимчасові візи, у Новій Зеландії даний показник сягав 70%. Такий гібридний механізм іде поряд із посиленням підтримуючих елементів, які включають у себе моніторинг ризиків, систему оцінки та динамічні зміни міграційного менеджменту [4].

Водночас суто міграційні заходи щодо іноземних робітників є лише однією зі складових частин механізму економічної політики щодо залучення трудових мігрантів. Зважаючи на те, що найбільшу економічну вигоду для країн імміграції приносить імміграція іноземних студентів, їхнє залучення є серед ключових пріоритетів міграційної політики. Також вагоме значення має меритократична система оцінки наукових досягнень та рекрутингу як студентів, так і науковців та викладачів, що може бути навіть більш ефективним, ніж міграційна система балів щодо залучення вже підготованих висококваліфікованих спеціалістів. На думку А. Майди, такий підхід є ефективно впроваджуваним у США в рамках програми H-1B, за яким заклади вищої освіти цієї країни є найбільш успішними в залученні кваліфікованих осіб [5].

Поряд із залученням найманих працівників та студентів вагому роль відіграє також залучення імміграції підприємців та інвесторів. На думку Дж.-К. Думонта [2], не завжди є можливість чітко їх розрізнити, зважаючи на те, що програми для інвесторів досить часто місять вимоги до створення робочих місць, що передбачає наявність у інвестора підприємницьких здібностей. За винятком США більшість програм видачі інвестиційних віз є досить новими або ж такими, які були суттєво реформованими. Висококваліфіковані мігранти становлять невелику частину в загальній структурі ринку праці США, що контрастує з показниками Канади, Австралії та Сполученого Королівства. За переписом 2011 р. 11,3 млн. мігрантів в ЄС (28% від загальної кількості мігрантів віком від 28 до 64 років) мали вищу освіту, таким чином, даний показник виріс на 92% за період з 2000 р. Аналогічний показник для Австралії виріс удвічі, а в Канаді – на 72%. Натомість у США 11,1 млн. мігрантів (31% від усіх мігрантів у країні) мають вищу освіту, однак приріст за перше

десятиліття XXI ст. становив лише 47%. Суттєво відрізняється структура регіонів походження кваліфікованих мігрантів у різних регіонах. Так, в Європі близько половини висококваліфікованих мігрантів походять з інших країн Європи, а ще 20% – з Азії. У США приблизно 45% аналогічних мігрантів походять з Азії, 20% – з Європи. При цьому імміграція освічених працівників у США з країн Європи зменшується, тоді як збільшується з Латинської Америки. Азія також є ключовим регіоном походження робітників високої кваліфікації для Канади та Австралії [4].

Водночас США в абсолютному вираженні залишаються ключовою країною призначення для «мігруючих талантів». Кількість робітників у сфері науки і технологій традиційно розглядалася як ключовий фактор довгострокового розвитку економіки США [3]. Так, у країні знаходиться 650 тис. PhD-мігрантів, що становить 1/3 від загального показника країн ОЕСР, а також 40% мігрантів із найвищими показниками освітніх рівнів. Висококваліфіковані мігранти становлять відносно невелику частку робочої сили в США порівняно з країнами міграційної системи попиту. Сьогоднішня візова програма H-1B, яка створювалась як програма для висококваліфікованих заявників, є не дуже селективною щодо якісних характеристик робітників [4]. Досить новим підходом до інвестиційних віз є інноваторські візи, прикладом чого може слугувати Чилі, яка запровадила візи для тих, хто започатковує стартапи в країні. Такі іммігранти не лише отримують право на в'їзд, а зможуть розраховувати на невеликий обсяг капіталу, що виділяється урядом для започаткування бізнесу, доступ до місцевих бізнесменів, інкубаторів, стартапів. Схожа програма була започаткована в Канаді в 2013 р. [2].

Країни мають різноманітний набір об'єктів для інвестиційних візових програм включно з економічною трансформацією, створенням робочих місць, регіональним розвитком, підвищенням продуктивності праці, створенням зв'язків із міжнародними ринками, а також стимулюванням місцевих ринків нерухомості. Наявні програми можна згрупувати в чотири категорії [2].

Перша категорія спрямована на стимулювання зайнятості та інновації. Прикладами таких програм виступають США, Нідерланди, Німеччина, Франція, Чилі та Канада. Французька програма, запроваджена в 2009 р., вимагає від власника візи інвестиції в розмірі 10 млн. дол., а також створення 50 робочих місць. У США віза типу АВ-5 передбачає необхідність інвестування 1 млн. дол. або ж 500 тис. дол., якщо інвестиція буде спрямована на зростання зайнятості.

Другою категорією є інвестиційна віза, яка передбачає вкладення коштів у специфічний фонд, який здійснює інвестиції в економіку країни перебування. Такі програми не передбачають повернення інвестованих коштів. Такі програми мають, наприклад, Нова Зеландія, Австралія, Сполучене Королівство, Іспанія та Корея. Так, новозеландська програма є гнучкою, й обсяг інвестованих коштів залежить від досвіду інвестора, який керує бізнесом.

Третьою категорією є візи-пожертвування, відповідно до умов якої мігранти повинні або пожертвувати значну суму коштів, або ж здійснити велику покупку суверенних облігацій для отримання візи. Така категорія віз видається, зокрема, в Ірландії, Іспанії та Греції.

Четверта категорія інвестиційних віз вимагає від інвестора зробити значні інвестиції в житло або в інші активи в обмін на отримання візи. В Ірландії, Іспанії, Португалії та Греції існують програми, які вимагають від інвестора побудувати новий будинок, а не купувати наявний [2].

Таблиця 1

Урядова політика щодо імміграції висококваліфікованих працівників у 2005 і 2013 рр. у розрізі груп країн за рівнем розвитку [6]

| Рік | Кількість країн | | | | |
|---------------------------------|---------------------|-----------------------------|------------------------------|---------------|-----------------------------|
| | Стимулююча політика | Збереження наявної політики | Зменшення рівня стимулювання | Не втручалися | Загалом країн у дослідженні |
| Світ у цілому | | | | | |
| 2005 | 30 | 79 | 5 | 20 | 134 |
| 2013 | 68 | 78 | 8 | 18 | 172 |
| Розвинені країни | | | | | |
| 2005 | 17 | 19 | 0 | 5 | 41 |
| 2013 | 26 | 18 | 2 | 1 | 47 |
| Країни, що розвиваються | | | | | |
| 2005 | 13 | 60 | 5 | 15 | 93 |
| 2013 | 42 | 60 | 6 | 17 | 125 |
| Найменш розвинені країни | | | | | |
| 2005 | 1 | 8 | 1 | 8 | 18 |
| 2013 | 7 | 14 | 1 | 12 | 34 |

Як видно з табл. 1, загалом у світі динамічно зростає кількість країн, що запроваджують усе більш стимулюючу політику щодо висококваліфікованої міграції. Якщо в 2005 р. таких країн було 22%, то в 2013 р. – вже 40%, при цьому як у 2005, так і в 2013 рр. понад 80% усіх країн як мінімум не погіршують умови для доступу висококваліфікованих працівників на національні ринки праці. Водночас за диференціації країн за рівнями розвитку помітні досить суттєві відмінності в стимулюючій міграційній політиці. Позитивний приріст міграційних заходів щодо залучення кваліфікованих працівників спостерігається і в найменш розвинених країнах, однак в абсолютному вираженні дана величина все ще залишається незначною – 21% у 2013 р. (6% – у 2005 р.). При цьому 38% серед країн даної групи або не втручалися, або погіршували можливість доступу для робітників цієї категорії.

Ситуація з імміграційним регулюванням доступу висококваліфікованих працівників у розрізі регіонів також є суттєво неоднорідною. Якщо регіон Європи та Океанії суттєво нарощує ступінь лібералізації доступу цих робітників, то ситуація в регіоні Америки характеризується переважно збереженням наявного рівня міграційних стимулів, в Азії, незважаючи на деяке переважання збереження наявного рівня стимулювання, спостерігається значна позитивна динаміка лібералізації, а в рамках Африки ситуація продовжує залишатися різноспрямованою, хоча частка країн, що втручалися або погіршували можливість доступу для робітників високої кваліфікації зменшилася з 65% у 2005 р. до 42% у 2013 р.

Таблиця 2

Урядова політика щодо імміграції висококваліфікованих працівників у 2005 і 2013 рр. у розрізі регіонів [6]

| Рік | Кількість країн | | | | |
|--|---------------------|-----------------------------|------------------------------|---------------|-----------------------------|
| | Стимулююча політика | Збереження наявної політики | Зменшення рівня стимулювання | Не втручалися | Загалом країн у дослідженні |
| Африка | | | | | |
| 2005 | 1 | 6 | 1 | 12 | 20 |
| 2013 | 12 | 12 | 2 | 15 | 41 |
| Азія | | | | | |
| 2005 | 8 | 26 | 4 | 1 | 39 |
| 2013 | 17 | 22 | 4 | 1 | 44 |
| Європа | | | | | |
| 2005 | 13 | 18 | 0 | 5 | 36 |
| 2013 | 23 | 16 | 2 | 1 | 42 |
| Латинська Америка і Карибський басейн | | | | | |
| 2005 | 4 | 24 | 0 | 1 | 29 |
| 2013 | 10 | 21 | 0 | 1 | 32 |
| Північна Америка | | | | | |
| 2005 | 1 | 1 | 0 | 0 | 2 |
| 2013 | 10 | 21 | 0 | 1 | 32 |
| Океанія | | | | | |
| 2005 | 3 | 4 | 0 | 1 | 8 |
| 2013 | 6 | 5 | 0 | 0 | 11 |

Вагомим складником міграційної політики є еміграційний складник регулювання. У 2013 р. близько 1/4 урядів у світі запроваджували заходи щодо зменшення стимулів для еміграції. Із середини 1990-х років частка урядів з еміграційною політикою, спрямованою на зменшення еміграції, залишилася практично незмінною, тоді як політика стимулювання зростання еміграції відчутно зросла. Водночас якщо країни, що розвиваються, були найбільш активними у запрова-

Таблиця 3

Урядова політика щодо залучення фінансових ресурсів діаспори в економіку країни-походження міграції в 2013 р. у розрізі регіонів [6]

| Податкове стимулювання | Зниження тарифів на товари або імпортих мит для компанії діаспори | Преперенційні умови надання кредитів | Преперенційні умови видачі ліцензій | Спрощення бюрократичних процедур | Спільний із діаспор-рою фонд розвитку | Жодного заходу не прийнято |
|--------------------------|---|--------------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|----------------------------|
| Африка | | | | | | |
| 8 | 2 | 3 | 1 | 7 | 4 | 25 |
| Азія | | | | | | |
| 4 | | 1 | 0 | 5 | 4 | 18 |
| Європа | | | | | | |
| 0 | 1 | 3 | 0 | 1 | 2 | 16 |
| Латинська Америка | | | | | | |
| 6 | 6 | 11 | 1 | 16 | 3 | 10 |
| Північна Америка | | | | | | |
| 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |

дженні політики сприяння інвестиціям діаспори, 42% країн у 2013 р. запровадили принаймні один із заходів стимулювання, то показники найменш розвинених країн (32%) відчутно їм поступалися і не значно відрізнялась від показника розвинених регіонів.

Як видно з табл. 3, найбільш активно зв'язки з діаспорою розвиває Латиноамериканський регіон, де дві третини країн провадять стимулювання залучення коштів діаспори в економіку, що повністю корелює зі стимулюючою політикою щодо еміграції, яку провадять 82% урядів регіону. Ключовий акцент у цих країнах робиться на спрощенні бюрократичних процедур, а також створенні преференційних умов надання кредитів.

Висновки з проведеного дослідження. Приймаючи країни демонструють усе більшу увагу до селективності висококваліфікованих мігрантів, що підтверджує зростання частки країн, який збільшують свій інструментарій регулювання висококваліфікованої міграції. Лідером у залученні висококваліфікованих мігрантів

залишаються США, хоча, зважаючи на темпи розвитку міграційних програм низки країн Європи та Азії, ймовірно може бути певна корекція розподілу глобальних талантів. Водночас відсутність спільної міграційної політики щодо трудової міграції на рівні ЄС відчутно обмежує потенціал наявних міграційних програм країн Союзу. Африканський регіон, де розташовано дві третини з переліку найменш розвинених країн, демонструє найнижчі показники стимулюючої політики як у разі залучення висококваліфікованих мігрантів, так і у разі створення умов для залучення фінансових коштів діаспори. Натомість регіон Латинської Америки добився значних успіхів у міграційній політиці як щодо залучення мігрантів, так і щодо стимулюючої політики за еміграції. При цьому даний регіон передусім робить акцент на розвитку внутрішньорегіональної міграції з урахуванням його особливостей, у тому числі і нелегальній міграції та зайнятості, відповідним чином вибудовуючи пріоритети своєї міграційної стратегії.

Список використаних джерел:

1. International Migration Outlook 2016 / OECD [Electronic source]. – Mode of access : http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2016-en.
2. Investor visas in OECD countries/ The National Academies Press [Electronic source]. – Mode of access : <https://www.nap.edu/read/20145/chapter/5#54>.
3. Orrenius P., Zavodny M. Does immigrations affect whether U.S. natives major in science and engineering? / P. Orrenius, M. Zavodny [Electronic source]. – Mode of access : www.jstor.org/stable/10.1086/676660?seq=1#page_scan_tab_contents.
4. Skilled Migration Trends and Policy Evolution: A Multilateral Overview / The National Academies Press [Electronic source]. – Mode of access : <https://www.nap.edu/read/20145/chapter/4#19>.
5. The political economy of skilled migration policies / The National Academies Press [Electronic source]. – Mode of access: <https://www.nap.edu/read/20145/chapter/5#54>.
6. World Population Policies 2013 / United Nations. Department of economic and social affairs population division [Electronic source]. – Mode of access : <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/policy/WPP2013/wpp2013.pdf>.