

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Миграция и развитие: възможности и предизвикателства“

(2008/C 120/18)

На своята пленарна сесия, проведена на 16 февруари 2007 г., Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността, да изготви становище относно:

„Миграция и развитие: възможности и предизвикателства“.

Специализирана секция „Външни отношения“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 3 октомври 2007 г. (докладчик: г-н Sukhdev Sharma).

На 440-та си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 декември 2007 г. (заседание от 12 декември 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 125 гласа „за“ и 5 гласа „въздържал се“.

1. Резюме

1.1 В настоящото становище по собствена инициатива се излагат предложения от политическо естество по взаимосвързаните области на миграцията и развитието.

1.2 Като се постави ударението върху практически примери, предложения и решения за потенциално взаимноизгодно сътрудничество, миграцията може да се разглежда като „инструмент за развитие“. С предложените конкретни мерки Комитетът желае да придвижи дебатите от равнището на определяне на политиката на равнището на изготвяне на програми.

1.3 Най-голяма полза от прилагането на политиките в областта на миграцията и развитието се постига посредством улесняване на ролята на трансфера на средства (парични преводи) (3.4-3.8) с цел повишаване на равнището на доход на получателите и евентуално посредством регулиране на миграционните потоци в полза на най-слабо развитите страни или на определени прослойки с ниски доходи в развиващите се страни (4.2). Благодарение на концепциите за съвместно развитие прехвърлянето на частни средства може да бъде насочено към инфраструктурни проекти, които са от полза на цялото общество (5.1-5.2). В други форми на съвместно развитие се ангажират организациите на диаспората за мобилизиране на човешките ресурси и/или паричните ресурси за преки чуждестранни инвестиции, трансфер на знания и технологии, и социален и културен трансфер (5.3-5.8). Политиките в областта на миграцията и развитието могат да смекчат отрицателните ефекти от изтичането на мозъци чрез създаването на мозъчни тръстове и чрез улесняването на циркулярната и виртуалната миграция (6.2-6.6.4). И накрая, според Комитета политиките в областта на миграцията и развитието могат да имат успех, само когато бъдат включени като основна част от други релевантни политически области и се гарантира политическа съгласуваност (7.1-7.3).

1.4 С настоящото становище се допълва становището на Комитета относно „Имиграционна политика и политика на сътрудничество на Общността със страните на произход за насърчаване на развитието“ с докладчик г-н Pariza Castaños⁽¹⁾. Освен това в него се изказва подкрепа за Съобщението на Комисията относно „Циркулярната миграция и партньорствата за мобилност между Европейския съюз и трети държави“⁽²⁾.

2. Миграция и глобализация

2.1 Процесът на глобализация доведе до либерализирано движение на капитали, стоки и услуги. Движението на хора обаче все още остава най-ограниченият аспект на глобализацията.

За да се даде възможност на по-слабо развитите икономики да се възползват в по-голяма степен от икономическия растеж, до който води глобализацията, следва да се отдели по-голямо внимание на свободното движение на хора. Настоящото становище следва убеждението, че миграцията е възможност за по-равнопоставено участие на развиващите се държави в съвременната глобализирана икономика. Миграцията има потенциал да намали неравенството; въпреки това, миграцията не трябва да се възприема като заместител на традиционната помощ за развитие.

2.2 Две съображения дават основа за създаване на концепция, в която миграцията се оценява като връзка между глобализацията и развитието. На първо място, демографските тенденции посочват, че в близко бъдеще се очаква да нарасне съществуващият вече недостиг на работна ръка в държавите от ЕС, особено в трудоемкия сектор на услугите. На второ място, Световната банка прогнозира, че в близко бъдеще потенциалът на добре контролираната миграция може да осигури значителна финансова помощ под формата на трансфер на средства за хората в бедните държави⁽³⁾. Постоянно нараства трансферът на средства в рамките на страните от ОИСР, но също така и от ОИСР към развиващите се страни и дори между самите развиващи се страни⁽⁴⁾. По този начин международната миграция може да бъде важно средство за постигането на целите за развитие на хилядолетието. Трансферът на средства, както и концепциите за съвместно развитие и циркулярна миграция, имат голям потенциал да допринесат за развитието. Още по-важно е, че техният потенциал за развитие черпи енергия от нуждите на пазара на труда в Западна Европа.

⁽³⁾ World Bank 2006. Global Economic Prospect (Световна банка 2006 г. Световни икономически перспективи).

⁽⁴⁾ Според Световната Банка в периода от 2001 г. до 2005 г. трансферът на средства се е удвоил, достигайки до рекордните 249 милиарда щатски долара през 2005 г., от които развиващите се държави са получили 180 милиарда — четири до пет пъти повече от официалните помощи за развитие (World Bank (2006): *International Migration Agenda and the World Bank — Managing Risks and Enhancing Benefits* (Световна банка (2006 г.): „Международен дневен ред за миграцията и Световната банка — управление на рисковете и увеличаване на ползите“)). Oxfam смята, че годишният поток на трансферираните средства към развиващите се държави възлиза на приблизително 80 милиарда щатски долара (International Development Committee Inquiry on Migration and Development, Oxfam, 2003 (Изследване върху миграцията и развитието от Комитета за международно развитие, Oxfam, 2003 г.)). Световната комисия по международна миграция смята, че общият размер на паричните трансфери, получени от развиващите се държави, възлиза на 93 милиарда щатски долара годишно (*Migration and Development, Policy Analysis and Research Programme*, 2003 („Миграция и развитие“, програма за политически анализ и проучвания, 2003 г.)). Като цяло, трансферът на средства представлява 2,2 % от брутния вътрешен продукт на всички развиващи се страни (Международен валутен фонд, 2005 г.).

⁽¹⁾ SOC/268, Имиграция и сътрудничество за развитие, от 4 юни 2007 г.
⁽²⁾ COM(2007) 248 окончателен от 16.5.2007 г.

2.3 Настоящото становище подчертава необходимостта от добре развит, цялостен и интегриран подход към политиките в областта на миграцията и развитието, който има потенциала да създаде положение, при която всички печелят.

2.4 С подобен подход се признава дисбалансът между полезните и вредните последиствия от миграцията за развиващите се страни и съответно се отчитат свързаните с разходите и ползите фактори. За някои държави миграцията освобождава напрежението, предизвикано от пренаселеността и безработицата, а целенасоченият износ на квалифицирани работници разкрива задгранични източници за бъдещ трансфер на средства, преки чуждестранни инвестиции и знания, докато в други държави непрекъснатото изтичане на човешки капитал сериозно възпрепятства развитието. Ето защо добре управляваната миграция увеличава полезното влияние на явлението „миграция“ и в същото време смекчава отрицателното му въздействие.

2.5 Комитетът подкрепя оценката на водещите международни организации за развитие, като например Световната банка, Британския департамент за международно развитие, Oxfam и други, които подчертават потенциала на международната миграция за постигане на значително облекчаване на бедността и за устойчиво икономическо развитие в държавите на произход. Трансферът на средства увеличава значително дохода на получаващите тези средства домакинства, което допринася много за намаляване на бедността в краткосрочен план, и при внимателно управление може дори да доведе до дългосрочно устойчиво развитие. Последното се подкрепя от концепцията за „съвместно развитие“, като например филантропия от страна на диаспората, социални трансфери, и трансфер на знания и транснационални бизнес мрежи.

2.6 Силата на добре управляваните политики на миграция и развитие би трябвало да бъде в тяхната способност да защитават уязвимите държави (почти цяла Подсахарска Африка) от причинените от миграцията ограничения на развитието. Развиващите се страни, които се ползват най-малко от трансфера на средства и филантропията, често плащат най-висока цена за миграцията: губят висококвалифицирани и талантиливи хора. Моделите на циркулярна и виртуална миграция могат да известна степен да се справят с проблемите, които предизвиква неконтролираната емиграция. Политиките в областта на миграцията и развитието могат да отговорят на нуждите и особеностите на силно застрашени от миграцията сектори, като например образованието и здравеопазването. Освен ако загубата на квалифициран персонал в сферата на здравеопазването е силно засегнатите от ХИВ/СПИН зони не бъде предотвратена чрез строги режими за миграцията, по-нататъшните усилия за развитие не биха били устойчиви. Двустранни и регионални партньорства в областта на миграцията между приемащите държави и държави на произход могат да играят важна роля за защитата на тези сектори, които са от първостепенно значение за развитието.

2.7 Комитетът отбелязва, че миграцията оказва дълбоко и различно въздействие върху приемащите държави и държавите на произход. Някои от тези въздействия се идентифицират години след започването на миграционните движения. Тема, която предизвиква все повече безпокойство, са децата на мигрантите, които остават в държавата на произход, и по-

конкретно техните образователни и здравни перспективи в домакинства с един единствен родител. От гледна точка на обществото, в повлияните от миграцията райони се забелязва изкривяване в съотношението на половете, което почти сигурно ще остави отпечатък върху рамковите социално-икономически условия за развитие в дългосрочен план. Тези бъдещи опасения въпроси трябва да се имат предвид при планирането и осъществяването на политиките относно международната миграция.

2.8 Комитетът подчертава социално-икономическата зависимост, която съществува между приемащите държави и държавите на произход. Имигрантите, постигнали успех в икономически план в приемащата държава, имат тенденцията да изпращат повече средства в държавата на произход. По същия начин, успешно интегрираните се социално мигранти имат по-голям потенциал да повлияят на съвместното развитие на държавата си чрез филантропия, социален трансфер и циркулярна или виртуална миграция, отколкото по-слабо интегрираните мигранти. Следователно приемащите държави трябва да обсъдят концепции за предотвратяването на „пропиляването на мозъци“: те варират от по-добра социална интеграция по принцип до постигане на изравняване на заплатите и подобряване на условията на труд — включително и достъп до синдикати — или разрешаване на често срещаните проблеми, свързани с правния статут на мигрантите. Този подход увеличава в най-голяма степен приноса на мигрантите в приемащото общество и допълнително увеличава потенциала им за развитие.

2.9 Концепциите, разработени с цел да се ограничи неконтролираната миграция, са взаимосвързани по същия начин. Незаконната миграция носи вреди за приемащата държава, поради обвързаността ѝ с нелегалното наемане на работна ръка. Тя представлява също така опасност за (незаконните) мигранти, защото те често са в слаба позиция: риск от експлоатация, много тежки условия на труд и недостатъчни гаранции по отношение на тяхното здраве и безопасност. Незаконната миграция също така има негативни последиствия за развитието: възможностите за интеграция в приемащите държави са малки и цената на подобна миграция намалява възможностите за трансфер на средства към държавите на произход. Все пак узаконяването на положението на мигрантите без документи остава наложително, както от човешка гледна точка, така и поради икономически и социални причини. С увеличаване на възможностите за контролирана миграция нараства нейният потенциал да подпомага развитието, а в същото време намалява и прибягването до престъпни организации, които се занимават с трафик на хора. Следователно законната миграция води до намаляване на експлоатацията.

2.10 Комитетът признава, че миграцията от юг на юг е най-често срещаната форма на международна миграция. Най-често международните мигранти избират като дестинация някоя близка държава или съседен регион ⁽⁵⁾. Освен това, като се има предвид, че миграцията предполага рискове и изисква финансови средства, умения и мрежи, става очевидно, че особено за бедните хора движението в рамките на националните граници е преобладаващата форма на миграция ⁽⁶⁾. Поради това, един цялостен подход към политиките в областта на миграцията и развитието трябва да отчита и потенциалното въздействие от регионалната и вътрешна миграция за намаляване на бедността и икономическо развитие.

⁽⁵⁾ В частност Южна Африка понася допълнителна тежест като често търсена държава за имигриране за целия регион.

⁽⁶⁾ Вж.: Доклад на британския Департамент по международно развитие (DFID): „Moving out of poverty — making migration work better for poor people“ („Излизане от бедността — как миграцията може да бъде по-полезна за бедните хора“) (<http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/migration-policy-paper-draft.pdf>).

2.11 Комитетът настоятелно призовава държавите-членки да прилагат стандартите на Международната конвенция за защита на правата на всички работници-мигранти и на членовете на техните семейства (1990 г.).

3. Миграция и намаляване на бедността — улесняване на паричните трансфери

3.1 Комитетът признава потенциалния принос за развитието, който оказват средствата, които мигрантите изпращат на своите семейства, останали в страните на произход. Проучванията сочат, че трансферите водят до пряко повишаване на нивото на доходите на своите получатели, като по този начин облекчават бедността.

3.2 Въпреки всичко, една неопределена, но значителна част от трансферите — между една трета и две трети — се извършват по неформални пътища. Това има отрицателни последици за мигранта и получателя, както и за приемащата държава и държавата на произход. Поради липсата на конкуренция между предлагащите финансови услуги в неформалния сектор, мигрантите и получателите на средства нямат избор, освен да приемат високите разходи за трансфера, които значително намаляват доходите на мигрантите. За финансово слабите развиващи се държави трансферът на средства е основен източник на чужда валута и ако трансферът бъде канализиран през официалните банкови институции, той би могъл да подпомогне икономическото развитие, като доведе до увеличаване на агрегираните нива на депозити и кредит, с които борави местният банков сектор (⁷). Следователно трансферът на средства води до положително макроикономическо развитие. Приемащите държави по принцип асоциират неформалния банков сектор с проблеми, свързани със сигурността, като прането на пари или финансирането на терористични организации, като и двете най-често се извършват чрез неформални методи за трансфер на средства.

3.3 По много причини мигрантите често предпочитат неофициалните канали пред официалните банкови услуги за трансфер на средствата си. Много мигранти избират неформални канали за прехвърляне на пари, тъй като официалните услуги са прекалено скъпи, прекалено бавни и прекалено бюрократични или просто недостъпни за тях. Мигрантите нямат доверие в банковите институции на своята страна или се опасяват от нестабилност на обменния курс. Бедните получатели, особено тези, които живеят в отдалечени селски райони, нямат физически достъп до банкови институции. Много други не могат да си позволят таксите, необходими за поддържането на банкова сметка. Таксите за трансфер на средства имат непропорционално въздействие върху семействата с ниски доходи, които редовно изпращат малки суми. За мигрантите без документи превеждането по банков път е недостъпно, защото те не притежават необходимите документи, за да отворят банкова сметка.

3.4 Комитетът призовава държавите-членки, Комисията, Парламента и Съвета да разгледат следните инициативи като инструменти за насърчаване на развитието.

3.4.1 Банковите институции в държавите на произход би трябвало да предоставят на мигрантите спестовни влогове във валута.

(⁷) Следователно банките могат да получат по-изгодно и по-дългосрочно финансиране от международните капиталови пазари като обезпечат бъдещия трансфер на средства с ценни книжа.

3.4.2 Семействата с ниски доходи следва да имат достъп до банкови услуги, като им се предложат достъпни такси. Общностите, които понастоящем остават извън мрежата на банковите услуги, също следва да имат достъп до такива. Последното може да бъде постигнато като банковите услуги се свържат с по-разпространените сектори на услугите, като например пощенските мрежи, мрежите за търговия на дребно, както и съществуващите кредитни кооперации. Въпреки това, намаляването на таксите за трансфер на средства не следва да бъде компенсирено с неблагоприятен обменен курс, продиктуван от ползата на банковата институция.

3.4.3 Трябва да се засили конкуренцията между доставчиците на услуги за трансфер на средства с цел да се намалят таксите за трансфер. НПО и публичните власти в приемащите държави могат да подпомагат конкуренцията, като разпространяват информация относно различните предлагани цени за този вид услуги. Мярка, която може да служи за пример, е интернет страницата www.sendmoneyhome.org. Освен това повишаването на финансовата грамотност на мигрантите е дейност от първостепенно значение, която гражданското общество, съвместно с финансовите институции, следва да улесни.

3.4.4 Усъвършенстването на технологиите, използвани при банкиране в държавите на произход, може значително да намали разходите по транзакциите, да увеличи скоростта на операциите и да спомогне за сигурността на трансферите. Ефективността би се увеличила допълнително чрез използването в отдалечените райони на сателитна информационна технология за подпомагане на управлението и електронни системи за трансфер. Въвеждането на дебитни карти или допълнителни услуги, поддържани от мобилни телефони, представлява иновационно решение за увеличаване на обхвата на банковите услуги. Всички тези методи за изграждане на капацитет изискват инвестиции, които могат да бъдат насърчени чрез официалните помощи за развитие или чрез публично-частни партньорства.

3.4.5 Строгите изисквания за идентификация са пречка за мигрантите без документи, които желаят да открият банкова сметка. Банките следва да разработят идеи как да подобрят достъпа до банкови услуги за мигрантите без документи. Държавите-членки следва да обмислят разумни промени в регулаторната среда на банковия сектор, за да се задейства този процес.

3.5 Намаляването на разходите за трансфер на средства е задължителна първа крачка за подпомагане на тяхното влияние върху развитието. Улесняването на паричните потоци представлява втора стъпка. Затова приемащите държави следва да изградят „партньорства за трансфер на средства“ с изпращащите държави, които получават трансфери в големи обеми. Чрез тези партньорства може по подходящ начин да се улесни прилагането на мерки за подобряване на достъпа на бедните хора до банковите институции, да се укрепи възможността на предлагащите финансови услуги да улеснят потока от трансфери и да се създадат стимули за използването на официалните канали за трансфер на средства.

3.6 Комитетът настоятелно призовава банковите институции, опериращи в рамките на Европейския съюз, да разработят политики за банкови услуги, които да наблягат на корпоративната социална отговорност, с което банките да изиграят централната си роля за откликване на нуждите на мигрантите и техните семейства.

3.7 Комитетът силно поощрява партньорства, които прилагат пилотни инициативи за насърчаване на използването на трансферите за подпомагане на развитието, чрез намаляване на разходите и увеличаване на достъпа. По-долу са описани два примерни модела:

3.7.1 Търговската организация на мобилните оператори GSM Association и обработващата плащания фирма MasterCard са подготвили система, която да позволява на мигрантите да зареждат пари в мобилните си телефони и да поръчват те да бъдат прехвърлени на друг мобилен телефон в чужбина, където получателят получава текстово съобщение, което го уведомява, че средствата са пристигнали.

3.7.2 Базираната в Обединеното Кралство банка Lloyds TSB, съвместно с индийската банка ICICI, позволяват на непостоянно пребиваващите там индийци да правят безплатни парични преводи до Индия, при условие че поддържат минимален баланс в своята сметка в ICICI.

3.8 Особено по време на конфликт и криза или след природни бедствия, трансферът на средства се е доказал като ефективен и бърз механизъм за посрещане на нуждите на бежанците и жертвите в държавата на произход. Организацияте за хуманитарна помощ и първа помощ трябва да имат предвид осигуряването на достъп до трансфер на средства като част от своите пакети за помощ след конфликти и природни бедствия.

4. Миграция и затваряне на пропадта на неравенството — регулиране на редовните миграционни потоци в полза на по-слабо развитите региони

4.1 Въпреки потенциала си за облекчаване на бедността на получателите си в реално време, паричните трансфери като частни трансакции имат ограничено влияние върху развитието, тъй като идващите от чужбина парични преводи рядко са предназначени за бедните. За сравнение, хората, които могат да си позволят началните разходи за мигриране, произхождат от домакинства със средни доходи от нисък порядък. Освен това, трансферите на средства са насочени предимно към държавите с голям процент на емигранти, които тенденциозно се стремят към изнасяне на човешки капитал. По-малко от една трета от паричните трансфери са насочени към най-слабо развитите държави. Постоянният приток на трансферни средства е силно зависим от постоянното изтичане на емигранти и съответно е уязвим спрямо промените в политиките в областта на имиграцията, както и от икономическия растеж на приемащата държава.

4.2 За да увеличат ефекта от намаляването на бедността и същевременно да затворят пропадта на неравенството,

приемащите държави трябва не само да по-добре да управляват и улесняват потоците от трансферирани средства, както беше посочено по-горе, но и да управляват по-добре предшествашите ги мигрантски потоци. Следователно ограниченията за законно приемане на мигранти в приемащите страни ще се отразят отрицателно върху трансферните потоци към страните на произход. Освен това приемащите държави могат ефективно да определят посоката на трансферните потоци като дават „преференциален имигрантски статут“ на конкретни групи имигранти, произхождащи от определени държави или региони. Това гарантира, че вече съществуващите мигрантски мрежи няма да доведат до регионални предпочитания в страната, нито да увеличат допълнително неравенството в страните на произход. По този начин приемащата държава активно оказва помощ на най-слабо развитите региони в държавите на произход и следователно допринася за намаляването на пропадта на неравенството. Трета мярка, с която да се гарантира, че трансферът на средства достига до най-слабо развитите, е да се насърчат членовете на тези домакинства с нисък доход да емигрират и да се улеснят постъпките им в тази насока.

5. Миграция и (съвместно) развитие

5.1 Съвместното развитие разглежда дейностите на мигрантите, които допълват, а не заместват развитието. Тези дейности се характеризират с програмиране въз основа на потребностите, устойчивост и възможност да се свържат групи от диаспората с общности в държавите на произход. Форма на съвместно развитие, която достига до всички нива на доход на получаващата общност, са основаващите се на парични преводи инвестиции в инфраструктури за образование и основните здравни услуги. Ето защо Комитетът подкрепя идеята трансферът на средства да залегне в основата на съвместното развитие.

5.1.1 Инициатива, която може да служи за пример, е програмата за допълващо финансиране. За всеки трансфер на средства, който мигрантите отправят с цел развитие на местно ниво в своята държава, се отпуска същият размер средства от страна на всеки институционален партньор по програмата ⁽⁸⁾. В най-добрия случай тези партньори са организации за подпомагане на развитието, които внасят управленски опит и знания и опитни кадри в програмата в сътрудничество с органите на местно самоуправление за постигане на устойчивост. Тези програми за допълващи се фондове следва да се направят публични и леснодостъпни чрез информационни платформи, които да насърчават и използването на официални банкови канали за извършване на парични трансфери. След като се набележат успешните програми за допълващо финансиране, следва да се включат още „допълващи“ партньори от частния сектор. Особено предприятията, които наемат значителна част от мигрантите, както и доставчиците на финансови услуги, които улесняват превеждането на пари, трябва да бъдат насърчени да участват и да упражняват своя дял от корпоративната социална отговорност. Тези публично-частни партньорства са благоприятни за всички участници: влиянието върху развитието се увеличава, поради по-големите колективни трансфери на финансови средства, а

⁽⁸⁾ Пример за имигрантска общност в САЩ е тази от мексиканския щат Zacatecas. По програмата „Три за един“ към всеки долар, изпратен от спруженията на мигрантите, се прибавя по долар от федералното мексиканско правителство и от щата Zacatecas. Изобщо, за да имат успех такива инициативи, имигрантите трябва да са добре социално интегрирани в приемащата общност, за да могат да се самоорганизират.

предприятията и банките изграждат отношения на доверие спрямо своите клиенти. Все пак Комитетът си дава сметка, че при сътрудничеството между страна на произход и приемащата страна би трябвало да се отчитат всички участници: не само правителство и държавни власти, но и социалните партньори и организациите на гражданското общество. По този начин изработването на антикорупционни практики и харти би възпрепятствало разрастването на източването на прехвърлените средства.

5.2 Други форми на съвместно развитие се концентрират върху насочването на трансферните средства към предприемачески или свързани с инвестиции дейности.

5.2.1 Инициативите, които държавите на произход могат да предложат за увеличаване на потока от трансфер на средства за съвместно развитие, варират от освобождаване от подоходни данъци за мигрантите, когато последните инвестират в местни предприятия, до освобождаване от вносни мита за бизнес инвестиции.

5.2.2 Комитетът насърчава банковите институции и агенциите за развитие да тестват пилотни програми, които обвързват трансфера на средства и институциите за микро-кредитиране в развиващите се държави.

5.2.3 Банковите институции в приемащите държави и държавите на произход следва да бъдат насърчавани да създават партньорства за трансфер на средства, за да се улесни кръстосаната продажба на допълващи финансови услуги, като например предлагането на кредити за малкия бизнес или кредити за закупуване на жилище заедно с услугите по финансов трансфер.

5.2.4 За да се поддържат и увеличават тези дейности, агенциите за развитие и гражданското общество следва да информират мигрантските общности в приемащите държави относно възможностите за инвестиране, да осигуряват бизнес обучение и да улесняват свързването на мигрантите с предприемачите, търсещи средства в държавите на произход. Предприемачите-мигранти в приемащите държави и предприемачите в държавите на произход би трябвало да бъдат свързани в стратегически мрежи за бизнес и развитие.

5.3 Някои от гореспоменатите мерки изискват съвместна работа с организациите на диаспората в приемащите държави. Мрежата от връзки между диаспората и държавата на произход е най-вече резултат от самостоятелните инициативи на отделни хора или групи. Тези мрежи са основен източник на преки чуждестранни инвестиции, трансфер на знания и технологии, благотворителност, както и на социален и културен трансфер. Те могат дори да имат роля в процеси за омиротворяване и възстановяване. Въпреки всичко, най-слабо развитите страни нямат възможността да следят емигрантите си в чужбина и да изграждат мрежи на диаспората, за да използват тези ресурси за целите на развитието (трансфер на средства, инвестиции, умения, знания).

5.4 Следователно, предизвикателството се състои в изграждането на капацитет в организациите на диаспората, произхождаща от най-слабо развитите страни, и да се насочат усилията за развитие към прослойките с най-ниски доходи.

5.5 В процеса на изграждане на капацитет трябва да се вземе предвид фактът, че общностите на диаспората в повечето случаи са неформално и слабо организирани; те имат специфични за дадената страна структури и функционират чрез уникални за тях процеси на взаимодействие с държавата на произход.

5.6 Определянето на подходящи групи на диаспората и укрепването на тяхната възможност да допринасят към развитието на държавите на произход могат да доведат до създаването на „*мозъчен тръст*“. Това се постига чрез програми за човешки капитал, които записват имигранти (или техни потомци) за участие в програми за развитие на обществения или частния сектор. Тези програми използват езиковите познания и културните умения и предоставят новопридобитите професионални умения, опит и връзки на развиващите се страни.

5.6.1 Определянето и описването на организациите и мрежите на диаспората е необходима стъпка за започване на изграждането на капацитет на организациите на диаспората и най-слабо развитите страни на произход. Ето защо Комитетът препоръчва да се създадат доброволни регистри на квалифицираните мигранти от държавите, страдащи от „изтичане на мозъци“, пребиваващи в приемащата страна и на предприятия на мигранти от малки и средни развиващи се страни, които понастоящем оперират в приемащите страни.

5.6.2 След като са определени, организациите на диаспората следва да получат възможността да се свържат с държавите на произход и да допринесат за развитието. Приемащите страни и международните организации за подпомагане на развитието следва да предложат платформи и форуми, поемане на разходите за транспорт, стипендии за научна работа и бизнес срещи за улесняване на този процес.

5.7 Съществуването на общности на диаспората не гарантира автоматично положително развитие за държавата на произход. Политическите и социално-икономическите условия и политики на развиващата се страна играят еднакво важна, дори предопределяща роля. Въпреки всичко, организациите на мигрантите като цяло трябва да взимат по-голямо участие по отношение на въпросите за развитието. Затова организациите за подпомагане на развитието са призовани да се обърнат към организациите на мигрантите, за да обсъдят полезни начини на сътрудничество.

5.8 Комитетът подкрепя създаването на специален Фонд за миграция и развитие с цел осъществяване на гореспоменатите дейности.

6. Миграцията и смекчаване на последиците от изтичането на мозъци — създаване на мозъчен тръст и улесняване на циркулярната и виртуалната миграция

6.1 Доброволният отлив на човешки капитал често води до икономически благоприятни последици за страните на произход. Международната миграция освобождава напрежението от пренаселеността и безработицата в много страни на произход. Някои държави успешно изнасят човешки капитал нарочно, за да изграждат задгранични пулове за трансфер на средства, преки чуждестранни инвестиции и трансфер на знания. Въпреки всичко, непрестанният отлив на човешки ресурси, особено на високо квалифицирани и талантиливи кадри, възпрепятства развитието в най-слабо развитите държави, които нямат нито икономическия, нито институционалния капацитет да изградят заместници.

6.2 Затова Комитетът призовава всички участници първо да предприемат всички необходими стъпки за смекчаване на последиците от „изтичането на мозъци“ и на второ място, да разработят планове за предотвратяване на по-нататъшна загуба на човешки капитал в уязвимите икономики и сектори. Комисията вече подчерта в скорошното си съобщение, че смекчаването на последиците от „изтичането на мозъци“ включва концепциите за циркулярна и виртуална миграция⁽⁹⁾. Етични кодекси за поведение, по-високи доходи и компенсационни фондове представляват начини за предотвратяване на напускането на квалифицираните професионалисти. Освен това добре обмисленото възлагане на външни изпълнители от страните в ОИСР към развиващите се страни може да освободи миграционния натиск в тези конкретни държави. Но към работниците в секторите, на които се възлагат поръчки като външни изпълнители в развиващите се страни, би трябвало да се прилагат съображения, подобни на онези, чието прилагане се обсъжда с цел да се предотврати „пропиляването на мозъци“ в развитите приемащи държави.

6.3 Улесняването на циркулярната и виртуалната миграция допринася за гореспоменатите възможности на групите на диаспората и за тяхната възможност да поддържат връзка с държавата на произход — създаването на „мозъчен тръст“. Квалифицираните мигранти, които са придобили третата степен на образованието си или професионалната си квалификация в приемащите страни, могат да бъдат от полза за държавите, от които произхождат, ако им се даде възможност да прехвърлят своите умения и да предоставят услугите си.

6.4 Създаването на „мозъчен тръст“ допълва концепцията за „изтичане на мозъци“, защото чистата загуба в държавите на произход идеално подхранва основания на миграция „мозъчен тръст“ в приемащата държава. Още по-важно, един „мозъчен тръст“ потенциално смекчава някои от вредните последици от „изтичането на мозъци“ в държавите на произход. Отделни мигранти могат да допринесат със своите умения или организаторски възможности за страната, от която произхождат, временно — като се завърнат в страната за кратък период — или на виртуална основа чрез уеб-базирани приложения и онлайн платформи.

⁽⁹⁾ Съобщение на Комисията относно циркулярната миграция и партньорствата за мобилност между Европейския съюз и трети държави.

6.4.1 Визовите режими следва да бъдат пригодени с цел да позволяват на професионалистите да се движат по-лесно между приемащата страна и страната на произход. Международните организации за подпомагане на развитието следва да обмислят планове за развитие, чрез които да се осъществява виртуален трансфер на услуги и знания от висококвалифицираните мигранти, като например кардиолози в приемащите държави, които да използват интернет за анализ на здравни досиета от страната на произход; геолози, които да осигуряват достъп до най-съвременни лаборатории в приемащите държави, или финансови аналитици, които да оценяват бизнес планове за програми за микрофинансиране. Предлагането на многократни визи е механизъм за улесняване на циркулярната миграция.

6.4.2 Друг силен стимул за завръщане и/или циркулярна миграция е възможността за преносимост на пенсионните и социалноосигурителните права на мигрантите от приемащата страна към страната на произход.

6.4.3 Развиващите се страни трябва да бъдат информирани за наличните възможности за съвместно развитие и освен това да бъдат насърчавани и да им бъде дадена възможност да изграждат мрежи с общности на своята диаспора в чужбина.

6.4.4 Разбира се, тези идеи изискват успешна интеграция на мигрантите в приемащото общество. Приемащите държави трябва да намалят съществуващото „пропиляване на мозъци“ (имигрантите, извършващи работа, която не отговаря на първоначално придобитите от тях образование и професионална подготовка), като оценяват по-добре техните умения и следователно признават техните дипломи и свидетелства, издадени от държавите на произход. Това увеличава техния принос към приемащата държава и тяхното влияние върху държавите на произход.

6.5 Регулирането на емиграцията трябва да бъде основно правило за определени сектори, като например образование и здравеопазване. Защитата на тези особено уязвими спрямо „изтичането на мозъци“ сектори изисква мерки, които да влияят върху факторите, които увеличават или намаляват миграцията.

6.5.1 Комитетът настоятелно призовава развитите държави да не наемат човешки капитал от тези уязвими развиващи се държави. Правителството на Великобритания прилага образец кодекс за етично наемане, който ангажира държавните и частните институции в сферата на здравеопазването да не наемат нови кадри от развиващите се държави, чийто сектор на здравеопазване изпитва остър недостиг на човешки ресурси.

6.5.2 По същия начин трудовите политики на приемащите държави свързани с имиграцията могат да бъдат пригодени, така че да намаляват максимално потока от висококвалифициран персонал, произхождащ от развиващи се държави, застрашени от недостиг на човешки ресурси.

6.6 В зависимост от ресурсите, с които разполагат застрашените и особено уязвимите развиващи се страни, съществуват различни възможности за противодействие на последиците от „изтичането на мозъци“.

6.6.1 Една от възможностите е да се изгражда изпишък от човешки капитал, който открива възможността да се следва ориентирана към износ (на човешки капитал) стратегия за развитие. Тези усилия в сферата на обучението биха могли да се финансират чрез облагане на изхода на висококвалифицирани професионалисти, които предпочетат да мигрират. Тези данъци могат да бъдат наложени на емигранта или на приемащата държава.

6.6.2 Споразуменията между мигранта и държавата на произход за възстановяване на средства (компенсационни фондове) преди заминаването могат да обезсърчат окончателната миграция, а и на страната на произход се възстановяват направените разходи за образование и обучение ⁽¹⁰⁾.

6.6.3 Създаване на „позъчен тръст“ за най-засегнатите от „изтичането на позъци“ държави на произход.

6.6.4 Приемащите държави биха могли да предоставят възможности за многократно влизане или леснодостъпни визи за краткосрочен престой на висококвалифицираните професионалисти, които мигрират към развитите държави, за да придобият допълнителни квалификации или да продължат специализацията си. Механизмите на циркулярна миграция могат да поощрят завръщането на мигрантите в държавата на произход.

Брюксел, 12 декември 2007 г.

7. Интегрирането на политиките в областта на миграцията и развитието и гарантиране на по-добра съгласуваност на политиките

7.1 Както се споменава в началото, Комитетът признава, че миграцията от юг на юг и регионалната миграция имат значително по-големи мащаби от международната миграция между развиващите се и развитите държави. Ето защо следва да се обърне повече внимание на регионалните подходи относно миграцията и развитието, което вече е практика в Африканския съюз.

7.2 Комитетът желае да подчертае необходимостта от интегрирането на „политиките в областта на миграцията и развитието“ в политиките в областта на миграцията и интеграцията в приемащите държави и в националните стратегии за развитие на държавите на произход, както и в стратегиите за намаляване на бедността на международните организации за подпомагане на развитието.

7.3 Комитетът отбелязва, че съгласуваността на политиките е от голяма полза за постигане на очакваните резултати от политиките в областта на миграцията и развитието. Политиките в сферата на търговията и сигурността не трябва да противодействат на усилията на политиките в областта на миграцията и развитието в полза на развитието. Със същата настойчивост Комитетът призовава държавите-членки да се стремят към последователна политика, като не подкрепят различни политики на национално ниво и на равнището на Европейския съюз.

Председател

на на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁰⁾ За повече подробности по възможностите за създаване на компенсационни фондове между приемащата страна и страната на произход вж. проучвателно становище на ЕИСК „Здраве и миграции“ (докладчик г-н Sharma, съдокладчик г-жа Cser), ОВ С 256, 27.10.2007 г.