



Международная
организация
труда



**Анализ подходов к проблеме
оценки потребностей в трудящихся-мигрантах
и планирование миграции рабочей силы
Российская Федерация и международный опыт**

Международная организация труда

**Анализ подходов к проблеме оценки
потребностей в трудящихся-мигрантах
и планирование миграции рабочей силы**

Российская Федерация и международный опыт

Москва — 2009

© Международная организация труда, 2009

Первое издание 2009

Публикации Международного бюро труда охраняются авторским правом в соответствии с Протоколом 2 Всемирной конвенции об авторском праве. Тем не менее краткие выдержки из них могут воспроизводиться без получения разрешения при условии указания источника. Для получения прав на воспроизведение или перевод следует обращаться по адресу: ILO Publications (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211, Geneva 22, Switzerland, либо по электронной почте: pubdroit@ilo.org. Международное бюро труда приветствует такие обращения.

Библиотеки, учреждения и другие пользователи, зарегистрированные в организациях интеллектуальной собственности, могут делать копии согласно лицензиям, выданным им для этой цели. Для того чтобы найти организации интеллектуальной собственности в вашей стране, посетите сайт www.ifrro.org

Анализ подходов к проблеме оценки потребностей в трудящихся мигрантах и планирование миграции рабочей силы: Российская Федерация и и международный опыт / Субрегиональное бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии, Международное бюро труда. — Москва: МБТ, 2009.

ISBN 978-92-2-422393-8 (print);

ISBN 978-92-2-422394-5 (web pdf)

Также опубликовано на английском языке: *Review of approaches in measuring the need for migrant workers and labour migration planning: Russian Federation and international experience / ILO Subregional Office for Eastern Europe and Central Asia, International Labour Office. — Moscow: ILO, 2009.*

ISBN 978-92-2-122393-1 (print); ISBN 978-92-2-122394-8 (web.pdf)

Библиографическое описание книги

Субрегиональное бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии

Labour migration / international migration / labour shortage / labour demand / migration policy / migrant worker / workers rights / Russian Federation

14.09.2

Названия, соответствующие практике, принятой в Организации Объединенных Наций, и изложение материала в настоящей публикации не являются выражением какого-либо мнения Международного бюро труда ни о правовом статусе какой-либо страны, района или территории или их властей, ни о делимитации их границ.

Ответственность за выраженные в подписных статьях, исследованиях и прочих произведениях мнения лежит исключительно на их авторах, и факт публикации не означает, что Международное бюро труда поддерживает излагаемые мнения.

Упоминание названий фирм, коммерческих изделий и процессов не означает их одобрения Международным бюро труда, как и отсутствие упоминания конкретной фирмы, коммерческого изделия или процесса не свидетельствует об их неодобрении.

Посетите наш веб-сайт: www.ilo.org/publns

Отпечатано в России

Предисловие

Дефицит рабочей силы появляется в том случае, если предложение рабочей силы меньше, чем спрос на нее. Дефицит может быть абсолютным, это означает, что квалифицированных кадров, необходимых работодателям, просто не хватает, или относительным, когда по определенным причинам (мобильность, зарплата, условия труда и т.д.) местные работники не хотят выполнять определенную работу. Выявление дефицита рабочей силы служит причиной создания системы миграции рабочей силы. Тем не менее, дефицит рабочей силы нелегко предсказать или спрогнозировать. При планировании потребностей в рабочей силе долгосрочные прогнозы (на 5 лет и более) обычно оказываются неверными, тем не менее, можно сделать достаточно точные прогнозы на среднесрочную перспективу (от 2 до 3 лет). Было доказано, что проведение регулярного анализа тенденций и изменений на рынке труда эффективнее, чем осуществление механических прогнозов.

По сравнению с проведением исследований отдельных аспектов рынка труда, осуществление общей проверки можно считать менее трудоемким и более эффективным методом регулирования миграции рабочей силы. При этом обычно необходимо устанавливать максимально возможное количество принимаемых мигрантов (по возможности по отраслям экономики и регионам), что, в свою очередь, должно основываться на достаточно точных прогнозах и информации о рынке труда. Традиционно самыми эффективными оказываются гибкие механизмы для определения и удовлетворения спроса на рабочую силу с учетом экономических реалий и с привлечением социальных партнеров в процесс принятия решений и планирования миграции.

В России процесс миграции рабочей силы начинается с оценки потребностей в рабочей силе и установлении квот для трудоустройства мигрантов из стран с безвизовым режимом (страны СНГ кроме Туркменистана) и с визовым режимом. Тем не менее, методология, используемая на данный момент, основывается только на одном источнике информации (заявки работодателей на трудоустройство трудящихся мигрантов) для оценки потребностей на рынке труда. В дальнейшем, когда можно будет проводить более точную оценку потребностей в иностранных работников, будут использоваться и среднесрочные прогнозы, и административные документы (данные о вакансиях), и более активное консультирование с органами работодателей. Более точная оценка потребностей экономики в трудящихся мигрантах позволит устанавливать квоты, которые будут лучше соответствовать реальной ситуации. Это в свою очередь уменьшит количество нелегальных мигрантов из числа работников, приехавших из стран с безвизовым режимом, что связано с установлением квот, не соответствующих реальной ситуации. Системы для оценки потребностей в трудящихся мигрантах были достаточно тщательно разработаны в Испании и Великобритании.

В рамках проекта МОТ «На пути к устойчивому партнерству и эффективному регулированию миграции рабочей силы в Российской Федерации, на Кавказе и в Центральной Азии», финансируемого Европейским Союзом (ЕС) было проведено три исследования с целью изучения опыта России, Италии и Испании, а также Великобритании. Цель исследования российского опыта заключается в том, чтобы зафиксировать процедуры, с помощью которых определяется потребность в трудящихся мигрантах, оценить проблемы и предоставить некоторые рекомендации, которые позволили бы сделать оценку потребностей более точной. Цель исследований, касающихся международного опыта, заключается в том, чтобы зафиксировать и проанализировать подобные меры в некоторых странах ЕС, что позволило бы разработать более комплексную методологию для оценки потребностей в трудящихся мигрантах на российском рынке труда.

Исследования были подготовлены местными и международными экспертами (Михаилом Крощенко, Денисом Зибаревым, Марко Зупи, Элизендой Эструч, Мариэль Сандер Линдстром). Работу координировал Нилим Баруа (МОТ). Проекты отчетов по данным исследованиям обсуждались на национальном семинаре в Москве в мае 2008 года. Организационными вопросами по проведению исследований занимались Наталья Щербакова и Ольга Иванова.

Нилим Баруа
Международная организация труда
Москва



Исследование подготовлено в рамках проекта «Стабильное партнерство как средство обеспечения эффективного управления миграцией рабочей силы в Российской Федерации, на Кавказе и в Средней Азии», финансируемого Европейским Союзом (ЕС).

Точка зрения, выраженная авторами доклада, не обязательно отражает позицию МОТ или ЕС.

Содержание

Предисловие	III
Обзор подходов к мониторингу и оценке дефицита рабочей силы в Российской Федерации и методик/процедур планирования миграции	1
Список сокращений	2
Введение.....	3
1. Обзор существующих подходов к мониторингу и оценке дефицита рабочей силы и методик/процедур планирования миграции	5
1.1. Обзор законодательства.....	5
1.2. Основные проблемы действующей системы определения потребности в привлечении иностранной рабочей силы и рекомендации по ее совершенствованию.....	9
2. Обзор дефицита трудовых ресурсов и привлечения иностранной рабочей силы.....	14
2.1. Профессиональная и региональная структура дефицита трудовых ресурсов	14
2.2. Основные показатели привлечения и использования иностранной рабочей силы в Российской Федерации	15
3. Обзор статистической информации для оценки потребности в привлечении иностранных работников.....	21
3.1. Методологические основы оценки уровня обеспеченности трудовыми ресурсами	21
3.2. Проблемы идентификации профессионально-квалификационной структуры спроса и предложения рабочей силы	22
4. Международный опыт	24
Выводы и рекомендации	28
Приложение	30
Литература	36
Опыт Италии и Испании в практических методах оценки и прогнозирования спроса на иностранную рабочую силу на рынке труда	37
1. Вступление.....	39
Пять ключевых пунктов в сравнительном анализе иммиграционной политики.....	40
Литература	43
2. Краткое изложение результатов исследований по Италии и Испании	45
Литература	50
3. Обзор положения в Италии	53
1. Вступление.....	53
2. Тенденции в итальянской статистике по вопросу о числе зарегистрированных вакансий	54
3. Опросы работодателей: Информационная система Excelsior.....	58
4. Создание итальянской системы оценки потребности в рабочей силе по профессиям	64
5. Специальные обследования: модель «резерв-прирост» для расчета состояния рынка труда	68
6. Демографические проблемы.....	73
7. Планирование миграции.....	75
8. Заключение к обзору положения в Италии	85
Литература	86
4. Исследования в Испании.....	88
1. Введение	88
2. Реестр вакансий и нехватки рабочей силы: Каталог профессий с дефицитом рабочей силы	88
3. Демографический вопрос	92

4. Специальные исследования: Испания 2020.....	93
5. Планирование миграции.....	98
6. Заключение к вопросу об иммиграции в Испанию.....	111
Литература.....	111
5. Заключительные рекомендации.....	114
Мониторинг нехватки рабочей силы в Соединенном Королевстве. Анализ консультационного процесса, осуществляемого в целях определения приоритетных секторов для трудовой миграции	119
Список сокращений	120
1. Основные положения.....	121
2. Введение	123
2.1. Соединенное Королевство в контексте миграции	123
2.2. Методология	124
3. Эволюция законодательства Соединенного Королевства в области трудовой миграции.....	126
3.1. Британия и ее колонии.....	126
3.2. Набор рабочей силы в послевоенной Британии	126
3.3. Миграция в постколониальной Британии	126
3.4. Соединенное Королевство в составе Европейского Союза.....	127
3.5. Расширение ЕС и необходимость совершенствования механизмов регулирования миграции	128
4. Перестройка системы регулирования трудовой миграции в Соединенном Королевстве ...	129
4.1. Система балльной оценки.....	129
4.2. Консультативный комитет по вопросам миграции.....	133
4.3. Партнерский совет и отраслевые группы Консультативного комитета по вопросам миграции	134
5. Методика составления перечня дефицитных профессий.....	135
5.1. Определение масштабов трудовой миграции	135
5.2. Нисходящий процесс формирования данных: двенадцать индикаторов дефицитных специальностей.....	135
5.3. Пояснения по индикаторам.....	137
5.4. Выявление дефицитных профессий: восходящий процесс формирования данных..	138
5.5. Форум по вопросам последствий миграции	140
5.6. Совершенствование системы балльной оценки	140
5.7. Отраслевые доклады, касающиеся основных секторов	141
6. Консультации с отраслевыми советами по профессиональным навыкам	142
6.1. Что такое отраслевые советы по профессиональным навыкам?	142
6.2. Предоставление данных в Консультативный комитет по вопросам миграции	143
6.3. Как они работают: внимание к семи секторам экономики	144
7. Сдерживающие факторы	154
8. Заключение.....	155
Библиография.....	156
Приложение А. Организации, с которыми были проведены консультации и интервью	157
Приложение В. Отчеты отраслевых советов по профессиональным навыкам.....	158
Приложение С. Список отраслевых советов по профессиональным навыкам Соединенного Королевства	159
Приложение D: Наглядная схема. Предотвращение нелегальной занятости: Закон 2006 года об иммиграции, гражданстве и убежище (гражданско-правовые санкции в отношении работодателей).....	160
Приложение E: Работники иностранного происхождения, которые трудятся в строительной отрасли Соединенного Королевства (SIC45) и въехали в страну за последние пять лет.....	162

Обзор подходов к мониторингу и оценке дефицита рабочей силы в Российской Федерации и методик/процедур планирования миграции

Подготовлено для Международной организации труда
Михаилом Крощенко и Денисом Зибаревым
при участии Элизенды Эструч и Марко Зупи (CeSPI)
под руководством Нилима Баруа (МОТ)

Май 2008

Список сокращений

ЖКХ	Жилищно-коммунальное хозяйство
ЕС	Европейский Союз
ИРС	иностранная рабочая сила
МВК	Межведомственная комиссия
МЗСР	Минздравсоцразвития — Министерство здравоохранения и социального развития
МОТ	Международная организация труда
Росстат	Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации
Роструд	Федеральная служба по труду и занятости Российской Федерации
РФ	Российская Федерация
СНГ	Содружество Независимых Государств
ФМС	Федеральная миграционная служба
SeSPI	Центр изучения международной политики, Рим, Италия (Centro Studi di Politica Internazionale, Roma, Italy)
CODC	Каталог профессий с дефицитом рабочей силы (Испания) (Catalogue of Occupations Difficult to Cover)

Введение

Несоответствие предложения рабочей силы потребностям рынка труда порождает ее дефицит. Такой дефицит может быть абсолютным — когда отсутствует необходимое работодателю количество работников с требуемой или схожей квалификацией, или относительным — когда национальные кадры по различным причинам (недостаточная мобильность рабочей силы, заработная плата, условия труда и т.д.) не хотят занимать данные вакансии.

Представляя дефицит рабочей силы как одну из основных причин создания систем регулирования миграции, нужно учитывать, что его крайне сложно просчитать или предвидеть. В деле планирования рабочей силы долгосрочное прогнозирование (более 5 лет)¹ чаще всего оказывается не соответствующим действительности, при этом среднесрочный прогноз на период 2–3 года может быть достаточно точным. Было доказано, что частый анализ тенденций и изменений на рынке труда эффективнее механистических прогнозов. Общее исследование рынка труда менее трудоемкое и более эффективное средство управления притоком иностранной рабочей силы, чем отдельные исследования рынка. Обычно требуется установление верхнего предела (возможно по отрасли или региону), который в свою очередь предполагает четкую и достоверную информацию о рынке труда и прогнозы².

Гибкие механизмы идентификации и определения потребностей рынка труда, тесно связанные с экономической составляющей и включающие в себя консультации с социальными партнерами при принятии решений по вопросам миграционного планирования, зарекомендовали себя как наиболее эффективные.

Правительством Российской Федерации реализуются меры активной экономической политики, предполагающие рост государственных инвестиций, развитие наукоемких технологий и инфраструктуры. Важнейшие задачи социального развития нашли свое отражение в приоритетных национальных проектах в области здравоохранения, образования, жилищного и сельского хозяйства.

Указанные мероприятия будут способствовать дальнейшему увеличению потребности в трудовых ресурсах. Поэтому сегодня особенно важно, чтобы рынок труда стал фактором ускорения, а не ограничения экономического роста в стране.

В сложившихся условиях государственная политика в области регулирования трудовой миграции становится важнейшим элементом управления ситуацией на рынке труда.

Предпосылками для формирования новых подходов в государственной политике на рынке труда, в том числе в сфере трудовой миграции, стали структурные диспропорции спроса и предложения рабочей силы. По данным Минздравсоцразвития России, уже сегодня от 30 до 50 процентов предприятий в различных отраслях экономики испытывают нехватку кадровых ресурсов. Наиболее остро эта проблема обстоит с рабочими профессиями.

Негативные демографические процессы, предвещающие сокращение численности населения в трудоспособном возрасте на 9,8 млн. человек к 2016 году, могут усилить нехватку трудовых ресурсов. Особенно серьезно эта проблема может отразиться на регионах Сибири и Дальнего Востока, испытывающих отток населения.

Регулирование привлечения иностранной рабочей силы в Российской Федерации должно осуществляться с учетом потребностей экономики в трудовых ресурсах. Одной из задач государственной миграционной политики в этой связи становится создание условий для

¹ Blaug (1973): quoted in P. Richards and R. Amjad (ed.). *New approaches to manpower planning and analysis*, ILO, Geneva, 1994, p. 3.

² Richards, P. and R. Amjad (ed.) (1994).

легального использования трудящихся-мигрантов, прежде всего по профессиям, в которых работодатели испытывают нехватку трудовых ресурсов.

Для решения указанной задачи федеральными органами власти реализуются меры, направленные:

- на совершенствование нормативно-правового регулирования привлечения иностранных работников;
- на формирование системы мониторинга потребности работодателей в трудовых ресурсах, в том числе в трудящихся-мигрантах.

Данное исследование проводилось с целью анализа процесса определения потребностей в трудящихся-мигрантах и выявления недостатков в его методике, а также с целью предоставления некоторых рекомендаций по разработке путей более точного определения этих потребностей.

1. Обзор подходов к мониторингу и оценке дефицита рабочей силы и методик/процедур планирования миграции

1.1. Обзор законодательства

С 2007 года вступили в силу изменения в Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Значительная часть этих изменений касается трудовой деятельности иностранных граждан в Российской Федерации.

В частности, были пересмотрены положения о квотировании привлечения иностранной рабочей силы. В соответствии с прежней редакцией закона объектом квотирования были приглашения на въезд иностранных граждан, прибывающих в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности. Иностранцам, прибывшим в Россию в порядке, не требующем получения визы, было достаточно получить разрешения на работу в органах ФМС России. Причем, количество этих разрешений не ограничивалось.

В соответствии с новым порядком Правительство Российской Федерации осуществляет квотирование выдачи разрешений на работу всем иностранным гражданам.

Указанные квоты могут устанавливаться в зависимости от профессии, специальности, квалификации иностранных граждан, страны их происхождения, а также в зависимости от иных экономических и социальных критериев с учетом региональных особенностей рынка труда.

Вместе с тем законодательством предусматривается возможность установления перечня профессий, на которые квоты не распространяются. Данный перечень ориентирован на иностранных граждан — высококвалифицированных специалистов.

Кроме того, Правительство Российской Федерации может устанавливать допустимую долю иностранных работников, используемых работодателями в различных отраслях экономики.

В связи с изменениями в законодательстве изменился порядок взаимодействия федеральных и региональных органов власти, а также региональных органов власти и работодателей, при определении потребности в иностранных работниках. Процедуры такого взаимодействия регулируются Правилами, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2006 г. № 783.

Работодатели, привлекающие иностранную рабочую силу, теперь должны представлять заявки по всем иностранным работникам, в том числе прибывшим из СНГ в безвизовом порядке.

Форма заявки работодателя также изменилась. При определении потребности в трудящихся-мигрантах необходимо указание вида экономической деятельности, профессии, страны (в соответствии с классификаторами, утвержденными органом по стандартизации).

Структура данных, собираемых по ранее действовавшей форме, носила укрупненный характер: по странам, по отраслям, по профессиям.

Теперь в соответствии с приказом Минздравсоцразвития России от 26 марта 2007 года № 188 форма заявки работодателя дополнена графами, характеризующими:

- необходимую квалификацию работников (образование, опыт работы);
- условия привлечения иностранных работников (заработная плата, медицинское страхование, предоставление жилых помещений, обучение);
- причины привлечения иностранных работников (развитие новых технологий, создание совместных предприятий, отсутствие искомых кадров в регионе);
- сведения об обращении в органы службы занятости.

Формы содержат блок данных о фактическом использовании иностранной рабочей силы, которые теперь также представляются в разрезе профессий.

В связи с расширением квотируемых категорий иностранцев число заявок значительно возросло. Кроме того, региональные органы власти должны представлять данные по каждому предприятию, по каждому рабочему месту.

В целом процедура формирования миграционных квот, введенная с 2007 года, повторяет двухуровневую модель, действовавшую ранее.

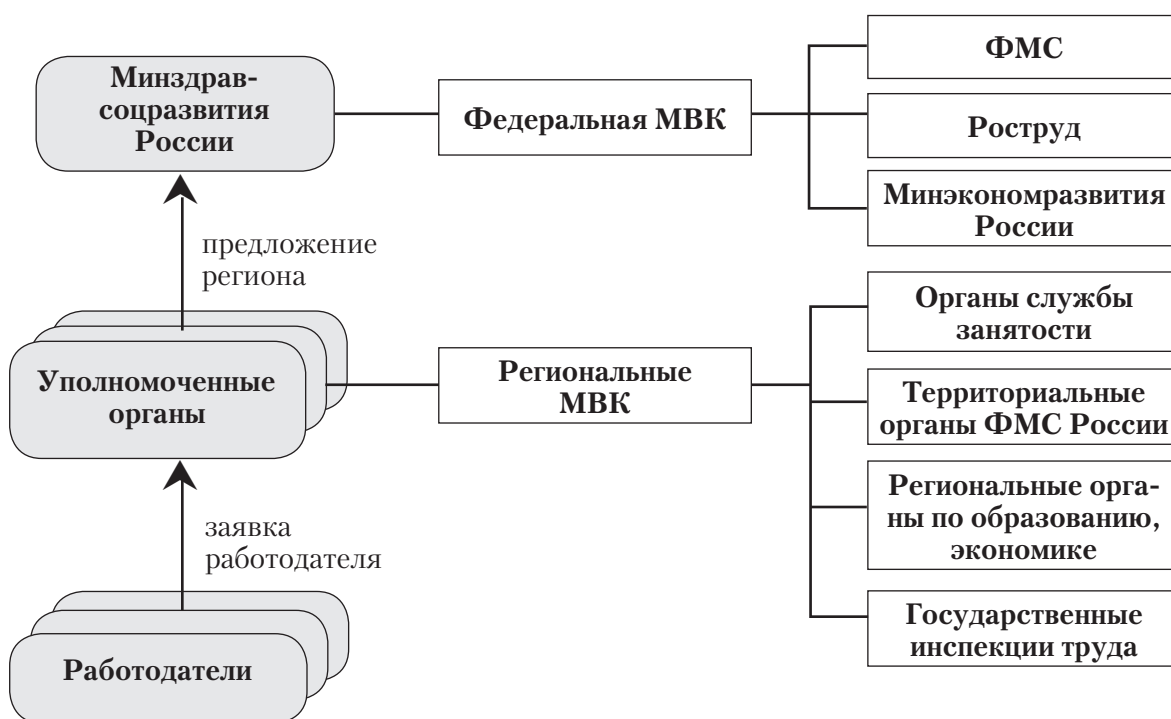
Определение потребности в привлечении иностранных работников осуществляется региональными органами власти на основании предложений работодателей, использующих иностранную рабочую силу.

Предложения по формированию квот, подготовленные региональными органами власти с участием территориальных органов федеральных органов власти (миграционной службы, инспекции труда) и социальных партнеров, представляются в Минздравсоцразвития России.

На федеральном уровне предложения регионов по формированию миграционных квот также рассматриваются с участием заинтересованных федеральных органов власти.

Схема взаимодействия федеральных и региональных органов власти, а также процедура формирования квот представлена на Рисунках 1 и 2.

Рисунок 1. Схема взаимодействия федеральных и региональных органов власти при формировании миграционных квот



Организация и координация проведения процедур в регионах возлагаются на один из региональных органов власти, определяемый губернатором региона как уполномоченный орган. Это может быть региональный орган власти, осуществляющий управление в сфере экономики, в сфере занятости населения.

Информирование работодателей о порядке подготовки предложений о потребности в привлечении иностранных работников организуется уполномоченным органом с участием органов местного самоуправления и социальных партнеров (через трехсторонние комиссии).

Заявки работодателей, содержащие информацию о потребности в привлечении иностранных работников на очередной год, должны быть представлены в уполномоченный орган не позднее 1 мая.

При этом заявки работодателей представляются в уполномоченные органы того региона, где будут использоваться иностранные работники (по месту нахождения рабочих мест).

Рассмотрение заявок работодателей в регионах осуществляется межведомственными комиссиями (МВК), в состав которых входят представители региональных органов власти (в сфере экономики, занятости населения, образования и др.), территориальных органов федеральных органов власти (миграционной службы, инспекции труда) и социальных партнеров.

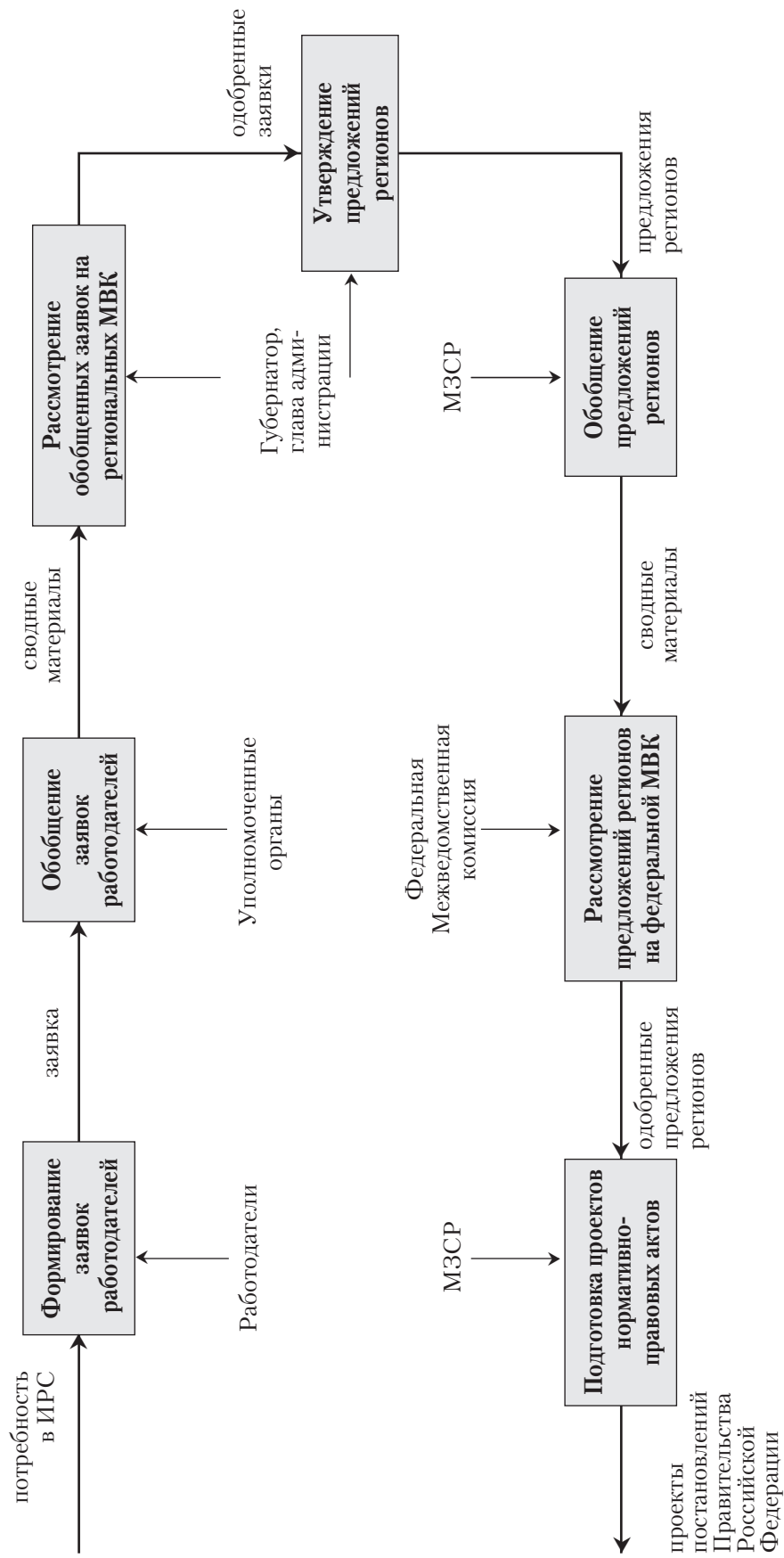


Рисунок 2. Процедуры формирования миграционных квот

Заявленная работодателями потребность рассматривается с учетом факторов, влияющих на ситуацию на рынке труда (демографического развития и внутренней миграции, планов экономического развития, создания новых рабочих мест, безработицы, возможности оптимизации использования собственных трудовых ресурсов, возможностей по обустройству мигрантов).

При наличии возможности замещения рабочих мест за счет региональных трудовых ресурсов, в том числе путем переподготовки безработных граждан, привлечения рабочей силы из других регионов, заявка работодателя может быть отклонена или сокращена.

Территориальные органы миграционной службы и инспекции труда обращают особое внимание на соблюдение работодателем миграционного и трудового законодательства. Наличие значительных нарушений также может стать основанием для отклонения заявки работодателя.

Кроме того, основанием для отклонения заявки работодателя является отсутствие возможности обеспечения иностранных работников жильем.

Уполномоченный орган уведомляет работодателя об отклонении или сокращении его заявки в 10-дневный срок со дня принятия межведомственной комиссией такого решения. Указанное решение может быть обжаловано в суде. В течение месяца со дня рассмотрения заявок работодателей межведомственной комиссией уполномоченный орган обязан проинформировать работодателей о положительном решении.

Предложения региональных органов власти по формированию квоты, подготовленное на основе одобренных межведомственной комиссией заявок работодателей, должно быть представлено в Минздравсоцразвития России не позднее 15 июля.

Предложения региональных органов власти по формированию квоты на федеральном уровне рассматриваются на заседаниях, организуемых Минздравсоцразвития России, участие в которых принимают представители Роструда, Минэкономразвития России и ФМС России.

Роструд может внести предложения о сокращении объемов квот по региону, если есть возможность обеспечения вакантных рабочих мест, на которые предусматривается привлечение иностранных работников, за счет использования трудовых ресурсов из других регионов.

По результатам заседаний Минздравсоцразвития России готовит проекты постановлений Правительства Российской Федерации, устанавливающие на очередной год:

- общий объем потребности в привлечении иностранных работников, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам;
- квоту на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности;
- квоту на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу.

В месячный срок со дня утверждения Правительством Российской Федерации указанных документов Минздравсоцразвития России по согласованию с ФМС России и Минэкономразвития России утверждает распределение квот по регионам, профессиям и странам происхождения иностранных работников.

Распределение предусматривает также установление резерва квоты в размере 30 процентов для возможной корректировки квот по регионам. Региональные органы власти могут направлять в Минздравсоцразвития России предложения по увеличению утвержденной квоты в пределах установленного резерва.

Кроме того, Минздравсоцразвития России по согласованию с Минэкономразвития России может быть утвержден перечень приоритетных профессий иностранных граждан — квалифицированных специалистов, на которых квоты не распространяются. Перечень профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан — квалифицированных специалистов, на которых квоты на выдачу разрешений на работу не распространяются, утверждается Минздравсоцразвития России по согласованию с Минэкономразвития России.

Вместе с тем возможность привлечения иностранных граждан — квалифицированных специалистов вне квоты существует только для мигрантов, прибывающих из стран с безвизовым режимом въезда. Число иностранных работников из стран «дальнего зарубежья» ограничивается также квотой на выдачу приглашений на въезд.

Включение в список профессий иностранных работников, на которых квоты не распространяются, может осуществляться на следующих основаниях:

- 1) наличие на рынке труда острого дефицита российских работников данной профессии;

2) работа по данной профессии является квалифицированной, то есть требует специального профессионального образования, знаний, навыков и умений.

Источником информации для определения дефицитных профессий на рынке труда являются, в первую очередь, предложения регионов о потребности в привлечении иностранных работников, составленные на основе заявок работодателей.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 984 определены приоритетные профессионально-квалификационные группы, по которым привлекаются иностранные работники:

- рабочие, занятые на строительно-монтажных и ремонтно-строительных работах;
- водители и машинисты;
- руководители организаций и их структурных подразделений;
- рабочие металлообрабатывающей и машиностроительной промышленности;
- квалифицированные работники сельскохозяйственного производства;
- операторы, аппаратчики, машинисты, слесари-сборщики; и другие.

Профессии, относящиеся к перечисленным группам, востребованы на рынке труда и недостаточно обеспечены российскими трудовыми ресурсами. Профессии неквалифицированного труда, хотя и являются дефицитными, не могут быть включены в перечень.

Информация о рабочих местах, на которые могут быть приглашены иностранные работники, направляется Рострудом в ФМС России для передачи в ее представительства за рубежом, а также в МИД России для передачи в консульские учреждения и дипломатические представительства.

Выводы. Квота определяется на основании заявок на привлечение иностранной рабочей силы, поступающих от работодателей. Данные заявки анализируются на региональном уровне специальными межведомственными комиссиями. Список профессий, открытых для мигрантов, направляется в региональные представительства ФМС после утверждения квоты. Вместе с тем следует заметить, что в рамках Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан на территории Российской Федерации» нет положения, обязывающего ФМС исползовать только этот список в ходе выдачи разрешений на работу для иностранных работников. Согласно миграционному законодательству, принятому в 2007 году, работодатель, который не участвовал в заявительной кампании по определению квот, может воспользоваться квотой наряду с теми, кто участвовал. Для приглашения иностранных граждан, въезжающих в визовом режиме, за разрешением в ФМС может обращаться, только тот работодатель, который оформил разрешение на привлечение иностранного работника. Введение процедуры отчета о найме мигрантов из стран с безвизовым режимом основывается на том, что иностранный работник сам имеет право обращения в органы ФМС для получения разрешения на работу и последующее право поиска работы/работодателя по своему усмотрению.

1.2. Основные проблемы действующей системы определения потребности в иностранной рабочей силе и рекомендации по ее совершенствованию

Процессы регулирования трудовой миграции в России начинаются с оценки потребности в иностранной рабочей силе и установления квот на ее трудоустройство для стран с безвизовым режимом въезда (СНГ, Туркменистана) и визовых стран. Существующая методология оценки потребностей рынка труда между тем в основном базируется на одном источнике информации (заявки работодателей на привлечение иностранной рабочей силы). Среднесрочный прогноз, использование административных ресурсов информации (как банк данных по вакансиям) и более интенсивные консультации с организациями работодателей могли бы послужить хорошим инструментом в деле более точной оценки потребности. Более точная оценка экономических потребностей в трудящихся-мигрантах также может помочь в определении более реалистичной квоты. В итоге это поможет снизить цифру трудящихся из безвизовых стран, которые в свою очередь пополняют ряды теневой занятости, растущей в результате установления не соответствующей реальности квоты для этой категории мигрантов.

К тому же при внедрении новых процедур определения потребности работодателей в иностранной рабочей силе федеральные и региональные органы исполнительной власти столкнулись с рядом трудностей, которые были приумножены проблемами технического

и административного характера, вызванными частичной неосведомленностью работодателей о том, как заполнять формы заявки на привлечение иностранной рабочей силы, и ошибками при их заполнении, кратковременностью процедуры рассмотрения заявок, внесения изменений согласно предложениям от ведомств и информирования работодателей о принятых межведомственной комиссией решениях.

Изменения в миграционном законодательстве, вступившие в силу с 2007 года, отчасти противоречат друг другу, что приводит к неисполнению работодателями требований закона.

Несмотря на значительную либерализацию процедуры трудоустройства лиц, прибывающих в безвизовом порядке, и введения процедуры уведомлений о найме данной категории работников-мигрантов, большинство работодателей находят экономически выгодным наём мигрантов с неурегулированным статусом. Согласно экспертным оценкам количество мигрантов с неурегулированным статусом в Российской Федерации составляет от 5 до 10 млн. человек, в то время как первоначальная квота на 2008 год была определена в размере порядка 1,8 млн. В среднем только каждый третий работодатель информировал службу занятости и федеральную миграционную службу о том, что он легально трудоустроил у себя мигранта. Исследование МОТ³ показало, что нежелание работодателей участвовать в заявительной кампании обусловлено также увеличением интереса к их деятельности со стороны контролирующих органов и, как следствие, их давление на них.

Далее указанные вопросы будут рассмотрены подробнее.

А) Законодательство

В соответствии с положениями статьи 18 Федерального закона работодатель, привлекающий иностранных работников из стран с визовым порядком въезда, обязан получить:

- в органах службы занятости — заключение о целесообразности привлечения и использования иностранных работников;
- в органах ФМС России — разрешение на привлечение и использование иностранных работников (при наличии заключения о целесообразности).

Указанная процедура существует с 2002 года и призвана обеспечить соблюдение принципа приоритетного использования национальных трудовых ресурсов при трудоустройстве. Работодатель не может нанять на рабочее место мигранта, не обратившись в службу занятости в целях подбора подходящих работников из числа зарегистрированных безработных.

Сегодня данное требование фактически является излишним административным барьером, поскольку в соответствии с действующим порядком формирования квот заявки работодателей рассматриваются органами службы занятости в рамках межведомственных комиссий. Форма заявки работодателя содержит сведения о дате обращения работодателя и количестве заявленных вакансий.

Определен перечень оснований для отказа работодателю включить его заявку в предложения региона по потребности в привлечении иностранной рабочей силы. Одним из таких оснований является наличие возможности удовлетворения потребности в рабочей силе за счет региональных трудовых ресурсов, в том числе путем подготовки или переподготовки безработных граждан, привлечения рабочей силы из других субъектов Российской Федерации.

В) Организационно-технические проблемы

1. Недостаточная информированность работодателей

Работодатели недостаточно информированы о необходимости представления и порядке сбора заявок. Низкая информированность приводит к недостаточному участию работодате-

³ *Тюрюканова Е.* Регуляризация работников-мигрантов и предотвращение найма трудовых мигрантов с неурегулированным статусом в Российской Федерации. Оценка и применение нового миграционного законодательства по регуляризации трудовых мигрантов в Российской Федерации, снижению незаконной миграции и противодействию найму работников с неурегулированным статусом / Регуляризация и санкции против работодателей как инструменты в деле эффективного управления трудовой миграцией. Российская Федерация и опыт зарубежных стран. М.: МОТ, 2009.

лей в заявочной кампании. В результате не учитывается значительная часть работодателей, привлекающих иностранную рабочую силу.

Одна из причин такой ситуации — невысокий уровень знаний миграционного законодательства у работодателей.

2. Трудоемкость заполнения заявки работодателя

Количество показателей в новой форме заявки работодателя значительно возросло. Форма содержит 34 графы, заполняемые по каждой профессии, на которую предполагается привлечение иностранных работников. Работодателям, заполняющим заявку впервые, бывает сложно разобраться с некоторыми графами.

Заполнение формы без применения средств компьютерной техники, а также программ табличного или текстового редактора (например, используя бумажный бланк формы) практически невозможно.

3. Ошибки при заполнении заявок работодателей

Некоторое затруднение вызвала необходимость указания кодов видов экономической деятельности, профессий, стран. Работа с большими классификаторами оказалась достаточно сложной для многих работодателей. Наибольшее количество ошибок возникло при указании профессий и стран. Работодатели, не найдя искомую профессию или страну, присваивали коды самостоятельно, хотя существует иной код для этой профессии. Это вызывало сложность при обработке заявок.

Другая проблема, вызвавшая много ошибок, связана с устареванием имеющихся классификаторов и появлением новых профессий.

Например, в Общероссийском классификаторе профессий рабочих, должностей служащих и тарифных разрядов отсутствуют профессии:

- опалубщик;
- монтажник пластиковых окон;
- генеральный директор;
- стилист;
- футболист;
- мерчендайзер; и другие.

4. Отсутствие «обратной связи» при представлении заявок работодателей

Для работодателей, находящихся в местностях, удаленных от региональных центров, представление заявки в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации может быть затруднено в связи с особенностями работы почтовой связи.

Отсутствие механизма «обратной связи» не позволяет работодателю быть уверенным, что заявка была получена уполномоченным органом в установленные сроки и принята к рассмотрению.

5. Ограничение сроков обработки заявок работодателей и предложений субъектов Российской Федерации

Объемы представляемой работодателями информации, которую региональным органам власти (а потом — Минздравсоцразвития России) необходимо обработать в короткие сроки, достаточно велики.

При формировании миграционных квот на 2008 год уполномоченными органами были обобщены заявки работодателей:

- по г. Москве — 3192 работодателя (потребность в ИРС — 300 000 человек);
- по г. Санкт-Петербургу — 2254 работодателя (180 000 человек);
- по Московской области — 130 работодателей (104 955 человек);
- по Приморскому краю — 300 работодателей (28 160 человек);
- по Ямало-Ненецкому автономному округу — 279 работодателей (22 560 человек)

Уполномоченный орган субъекта Российской Федерации должен обработать заявки от 100 до 3000 предприятий в период с 1 мая по 15 июля.

При этом необходимо обеспечить предварительную проверку представленных данных и их агрегирование по отдельным показателям, что требует применения средств автоматизации.

В поданных работодателями заявках выявляется множество ошибок, однако уполномоченный орган из-за ограниченных сроков не имеет возможности вернуть заявку работодателю на доработку и вынужден самостоятельно исправлять заявки или обобщать их, не исправляя.

Перечисленные выше проблемы затрудняют процесс определения потребности в привлечении иностранной рабочей силы и снижают результативность либерализации миграционного законодательства и мер по повышению прозрачности процедур.

<p>Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации принимают активное участие в обсуждении миграционной реформы.</p>
<p>Представители органов власти г. Москвы считают, что с введением новых правил квотирования трудовой миграции данная сфера стала прозрачнее. Количество нелегальных мигрантов уменьшилось в 2–3 раза.</p>
<p>Однако существуют проблемы, связанные с тем, что большое количество мигрантов, получивших легальный статус, не трудоустраиваются официально. По статистике за 2007 год было выдано порядка 650 тыс. разрешений на работу, а официально трудоустроено — только 207 тыс. человек.</p>
<p>Московские власти считают, что разрешение необходимо давать не только иностранному работнику, но и работодателям. Данное разрешение должно выдаваться на платной основе. При этом работодатель, который хочет привлечь малоквалифицированных рабочих, должен платить большую пошлину. Для работодателей, привлекающих специалистов высокой квалификации, ставка за разрешение может быть ниже или не взиматься совсем.</p>
<p>Сегодня регистрация, разрешение на работу, медицинские справки для мигрантов часто оформляются нелегально. В этой связи Правительством Москвы рассматривается вопрос создания Московского единого миграционного окна, где иностранный работник сможет встать на миграционный учет, получить разрешение на работу и информацию о вакансиях на рынке труда, пройти медицинское обследование и получить справку, встать на налоговый учет.</p>
<p>В целях совершенствования системы определения потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранной рабочей силы Департаментом по труду Иркутской области предложено внести следующие изменения и дополнения в миграционное законодательство:</p>
<ul style="list-style-type: none">– ввести в обязанность работодателей представление в уполномоченные органы субъектов Федерации заявок о потребности в рабочей силе ежегодно до 1 мая;
<ul style="list-style-type: none">– дополнить список органов, рассматривающих заявки работодателей, органами местного самоуправления и, соответственно, внести изменения в части представления органами местного самоуправления заключений по результатам рассмотрения заявок работодателей в уполномоченные органы субъектов до 15 июня;
<ul style="list-style-type: none">– допускать работодателей к обращению в соответствующие органы за оформлением документов, необходимых для выдачи разрешения на работу для иностранных работников, только при наличии положительного решения межведомственной комиссии о целесообразности привлечения и использования иностранных работников;

– изменить сроки обращения работодателей в уполномоченные органы субъектов Российской Федерации с заявлением об увеличении объема установленной квоты и о корректировке ее профессионально-квалификационной структуры с 1 мая на 1 декабря;

– изменить сроки принятия решения Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации по согласованию с Федеральной миграционной службой об увеличении размера установленных субъектам Российской Федерации квот и (или) о корректировке профессионально-квалификационной структуры квот на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу с 15 августа на 15 апреля текущего года.

По результатам проведенного анализа можно сформулировать следующие меры по совершенствованию процедур формирования миграционных квот и допуску работников-мигрантов на рынок труда:

- исключить из статьи 18 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» нормы, предусматривающие необходимость получения работодателем разрешения на привлечение и использование иностранных работников, а также заключения о целесообразности привлечения и использования иностранных работников, поскольку это может служить сдерживающим фактором, как отмечалось в пункте «А»;
- в соответствии с миграционным законодательством сформировать и утвердить перечень приоритетных профессий, по которым привлечение иностранных работников не квотируется;
- установить, что решение об увеличении размера установленных квот и (или) о корректировке профессионально-квалификационной структуры квот на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу может приниматься трижды в течение года (до 15 мая, до 15 августа и до 15 ноября года, на который установлены квоты).
- активизировать мероприятия по информированию работодателей о требованиях миграционного законодательства с использованием средств наружной рекламы и СМИ, распространения информационных материалов;
- модернизировать применяемый классификатор профессий и должностей, дополнив их вновь появившимися профессиями;
- внедрять средства автоматизации для формирования и обобщения заявок работодателей на привлечение иностранной рабочей силы (например, АИК «Миграционные квоты», использующий современные Интернет-технологии).

Существующая методология оценки потребностей рынка труда между тем в основном базируется на одном источнике информации (заявки работодателей на привлечение иностранной рабочей силы). Среднесрочный прогноз, использование административных ресурсов информации (как банк данных по вакансиям) и более интенсивные консультации с организациями работодателей также могли бы послужить хорошим инструментом в деле более точной оценки потребности. Более точная оценка экономических потребностей в трудящихся-мигрантах может помочь и в определении более реалистичной квоты. В итоге это поможет снизить цифру трудящихся из безвизовых стран, которые в свою очередь пополняют ряды теневой занятости в результате установления не соответствующей реальности квоты для этой категории мигрантов. Существует потребность в разработке более детальной системы оценки потребности в иностранной рабочей силе в Российской Федерации. С целью выработки подобной системы необходимо проанализировать все доступные источники информации на федеральном и региональном уровне (административные и исследовательские) и использовать их для расчета и выработки предложений по улучшению сбора данных. Индикаторы определения профессий, вакансии по которым сложно заполнить местными кадрами, могут быть выработаны на основе международного опыта.

2. Дефицит трудовых ресурсов и привлечение иностранной рабочей силы

2.1. Профессиональная и региональная структура дефицита трудовых ресурсов

Сегодня на российском рынке труда наблюдается профессионально-квалификационный дисбаланс спроса и предложения рабочей силы. В стране ощущается нехватка квалифицированных кадров по отдельным профессиям и специальностям.

Это происходит отчасти по причине несоответствия структуры профессионального образования актуальным и перспективным потребностям рынка труда по квалификационному уровню и по профессиональной структуре. Структура профессионального образования смещена в пользу высшей школы. Структура начального и среднего профессионального образования не отвечает потребностям рынка труда, поэтому спрос на квалифицированных рабочих и специалистов не может быть полностью удовлетворен.

Начальное и среднее профессиональное образование сегодня отнесено к компетенции субъектов Российской Федерации, что должно позволить гибко ориентировать структуру предоставляемых образовательных услуг на потребности региональных рынков труда. Однако соответствующая работа по реформированию систем начального и среднего профессионального образования ведется в регионах недостаточно активно.

Низкий уровень оплаты труда в бюджетном секторе и отдельных отраслях внебюджетного сектора приводит к оттоку квалифицированных кадров в другие сектора экономики и к снижению спроса на профессиональное образование по низкооплачиваемым специальностям, то есть к невозможности восполнить кадровый дефицит в ближайшей перспективе. Это способствует углублению диспропорций на рынке труда.

По экспертной оценке, с дефицитом рабочей силы сталкивается две трети предприятий Российской Федерации. В большей мере он характерен для крупных предприятий.

Предприятия, находящиеся в государственной собственности, в меньшей степени, чем все остальные, испытывают дефицит сотрудников (58%). Наиболее уязвимыми в этом отношении являются предприятия, находящиеся в иностранной или совместной собственности (68%)⁴.

Информационно-аналитический сборник «Атлас профессий» разрабатывается по результатам мониторинга, осуществляемого по заказу Минздравсоцразвития России.

Мониторинг проводится ежегодно и предполагает опрос предприятий, принадлежащих к различной сфере экономической деятельности, расположенных в 56 регионах во всех федеральных округах Российской Федерации. В 2006–2007 годах было собрано и обработано более 5 тыс. анкет. Среди них представлены три формы собственности: частная (35,2% опрошенных предприятий), акционерная (33,6%) и государственная (26,4%).

Одной из задач данного исследования является определение уровня обеспеченности предприятий и организаций квалифицированными кадрами, а также факторов, влияющих на удовлетворение потребности предприятий в рабочей силе (в том числе — иностранной).

Кроме того, в рамках мониторинга опрошено 11 тыс. представителей ключевых профессий, которым было предложено оценить возможности развития карьеры, определить знания, умения и навыки, которыми должен обладать представитель той ли иной профессии, на какие заработки он может рассчитывать и насколько комфортно ощущает себя в профессиональной сфере и в целом в социально-психологическом плане.

⁴ Данные выборочного обследования предприятий, проводимого по заказу Минздравсоцразвития России в рамках подготовки сборника «Атлас профессий».

Экспертная оценка причин возникновения дефицита трудовых ресурсов показала, что в основе «кадрового голода» лежат пять основных причин. Это:

- низкая заработная плата, которую предлагает соискателям предприятие;
- отсутствие возможности предоставить новым работникам жилье;
- нежелание выпускников высших учебных заведений работать по полученной специальности;
- тяжелые условия труда на предприятии работодателя;
- недостаточное количество специалистов, выпускаемых средними и начальными профессиональными образовательными учреждениями.

По мнению руководителей предприятий, дефицит персонала связан с проблемами, существующими скорее у работодателя (непривлекательное предложение), чем у потенциальных работников.

Чаще всего «низкую заработную плату» в качестве причины дефицита работников отмечают представители предприятий, расположенных в Сибирском федеральном округе (61 % предприятий) и Северо-Западном федеральном округе. Реже всего на эту причину дефицита персонала указывают на предприятиях Дальневосточного федерального округа (35 %).

Намного чаще ссылаются на «низкую заработную плату», как причину дефицита работников, на предприятиях, находящихся в государственной собственности (68 %). В комментариях к этому пункту представители предприятий указывали, что крайне ограничены в возможностях и инструментах стимулирования работников, поскольку «зарплата регулируется государством». Реже упоминают о заработной плате в качестве причины дефицита сотрудников в акционерных обществах и на частных предприятиях (46 % и 41%, соответственно). Еще реже на нее указывают представители иностранных предприятий или предприятий, находящихся в совместной собственности с иностранным капиталом — 18 %.

Вопрос о том, что затруднения с привлечением необходимых специалистов вызваны низким уровнем заработной платы, наиболее остро стоит для предприятий из сферы связи (86,2%), транспорта и образования (по 70%), а также для коммунальных служб (68,3%), здравоохранения (62 %) и сельского хозяйства (61%).

Относительно редко (не больше 30 % предприятий) ссылались на низкий уровень заработной платы в качестве трудности для привлечения персонала строители, металлурги, а также представители предприятий, занятых химическим производством и добычей полезных ископаемых.

На 15 % предприятий, испытывающих дефицит работников, как отмечают их представители, он связан с отсутствием перспектив развития у региона, района, населенного пункта, где расположено предприятие. Наиболее часто указывали на непривлекательность месторасположения предприятия респонденты из Северо-Западного федерального округа (21 %), однако в Приволжском и Южном федеральных округах ссылки на этот фактор были крайне редки (5 % и 4 %, соответственно).

Еще одна причина дефицита трудовых ресурсов — нежелание молодежи работать по полученной специальности. Речь идет о более широкой трактовке вопроса. По мнению представителей некоторых предприятий, существенной (и постоянно набирающей силу) является проблема потери населением мотивации к труду, «нежелание работать вообще», «безответственность и лень граждан», «наличие вредных привычек».

Вышеуказанные данные позволяют сделать вывод о том, что проблемы, связанные с дефицитом рабочей силы, не в последнюю очередь связаны с внутренними проблемами компаний и с вопросами администрирования территорий. К «внутрифирменным» проблемам мы отнесли бы крайне незначительное внимание к проблемам персонала, которое не только выражается в существенных пробелах в управлении кадрами (вопросы подбора, стимулирования, обучения), но и косвенно сказывается на других сферах жизнедеятельности фирм — в том числе, на обеспечении техники безопасности, охраны труда.

Вопросы регионального администрирования сопряжены с проблемами создания благоприятного климата для активизации дееспособной части местного населения (стимулы к труду, формирование нового более привлекательного образа жизни, связанного с трудовой деятельностью и т.д.), а также условий для социальной адаптации трудовых мигрантов.

2.2. Основные показатели привлечения и использования иностранной рабочей силы в Российской Федерации

Существующий кадровый дефицит в экономике частично снижается за счет привлечения иностранных работников. За последние три года трудовая иммиграция росла быстрыми темпами, увеличившись с 702,5 тыс. чел. в 2005 году до 1,7 млн. чел. в 2007 году. На 2008 год были утверждены квоты на выдачу иностранным гражданам 1 828 245 разрешений на работу и 672 304 приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности (для стран с визовым порядком въезда).

Решению проблемы обеспечения трудонедостаточных регионов квалифицированными трудовыми ресурсами будет способствовать реализация мероприятий по привлечению на постоянное место жительства иностранных граждан из числа соотечественников. Но этого количества рабочих будет явно недостаточно.

Сохраняется спрос на малоквалифицированный труд иностранных граждан, которые не претендуют на высокую заработную плату, постоянное жилье, безопасные условия труда, социальное и медицинское страхование, что выгодно для российских работодателей.

Таким образом, складывающаяся ситуация на рынке труда будет способствовать росту привлечения в экономику трудовых ресурсов из-за рубежа.

Большую часть иностранной рабочей силы составляют работники, прибывшие в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, из таких стран, как Узбекистан, Украина, Таджикистан, Молдова, Кыргызстан, Азербайджан.

Наибольшее число иностранных работников из стран дальнего зарубежья являются гражданами Китая, Турции, Кореи, Вьетнама (см. таблицу 1). Сегодня в Российской Федерации работают иностранные работники из 151 страны мира.

Таблица 1. Распределение иностранной рабочей силы по странам происхождения

Страна	Численность иностранных работников, человек
Страны СНГ	
Узбекистан	344 559
Украина	209 301
Таджикистан	250 190
Молдова	93 700
Кыргызстан	109 643
Армения	73 436
Азербайджан	57 562
Казахстан	7 561
Туркменистан	2 081
Грузия	4 753
Прочие страны	
Китай	228 848
Турция	131 248
Корея, КНДР	32 634
Вьетнам	79 784
Сербия Черногория	17 454

Соединенное Королевство	5030
Босния и Герцеговина	5017
Филиппины	5118
Соединенные Штаты Америки	4775
Корея, республика	1786
Республика Македония	1147
Польша	1087
Индия	4704
Литва	2805
Нидерланды	2494
Германия	4190
Финляндия	1609

Источник: данные Федеральной миграционной службы (мониторинг легальной внешней трудовой миграции за 2007 год)

В большинстве регионов Российской Федерации наблюдается рост количества трудовых мигрантов в сферах строительства, автоперевозок, обрабатывающего производства и других отраслях экономики. Так, по данным ФМС, в г. Москве, в 2007 году выдано в 11,1 раз больше разрешений на работу в строительном секторе, в 2,3 раза — в области обеспечения транспортных услуг, в 4,1 раза — в секторе ЖКХ, в 2,6 раз — в сфере торговли, чем за предыдущий год.

Иностранцы привлекаются более чем по 2,6 тыс. наименований профессий и должностей. Самыми востребованными являются: подсобные рабочие, каменщики, опалубщики, штукатуры, плотники, маляры. Менее востребованы овощеводы и работники зеленого хозяйства (см. Таблицу 2).

Таблица 2. Распределение иностранной рабочей силы по профессиям

Профессия	Численность иностранных работников, тыс. человек
Подсобный рабочий	168
Каменщик	104
Штукатур	71
Бетонщик	59
Плотник	50
Маляр	48
Водитель автомобиля	39
Овощевод	38
Арматурщик	32
Грузчик	29
Менеджер	27
Монтажник	24
Облицовщик-плиточник	19
Агент торговый	17
Электрогазосварщик	12
Менеджер (в торговле)	12
Повар	12

Уборщик производственных и служебных помещений	10
Монтажник по монтажу стальных и железобетонных конструкций	10
Продавец непродовольственных товаров	10
Дорожный рабочий	9
Дворник	9
Слесарь-ремонтник	8
Арматурщик	8
Инженер	8
Слесарь-сантехник	7
Швея	7
Столяр	7
Уборщик территорий	7
Рабочий по комплексному обслуживанию и ремонту зданий	6

Источник: данные Минздравсоцразвития России (по заявкам работодателей на привлечение иностранных работников на 2008 год)

Наибольшее количество иностранных работников востребовано в тех регионах, где наблюдается активный экономический рост, развитие промышленного производства, либо освоение новых месторождений полезных ископаемых, что требует привлечения дополнительных трудовых ресурсов. Среди них: города Москва и Санкт-Петербург, Московская область, Красноярский край, Свердловская, Иркутская, Новосибирская, Челябинская области.

Иностранные граждане, прибывающие в Российскую Федерацию в порядке, требующем получения визы, сосредоточены в основном в Центральном, Уральском, Сибирском и Дальневосточном федеральных округах. К субъектам Российской Федерации, наиболее активно использующим иностранную рабочую силу, относятся: Красноярский край, Приморский край, Хабаровский край, Сахалинская область, Читинская область, Тюменская область, Иркутская область, а также в Московской область, г. Москва, г. Санкт-Петербург (см. Таблицу 3).

Таблица 3. Привлечение иностранных работников, прибывающих в визовом порядке

Регион	Численность иностранных работников, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, требующем получения визы	
	Тысяч чел.	% от общей численности
Приморский край	28	99.4
Еврейская АО	5	98.9
Читинская область	18	97.0
Амурская область	16	95.3
Карачаево-Черкесская Республика	0.2	93.1
Республика Бурятия	12	92.1
Кабардино-Балкарская Республика	0.3	88.6
Республика Дагестан	0.5	84.8
Республика Северная Осетия-Алания	0.3	82.5
Хабаровский край	24	77.5
Сахалинская область	24	75.1

Ставропольский край	2	69.7
Республика Марий Эл	0.4	66.7
Красноярский край	15	63.2
Курганская область	0.9	62.5
Камчатский край	0.7	62.0
Удмуртская Республика	2.7	61.3
Республика Тыва	0.2	61.3
Республика Калмыкия	0.3	55.1

Источник: данные Минздравоохранения России (по заявкам работодателей на привлечение иностранных работников на 2008 год)

Иностранные граждане, прибывшие в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, трудятся в основном в Центральном федеральном округе, меньше в Уральском, Сибирском и Дальневосточном федеральных округах (см. таблицу 4).

Таблица 4. Привлечение иностранных работников, прибывающих в порядке, не требующем получения визы

Регион	Численность иностранных рабочих, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы	
	тыс. человек	% от общей численности
Белгородская область	11	98.7
Ульяновская область	4	97.4
Архангельская область	3	96.7
Орловская область	2	96.7
Чувашская Республика	1	96.6
Рязанская область	31	96.3
Республика Коми	3	93.9
Новгородская область	2	93.6
Оренбургская область	8	93.0
Кировская область	2	92.5
Смоленская область	2	91.3
Республика Алтай	0.5	90.7
Московская область	92	88.3
Воронежская область	5	88.1
Омская область	10	87.4
г. Санкт-Петербург	113	86.6
Тверская область	2	85.1
Пензенская область	4	83.9
Ярославская область	5	82.8
Курская область	1	82.8
Самарская область	12	82.2
Ленинградская область	12	80.8
Астраханская область	12	80.6
Республика Карелия	1	80.3
Брянская область	0.9	80.2
Ненецкий АО	1	78.8

Ханты-Мансийский АО	18	78.2
Томская область	3	77.3
Псковская область	1	77.3
Волгоградская область	10	75.1
Липецкая область	9	74.9

Источник: данные Минздравсоцразвития России (по заявкам работодателей на привлечение иностранных работников на 2008 год)

Привлечение иностранных работников для осуществления трудовой деятельности осуществляется во всех регионах страны, причем в 31 субъекте Российской Федерации численность иностранной рабочей силы превышает десять тысяч человек. Территориальное распределение трудящихся-мигрантов связано с географическим положением регионов. Работодателям из Дальневосточного или Сибирского федеральных округов выгоднее привлекать рабочую силу из Китая, Вьетнама и КНДР, чем из стран СНГ.

Как отмечалось ранее, одной из важнейших проблем использования иностранной рабочей силы является нелегальная трудовая миграция. По экспертным оценкам, в теневом секторе экономики нелегально трудятся от 5 до 10 миллионов мигрантов.

Таким образом, в настоящем разделе была проанализирована региональная, отраслевая и профессиональная структура дефицита рабочей силы, в том числе замещаемого за счет иностранных работников.

Основными причинами кадрового дефицита и привлечения трудящихся-мигрантов являются:

- нежелание российских работников трудиться по ряду профессий из-за низкого качества рабочих мест (низкий уровень оплаты труда, вредные и опасные условия труда, высокие риски профессиональных заболеваний, тяжелый физический и неквалифицированный труд);
- отсутствие кадров необходимой квалификации в связи с потерей взаимосвязи между рынком труда и рынком образовательных услуг, недостаточной профессиональной ориентацией граждан, низкой профессиональной и территориальной мобильностью рабочей силы.

Особенно активно снижение кадрового дефицита за счет иностранных работников происходит в строительстве, где наиболее востребованы каменщики, штукатуры, бетонщики, плотники, маляры. Также мигранты привлекаются в сельском хозяйстве, на транспорте, в торговле.

Наибольшее число иностранных работников используется в качестве подсобных рабочих, то есть заняты неквалифицированным трудом. Однако значительное число трудящихся-мигрантов работает по профессиям, требующим начального и среднего специального образования (электрогазосварщик, слесарь, повар).

Внедрение новых производств сопровождается привлечением иностранных специалистов с высшим образованием (технологов, инженеров-механиков, инженеров-электриков) во многом из-за отсутствия отечественных кадров на рынке труда.

Увеличение масштабов трудовой иммиграции, расширение ее региональной, отраслевой и профессиональной структуры требует внедрения эффективной системы мониторинга и оценки обеспеченности регионов трудовыми ресурсами, необходимой для управления миграционными потоками.

Вопросам методологии и информационно-статистического обеспечения определения потребности работодателей в трудовых ресурсах посвящен следующий раздел.

3. Обзор статистической информации для оценки потребности в привлечении иностранных работников

3.1. Методологические основы оценки уровня обеспеченности трудовыми ресурсами

Для оценки уровня обеспеченности регионов трудовыми ресурсами и определения потребности экономики в иностранных работниках необходимо проведение постоянного мониторинга экономической и профессионально-квалификационной структуры спроса и предложения рабочей силы.

Спрос на рабочую силу представляет собой совокупную потребность работодателей в работниках и складывается из численности фактически занятых работников и необходимых для занятия вакантных рабочих мест. При прогнозировании совокупный спрос на труд представляет собой общую потребность в работниках, или требуемую численность занятых.

В основе формирования спроса на рабочую силу лежит динамика численности и структуры рабочих мест, которая характеризуется процессами:

- перепрофилирования и модернизации рабочих мест;
- ликвидации излишних или неэффективных рабочих мест;
- создания новых рабочих мест.

Текущий спрос на рабочую силу на рынке труда определяется численностью работников, необходимых для занятия вакантных рабочих мест.

При прогнозных расчетах текущий спрос может быть представлен как дополнительная потребность в работниках в связи:

- с вводом новых рабочих мест;
- с возмещением убыли рабочей силы, не связанной с ликвидацией рабочих мест (на замену работников, выбывающих по причинам выхода на пенсию, инвалидности, смертности).

Профессионально-квалификационная структура спроса на рабочую силу представляет собой требования работодателей к работникам по уровню образования, профессиональным знаниям и опыту работы.

Дополнительная потребность в работниках, или текущий спрос, обеспечивается за счет текущего предложения рабочей силы.

Предложение рабочей силы формируется за счет населения, выходящего на рынок труда:

- безработные граждане;
- работающие граждане, которые желают сменить работу;
- выпускники общеобразовательных школ и учреждений профессионального образования;
- иные лица, решившие начать трудовую деятельность или возобновить ее после длительного перерыва.

При расчетах предложения рабочей силы на региональном или локальном рынке труда необходимо учитывать также лиц, прибывающих с других территорий (внутренняя миграция), и лиц, увольняющихся с военной службы.

Профессионально-квалификационная структура предложения рабочей силы может быть представлена уровнем образования, имеющейся профессией (специальностью), опытом прежней работы ищущих работу граждан.

3.2. Проблемы идентификации профессионально-квалификационной структуры спроса и предложения рабочей силы

Вопрос сопоставимости и полноты статистических данных, характеризующих профессионально-квалификационную структуру спроса и предложения на рынке труда, является важнейшим для определения потребности в трудовых ресурсах, в том числе в иностранных работниках.

Основными критериями отбора необходимых статистических показателей являются измеримость, наблюдаемость (наличие показателей в статистической отчетности), сопоставимость.

Необходимые показатели должны быть представлены в разрезе квалификационных уровней, групп профессий, видов экономической деятельности.

Сопоставимость показателей, обобщаемых по различным источникам, обеспечивается использованием утвержденных классификаторов (по видам экономической деятельности, занятий, профессий и др.).

Для оценки профессионально-квалификационной структуры рынка труда необходимы отраслевые и профессионально-квалификационные показатели:

- занятого населения;
- вакансий;
- предложения рабочей силы.

Для определения тенденций изменения динамики и структуры спроса по видам деятельности, квалификационным уровням и профессиональным группам необходимо наличие ретроспективных динамических рядов данных за предшествующие годы.

Информационной базой для определения профессионально-квалификационной структуры спроса и предложения на рынке труда являются данные статистики предприятий, выборочных обследований населения по проблемам занятости (Росстат), статистики службы занятости населения, выборочных обследований населения в рамках Всероссийской переписи населения, статистика учреждений образования и др. (см. Рисунок 3).



Рисунок 3. Информационно-статистическая база отраслевой и профессионально-квалификационной структуры рынка труда

Источником информации об отраслевой и профессионально-квалификационной структуре потребности предприятий в рабочей силе (вакансий) является статистика предприятий, статистика службы занятости населения (в части зарегистрированных в ней вакансий) и статистика трудовой миграции (в части иностранных граждан, работающих в России).

Отраслевую и профессионально-квалификационную структуру потенциального предложения рабочей силы на рынке труда характеризуют следующие показатели:

- отраслевая (по последнему месту работы) и профессионально-квалификационная структура безработных (по методике МОТ) (данные выборочных обследований населения по проблемам занятости);

- структура экономически неактивного населения, желающего работать (данные выборочных обследований населения по проблемам занятости);
- структура безработных на официальном рынке труда (статистика службы занятости населения);
- структура выпускников учреждений профессионального образования всех уровней;
- структура внутренних и внешних мигрантов, иностранной рабочей силы (статистика Росстата, ведомственная статистика ФМС) и др.

В таблице 5 (см. Приложение) дана статистическая структура показателей спроса и предложения рабочей силы в разрезе видов деятельности, групп занятий, уровней образования, профессий и квалификационных уровней, представленных в формах государственной статистики.

Анализ статистической отчетности показал наличие целого ряда ограничений ее использования для целей оценки спроса и предложения на рынке труда, а именно:

- Профессионально-квалификационная структура занятого населения по укрупненным группам классификатора занятий (Росстат, выборочное обследование населения по проблемам занятости) приводится по экономике в целом и не разрабатывается в разрезе регионов. Это не позволяет проследить за изменениями профессионально-квалификационного состава по отраслям. Соответственно затруднен анализ занятости в профессионально-квалификационном и региональном аспекте.
- Профессионально-квалификационная структура безработных (по прежнему месту работы) и экономически неактивного населения, желающего работать (Росстат, обследования населения по проблемам занятости), по укрупненным группам классификатора занятий также не разрабатывается в разрезе регионов.
- Данные о движении работников и структуре вакансий на крупных и средних предприятиях не представлены в профессионально-квалификационном разрезе (по группам занятий) и не приводятся в разрезе регионов.
- Учет создания новых рабочих мест ограничивается общим количеством по России в целом, отраслям экономики и регионам, что не позволяет определить профессионально-квалификационные группы, к которым новые рабочие места относятся.
- В ведомственной статистике службы занятости населения данные о потребности в работниках для замещения свободных рабочих мест (вакантных должностей) приводятся только в разрезе видов деятельности и категорий персонала с выделением вакансий по рабочим. Данные о вакансиях не распределяются по группам занятий. Отсутствуют также данные о структуре незанятого населения и безработных, имеющих опыт работы, по видам деятельности и занятиям.

Кроме того, потребность, заявленная в службу занятости населения, не может быть использована в качестве основного источника информации для анализа, так как не в полной мере отражает реальную структуру спроса на рабочую силу. Показатели, характеризующие регистрируемую безработицу, значительно отличаются от результатов обследования населения по проблемам занятости Росстата.

- Статистические данные по численности выпускников учреждений образования плохо сопоставимы с другими показателями структуры спроса и предложения на рынке труда. Для обеспечения сопоставимости структуры показателей спроса на рабочую силу (занятого населения, вакансий) и структуры выпускников учреждений профессионального образования необходима разработка таблицы соотношений подгрупп и составных групп видов трудовой деятельности (занятий) с группами специальностей образования.

Проведенный анализ информационно-статистического обеспечения показывает, что имеющаяся статистическая информация не отвечает критериям полноты и сопоставимости, что представляет серьезное ограничение для изучения ситуации на рынке труда с точки зрения соответствия профессионально-квалификационной структуры рабочей силы потребностям отраслей экономики, а также оценки дефицита рабочей силы.

Для решения указанной проблемы необходимо проведение выборочных обследований предприятий с использованием социологических методов.

4. Международный опыт

Некоторые из нижеприведенных результатов и выводов, почерпнутых из выполненного по заказу МОТ исследования международного опыта по оценке и прогнозированию спроса на рынке труда в области миграционного планирования и политики⁵, вполне применимы к Российской Федерации.

1. Прогнозирование и планирование трудовой иммиграции должно осуществляться в контексте **общей иммиграционной политики** с четко обозначенными задачами и целями. Авторы исследования выделили 5 специальных для конкретной страны факторов, которые могут обуславливать выбор целей и средств иммиграционной политики:

- **Структурные социально-экономические факторы** (в основном экономическое положение) являются решающими при определении того, возникнет ли иммиграция и какого рода она будет, а также того, какая специальная иммиграционная политика должна быть применена и чем может быть обусловлена ее эффективность.
- **География и географическое положение** играют важную роль. Ситуация в странах, не имеющих выхода к морю, сильно отличается от положения в странах с длинной береговой линией, таких как Италия и Испания.
- **Международные отношения** — это фактор, влияющий на особенности иммиграционной политики и ее эффективность.
- **Влияние общественного мнения и заинтересованных групп** на иммиграционную политику неоднородно в каждой стране — как в регионах, так и в группах. Политика зависит от общественного мнения и отношения к миграции общественно-политических организаций, а также от того, как они формируются и участвуют в выработке политических решений в различных ситуациях. Сюда же можно включить и политические факторы. В действительности политическая воля действующего правительства может сыграть существенную роль в разработке и проведении иммиграционной политики.
- Уникальность каждого иммиграционного положения не в самой иммиграции, а в ее масштабе и скорости изменения, которые в определенной степени обусловлены преобладанием долгосрочных или краткосрочных мер, упреждающей или реакционной природой иммиграционной политики.

При условии, что иммиграционные цели и политические приоритеты четко определены, оценка потребности в иностранной рабочей силе является следующим этапом. В этом вопросе требуется системный подход. Иммиграция является комплексным и многогранным явлением. Как уже описывалось выше, при планировании рабочей иммиграции должны учитываться кроме чисто экономических и другие аспекты: безопасность, международные отношения, политическое и общественное мнение и т.д. Для этого необходимо, чтобы власти четко определили цели, которые позволят сформулировать основные приоритеты для данного момента, а также выработать различные иммиграционные критерии.

2. **Координирующий орган.** Важнейшей предпосылкой эффективности комплексной политики является создание и правильная организация работы координирующего органа, такого как Департамент иммиграционного планирования. Для решения проблем координации работы между различными компетентными органами связь между иммиграционной по-

⁵ Zuppi M. and E. Estruch, "Italian and Spanish Experience on practical methods for assessing and forecasting labour market requirements for migrant workers" in *Review of Approaches in measuring the need for migrant workers and labour migration planning, Russian Federation and International Experience*, ILO, Moscow, 2009.

литикой, взаимоотношениями со странами, являющимися источниками иммиграционных потоков, политикой обеспечения безопасности, социальной политикой, политикой рынка труда, политикой образования, а также налоговой политикой должна быть более тесной. Очень важны последовательность в проведении политики и координация между различными уровнями и сферами управления (иностранное дело (визы), рынок труда (разрешение на работу), социальная сфера (жилье, обучение, здравоохранение и т.п.), внутренние дела (безопасность)). Непрерывная работа соответствующих агентств может облегчить координацию всех участников процесса, а также повысить прозрачность процедур и информационных систем.

В дополнение к этому нужно иметь в виду возможность учреждения неминистерского государственного органа, ведущего четкое и независимое общее руководство. Примером может служить британский Совецательный комитет по миграции.

3. Определение целей и задач. Иммиграционная политика должна иметь несколько конкретных целей. Следующим шагом станет определение очередности достижения целей и постановка глобальных и отраслевых задач. Для достижения целей глобальные и отраслевые задачи должны быть взаимно согласованными, а это требует определения приоритетов. Приоритеты должны определяться на основании краткосрочных и долгосрочных потребностей государства с учетом того факта, что как краткосрочные, так и долгосрочные перспективы важны и обоснованы, в определенной степени взаимозависимы, но они не обязательно тождественны с точки зрения иммиграционной политики. Правильная правительственная иммиграционная политика заключается в установлении разумных приоритетов и формировании осмысленного и согласованного набора инструментов и программ. Скорее всего, эти приоритеты должны быть обусловлены политическими факторами. Тем не менее глобальные и отраслевые задачи важно сформулировать таким образом, чтобы они отражали функциональные отношения и предполагали учет выполнения в измеримых значениях. Залогом успешного управления миграцией рабочей силы в целях удовлетворения потребности в рабочих разной квалификации является работа по определению того, когда для заполнения вакантных мест необходимы высококвалифицированные работники, когда возникает нехватка кандидатов и, что особенно важно, когда есть нужда в мигрирующей рабочей силе⁶.

4. Статистические данные. Умелая политика опирается на тщательный анализ всего имеющегося материала о капитальных и человеческих ресурсах страны, включая их недостаток. Американский Комитет по национальной статистике и Комитет по населению⁶ советуют для иммиграционного исследования использовать сбор и создание баз данных из достоверной, точной и своевременной статистической информации по иммиграции. Организация наблюдения за деятельностью по сбору данных необходима для устранения дублирования, а также для минимизации избыточных сведений в обзоре данных, стандартизации определений и понятий, внедрения документальной методики и статистических стандартов и процедур. Исходя из этого при сборе данных по иммиграции важно оценить роль переписи населения, краеугольного камня статистического учета населения; к ним следует прибавить такие контекстуальные данные, как процент местных безработных, а также текущий, продолжительный и специализированный обзоры уровня иммиграции, используя данные на микроуровне. Таким образом, исследования на макро- и микроуровнях дополняют друг друга.

Типичными ограничениями данных, встречающимися при оценке рынка труда с целью иммиграционного планирования, являются: низкий уровень постатейной разбивки, использование устаревших данных, а также недостаточное количество контрфактуальных, свободных высказываний. Кроме того, в ряде случаев оценка показателей и минимально приемлемых уровней миграции могут скорее быть следствием политического выбора, чем экономических причин.

⁴ Metcalf, D. (Coord) and D. Coyle, M. Ruhs, J. Wadsworth, R. Wilson (2008). "Identifying skilled occupations where migration can sensibly help to fill labour shortages", Migration Advisory Committee, UK, quoted in M. Zuppi and E. Estruch (2009).

Нисходящая информация там, где это уместно, может дополняться восходящей информацией, полученной из специального исследования (например, обзора данных о работодателях), а также консультациями с заинтересованными сторонами.

Четкая, транспарентная и подотчетная информационная система необходима для своевременного определения потребностей рынка труда, а также для оценки лимитов допуска иммигрантов в страну. Информационные системы и индикаторы рынка труда должны проектироваться таким образом, чтобы не было места свободной интерпретации индикаторов.

5. Мобилизация ресурсов. В ходе формирования миграционной политики планируются затраты: какие и для чего ресурсы (финансовые и человеческие) потребуется мобилизовать на национальном и субнациональном уровнях.

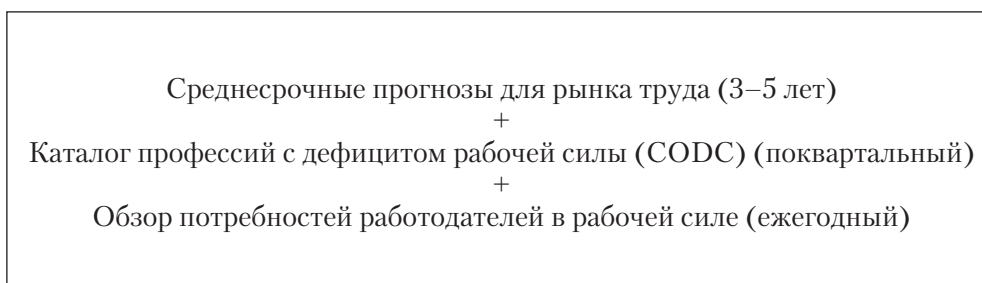
6. Эффективное администрирование. Адекватное, компетентное и эффективное администрирование является неременным условием успешной миграционной политики. Без такой административной машины иммиграционная политика в стране не имеет *locus standi*. Риск недостаточной укомплектованности администрации является одной из наиважнейших проблем воплощения политики в действие. Секрет эффективной политики кроется в хорошей государственной администрации и толковой стратегии.

Необходимо также предусмотреть ресурсы для наблюдения за процессами и для их оценки, в особенности на этапе реализации политики. Важно быть уверенным в том, что свобода действий на этом этапе минимальна, а административные дела решаются в прозрачной, подотчетной и согласованной манере. Это имеет большое значение для администраций с высокой децентрализацией, а также в ситуациях с проблемами, касающихся неформальной экономической деятельности и высокого риска коррупции.

Ориентировочная модель для оценки потребности в иностранной рабочей силе и миграционного планирования

Оценка потребности в иностранной рабочей силе является следующим этапом в этом вопросе при условии, что иммиграционные цели и политические приоритеты четко определены. Чтобы определить нехватку рабочей силы, можно опираться исключительно на потребности работодателей. Но для формирования миграционной политики информация по рынку труда должна содержать также данные об изменениях в поступлении рабочей силы из числа местного населения (участие, занятость и безработица), включая демографические аспекты, а также тенденции в области образования и профессионализма.

Возможным стимулом для сбора информации о предстоящих потребностях рынка труда в рамках миграционного планирования могут стать комбинированные среднесрочные (3–5 лет) прогнозы (наподобие предложенных специальными исследованиями), которые можно будет совершенствовать и приспосабливать для региональных отраслевых/профессиональных составляющих плана. Такие оценки дадут представления о демографической эволюции, однако следует учитывать, что методологические усовершенствования могут потребовать периодического пересмотра предыдущих этапов.



Работа по прогнозированию должна дополняться таким инструментом, как испанский Каталог профессий с дефицитом рабочей силы (CODC) (который составляется на основе административных архивов системы службы общественной занятости при обязательном

проведении консультаций с социальными партнерами). Это даст возможность довольно долго наблюдать за динамикой рынка труда. Здесь же учитываются предложение рабочей силы и колебания спроса на нее, а также ее внутренняя мобильность, благодаря чему достигается высокий уровень детализации профессиональной структуры.

Кроме того, нужную информацию по типичному образцу можно получить из ежегодного обзора занятости, подобного Итальянскому «Excelsior». В частности, согласно модели «Excelsior» методика должна быть разработана таким образом, чтобы выявлять особенности местного рынка труда, а также отраслевых и профессиональных структур по регионам. Подобный обзор, так же как и Каталог, должен регулярно составляться при обобщении информации о потребностях рынка труда, собираемой на постоянной основе.

Информация о потребностях рынка труда, собранная посредством такой интегрированной системы, должна содержать подробности о нехватке квалифицированной и неквалифицированной рабочей силы на всей территории страны. Затем с учетом целей иммиграционной политики следует определить ряд критериев идентификации профессий и рабочих мест по отраслям, наиболее целесообразных для того, чтобы их заняли мигрирующие рабочие. Это позволит вести упреждающую миграционную политику с опорой на сведения как о квалификации (потребности рынка труда), так и о приспособляемости (социально-экономической адаптации) потенциальных иммигрантов.

Социально-экономические показатели должны дополнять оценку рынка труда. Администрация может установить ряд критериев, которым должны отвечать потенциальные мигранты, чтобы обеспечить их стабильную и успешную интеграцию в принимающее общество (сглаживание рисков давления на местные социально-экономические системы). Делая выводы о возможностях адаптации иммигрантов, нужно учитывать такие социально-экономические факторы, как достаточная и адекватная способность населения принять иммигрантов, давление на сферу бытового обслуживания и т.п. Очень важно надлежащее распределение ресурсов общественных услуг (здравоохранение, образование, социальная помощь, безопасность и т.п.), так как резкий рост населения в отдельных регионах или небольших городах, может привести к затруднениям, и местные системы могут застопориться. Нехватка жилья (как арендуемого, так и собственного), например из-за неприемлемой стоимости или непригодности для проживания, может привести к образованию маргинальных зон в городских районах, что создаст угрозу безопасности и стабильности в городе. Оценка ситуации по различным критериям (занятости и социально-экономическим) должна производиться согласно целям иммиграционной политики, а также соответствовать другим политическим целям.

Наконец, учитывая сценарий постоянного дефицита, актуальность которого, как ожидается, возрастет в будущем, а также учитывая иммиграционную практику Италии и Испании, теми мигрирующими рабочими, которые, скорее всего, восполнят дефицит рабочей силы и с большими шансами интегрируются в новое общество, станут лица, лучше приспособляющиеся к меняющимся условиям благодаря своей квалификации, опыту и личным качествам. Как это видно на примерах Италии и Испании, с началом работы по найму иностранных рабочих, процедуры отбора становятся ключевым элементом и будущего функционирования схем национальной рабочей миграции. Кроме того, главной опорой иммиграционной политики должна стать интеграционная политика, когда растущее число мигрантов обосновывается в новых для себя странах, что и происходит в Италии и Испании.

Выводы и рекомендации

Анализ инноваций в миграционном законодательстве Российской Федерации показал, что процесс определения потребности в привлечении иностранной рабочей силы стал более формализованным и прозрачным. Процессы регулирования трудовой миграции в России начинаются с оценки потребности в иностранной рабочей силе и установления квот на трудоустройство лиц из стран с безвизовым режимом въезда (СНГ, за исключением Туркменистана) и визовых стран. Существующая методология оценки потребностей рынка труда между тем в основном базируется на одном источнике информации (заявках работодателей на привлечение иностранной рабочей силы). Среднесрочный прогноз, использование административных ресурсов информации (как банк данных по вакансиям) и более интенсивные консультации с организациями работодателей также могли бы послужить хорошим инструментом в деле более точной оценки потребности. Более точная оценка экономических потребностей в трудящихся-мигрантах может помочь в определении более реалистичной квоты. И как результат это поможет снизить количество трудящихся из безвизовых стран, которые в свою очередь пополняют ряды теневой занятости вследствие установления не соответствующей реальности квоты для этой категории мигрантов. Введение новой системы регулирования квот вызвало появление ряда организационных и технических проблем в связи со сложностью формы заявки и большим объемом требуемой для заполнения информации. Также существенны и противоречия в законодательной базе.

В связи с этим необходимо принять следующие меры по совершенствованию процедур формирования миграционных квот и доступу работников-мигрантов на рынок труда:

- исключить из статьи 18 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» нормы, предусматривающие необходимость получения работодателем разрешения на привлечение и использование иностранных работников, а также заключения о целесообразности привлечения и использования иностранных работников (так как данная процедура выполняется ранее, при подаче работодателем заявления на рабочие места для трудоустройства иностранных работников);
- в соответствии с миграционным законодательством сформировать и утвердить перечень приоритетных профессий для иностранных работников;
- установить, что решение об увеличении размера установленных квот и (или) о корректировке профессионально-квалификационной структуры квот на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу может приниматься трижды в течение года (до 15 мая, до 15 августа и до 15 ноября года, на который установлены квоты).
- активизировать мероприятия по информированию работодателей о требованиях миграционного законодательства с использованием средств наружной рекламы и СМИ, распространения информационных материалов;
- модернизировать применяемый классификатор профессий и должностей, дополнив их вновь появившимися профессиями;
- внедрять средства автоматизации для формирования и обобщения заявок работодателей на привлечение иностранной рабочей силы.

Основными причинами кадрового дефицита и привлечения трудящихся-мигрантов являются:

- нежелание российских работников трудиться по ряду профессий из-за низкого качества рабочих мест (низкий уровень оплаты труда, вредные и опасные условия труда, высокие риски профессиональных заболеваний, тяжелый физический и неквалифицированный труд);

- отсутствие кадров необходимой квалификации в связи с потерей взаимосвязи между рынком труда и рынком образовательных услуг, недостаточной профессиональной ориентацией граждан, низкой профессиональной и территориальной мобильностью рабочей силы.

Особо активно происходит замещение кадрового дефицита за счет иностранных работников в строительстве, где наиболее востребованы каменщики, штукатуры, бетонщики, плотники, маляры. Мигранты привлекаются также в сельском хозяйстве, на транспорте, в торговле.

Наибольшее число иностранных работников занято в качестве подсобных рабочих, то есть неквалифицированным трудом. Однако значительное число трудящихся-мигрантов работает по профессиям, требующим начального и среднего специального образования (электрогазосварщик, слесарь, повар).

Внедрение новых производств сопровождается привлечением иностранных специалистов с высшим образованием (технологов, инженеров-механиков, инженеров-электриков) во многом из-за отсутствия отечественных кадров на рынке труда.

Увеличение масштабов трудовой иммиграции, расширение ее региональной, отраслевой и профессиональной структуры требует внедрения эффективной системы мониторинга и оценки обеспеченности регионов трудовыми ресурсами; такая система необходима для управления миграционными потоками.

Основой выявления уровня обеспеченности трудовыми ресурсами и определения потребности в иностранных работниках является изучение как структуры спроса, так и структуры предложения рабочей силы в разрезе видов деятельности и профессионально-квалификационных групп.

Сопоставимость и полнота статистических данных, характеризующих профессионально-квалификационную структуру спроса и предложения на рынке труда, является важнейшим условием для оценки обеспеченности регионов трудовыми ресурсами.

Однако анализ статистической отчетности показал наличие целого ряда ограничений ее использования для целей оценки спроса и предложения на рынке труда.

Одним из возможных вариантов решения проблемы может стать проведение выборочных обследований предприятий.

Международный опыт, как показывают исследования, выполненные по заказу Бюро МОТ в Москве, содержит несколько очень полезных ориентиров для Российской Федерации, которая только приступает к попытке более систематического расчета спроса на иностранную рабочую силу и использования его для миграционного планирования. Они были подробно рассмотрены в предыдущей главе. Ориентировочная модель для оценки потребности в иностранной рабочей силе и миграционного планирования предоставляет хорошую основу, которая может быть применена в Российской Федерации для уточнения существующих квот и перечней профессий, составляемых по заявкам от работодателей. Существующая методология оценки потребностей рынка труда между тем в основном базируется на одном источнике информации (заявках работодателей на привлечение иностранной рабочей силы). Среднесрочный прогноз, использование административных ресурсов информации (как банк данных по вакансиям) и более интенсивные консультации с организациями работодателей также могли бы послужить хорошим инструментом в деле более точной оценки потребности. Назрела необходимость разработки более детальной системы оценки потребности в иностранной рабочей силе в Российской Федерации. С целью создания подобной системы нужно проанализировать все доступные источники информации на федеральном и региональном уровне (административные и исследовательские) и использовать их для расчета, сформулировать предложения по улучшению сбора данных, где необходимо. С опорой на международный опыт выработать индикаторы определения профессий, вакансии по которым сложно заполнить местными кадрами.

Приложение

Таблица 5. Статистические показатели структуры спроса и предложения рабочей силы, движение рабочей силы

Наименование формы	Показатели
№ 1-т «Сведения о численности и заработной плате работников по видам деятельности»	Среднесписочная численность работников
№ П-4 «Сведения о численности, заработной плате и движении работников»	Средняя численность: – списочного состава; – внешних совместителей; – работников, выполнявших работы по договорам
– // –	Численность работников списочного состава: – работавших неполное рабочее время по инициативе администрации; – которым были предоставлены отпуска без сохранения или с частичным сохранением заработной платы по инициативе администрации.
– // –	Движение рабочей силы: Численность принятых работников в том числе: – на дополнительно введенные рабочие места Численность выбывших работников из них: – в связи с сокращением численности работников; – массовым увольнением; – по собственному желанию.
– // –	Число вакантных рабочих мест (требуемых работников)
№ ПМ «Сведения об основных показателях деятельности малого предприятия»	Средняя численность: – списочного состава; – внешних совместителей; – работников, выполнявших работы по договорам.
Анкета выборочного обследования населения по проблемам занятости Статистический бюллетень, подготовленный на основе данных обследования	Число респондентов выборочной совокупности, занятых трудовой деятельностью или безработных (микроданные по выборке) Численность экономически активного населения по Российской Федерации и субъектам Федерации (распространение на всю совокупность)

<p>Анкета выборочного обследования населения по проблемам занятости</p> <p>Статистический бюллетень, подготовленный на основе данных обследования</p>	<p>Число респондентов выборочной совокупности, занятых трудовой деятельностью (микроданные по выборке)</p> <p>Численность занятого населения по Российской Федерации и субъектам Федерации (распространение на всю совокупность)</p>
– // –	<p>Число респондентов выборочной совокупности, безработных (по методологии МОТ) (микроданные по выборке)</p> <p>Численность безработных граждан (по методологии МОТ) по Российской Федерации и субъектам Федерации (распространение на всю совокупность)</p>
– // –	<p>Число респондентов выборочной совокупности, которые не считаются занятыми трудовой деятельностью или безработными (микроданные по выборке)</p> <p>Численность экономически неактивного населения в трудоспособном возрасте по Российской Федерации и субъектам Федерации (распространение на всю совокупность)</p>
Статистический бюллетень, подготовленный на основе данных обследования населения по проблемам занятости.	Уровень общей безработицы (по методологии МОТ) в процентах от экономически активного населения
№ 2-Т (трудоустройство) «Сведения о предоставлении государственных услуг в области содействия занятости населения»	<p>Потребность в работниках для замещения свободных рабочих мест (вакантных должностей), заявленная в органы службы занятости населения (ед.)</p> <p>в том числе:</p> <ul style="list-style-type: none"> – с оплатой труда выше прожиточного минимума в субъекте Федерации
– // –	Численность граждан, обратившихся за содействием в поиске подходящей работы
– // –	Граждане, признанные безработными
– // –	Граждане, признанные безработными, из числа выпускников учреждений образования
– // –	Граждане, признанные безработными, прошедшие профессиональное обучение по направлению органов службы занятости населения
№ 2-Т (миграция) «Сведения о численности и составе иностранной рабочей силы»	Численность иностранных граждан, работающих в России
№ Д-11 «Сведения о допрофессиональной и профессиональной подготовке обучающихся в дневных общеобразовательных учреждениях»	Численность обучающихся 11-х (12-х) классов, сдавших квалификационные экзамены

№ 2 (профтех) «Сведения о выпуске учащихся дневных образовательных учреждений, реализующих программу начального профессионального образования»	Численность выпускников с начальным профессиональным образованием из них: – направлено на работу в организации – предоставлено свободное трудоустройство
№ 5 (профтех) «Сведения о выпуске учащихся дневных образовательных учреждений, реализующих программу начального профессионального образования по профессиям»	Численность выпускников с начальным профессиональным образованием
№ 2-НК «Сведения о государственном и муниципальном среднем специальном учебном заведении или высшем учебном заведении, реализующем программы среднего профессионального образования»	Фактический выпуск (численность выпускников, получивших документ об образовании с 1 октября предыдущего года по 30 сентября текущего года)
№ 2-НК (НОУ) «Сведения о подготовке специалистов со средним профессиональным образованием в негосударственном образовательном учреждении»	Фактический выпуск (численность выпускников, получивших документ об образовании с 1 октября предыдущего года по 30 сентября текущего года)
№ 2-НК «Сведения о государственном и муниципальном среднем специальном учебном заведении или высшем учебном заведении, реализующем программы среднего профессионального образования»	Ожидаемый выпуск по каждой специальности с 1 октября текущего года по 30 сентября следующего года (определяется по численности студентов на выпускных курсах с учетом ожидаемого выбытия)
№ 2-НК (НОУ) «Сведения о подготовке специалистов со средним профессиональным образованием в негосударственном образовательном учреждении»	Ожидаемый выпуск по каждой специальности с 1 октября текущего года по 30 сентября следующего года (определяется по численности студентов на выпускных курсах с учетом ожидаемого выбытия)
№ 3-НК «Сведения о государственном и муниципальном высшем учебном заведении»	Фактический выпуск (численность выпускников)
№ 3-НК (НОУ) «Сведения о подготовке специалистов с высшим образованием в негосударственном образовательном учреждении»	Фактический выпуск (численность выпускников)
№ 3-НК «Сведения о государственном и муниципальном высшем учебном заведении»	Ожидаемый выпуск по каждой специальности с 1 октября текущего года по 30 сентября следующего года (определяется по численности студентов на выпускных курсах с учетом ожидаемого выбытия)
№ 3-НК (НОУ) «Сведения о подготовке специалистов с высшим образованием в негосударственном образовательном учреждении»	Ожидаемый выпуск по каждой специальности с 1 октября текущего года по 30 сентября следующего года (определяется по численности студентов на выпускных курсах с учетом ожидаемого выбытия)

Результаты анкетирования представителей уполномоченных органов субъектов Российской Федерации по вопросу совершенствования системы планирования привлечения в Российскую Федерацию иностранной рабочей силы

В опросе приняли участие представители уполномоченных органов исполнительной власти 31 субъекта Российской Федерации, осуществляющие организацию и координацию определения потребности в привлечении иностранной рабочей силы в регионе.

Респондентам были заданы следующие вопросы:

1. Какие изменения в процессе определения потребности в привлечении иностранной рабочей силы являются, по вашему мнению, наиболее существенными и необходимыми?
2. Как вы оцениваете повышение прозрачности процедур определения потребности в привлечении иностранной рабочей силы?
3. Какие из перечисленных проблем, возникающих при реализации этого процесса, по вашему мнению, являются наиболее актуальными сегодня?
4. Какие причины, по вашему мнению, заставляют работодателей вашего региона привлекать иностранную рабочую силу?
5. Какие, по вашему мнению, изменения необходимо внести в миграционное законодательство в целях обеспечения работодателям, участвующим в заявочной кампании, гарантии использования квот в рамках уведомительного порядка привлечения иностранных работников?
6. Как вы оцениваете представленный проект автоматизированного информационного комплекса «Миграционные квоты» и возможности его внедрения?

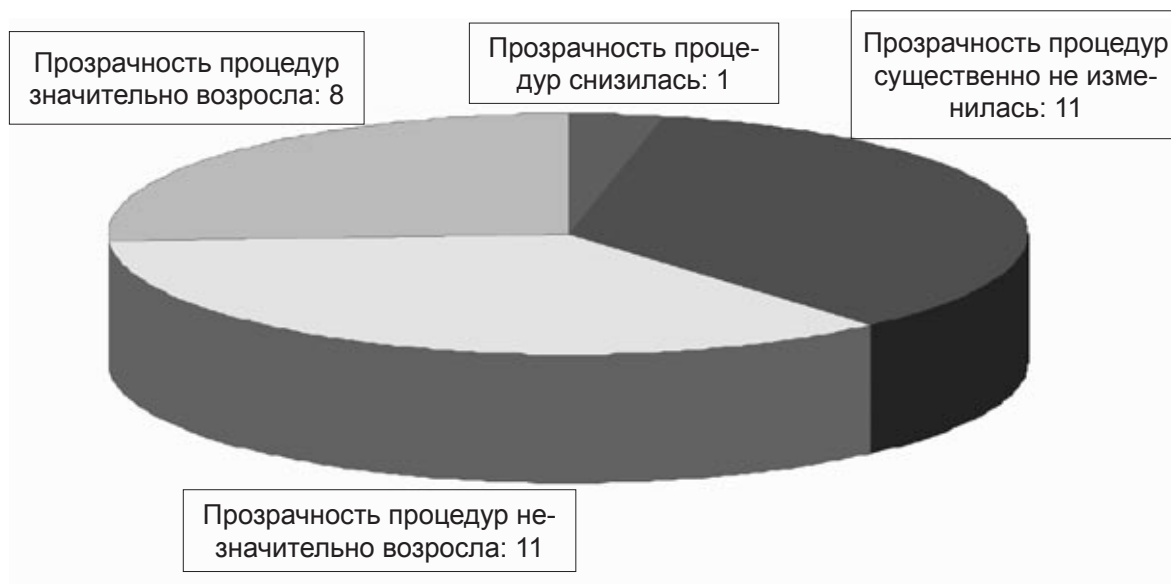
Из предложенных вариантов ответов респондент мог выбрать один или несколько. Ответ на вопрос 5 предполагал изложение собственного мнения респондента.

Ответы представителей субъектов Российской Федерации распределились следующим образом.

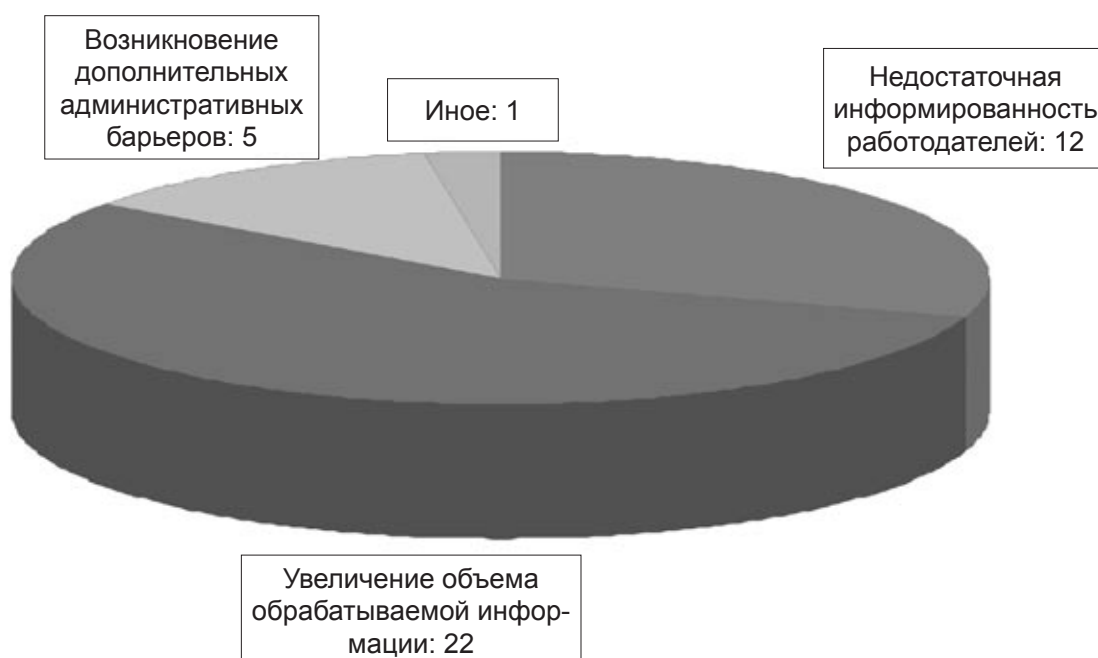
1. Введение профессионально-квалификационной дифференциации является, по мнению респондентов, наиболее существенным и необходимым изменением в процедуре определения потребности в привлечении иностранной рабочей силы.



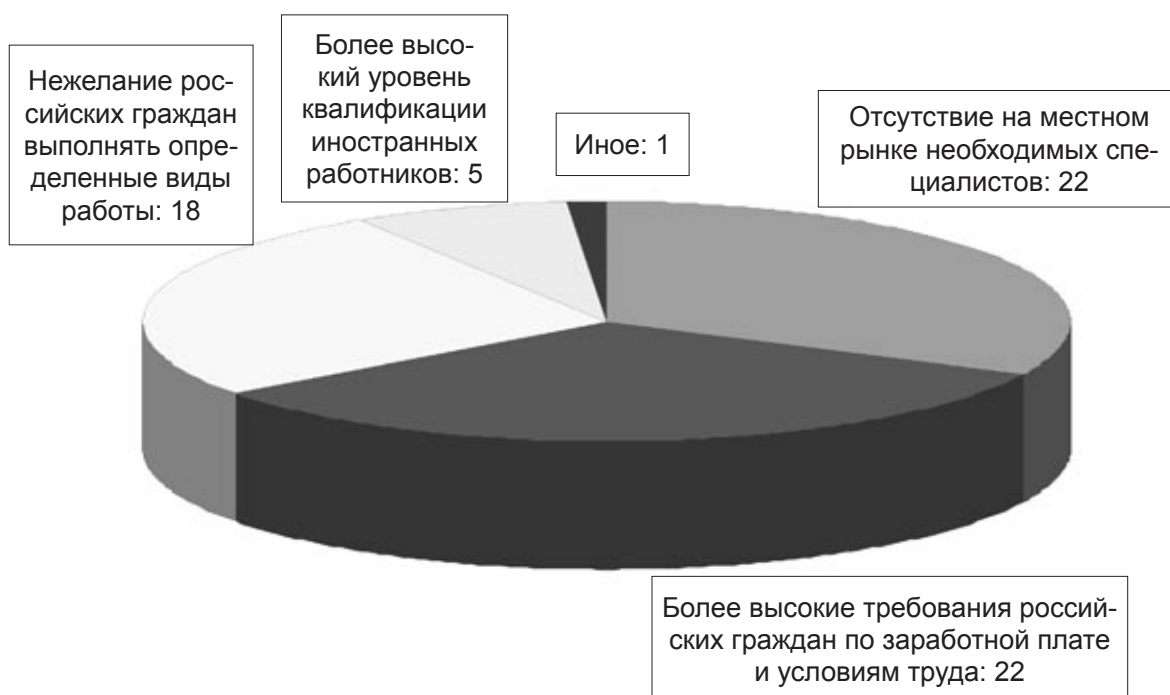
2. Большинство респондентов считает, что прозрачность процедур определения потребности в привлечении иностранной рабочей силы незначительно возросла с введением новой системы и нового законодательного регулирования.



3. Проблема увеличения объема обрабатываемой информации, возникающая при реализации новых процедур определения потребности в привлечении иностранной рабочей силы, является наиболее актуальной сегодня.



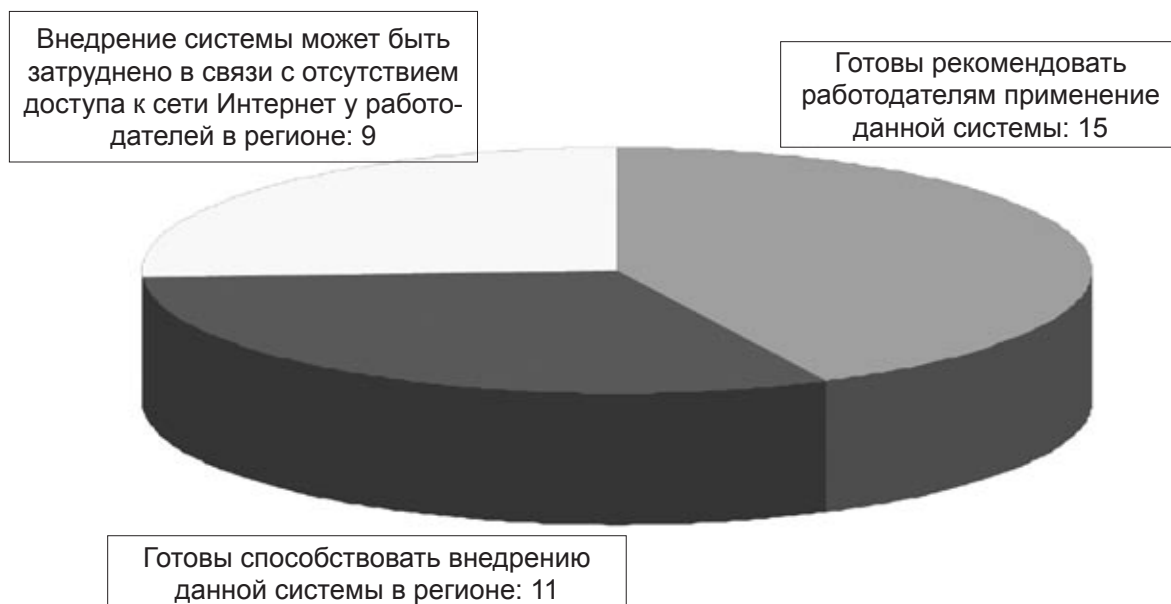
4. Основной причиной, заставляющей работодателей привлекать иностранную рабочую силу, по мнению респондентов, являются более высокие требования российских граждан по заработной плате и условиям труда.



5. Респондентами предложены следующие изменения, которые необходимо внести в миграционное законодательство в целях обеспечения работодателям, участвующим в заявочной кампании, гарантии использования квот в рамках уведомительного порядка привлечения иностранных работников:

- законодательное закрепление выдачи разрешений на работу только в рамках заявленной квоты (7 ответов);
- введение ответственности за привлечение иностранной рабочей силы без участия в заявочной кампании (2 ответа);
- введение трудоустройства иностранных работников из «ближнего зарубежья» через службу занятости;
- установление выдачи разрешений на работу только в соответствии с классификатором профессий;
- внедрение фиксации факта участия работодателя в заявочной кампании с выдачей ему соответствующего подтверждения.

6. Большинство респондентов готовы рекомендовать работодателям представленный проект автоматизированного информационного комплекса «Миграционные квоты» и высоко оценивают возможности его внедрения.



Литература

1. Данные Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации (по заявкам работодателей на привлечение иностранных работников на 2008 год).
2. Данные Федеральной миграционной службы Российской Федерации (мониторинг легальной внешней трудовой миграции за 2007 год).
3. Тюрюканова Е. Регуляризация работников-мигрантов и предотвращение найма трудовых мигрантов с неурегулированным статусом в Российской Федерации. Оценка и применение нового миграционного законодательства по регуляризации трудовых мигрантов в Российской Федерации, снижению незаконной миграции и противодействию найма работников с неурегулированным статусом / Регуляризация и санкции против работодателей как инструменты в деле эффективного управления трудовой миграцией. Российская Федерация и опыт зарубежных стран. М.: МОТ, 2009
3. Richards P. and R. Amjad (ed.) (1994): *New approaches to manpower planning and analysis*, ILO, Geneva, 1994.
5. Zuppi, M. and E. Estruch (2009): "Italian and Spanish experience on practical methods for assessing and forecasting labour market requirements for migrant workers" in *Review of Approaches in Measuring the Need for Migrant Workers and Labour Migration Planning, Russian Federation and International Experience*, ILO, Moscow, 2009.

**Опыт Италии и Испании в практических методах
оценки и прогнозирования спроса
на иностранную рабочую силу на рынке труда**

Подготовлено для Международной организации труда
Элизендой Эструч (исследователь) и Марко Зупи (руководитель)
Центр изучения международной политики, Рим, Италия (CeSPI)

Апрель 2008

1. Вступление

Термин «планирование» в экономической литературе применяется весьма расплывчато, и в среде экономистов нет единого мнения относительно его точного значения. Под «планированием» также подразумевают любой тип государственного вмешательства в экономические проблемы. Однако государство может вмешиваться и без какого-либо определенного плана. Так что же все-таки тогда понимают под планированием? По словам Джингана (Jhingan), «планирование есть прием, средство реализации определенных, заранее поставленных и хорошо очерченных целей и задач, которые устанавливаются планирующим органом»¹.

Используя данное определение в отношении иммиграционной политики, мы создаем себе некоторые дополнительные и весьма специфические проблемы. Не случайно некоторые экономисты использовали его для критики иммиграционной политики за неэффективность и иррациональность, неспособность удовлетворять рациональным экономическим критериям, например, таким как запросы рынка труда, обеспечение гарантии достойного отношения к беженцам, регулирование потока нелегальных иммигрантов и претендентов на получение политического убежища в стране². В этом случае самый острый вопрос формулируется следующим образом: в какой степени государственная политика может быть эффективной в управлении международной иммиграцией и в ее регулировании?

Этот вопрос предполагает понимание того, что для эффективного проведения иммиграционной политики ее инструменты должны до требуемой степени влиять на четко сформулированные и конкретные целевые переменные. Такое понимание отражено в известном правиле Тинбергена (Tinbergen), гласящем, что последовательные и действенные политические системы требуют равного количества целей и инструментов³. Если в состав иммиграционной политики входит больше целей, чем инструментов, то хотя бы одна цель рискует оказаться недостигнутой (как следствие «статической неопределенности» системы). Это обстоятельство обладает фундаментальным значением при выборе последовательности проведения любой конкретной политики. Более того, цели и инструменты должны быть взаимно независимы. Например, полная занятость и минимальное потребление иммигрантами благ социального обеспечения не могут рассматриваться в качестве самостоятельных целей, если имеет место функциональная взаимозависимость между уровнем занятости и уровнем потребления общественных услуг. При анализе эффективности иммиграционной политики и попытке объяснить причину разрыва между заявленной политикой и ее фактическими результатами может оказаться, что правило Тинбергена о взаимной зависимости между целями и инструментами приобретает чрезвычайное значение.

На основании накопленного за последние десятилетия опыта многие специалисты считают, что для того, чтобы поддерживать высокие темпы роста экономики, государства должны повысить эффективность функционирования рынка труда путем внедрения правил, устанавливающих уровень минимальной заработной платы, гарантирующих сохранение рабочих мест и обязательность выплаты выходного пособия. Эти правила могли бы обеспечить работоспособность механизма быстрого разрешения трудовых конфликтов, который был бы одновременно справедлив и для работников, и для работодателей и улучшил бы их взаимоотношения⁴. Государства должны проводить такую стратегическую иммиграционную политику, которая была бы основана на экономических критериях для решения проблем недостатка рабочей силы.

¹ Jhingan, M. L. (2004), *The Economics of Development and Planning*, 37th edition, Vrinda, Publ. Ltd, Delhi, p. 488.

² Fitzgerald, K. (1996), *The Face of the Nation: Immigration, the State, and National Identity*, Stanford University Press, Stanford, p. 24–34.

³ Это правило отражает известный математический факт: для того чтобы математическая система имела единственное решение, необходимо равное количество переменных и уравнений. См.: J. Tinbergen (1952), *On the Theory of Economic Policy*, North Holland, Amsterdam.

⁴ Rao, M. J. M. and R. Nallari (2001), *Macroeconomic Stabilization and Adjustment*, Oxford University Press, Oxford, p. 12.

Возвращаясь к последнему обстоятельству, следует отметить, что прием экономических иммигрантов рассматривается в качестве краеугольного камня любой иммиграционной политики. Или, выражаясь языком экономики: все, что необходимо для разумного нормирования и отбора иммигрантов заключается в четком определении временного интервала.

В краткосрочной перспективе, состояние дисбаланса возникает тогда, когда возросший спрос на (квалифицированную или неквалифицированную) рабочую силу, согласную работать за лимитированную заработную плату, превышает предложение со стороны работников-резидентов. Низкий уровень мобильности рабочей силы, отсутствие достаточно полной информации, неожиданные изменения технологии или уровня потребления, временные экономические колебания, сегментирование рынка и разногласия среди его участников, недостаток в гибких механизмах регулирования рынка — все это типичные причины подобного дисбаланса. В этом случае необходимо выявить излишки спроса в конкретных секторах рынка труда: квалификация, специализация, отрасль промышленности и географические регионы. Полезные индикаторы рынка труда должны представлять текущую информацию об изменениях уровня безработицы и о проценте незанятых рабочих мест, об уровне занятости и о темпах роста заработной платы, о мобильности по профессиям, о подробностях относительно объема рабочей силы, вступающей в трудовую деятельность (работники, окончившие профессиональные курсы или получившие дипломы об образовании), с разделением по категориям.

В качестве простого практического правила, например, можно принять положение, что более высокая вероятность нехватки рабочей силы чаще всего ассоциируется с более высоким процентом незанятых рабочих мест, который определяется как отношение количества незанятых рабочих мест к количеству безработных на рынке труда. На практике эта важнейшая информация в объеме доступной статистики вызывает серьезные сомнения по причине ненадежности существующих сведений и трудности сбора текущих показателей со столь сложной структурой. Возвращаясь к современному уровню безработицы, можно сказать, что эта проблема еще более усложняется, потому что уровень неформальной и противозаконной экономической деятельности достаточно высок. Соответственно, повышается значение дополнительных источников информации, основанных в большей мере на данных изучения мнения участников рынка, как со стороны спроса, так и со стороны предложения.

В долгосрочной перспективе, вместо того чтобы акцентировать внимание на временных иммигрантах с узкой специализацией, следует признать, что главную тревогу вызывают демографические изменения в сочетании со структурными изменениями в способах производства. В частности, старение населения является преобладающим динамическим процессом, который будет оказывать влияние на европейские страны в течение нескольких последующих десятилетий, накладывая заметный отпечаток на запросы рынка труда, особенно с количественной точки зрения. Иммиграционная политика может способствовать удовлетворению этого спроса за счет долгосрочных иммигрантов, которые заполняют менее специализированные лакуны в ситуации растущей нехватки рабочей силы⁵.

Пять ключевых пунктов в сравнительном анализе иммиграционной политики

Слабыми местами большинства печатных изданий, посвященных иммиграционной политике, являются склонность к теоретизированию, концентрация на особых периодах и странах и неумение представить широкую картину. Реагируя на это обвинение, Майерс (Meyers) подчеркивал важность анализа того, каким образом разные правительства разрешали различные аспекты иммиграционной политики. Стремясь регулировать количество прибывающих иммигрантов, некоторые правительства решали, делать ли отбор среди стран, из которых направляются потоки иммигрантов, и как распределять визы среди граждан конкретной страны-источника (или по системе «первым пришел, первым обслужен», или с учетом семейных связей, или по профессиям и квалификации)⁶. Перед правительством встают и такие вопросы: принимать ли беженцев, если да, то на каком основании; отдавать предпочтение постоянной или временной трудовой иммиграции; бороться ли с не имеющими

⁵ Zimmermann, K. F. and H. Bonin, R. Fahr, H. Hinte (2007), *Immigration Policy and the Labor Market. The German Experience and Lessons for Europe*, Springer, Berlin, pp. 69–101.

⁶ Cornelius, W. A. and M. R. Rosenblum (2005), “Immigration and Politics”, in *Annual Review of Political Science*, No. 8, pp. 99–119.

документов, нелегальными иммигрантами (куда и в каком объеме направлять средства для предотвращения их появления или объявлять амнистию)⁷.

Задача Майерса состояла в решении вопроса о целесообразности планирования иммиграционной политики и в определении ее эффективности с целью проверки эмпирическим путем гипотезы о том, что иммиграционная политика носит чисто символический характер, что существует брешь в правовых системах, которая создает незаполняемый спрос на инструменты регулирования иммиграции. Подобный подход полезен и для наших целей, он может дать возможность продемонстрировать, что выделение конкретных целей (и инструментов) не является само по себе ни единственным и ни безусловным фактором успеха.

При рассмотрении двух ситуаций, в которых оказались конкретные страны (Италия и Испания), в качестве общих и предварительных условий можно обнаружить несколько ключевых моментов, содержащих полезную исходную информацию, и дать рекомендации для использования их опыта в иных условиях, например, в условиях России.

Во-первых, решающее значение при решении вопроса, может ли иммиграция иметь место, а если да, то какую конкретную иммиграционную политику следует принять к проведению, как можно регулировать ее эффективность, имеют социально-экономические факторы (главным образом, экономическая ситуация). В частности, существование в принимающей стране экономики «двойных рынков труда» означает, что, наименее привлекательные рабочие места часто оставляют для иммигрантов⁸. Кажется, это стало универсальным законом. Во всех странах ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития) иммигранты, как правило, обладают гораздо более высокой по сравнению с гражданами принимающей страны квалификацией для той работы, которую им предоставляют. В частности, в Италии и в Испании доля иммигрантов, выполняющих работу, для которой они имеют слишком высокую квалификацию, в два раза превышает аналогичный показатель для граждан страны. Иммигранты, приезжающие в страны ОЭСР, в среднем лучше образованы, чем граждане принимающей страны, почти каждый четвертый из них имеет законченное высшее образование по сравнению с каждым пятым среди местных жителей. Иммигранты в Италии быстрее находят работу, однако они чаще бывают излишне квалифицированы. Таким образом, те правила, по которым функционирует несовершенный рынок труда (характерный для неоклассической модели), оказывают влияние на степень эффективности проводимой иммигрантской политики. Трудно переоценить значение огромного объема нарушений формальных требований (например, так называемая нелегальная, теневая экономика) в средиземноморских странах, таких как Италия или Испания, как основного фактора, определяющего характер системы иммиграции⁹. Несмотря на большую разницу в производительности труда в различных регионах одной и той же страны, например Италии, внутренняя мобильность местных рабочих низка, что способствует возникновению в качестве замены иностранной иммиграции. Даже если экономическая ситуация влияет на иммиграционную политику (например, рецессия заставляет страны сокращать число въезжающих иммигрантов), двойные рынки труда, отступление от формальных требований и, в более общем случае, сегментация рынка труда и его негибкость снижают уровень такого автоматического регулирования. Это согласуется с объяснением того факта, что, как показывают эконометрические исследования, влияние малоквалифицированной иммиграции на заработки и уровень безработицы среди местных рабочих весьма незначительно. Как только низкооплачиваемые рабочие места с ручным трудом начинают связывать с иммигрантами, рост уровня безработицы не приводит к значительному снижению числа работающих иммигрантов и к возврату местных рабочих в эти секторы. Еще один структурный фактор — старение рабочей силы в новых странах, принимающих иммигрантов, например, в Италии и Испании. Это позволяет предположить, что интенсификация спроса на иностранных рабочих продолжится и в будущем, учитывая комбинацию

⁷ Meyers, E. (2004), *International Immigration Policy: Theoretical and Comparative Analysis*, Palgrave Macmillan, London, p. 9.

⁸ Tsuda, T. and Z. Valdez, W. A. Cornelius (2003), "Human versus social capital: immigrant wages and labour market incorporation in Japan and the United States", in J. G. Reitz, *Host Societies and the Reception of Immigrants*, CCIS, San Diego, p. 215–252.

⁹ В Италии и Испании нелегальная экономика достигает 20–25 процентов ВВП и 5–15 процентов всей рабочей силы составляют незаконные иммигранты. См: Watts, J. (2000), *The Unconventional Immigration Policy Preferences of Labor Unions in Spain, Italy, and France*, CCIS Working Paper, N. 5, San Diego, March.

зависящих от предшествующих событий и обстоятельств способа набора рабочей силы и методов проведения иммиграционной политики, с одной стороны, и демографических прогнозов, с другой. Демографические изменения и экономические дисбалансы в сочетании с десятилетиями существования иммиграционных потоков являются главными социально-экономическими структурными факторами, определяющими миграционную политику.

Во-вторых, значительное влияние оказывают география и географическое положение. Ситуация в странах, не имеющих выхода к морю, сильно отличается от ситуации в странах, подобных Италии и Испании, обладающих преимущественно морскими границами. Не меньшее значение имеют абсолютные размеры, выраженные в километрах границ, которые необходимо охранять, и в плотности населения. И что еще более важно, страны, подвергающиеся «нашествию» иммиграционных потоков из соседних стран, подобно Италии, Испании и России, нуждаются в ином типе иммиграционной политики, чем, например, Канада или Австралия, куда иммигранты прибывают из «далеких чуждых стран».

В-третьих, на характер конкретной иммиграционной политики и ее эффективность свой отпечаток накладывают международные отношения. Помимо общего отношения руководящих кругов к иммигрантам как угрозе безопасности, создавшегося после воздушного нападения 11 сентября 2001 года (и взрывов поездов в Мадриде 11 марта 2004 года), различные международные роли, которые исполняют государства, подразумевают их диверсифицированный подход к миграционной политике. Сравнивая Россию с Италией и Испанией, можно ясно увидеть, что Россия является глобальным игроком. Она добивается статуса признанного лидера, что может привести к принятию политики, которая будет прямым следствием чувства ответственности по отношению к бывшим союзником и демонстрации поддержки другим странам. В этом случае собственные интересы и подходы к политике иммиграции могут оказаться смягченными под влиянием аргументов внешней политики. Италия и Испания являются государствами-членами Европейского Союза. Интеграционный процесс, идущий в ЕС, вносит свой вклад в гармонизацию их иммиграционной политики на национальном уровне, способствуя свободному движению трудовых ресурсов в пределах территории стран-участников (путем уменьшения внутреннего контроля над перемещением граждан в пределах границ ЕС), делая относительно более жесткой политику внешней иммиграции и добиваясь прогресса в комплексном управлении и контроле над внешними границами. Кроме того, членство в ЕС помогает вести борьбу с нелегальной иммиграцией путем проведения политики привлечения иммигрантов с более высокой квалификацией. Эта политика направлена на ограничение числа неквалифицированных или малоквалифицированных мигрантов путем введения временных соглашений о режиме иммиграции, снижения квот на воссоединение семей и количество претендентов на политическое убежище¹⁰.

В-четвертых, понимание общественного мнения и заинтересованных групп населения того, что они могут влиять на иммиграционную политику, изменяется от страны к стране и от группы к группе. Более того, это понимание зависит от значения, которое придается общественному мнению, а также от того, каким образом оно создается и как в разных ситуациях взаимодействует с органами, принимающими решения. Результаты опросов общественного мнения, проведенного центром Евробарометр, показывают, что европейцы не слишком обеспокоены влиянием, которое иммигранты оказывают на рынок труда, но они не безразличны к тому факту, что иммигранты пользуются системой социального обеспечения. По данным Бери (Boeri)¹¹, в общественном мнении некоторых европейских стран существует неверное представление о чрезмерном использовании иммигрантами услуг системы социального обеспечения. Подобное представление создается по причине того, что среди получателей некоторых видов услуг государственной системы социального обеспечения большинство иммигрантов. При анализе ситуации может показаться, что объем потребленных ими услуг социального обеспечения превышает сумму выплачиваемых ими налогов. Помимо прочих причин это обстоятельство заставило правительства ужесточить иммиграционную политику, что привело к увеличению количества нелегальных и менее квалифицированных иммигрантов, которое, в свою очередь, вызвало возрастание нагрузки на системы социального обеспечения и создало условия для возникновения самовоспроизводящегося замкнутого круга. Более того, противоречие между сето-

¹⁰ Pritchett, L. (2006), *Let Their People Come: Breaking the Gridlock on Global Labor Mobility*, Brookings Institution Press, Washington, D.C.

¹¹ Speech at the World Bank Conference on Labour Market and Migration, Washington D. C., 23 May 2007.

ваниями некоторых выразителей общественного мнения по поводу разрешительной тенденции в иммиграционной политике и растущего потока нелегальных иммигрантов, с одной стороны, и действиями ряда работодателей, которые сознательно привлекают незаконных иммигрантов, с другой стороны, снижают эффективность политики иммиграционного контроля. Опыт США показывает, что стратегия, основанная на укреплении пограничного контроля, имеет очень высокую стоимость (в финансовом отношении, а также и в отношении человеческих жизней) и неэффективна. Однако такая стратегия удовлетворяет ожидания общественного мнения, не создавая в стране атмосферы нетерпимости в отношении работодателей, нанимающих нелегальных иммигрантов. Эффективная стратегия потребовала бы более результативной политики, которая связана с фокусированием усилий на внедрении правового обеспечения прав иммигрантов на рабочем месте и на неотвратимости санкций, принимаемых к работодателям¹².

В-пятых, уникальность каждой конкретной иммиграционной ситуации заключается не в самой иммиграции, а в объеме и скорости изменений, а также в их характере, который определяется преобладанием долговременности или краткосрочности, активности или реактивности, присущих природе иммиграционной политики. Поэтому полезно объединять анализ изменений иммиграционной политики любой конкретной принимающей страны в конкретный период времени и анализ различий в иммиграционной политике разных стран. Это верно и для глобализированной мировой экономики с предполагаемыми общими экономическими циклами (то есть и с одинаковыми экономическими факторами) для всех индустриальных стран, где в течение последних десятилетий наблюдается значительное сходство иммиграционной политики.

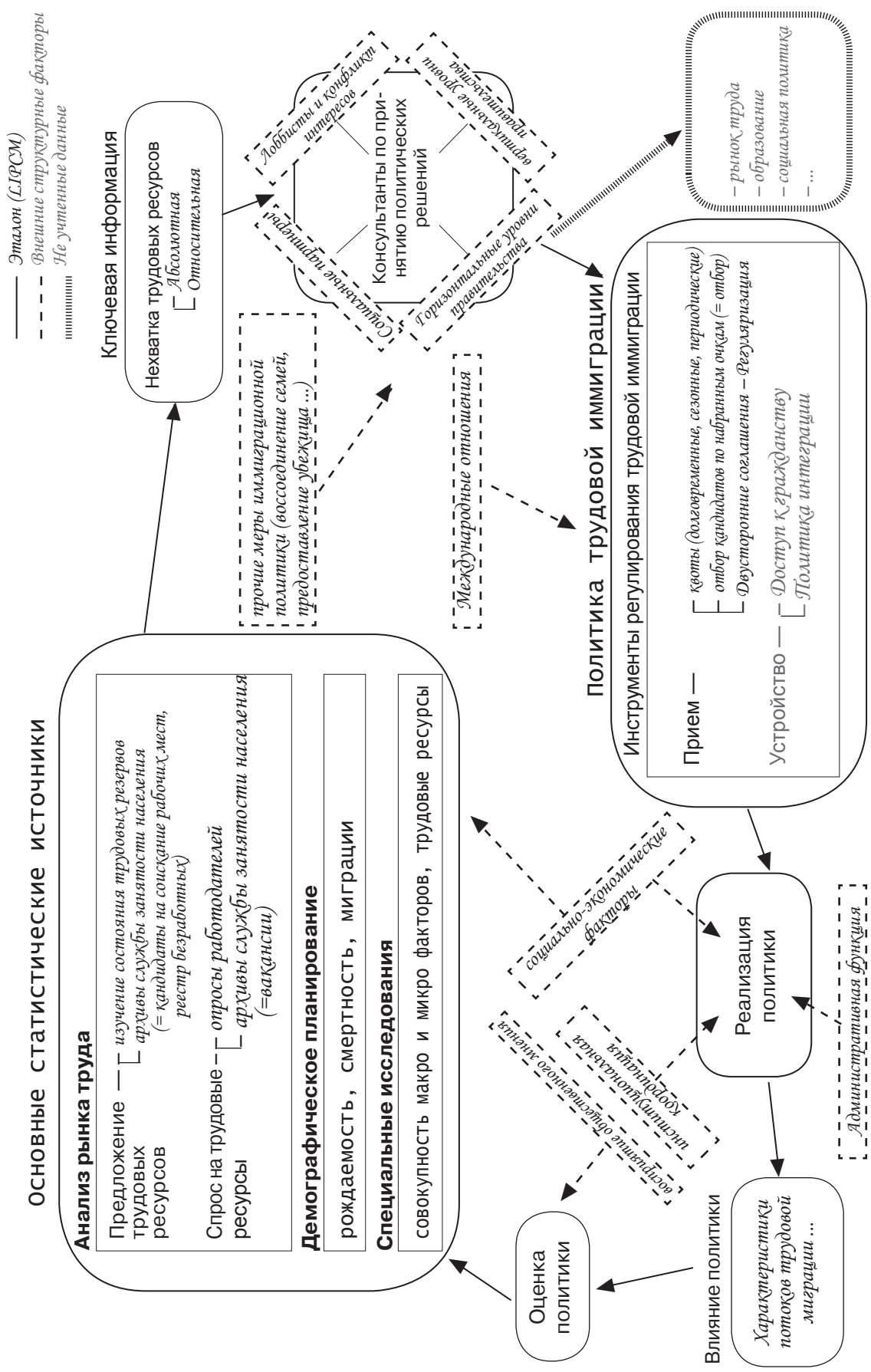
Эти рассуждения означают, что для результатов анализа сходства и различия, а также горизонты временных рамок имеют важный скрытый смысл в отношении того, каким образом иммиграционная политика воздействует на природу миграции, как издержки и выгоды иммиграционной политики распределяются между различными группами рабочих, работодателей, профессиональных союзов, налогоплательщиков, потребителей и мигрантов. Перечисленные выше пять ключевых пунктов находятся в постоянном взаимодействии друг с другом, что создает более сложные отношения между правительственной политикой, требованиями рабочей силы и проблемой допуска иммигрантов.

Литература

- Cornelius, W. A. (2005): "Controlling Unwanted Immigration: Lessons from the United States, 1993–2004", in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 31, No. 4, July.
- Cornelius, W. A. and M. R. Rosenblum (2005): "Immigration and Politics", in *Annual Review of Political Science*, No. 8.
- Edmonston, B. (ed.) (1996): *Statistics on US Immigration. An Assessment of Data Needs for Future Research*, National Academy Press, Washington D. C.
- Fitzgerald, K. (1996): *The Face of the Nation: Immigration, the State, and National Identity*, Stanford University Press, Stanford.
- Jhingan, M. L. (2004): *The Economics of Development and Planning*, 37th edition, Vrinda, Publ. Ltd, Delhi.
- Meyers, E. (2004): *International Immigration Policy: Theoretical and Comparative Analysis*, Palgrave Macmillan, London.
- Pritchett, L. (2006): *Let Their People Come: Breaking the Gridlock on Global Labor Mobility*, Brookings Institution Press, Washington, D. C.
- Rao, M. J. M. and R. Nallari (2001): *Macroeconomic Stabilization and Adjustment*, Oxford University Press, Oxford.
- Tinbergen, J. (1952): *On the Theory of Economic Policy*, North Holland, Amsterdam.
- Tsuda, T. and Z. Valdez, W. A. Cornelius (2003): "Human versus social capital: immigrant wages and labour market incorporation in Japan and the United States", in J. G. Reitz, *Host Societies and the Reception of Immigrants*, CCIS, San Diego.
- Watts, J. (2000): "The Unconventional Immigration Policy Preferences of Labor Unions in Spain, Italy, and France", *CCIS Working Paper*, No. 5, San Diego, March.
- Zimmermann, K. F. and H. Bonin, R. Fahr, H. Hinte (2007): *Immigration Policy and the Labor Market. The German Experience and Lessons for Europe*, Springer, Berlin.

¹² W. A. Cornelius (2005), "Controlling Unwanted Immigration: Lessons from the United States, 1993–2004", in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 31, No. 4, July, pp. 775–794.

Замкнутый цикл управления политикой трудовой иммиграции (LIRSM): эталон



2. Краткое изложение результатов исследований по Италии и Испании

Италия и Испания представляют собой типичные примеры стран с недавней историей иммиграции. За два прошедших десятилетия обе из них прошли путь от страны, отправляющей своих работников за границу, до страны, принимающей трудовых иммигрантов. Ввиду быстроты трансформаций политические руководители и эксперты оказались неподготовленными к тому, чтобы должным образом регулировать массовый приток, осуществлять интеграцию вновь прибывших в жизнь страны и формировать иммиграционную политику, отвечающую запросам рынка труда. Как будет показано ниже, планирование трудовой миграции проводится по принципу «учись, планируя». В процессе принятия политических решений в этих странах, в отличие от других европейских стран, имеющих более длительный иммиграционный опыт, фактически не существует систематических экономических моделей для прогнозирования дефицита трудовых ресурсов и для определения потребности в иностранной рабочей силе. Вместе с тем опыт Испании и Италии представляет полезные знания о том, как планирование иммиграции функционирует на практике в странах, обладающих некоторыми общими социально-экономическими чертами и столкнувшихся с массовой трудовой иммиграцией.

Как в Италии, так и в Испании наблюдается сходство влияния иммиграции на социально-экономическую среду, по сходным путям шли и поиски решения этой проблемы. К числу этих общих элементов можно отнести следующие.

- Во-первых, это географическое положение. Обе страны принадлежат к ЕС и являются членами других международных форумов, определяющих их подход к международным отношениям (в которых межгосударственная иммиграция играет все более важную роль). Кроме того, обе страны занимают сходное стратегическое географическое положение на южной границе Европы; это обстоятельство приобретает критический характер, по мере того как потоки нелегальных иммигрантов продолжают прибывать через средиземноморскую границу.
- Во-вторых, их социально-экономические структуры имеют общие черты, которыми объясняются особенности управления иммиграцией, в частности:
 - o Обе страны часто описываются как экономики с большими трудовыми затратами и с сегментированными рынками труда (во вторичном сегменте существуют секторы или специальности, где местные рабочие не желают работать), которые охватывают большую долю неформальной экономики.
 - o Кроме того, нужно помнить о некоторых социальных изменениях, происшедших в течение нескольких последних десятилетий, например увеличивающееся трудовое участие женского населения, более позднее вступление молодых рабочих в экономически активную жизнь (в связи с более длительным периодом учебы и повышением доступности получения высшего образования) в сочетании со старением общества, в котором снизился уровень рождаемости (самый низкий в мире) и повысилась продолжительность жизни.
- В-третьих, Италия и Испания обладают относительно децентрализованными системами управления страной. В действительности, разные правительственные слои нуждаются во внешней координации не только для разработки политики, но и, в особенности, для воплощения этой политики в жизнь. Что касается иммиграционной политики, то в ней принимается во внимание местный компонент, особенно в виде возросшей озабоченности по поводу интеграции вновь прибывших. Для определения верхних допустимых пределов годовых объемов миграции обе страны обращаются за консультацией в надгосударственные правительственные органы, хотя на самом деле Италия с трудом справляется с директивами региональных властей. Испания, напротив, перешла на более согласованную

модель действий, в которой в процесс консультаций формально вовлекаются представители социальных слоев. Однако в обеих странах политическая позиция властных структур накладывает свой отпечаток на общую позицию в вопросах иммиграции. Мы видим, насколько приоритеты и предпочтения зависят от правительства, находящегося в данный момент у власти, они меняются в соответствии с намеченной программой действий правящей политической партии или коалиции.

Перечисленные темы, безусловно, определяют условия, в которых находятся эти две страны при принятии политических решений.

Как указывалось выше, и Италия, и Испания имеют свою новейшую историю иммиграции. Превращение «страны эмиграции» в «страну иммиграции» был внезапным, юридические и административные органы оказались неподготовленными к массовому и непрерывному притоку иностранцев, большинство из которых были привлечены возможностями получить работу. В ответ на эту ситуацию иммиграционное законодательство претерпело изменения, а административные рычаги были укреплены, однако на практике иммиграционная политика по своему общему характеру оставалась запретительной и не соответствовала реальным требованиям времени. Тем самым в обеих странах незаконная иммиграция оставалась постоянной особенностью миграционного притока, и эта проблема часто требовала чрезвычайных мер (проведения кампаний по урегулированию статуса, то есть по узакониванию пребывания). В основной массе эксперты описывают иммиграционную политику в этих двух странах как «невольное невмешательство» и ситуативное реагирование. Авторы находят некоторые различия в составе притока иммигрантов (в Испании наблюдается высокая концентрация приезжих из стран Латинской Америки, в то время как в Италии иммигранты представляют собой более однородную среду большей частью балканского происхождения). Тем не менее значительная часть иммигрантов прибывает в обе страны по экономическим соображениям, и они находят себе применение в сфере низкопроизводительного производства, не требующего высокой квалификации работников.

За последнее десятилетие из многих основных возможных категорий иммиграции (экономические мигранты, претенденты на политическое убежище, беженцы и лица, добивающиеся воссоединения семей), трудовая иммиграция была фактически главной категорией миграционного притока в Испанию и Италию. Воссоединение семей стало приобретать большее значение только в последние годы. Число претендентов на убежище было небольшим по сравнению с другими европейскими странами (например, со Швецией и Соединенным Королевством). Поэтому иммиграционная политика в рассматриваемых южно-европейских странах инициировалась соображениями трудоустройства.

Как показывает более детальное изучение, политика Испании и Италии в отношении трудовой иммиграции почти одинакова или, по крайней мере, подчиняется одинаковым моделям трудовой иммиграции. Она строится на сходных принципах, в частности, иностранные рабочие допускаются в страну только при наличии спроса внутреннего рынка труда и поэтому их приезд допускается лишь в случае, когда работодатель публикует сообщение о вакансии, которая осталась незаполненной.

- о Несмотря на некоторые различия, годовые квоты остаются основным инструментом системы регулирования легальной трудовой миграции. Однако эти квоты носят скорее запретительный характер, число принимаемых работников остается низким, административные требования громоздкими, поэтому растет нелегальная иммиграция. Иностранцы, не имеющие документов, используют возможности трудоустройства на основе неформальных и не декларируемых трудовых договоренностей, а в условиях периодического осуществления мер по регулированию готовы идти на риск и оставаться в незаконном нелегальном статусе до наступления очередной кампании.
- о Годовую квоту Испании, так называемый «contingente», дополняют «Régimen General» («Общий порядок» — прим. пер.) и недавно разработанный Каталог профессий с дефицитом рабочей силы (CODC). Оба документа не устанавливают предельных годовых цифр. В сущности, наличие годовой квоты заставляет направлять предложения вакантных должностей, поступающие от работодателей, в страны, с которыми Испания заключила двусторонние соглашения о приглашении на трудоустройство. В работе

такого механизма важна роль администраций обеих сторон, поэтому цифры годовой квоты, скорее, сокращаются по сравнению с суммарными цифрами всех разрешений на проезд для работы. Вместе с тем положения Общего порядка позволяют регулировать выдачу большей части легальных разрешений на трудоустройство. В этом случае работодатель становится основным действующим лицом в процессе найма на работу, и именно он направляет именное предложение на должность. В частности, после получения разрешения на наем работников (в соответствии с количеством вакантных специальностей, включенных в последний выпуск CODC, или с результатами исследований потребностей рынка труда) работодатель принимает на себя ответственность за правильность выбора иностранного работника. Важную посредническую роль здесь начинают играть ассоциации предпринимателей.

- о В Италии годовую квоту делят между общими квотами (отражающими потребность в различных специальностях в соответствии с итогами консультаций) и очень малыми привилегированными квотами (которые соответствуют числу иностранных работников из стран, с которыми Италия заключила двусторонние соглашения относительно найма работников). Процесс найма, кроме того, регулируется и работодателем, направляющим свой вызов (именной или обезличенный), при этом работник должен быть принят на работу за границей до своего прибытия в Италию.

Имея общее представление о трудовой иммиграционной политике, рассмотрим, как определяются потребности в иностранной рабочей силе. И здесь снова обнаруживаются аналогии состояния этой проблемы в обеих странах:

- Сохраняется ситуативный подход к способу определения объема потребности в иностранной рабочей силе, что, возможно, объясняется кратковременностью и внезапностью истории иммиграции. В действительности, вполне логично на первый взгляд, для расчетов объема потребностей в легальной миграции на будущие годы используется информация прошлых лет.
- Отдавая должное той важной роли, которую играют работодатели в административном процессе, для расчета объема потребностей в иностранной рабочей силе используются уведомления работодателей об их намерениях в отношении найма. Однако с экономической точки зрения эти сведения работодателей не соответствуют самой идее нехватки рабочей силы. Во-первых, отдельные фирмы и целые отрасли экономики обладают во многом различными возможностями прогнозировать стратегию найма вперед, на какой-то более или менее длительный расчетный период. У отраслей промышленности с большой текучестью рабочей силы и у малых фирм могут возникнуть трудности при планировании программы найма и увольнений на следующий год. Во-вторых, даже если мы примем данные по отраслям и по отдельным фирмам за истину, уведомления о намерениях работодателей в отношении найма могут скрывать некие предпринимательские стратегии (например, желание поддерживать наличие определенного объема дешевой рабочей силы для повышения конкурентоспособности отдельных производств с большими показателями трудозатрат) или намерение регулировать число иностранных работников, присутствующих в данный момент на данной территории в статусе нелегальных. Однако необходимо также признать, что мнение работодателей сохраняет свое значение для целей сравнения и контроля, поскольку правительство не всегда обоснованно проявляет уверенность в том, что объемы выданных годовых разрешений на въезд совпадают с объемами легальных контрактных соглашений к концу расчетного периода.
- Использование уведомлений работодателей об их намерениях в отношении найма еще более заметно в Италии. Здесь наблюдается недостаток официального понимания проблемы, и отсутствуют оперативные критерии требований рынка труда. На практике это превращается в процесс консультаций, в котором региональные правительства не делают попыток прогнозирования нехватки рабочей силы и не используют научно обоснованных приемов определения масштабов проблемы. Что касается уведомлений работодателей о намерениях на будущий год, то они полагаются всего лишь на мнение местных предпринимательских ассоциаций и представителей крупных фирм. На это указывают и хорошо обоснованные обследования мнений работодателей, например, данные опроса Excelsior.

- o Такое положение удовлетворительно только для определенных регионов, где высокая занятость трудоспособного населения может привести к повышению спроса на рабочую силу и, вероятно, создаст проблему ее нехватки. Однако оно неприемлемо для регионов Южной Италии, где уведомления работодателей об их намерениях по найму могут выглядеть двусмысленными в плане нехватки рабочей силы.
- o Кроме того, не существует официально признанных методов, позволяющих проводить дифференциацию по специальностям. Для современной итальянской действительности дефицит рабочей силы в основном можно отнести к категории нехватки по конкретным профессиям. В исследовании Excelsior проведен расчет по профессиям и по уровням квалификации, но эти данные не были использованы для официальных целей. Их просто включили в недавно составленный план на трехлетний период, 2007–2009 годы, однако указанный документ рассматривает проблему в общегосударственном масштабе и не делает выводов по регионам, отраслям экономики или по профессиям.
- В Испании изменения, введенные в 2004 году, повысили объективность замеров спроса на иностранную рабочую силу. Мы имеем в виду Каталог профессий с дефицитом рабочей силы (CODC). Этот инструмент реально используется с 2005 года, в его основу положена административная информация государственной Службы занятости (PES), где представлены региональные данные. Каталог выходит один раз в квартал и содержит результаты применения серии параметров-индикаторов, которые учитывают величину спроса и предложения по регионам в сочетании с данными последовательных консультаций. На местном уровне региональное бюро PES обсуждает первоначальные результаты с местными ассоциациями предпринимателей, представителями профессиональных союзов и регионального правительства. На уровне министерства местные предложения по CODC обсуждаются Трехсторонней комиссией по трудовой иммиграции, которая состоит из представителей основных профсоюзов и ассоциации предпринимателей и официальных лиц министерства. Созданный таким образом каталог публикуется, и им руководствуются при найме работодателями иностранных работников, а также используют в качестве справочника по определению годовой квоты.
- o Достоинство CODC состоит в том, что его результаты получены с помощью понятной методологии, применяемой по всей территории (одни и те же источники информации и набор параметров-индикаторов используются в масштабах всей страны в сочетании с консультациями, в которых участвуют социальные партнеры), и повторяются на регулярной основе.
- o Однако следует указать на три слабые пункта. Во-первых, CODC охватывает не все профессии. Например, высококвалифицированные работники могут оказаться недостаточно представленными, поскольку фирмы имеют тенденцию не регистрировать эту категорию вакансий, пользуясь для их заполнения услугами агентств по трудоустройству, не включенных в сеть PES. Кроме того, недооценен сектор оказания домашних услуг, поскольку не все семьи регистрируют имеющиеся вакансии, предпочитая пользоваться услугами частных специальных агентств. Во-вторых, необходимо помнить, что именно конкретный работодатель, в конечном счете, будет испытывать на себе нехватку рабочей силы, и ассоциации предпринимателей не всегда смогут учесть его нужды по конкретным профессиям и донести эту информацию до сведения трехсторонних комиссий. В-третьих, прилагаются большие административные усилия, направленные на составление списка незаполненных вакансий, который затем недостаточно полно используется на практике. Вместо того чтобы использовать каталог в качестве инструмента планирования миграции, им руководствуются лишь для упрощения процедуры найма на работу на общих основаниях.
- Демографические проблемы учитываются в общем политическом контексте Испании и Италии, поскольку соответствующие государственные статистические институты регулярно проводят перспективные оценки. Результаты прогнозов, выполненных Eurostat, так же доступны обеим странам для сравнительной оценки, как и прочим странам-членам ЕС. Однако ни в Италии, ни в Испании эти результаты никогда формально не использовались в процессе формирования иммиграционной политики. Вообще говоря, на данный

момент не существует какой-либо конкретной стратегии для отбора иммигрантов по их профессиональной квалификации, хотя в длительной перспективе такая стратегия станет весьма необходимой. Многие иностранные рабочие в Испании и Италии имеют квалификацию, намного превышающую ту, которая требуется на работе, получаемой ими сразу по приезду. Испания признает существование этой проблемы и намерена придать больше возможностей механизмам набора рабочей силы в странах, откуда прибывают работники. Параллельно Испания повышает мобильность рабочей силы внутри страны, после того как работник туда приехал. Ввиду старения населения все более важную роль в процессе планирования политики начинает играть фактор времени. В то время как решение проблемы нехватки рабочей силы мгновенно обеспечивает приток мигрантов, проведение прочих государственных контрмер (социальная политика, усиление участия в экономике страны своей рабочей силой, повышение рождаемости, политика в области образования для повышения производительности труда и т.д.) требует более длительного времени, позволяющего изменить динамику демографических показателей.

- В обеих странах эксперты по рынку труда и представители академической науки проводили специальные исследования. Большей частью эти исследования финансировали региональные правительства, однако при определении политики трудовой иммиграции их результаты формально не используются. Вообще говоря, эти исследования представляют интерес, поскольку обеспечивают альтернативные и статистически подтвержденные методологии, основанные на экономическом определении понятия нехватки рабочей силы. В частности, в каждой из рассматриваемых стран мы провели по одному исследованию, альтернативному официальным методам оценки потребностей рынка труда. На основании экономического толкования понятия нехватки рабочей силы и при использовании данных официальной демографической и трудовой статистики (то есть полученных от соответствующих государственных статистических институтов) были составлены разные сценарии, предполагающие различные допущения относительно трудовой занятости населения и доли рабочей силы в общей численности данной половозрастной группы. Результаты вполне соответствуют тенденциям, наблюдаемым в реальном процессе привлечения иностранных работников на протяжении нескольких последних лет, и, конечно, эти данные превышают официальные максимально допустимые годовые пределы. Упомянутые специальные исследования являются интересным примером того, каким образом прогнозы рынка труда могут достичь своего значительного логического завершения в плане нехватки трудовых ресурсов на среднюю перспективу (до 5 лет) и на более отдаленную перспективу (10 лет).
- o Однако в общем случае существуют значительные препятствия в деле получения точной перспективной оценки, которая способствовала бы среднесрочному и долгосрочному планированию политики, направленной на удовлетворение спроса на трудовые ресурсы. Эти препятствия частично связаны с проблемами самого феномена прогнозирования, который находится под влиянием сложных, подчас быстро меняющихся факторов, как экономических, так и политических, непредсказуемых на будущие годы. Точные перспективные оценки также трудно поддаются разделению на составные части, особенно если имеется необходимость разграничить требования по специальностям и профессиональной квалификации.
- o В то время как демографические перспективные оценки дают возможность составить четкую картину на следующие 40 лет, перспективные оценки надвигающихся разрывов в профессиональном уровне надежно охватывают период, в лучшем случае, до 15 лет. Более точные или дифференцированные перспективные оценки, вероятно, даже невозможны на столь длительный период времени.
- Ни одна из рассматриваемых стран не смогла включить в политическую повестку дня долгосрочные последствия применения иммиграционной политики. Политика трудовой иммиграции вместо планирования на длительный период времени была направлена на ограничение потока прибывающих. Проблемы будущего по-прежнему не получают конкретного и сосредоточенного внимания со стороны лиц, принимающих решения по иммиграционной политике, в первую очередь по вопросам интеграции вновь прибывших

в структуру страны и получению гражданства. Эти вопросы можно использовать в качестве параметров-индикаторов, подтверждающих или опровергающих тот факт, что принимающая страна движется в направлении принятия таких миграционных подходов, какие используются в Канаде или Австралии. В Италии и в Испании доступ к получению гражданства по-прежнему ограничен, а ответственность за осуществление интеграции в большинстве случаев остается децентрализованной и переадресованной на субнациональный правительственный уровень. И только сейчас начинают разрабатываться обстоятельные широкомасштабные программы, обеспеченные для этого финансовыми ресурсами.

Литература

Abella, M. (2005): "Policies and Best Practices for Management of Temporary Migration", United Nations Population Division, Department of Economic and Social Affairs, *UN/POP/MIG/SYMP/2006/03*, June 2007.

Boswell, Ch. And S., Stiller, T. Straubhaar (2004): "Forecasting Labour and Skills Shortages: How Can Projections Better Inform Labour Migration Policies?", HWWA, paper prepared for the European Commission, DG Employment.

Bruni, M. (2007): "Emilia — Romagna. Fabbisogno occupazionale e saldi migratori: scenari previsivi al 2013", Region of Emilia Romagna-University of Modena, March 2007.

Cornelius, W. A. and T. Tsuda, P. L. Martin, J. F. Hollifield (eds.) (2004): *Controlling Immigration: A Global Perspective*, Standord University Press.

Lutz, W. and S. Scherbov (2007): "The Contribution of Migration to Europe's Demographic Future: Projections for the EU-25 to 2050", International Institute for Applied Systems Analysis, *Interim Report*, September 2007.

Mañé, F. and J. Oliver-Alonso (2002): "Projecting labour market developments in Spain through 2010: from massive unemployment to skill gaps and labour shortages?", in M. Neugart and K. Schömann (eds.), *Forecasting Labour Markets in OECD Countries: Measuring and Tackling Mismatches*, Edward Elgar, London.

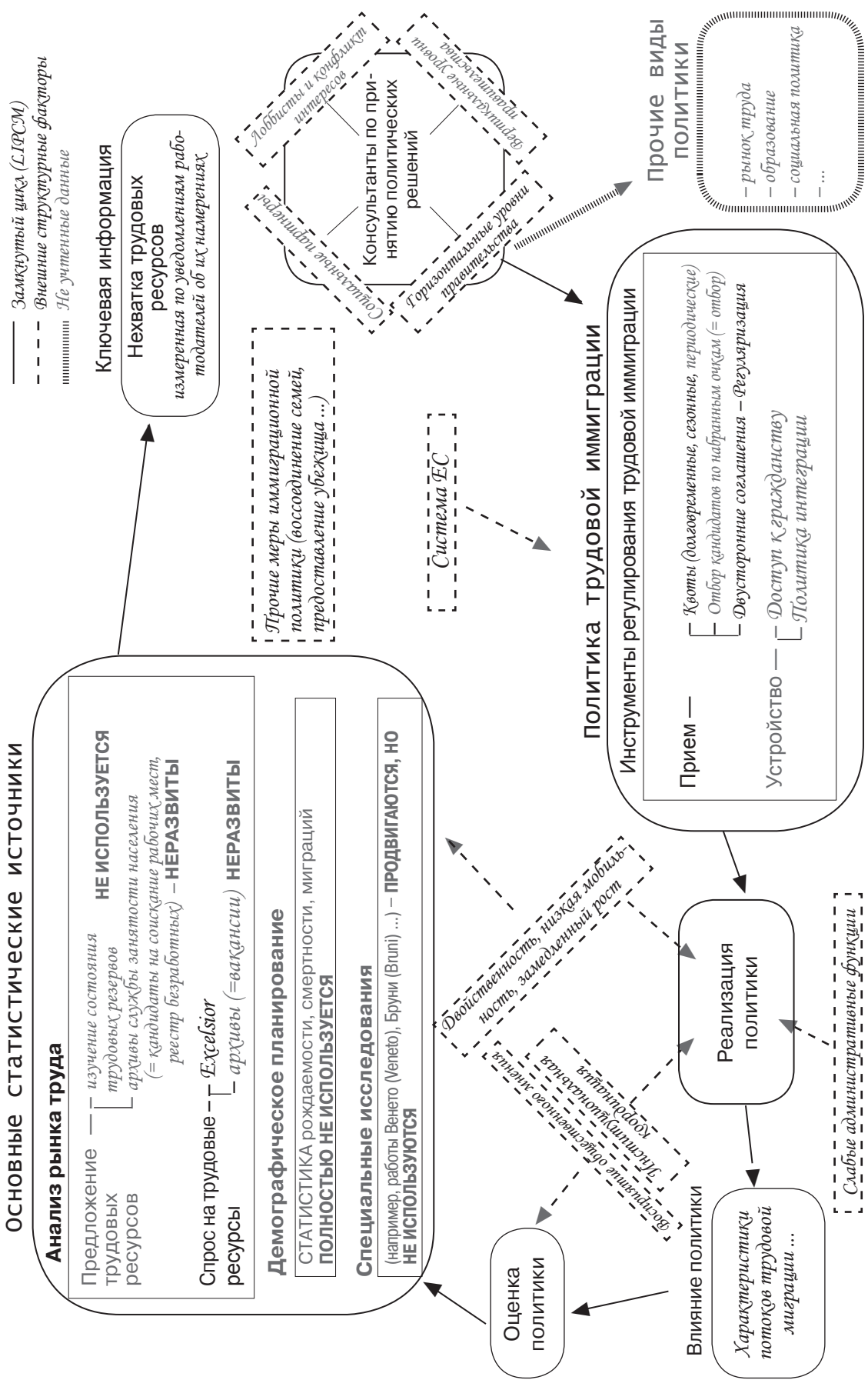
Munz, R. (2007): "Migration, Labour Markets and Integration of Migrants in Western Europe", HWWA Policy Paper.

Niessen, J., Y., Schibel and C. Thompson (eds.) (2005): *Immigration as a Labour Market Strategy — European and North American Perspectives*, Migration Policy Group.

Oliver, J. (ed.) (2006): *España 2020: un mestizaje ineludible*, Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya, Con(Textos)A, Vol. 3.

OECD (2006, 2007): *International Migration Outlook*, Organisation.

Замкнутый цикл управления политикой трудовой иммиграции (LIRSM): Италия



3. Обзор положения в Италии

1. Вступление

В течение последних лет Италия перешла из категории страны эмиграции в категорию страны иммиграции. Считается, что иммиграционная политика Италии находится под давлением идеи трудоустройства, однако ее сущность ориентирована на «аварийное управление». По сути своей она отдает предпочтение допуску в страну рабочих-мигрантов (по системе годовых квот, двусторонних соглашений со странами, направляющими своих работников, и через репатриацию), скорее преследуя краткосрочные цели при регулировании

В течение последних лет Италия перешла из категории страны эмиграции в категорию страны иммиграции.

притока мигрантов. В результате она в основном привлекала работников для выполнения не требующих квалификации работ, характеризующихся низкой производительностью, то есть к тем работам, которые не интересовали собственных рабочих. Однако интересно то, что, несмотря на последовательно проводимую программу регулирова-

ния и усиление пограничного контроля, Италия показала, что она не способна управлять массивными потоками нелегальной миграции. Лишь в относительно недавнее время политические дебаты перешли к рассмотрению долгосрочных аспектов иммиграции, таких как интеграция и получение гражданства. Но она все еще оказалась неспособной превратить это повышенное внимание в действенный долгосрочный подход к проблеме планирования миграционных потоков. Как мы увидим позже в разделе, посвященном Испании, многие из этих черт присущи и для испанской действительности.

Миграционная политика все еще построена на краткосрочном подходе, она концентрирует внимание на пограничном контроле, а не на прогнозировании потребностей в трудовых ресурсах.

Ниже в общих чертах описано, как система иммиграционного планирования оказалась ориентированной на краткосрочную перспективу. С одной стороны, существует понимание зависимости числа рабочих-мигрантов от наличия незаполненных рабочих вакансий, особенно в определенных отраслях экономики и по некоторым специальностям. С другой стороны, статистическая основа для дальнейших действий остается недоразвитой для того, чтобы допустить проведение глубокой и адекватной оценки потребностей рынка труда на длительную перспективу.

Во-первых, итальянские органы по регистрации вакансий рассматриваются иммиграционными властями Италии как ненадежный источник информации. По нашей оценке, информационная система вакансий находится в недоразвитом состоянии. Во-вторых, результаты опроса работодателей Excelsior являют собой хорошо развитую информационную систему с точки зрения уведомлений работодателей об их намерениях в отношении найма. Ценность и полезность материалов Excelsior для итальянской ситуации широко признаются; кроме того, считают, что эта информационная система может быть потенциально использована и другими странами. К числу ее достоинств мы относим ее мощную методологию, которая основана на емкой и динамичной статистической выборке, а также на применении широко охватывающей анкеты, выявляющей уведомления работодателей и требования со стороны привлекаемой рабочей силы. Указанная система позволяет разделить уведомления работодателей об их намерениях по найму иностранных работников от их намерений в отношении работников-итальянцев. Вместе с тем этот метод опроса работодателей обладает отдельными недостатками. Например, несмотря на некоторые основания считать, что этой системой трудно охватить отдельные специальности, еще более сложно с ее помощью отделить факторы предпринимательской стратегии от реальных трудностей найма (при нехватке трудовых резервов), поскольку результаты опроса и объемы предложения рабочей силы не коррелируют между собой. Поэтому в целом система может переоценить потребности в (иностранной) рабочей силе.

В-третьих, информационная система для определения потребностей по специальностям находится еще в процессе становления. Так, например, прогнозы, выполняемые Институтом по развитию профессиональной подготовки (ISFOL), не могут быть использованы для целей планирования трудовой миграции, поскольку в заключительном разделе прогнозов перспективные демографические оценки приведены в весьма сжатом виде. Впрочем, кажется, что демографические тревоги и влияние иммиграции на работоспособность системы социального обеспечения в будущем по состоянию на сегодняшний день не полностью учтены в контексте планирования трудовой миграции.

В конечном счете, при взгляде на то, каким образом управляют политикой трудовой иммиграции и как ее проводят в жизнь, возникают дальнейшие соображения. Для этого следует рассмотреть как нужды рынка труда, так и политические интересы. С одной стороны, запросы местной рабочей силы признаются, так как квоты ежегодно распределяются тем или иным способом по регионам в соответствии с их ожидаемыми нуждами в трудовых ресурсах. С другой стороны, двусторонние соглашения с несколькими странами, направляющими работников, предусматривают привилегированные квоты, которые устанавливаются на основании содействия со стороны этих стран при возврате работников на родину и при ужесточении полицейского контроля над незаконной иммиграцией. И эти квоты были политически ориентированными и чрезмерно запретительными. Более того, на стадии применения таких инструментов административные процедуры оказались излишне длительными и непрозрачными. При этих условиях было использование регулирования, преследующее цель сократить растущую численность иммигрантов без документов, широко занятых в сфере неформальной экономической деятельности. В терминах институциональной структуры, функция принятия решения принадлежит уровню министерства, а на практике мнение региональных властей и социальных партнеров при определении годовых квот мало кого интересует.

Кроме того, итальянское правительство подготавливает трехлетний план миграции. В то время как этот план провозглашает идею о широком вовлечении, многое зависит от исхода последующих политических дебатов. Например, большое число интересных аспектов (а именно, разрешение на поиски работы, большее внимание к интеграционным инициативам и т.д.), охватываемых последним документом (2007–2009 гг.) в данный момент находится под вопросом по причине политического кризиса в стране и приближающихся выборов.

2. Тенденции в итальянской статистике по вопросу о числе зарегистрированных вакансий

Считается, что политика трудовой иммиграции Италии отвечает потребностям рынка труда. Таким образом, мы могли бы ожидать, что первым источником информации, необходимой для определения спроса на иностранную рабочую силу, будут сведения о незаполненных вакансиях, собранные общенациональной системой службы занятости. Однако информационная система Италии о наличии вакансий рабочих мест далеко не адекватна. В этом смысле настоящий раздел данной работы посвящен анализу и обсуждению проблемы, почему информация об имеющихся вакансиях в том виде, в каком она зарегистрирована в системе Европейских центров, не используется для выявления случаев нехватки рабочей силы. Ответ на этот вопрос мог бы объяснить, почему другие источники информации используются для определения потребностей в иностранной рабочей силе (например, система Excelsior, см. далее)

Система общественной информации Италии о числе рабочих вакансий неспособна определить потребность в иностранной рабочей силе.

Недавние крупные изменения в законодательстве Италии по рынкам труда подразумевали посредническую роль служб занятости, а также информационных систем по трудовым ресурсам. В частности, система Центров занятости подверглась коренным реформам в конце 1990-х и в начале 2000-х годов. Эти реформы проводились в ответ на рекомендации, разработанные в недрах программы Европейской стратегии занятости.

Учитывая то обстоятельство, что эти изменения были введены совсем недавно (а некоторые из них все еще продолжают находиться в стадии внедрения), информационная система о количестве вакансий рабочих мест до сих пор не пригодна для выявления случаев нехватки рабочей силы в Италии.

В частности, Borsa Continua Nazionale del Lavoro (BCNL, или Постоянно действующая Государственная биржа труда)¹³ является главным источником информации о вакансиях

Постоянно действующая Государственная биржа труда должна быть главным источником информации о вакансиях, однако ее создание проходит медленно, поэтому оценить сведения о вакансиях на основе ее архивов остается трудной задачей.

рабочих мест, и она считается специальным продуктом информационных технологий (т.е. программное обеспечение Netlabor). Однако ее создание проходит медленно, поэтому оценка количества вакантных рабочих мест на основе ее архивов все еще является сложной задачей. (См. Приложение А.3а.)

Причины того, что эта общенациональная система все еще не работает в полную силу,

закключаются в отсутствии координации между всеми посредниками рынка труда и в неравномерности институциональных возможностей и местных особенностей между различными регионами. Вместе с децентрализацией предоставления услуг по трудоустройству и с увеличением числа посредников регионам передали ответственность за развитие местных систем по трудоустройству, при этом господствует неоднородность подходов в различных регионах. Некоторые регионы обладают более зрелыми информационными системами, и они могут предоставить более надежные сведения по вакансиям, чем другие. Венето представляет собой уникальный случай, поскольку он мог отредактировать и выстроить базу данных, составленную на основе административных архивов. (См. Приложение А.3б.)

Кроме того, существуют еще и организационные проблемы, связанные с отставанием регистрации поступающих данных особенно потому, что многие местные службы занятости до сих пор используют документацию на бумажном носителе, вместо того чтобы внедрять компьютеризированные системы и еще потому, что некоторые детали информации отсутствуют или были неверно кодифицированы. Таким образом, административные архивы страдают информационными лакунами различной природы и не пригодны для оценки действительной обстановки на рынке труда (и для выявления незаполненных вакансий).

Несмотря на принятие нового определения зарегистрированной безработицы, в современной информации, как кажется, по-прежнему переоценивается уровень реальной безработицы, об этом свидетельствуют значительные различия между зарегистрированной безработицей и уровнем безработицы, определенным по данным Отчета об исследовании трудовых ресурсов Италии (проведенном Итальянским институтом статистики, ISTAT). (См. Приложение А.4.)

В зарегистрированном уровне безработицы по-прежнему переоценивается реальная безработица, что видно из оценки, проведенной по данным Отчета об исследовании трудовых ресурсов Италии ...

Указанное различие можно объяснить тем фактом, что побудительные мотивы, которые иногда заставляют рабочих регистрироваться в базе PES, бывают далеки от истинных причин попыток найти работу. Эти мотивы могут быть объяснены желанием пройти регистрацию в качестве безработного, для того чтобы получить некую выгоду (например, доступ к социальному жилью, субсидию при оплате за жилье и т. д.).

В целом, необходимо отметить, что Центры по трудоустройству используются итальянскими рабочими и работодателями весьма ограниченно. Как сообщается в исследовании ISFOL (2007 г.), большая часть рабочих, особенно вновь прибывшие, в поисках работы полагаются на неформальные каналы или сеть: один из трех приезжих использует друзей, родственников или прошлые контакты. Центры по трудоустройству представляют лишь незначительную долю (6%), сводя работодателя, ищущего работника и работника, ищущего работу. Среди тех, кто только что прибыл, число получивших работу через Центр по трудоустройству редко превышает пять процентов, а на самом деле эта цифра значительно ниже. Как рабочие в поисках работы, так и работодатели предпочитают использовать неформальные каналы и сеть семьи, друзей и недавно нанятых работников. В то же самое время Центры по трудоустройству сталкиваются с трудностями в предоставлении свежей и полной информации и в оценке навыков и квалификации своих подопечных. (См. Chaloff, 2005. С. 16).

¹³ www.borsalavoro.it

Иными словами, задачи, требующие решения до того, как можно будет полагаться на местные административные сведения об имеющихся вакансиях, следующие (см. работы Trivellato, 2006a; Pirrone и Sestito, 2006):

– по цифрам занятости: частичный охват (ограниченный только одной категорией, а именно, частными служащими) и сбор данных с упором на количественные характеристики потоков, в то время как информация о вакансиях минимальна;

– по цифрам безработицы: данные, получаемые от итальянских местных Центров занятости о зарегистрированных безработных по-прежнему недостаточно надежны. Все еще существует большое расхождение между числом безработных, зарегистрированных в Центрах занятости, и числом безработных, определенным по системе статистики труда при ISTAT;

– в дополнение к большому числу расхождений данных по регионам Италии, наблюдается еще значительное разнообразие в способах регистрации в различных Центрах занятости.

Все эти элементы отрицательно воздействуют на качество, полноту и своевременность каждой из региональных баз данных. Для устранения этих недостатков необходимо преодолеть несколько барьеров. Во-первых, действующая в настоящее время «федеральная» система управления службами обеспечения занятости должна быть осовременена, для того

Главные вопросы, которые нужно решать прежде, чем полагаться на местные административные сведения о количестве вакансий: частичность охвата и неполнота базы данных в сочетании со слабостью роли общественных служб по трудоустройству в деле сведения работника и работодателя, а также глубокие различия ситуации в разных регионах.

При планировании миграции ввод данных рынка труда с информацией о будущей занятости, мобильности рабочей силы и числе безработных осуществляется на основе официальной статистики ISTAT. Эта статистика поступает туда после проведенных обследований состояния рабочей силы.

чтобы быть в состоянии образовать глубокую и полную, действующую в масштабе всей страны информационную систему. Во-вторых, преобладание некоторых привычных шаблонов мышления и поведения, а также несколько нормативных барьеров должно быть ликвидировано с целью повышения эффективности управления информацией и координации всех заинтересованных сторон.

И в-третьих, следует изыскивать новые финансовые ресурсы (например, многие регионы зависят от фондов Европейского Союза, поступающих из Европейского фонда социального развития). Еще больше усилий нужно направлять на мониторинг и обновление реестров Центров занятости, особенно в тех ситуациях, когда неформальные контакты и социальные сети составляют главный канал поиска вакансий работником. В подобных ситуациях повышение стимулов может сильнее мотивировать агентов использовать официальную систему регистрации, и существуют силы внутри рынка труда, которые заинтересованы в быстром сведении вместе обоих участников рынка (например, соискатели рабочих мест, не требующих высокой квалификации, занимают и освобождают их в более короткие сроки). Также должны быть предусмотрены специальные обследования динамики рынка труда.

Несколько замечаний к настоящему разделу

Как изложено в выше приведенных разделах, существует широкий диапазон факторов, которые мешают итальянским органам регистрации занятости определять уровень нехватки рабочей силы. Этот источник информации считается недостаточно развитым, и по этой причине не используется итальянскими властями для решения задач по планированию миграции (см. последний раздел). Разрозненная информация о вакансиях рабочих мест не обеспечивает получение надежных сведений о составе и будущих изменениях местных трудовых ресурсов.

Поэтому информация рынка труда о будущих изменениях в показателях занятости, о мобильности рабочей силы и уровне безработицы, используемая при планировании миграционного процесса, поступает из официальной статистики ISTAT, которая складывается из данных, полученных в результате обследований состояния рабочей силы. Именно эти данные использует министерство финансов для определения будущих макроэкономических показателей рынка труда.

Итальянский институт статистики (ISTAT) не собирает информацию, полезную для выявления дефицита рабочей силы и тем самым необходимую для программирования миграции. Конечно, готовящееся к изданию законоположение ЕС требует официальной статистики о вакансиях рабочих мест. Италия обязана представить в Евростат стандартизированную информацию об имеющихся вакансиях для обеспечения на уровне ЕС мониторинга выполнения «Лиссабонских целей» (в частности, указанная информация необходима для оценки продвижения в деле выполнения положений Директивы № 10 по Европейской стратегии занятости). В соответствии с этим ISTAT в настоящее время готовит обследование «Вакансии рабочих мест и рабочее время» (VELA) для сбора статистики вакансий по большому количеству предприятий, имеющих хотя бы одного наемного работника. Информация VELA считается конфиденциальной (она не предназначена для широкого круга), поскольку работа все еще находится в стадии эксперимента, цель которого состоит в проверке того, удовлетворяет ли методология, примененная исследователями, требования Евростата к предоставляемым данным. Однако руководство ISTAT сообщило, что подобное обследование не предназначается для использования при программировании политики миграции. Оно было задумано только как ответ на указанные юридические обязательства; по этой причине его считают непригодным для проведения оценки нехватки трудовых ресурсов¹⁴.

К числу основных элементов, необходимых для развития надежной информационной системы о состоянии трудовых ресурсов на основе местных данных, отражающей истинную картину динамики рынка труда в масштабе страны, относятся: решение вопроса о необходимом типе информации; создание соответствующих форм и математических программ; создание технических и организационных мощностей; организация центрального органа для координации сбора данных и проведения их оценки

Тем не менее мы можем ожидать, что уровень итальянской информации о наличии зарегистрированных вакансий постепенно поднимется до должной высоты. Некоторые элементы, которые для этого необходимо рассмотреть, будут перечислены.

Итальянский случай интересен тем, что дает возможность проследить, насколько важно использовать преимущества того факта, что большая часть объема статистических баз данных и инструментов находится на первичной стадии развития, которая не позволяет судить о том, что они созданы в комплексном и понятном виде. Это обстоятельство будет решающим для достижения координированной информационной системы по вакансиям, данные которой будут достаточно надежными для целей проведения оценки состояния рынка труда.

В подобной системе четко соединяются как информация о наличии предложений рабочих мест (спрос), так и данные о количестве заявлений о приеме на работу от соискателей (предложение). Кроме того, эта система, координируя всю информацию на общегосударственном уровне, должна признать существование местных особенностей некоторых рынков труда. Необходимо объединить подробную информацию о местных рынках с полной и глубокой картиной на общегосударственном уровне для того, чтобы разработать надлежащую политику и рекомендации. Что касается регионов и провинций, то им должно быть разрешено приспособить эту политику и рекомендации к местным особенностям.

В частности, это требует прогнозирования использования подобных информационных систем и их соответствующего определения. Важным элементом работоспособности системы является условие ее непрерывного обновления, и в этом смысле компьютеризация административных функций является очевидным преимуществом и основным шагом вперед.

В части оперативного совершенствования Тривеллато (Trivellato) (2006a, 2006b) дает несколько предложений по созданию полнокровной и ценной информационной системы. По его мнению, следует решить следующие проблемы: еще на ранних стадиях работы необходимо предвидеть всевозможные запросы, а затем для их выполнения соответственно разработать программное обеспечение, административные формы и т.д. После этого необходимо выдать статистическую информацию о точных потребностях, для чего нужны соответствующие технические и организационные структуры. И только после этого информация о потребностях может быть распространена между всеми заинтересованными сторонами.

¹⁴ Цитата из интервью официального представителя ISTAT, ответственного за развитие обследований VELA.

Еще один ключевой элемент состоит в усилении методов сбора, координации и последующей оценки информации на центральном уровне. В этом случае процесс обновления и перекрестной проверки административных данных о наличии вакансий и подбор пар предложение/спрос может быть ускорен, если будет координация с другими источниками административной информации, такими как INAIL (Государственный институт страхования от производственных несчастных случаев), INPS (Государственный институт социальной безопасности) и налоговые органы. Например, это ускорило бы работу по исправлению недостатков прошлых лет.

Некоторую наглядную информацию можно получить из другого типа исследований проблемы вакансий, например из исследования, выполненного ISFOL на основании рекламы вакансий в средствах массовой информации. При этом необходимо отметить, что такое исследование, построенное на периодическом сборе и классификации рекламы вакансий, является частичным отражением сути рынка труда. Отдельные секторы экономики и типы фирм обладают большими ресурсами для инвестиции кампаний в средствах массовой информации. Кроме того, трудно и даже невозможно контролировать, какие из этих вакансий подлежат заполнению¹⁵.

В заключение надо отметить, что для целей планирования миграции, определение объема спроса через количество незаполненных вакансий, без сомнения, является важным элементом. Оно необходимо для корректировки количества и уровня профессиональной подготовки работников в составе прибывающих потоков в соответствии с требованиями конкретных отраслей экономики или по специальностям, для которых исследуются проблемы нехватки рабочей силы. Однако в Италии до сих пор не создана широкая и полная информационная система с данными по вакансиям, которая имеет решающее значение при проведении объективной оценки динамики рынка труда, и местных точек его напряженности. Описанные выше недостатки существующих баз данных и потенциальных возможностей итальянских Центров занятости объясняют, почему опрос работодателей Excelsior (см. следующий раздел) превратился в основное средство определения масштабов нехватки рабочей силы в Италии. Более того, обследования по специальностям, выполненные силами ISTAT и ISFOL (см. Пункт 1.4), также могли бы предоставить некоторую информацию, которая может оказаться полезной при планировании процесса миграции, особенно для того случая, когда планирование будет двигаться в сторону избирательного подхода к учету профессиональных навыков будущих работников-мигрантов.

3. Опросы работодателей: Информационная система Excelsior

Вступление

Опросы работодателей и отчеты о них представляют собой еще один потенциальный способ определить масштаб нехватки трудовых ресурсов на рынке труда. Итальянская информационная система Excelsior находится именно в этой категории. Настоящий раздел работы ознакомит читателя с этой практикой, включая методологию сбора данных и их критической оценки.

Информационная система Excelsior используется Unioncamere (Союзом торговых палат Италии) по соглашению с Министерством труда и социальной защиты, а также в сотрудничестве с ЕС (а именно, с Европейским социальным фондом). Полный бюджет системы составляет приблизительно 1,8 млн. евро. Этот обзор хозяйственной деятельности начат в 1997 году и с тех пор повторяется ежегодно. По прошествии десятилетия этот обзор о деловых намерениях по найму остается постоянным источником информации о состоянии и тенденциях развития рынка труда Италии. Работодателей запрашивают об их намерениях по найму на следующий год по профессиям. Данные системы Excelsior включаются в официальную статистику, ежегодно публикуемую в объеме Государственной статистической системы Италии (SISTAN).

Информационная система Excelsior представляет собой опросы работодателей, ежегодно выполняемые Итальянским союзом торговых палат.

¹⁵ Более подробную информацию об указанной инициативе можно найти на сайте < www.isfol.it: www.isfol.it >

Ежегодные опросы Excelsior основаны на мнении более чем 100 тысяч статистически выбранных респондентов или частных предприятий (из множества, составляющего более 1,25 млн. официально зарегистрированных и действующих фирм) разбросанных по всей территории страны. Полученная информация содержит подробные сведения, сообщенные представителями итальянских предприятий и позволяющие установить тенденции рынка труда, а также связанные с ними структурные изменения в контексте появляющихся профессий и требований к уровню подготовки. Опросы охватывают почти все экономические типы предприятий частного сектора¹⁶ и предприятия всех размеров. Что касается территориального распределения, то данные рассредоточены по вертикали до уровня провинции. Путем обработки результатов опроса получают базу для разработки прогнозов относительно потока работников, подлежащих найму или увольнению. Кроме того, появляется возможность выявить наиболее потребные профессии и их наиболее существенные характеристики. Что еще более важно, опрос представляет информацию, позволяющую численно определить масштаб потребности итальянских фирм в труде иностранных работников. В частности, результаты опроса демонстрируют потребность в итальянских работниках и в иностранных работниках-мигрантах с разбивкой по специальности, возрасту, уровню образования, требуемому опыту предыдущей работы, фиксируют наличие или отсутствие сложностей при поиске работников определенных специальностей, необходимость повышения их квалификации и т.д.

Ежегодные опросы Excelsior основаны на мнении более чем 100 тысяч статистически выбранных респондентов или частных предприятий, расположенных по стране. Полученная информация содержит подробные данные, сообщенные представителями итальянских предприятий, которые позволяют установить происхождение потоков нанятых или уволенных работников, а также выделить профессии, пользующиеся наибольшим спросом.

Методология (редакция 2007 г.)

Как говорилось выше, выборка представляет собой приблизительно 100 000 частных фирм разных размеров, работающих в различных секторах экономики и расположенных по всей территории Италии. Генеральной совокупностью фирм, принятых в качестве базиса для составления выборки, являются все фирмы, работающие в текущем году и зарегистрированные в Торговой палате Италии. К числу учтенных фирм относятся такие, в штате которых имеется хотя бы один наемный работник (индивидуальные предприниматели исключены)¹⁷. Система Excelsior полагается на выборку фирм с числом работников до 50 и на генеральную совокупность фирм с числом работников, превышающим 50 человек:

– Для фирм с числом работников до 50 система Excelsior использует типичную произвольную выборку, которая приводит к большей репрезентативности. Результирующая выборка учитывает особенности развития экономики Италии. (См. ниже.)

– Для фирм с числом работников более 50 используется вся генеральная совокупность. Причина указанных действий двояка. Во-первых, из-за большого разброса характеристик в пределах рассматриваемой категории фирм и при процедурах, введенных путем дедукции, результаты становятся тенденциозными; во-вторых, в предыдущих редакциях доля фирм этой категории, не сообщивших сведения, была высока.

В этом смысле для первой группы фирм расчленение на группы учитывает несколько переменных, делая выборку достаточно представительной для итальянской действительности, в частности:

Для фирм с числом работников до 50 использована типичная произвольная выборка; для более крупных фирм – вся генеральная совокупность.

¹⁶ Государственный сектор (правительство, здравоохранение и образование) исключается. Однако некоторые виды профессиональной деятельности, зарегистрированные в отраслевых базах данных (например, юридические конторы), включаются, если в них трудится, по крайней мере, один работник. Сельскохозяйственный сектор также включен в оценку, хотя и по данным другого опроса, в котором учтена специфика указанного сектора.

¹⁷ Для контроля выполнения указанных требований проводится перекрестная проверка соответствия последнего имеющегося издания Реестра организаций (т.е. 31.12.2004 г.) и данных других официальных отчетов, имеющихся в Государственной статистической системе Италии (SISTAN), например, INPS (Государственного института социальной безопасности), INAIL (Государственного института страхования от производственных несчастных случаев), а также данных налоговых органов.

- 43 сектора экономики;
- два типа фирм с градацией по количеству работников: (1–9 и 10–49 служащих);
- 103 провинции.

Для обеспечения достаточной репрезентативности выборки во времени, разделение на группы ежегодно корректируется в соответствии с изменениями, происходящими в экономической структуре и географическом распределении фирм. С этой целью создается динамическая матрица выборки.

Конечную репрезентативность выборки обеспечивают такие критерии, как характеристики секторов экономики, типы фирм и их размер, а также географическое положение. Репрезентативность гарантируется и наличием динамической матрицы, которая дает возможность проводить ежегодную корректировку веса выборки.

Экономическая деятельность по каждой провинции классифицируется по двум критериям:

- Обеспечивается контакт с минимальным количеством агентов, принадлежащих к данному виду экономической деятельности. Виды экономической деятельности, оказавшиеся ниже указанного порогового значения, исключаются из местной выборки.

- Охватывается минимальное количество работников по специальностям (определяемое по числу работников, занятых в рассматриваемом виде экономической деятельности).

Поэтому для каждой провинции Unionsamere ежегодно корректирует вес выборки в соответствии с экономическими параметрами на местном уровне. Такой подход приводит к достижению более значительных результатов потому, что он учитывает не только ежегодные изменения указанных параметров, но и большое разнообразие экономических и профессиональных параметров по всем провинциям Италии. После завершения расчленения на группы каждую из них представляют в количественной форме, для того чтобы затем можно было получить информацию по обоим решениям фирмы: относительно найма и о количестве предполагаемых нанимаемых. Размер выборки принимается таким, чтобы он обеспечивал 95-процентный доверительный уровень и 10-процентную стандартную ошибку. Состав выборки подбирается так, чтобы в каждой провинции были охвачены как минимум 27 секторов экономики. Затем произвольно отбирают каждую индивидуальную выборку.

В процессе опроса представителям фирм задают вопрос и об их намерении нанять иностранных работников. Работодатели различают сезонных и «несезонных» работников; фирмы в заявках включают требование о квалификации и других характеристиках.

Анкета оказалась длинной и подробной. Она разбита на 6 разделов (всего 28 вопросов), выясняющих информацию о предполагаемых наймах. Для фирм, планирующих наем новых работников, включены вопросы о каналах, которые они хотят использовать для поисков кандидатов, и о типе контрактных соглашений, которые они намерены заключать с новыми работниками. Включены вопросы о требуемом профессиональном уровне работника и предполагаемых вакансиях. Среди прочего

имеется несколько общих вопросов о производственных показателях фирмы за прошедший год (например, о количестве работников, обороте, выпуске новой продукции или предоставлении новых услуг). Для фирм, не планирующих нового найма, имеются вопросы о причинах этого.

Начиная с 2000 года фирмам задают вопросы об их намерениях относительно найма иностранцев для заполнения заявленных вакансий. Работодатели сообщают о намерении нанять иностранных работников с разделением на категории: сезонный или «несезонный» работник; появляются вопросы о требуемом профессиональном уровне и о других качествах, которыми должен обладать кандидат. Например, фирмы оговаривают условие о том, должен ли нанимаемый иностранный работник иметь соответствующий опыт работы. В этом случае работодатели должны высказать пожелание обеспечить вновь нанятых работников профессиональной подготовкой в системе фирмы. Однако в анкете не оговаривается, должны ли иностранные работники быть нанятыми за границей или среди тех, которые уже живут в Италии.

На стадии сбора данных, бригада статистиков Excelsior использует различные способы для двух подразделов выборки. Во-первых, для фирм, в которых занято менее 250 работников¹⁸, опросы проводятся по телефону по методике С.А.Т.И. (Компьютеризованный

¹⁸ Система Excelsior признает, что во многих случаях фирмы, имеющие от 50 до 90 работников, не всегда доступны для опроса. Сходные проблемы, как сообщается, возникают в фирмах, где работает более 100 служащих. Поэтому в тех случаях, когда не удается установить контакт с фирмой, Excelsior устанавливает основные переменные по данным, полученным в результате опроса, проводимого другими фирмами.

телефонный опрос). Это относится приблизительно к 95 фирмам и требует не менее 300 опрашиваемых. Во-вторых, фирмы, где занято более 250 работников опрос проводят при непосредственном контакте. Это относится приблизительно к 4000 фирмам, а для проведения опроса требуется около 120 человек. Сведения собираются в течение нескольких месяцев. По данным последнего издания, опрос продолжался с января по апрель. Затем собранные данные обрабатывали силами Исследовательского центра при Unioncamere. Бригада исследователей состоит приблизительно из 30 человек. **В процессе обработки данных** технология оценки или ее методы не подвергались усовершенствованию; это контрастирует с предыдущими результатами, когда обрабатывались реальные данные (см. ниже).

Аналитические результаты на общегосударственном уровне публикуются ежегодно. Кроме того, базы данных с итогом года на всех уровнях совокупности (провинциальном, региональном или общегосударственном) остаются легко доступными в режиме онлайн. Классификация по регионам, секторам экономики, профессиям и уровню образования проводится по официально принятым стандартным системам. Например:

– пришлось приложить немало усилий для принятия классификации по профессиям в соответствии с системой ISTAT 2001 и системой ISCO-88; и

– классификация секторов экономики основана на системе NACE, которая является Классификацией экономической деятельности в Европейском Сообществе; а классификация провинций дана в соответствии с рубрикацией географических зон NUTS3.

В действительности качественная и количественная информация, содержащаяся в базах данных, широко используется в научных кругах, а также итальянскими региональными и местными административными органами и политиками повсеместно, включая процесс планирования миграции (см. раздел 1.7). Система опросов Excelsior обеспечивает конкретную поддержку для оценки реальных нужд предприятий. В частности, она вносит свой вклад в облегчение процесса подбора пар «предложение/спрос» рабочей силы, а также в формулирование политики в отношении образования и профессиональной подготовки.

Для целей настоящей работы мы считаем интересным напомнить некоторые методологические корректировки, которые были введены в систему опросов Excelsior в течение последних лет. Во-первых, в начальной стадии фирмы запрашивали об их планах на двухлетний период, однако, учитывая трудности при выполнении этого пожелания малыми фирмами, им задают вопросы, касающиеся планов только на следующий год.

Во-вторых, период сбора данных и его календарное расписание также претерпели изменения с учетом распределения деловой загрузки по году, в итоге повысилась репрезентативность полученных данных. Информацию в настоящее время собирают в первом квартале года. Это должно облегчить работодателям ответы на вопрос о намерениях относительно найма именно в этот период года. К этому времени годовая программа фирмы уже определена, и, возможно, некоторые приглашения уже приняты. Действительно, чем ближе стоит дата сбора информации к дате готовности данных, тем более точной окажется полученная информация о намерениях по найму на вакансии по конкретным профессиям, которые характеризуются большой непостоянностью во времени и не поддаются систематическому отслеживанию в хозяйственных информационных системах.

В-третьих, анкету подвергли модернизации, чтобы она могла вместить больший объем подробной информации об уровнях профессиональной подготовки и о специальностях, а также о мотивации решения работодателя о найме (или об отказе от найма) работника. Как говорилось выше, программа Excelsior в 2004 году приняла стандартную классификацию по группам специальностей и по секторам экономики, что позволяет сравнивать с официальными данными количество зарегистрированных случаев приема на работу и оценивать качество прогнозирования на предстоящий год. Перечисленные изменения должны повысить точность собранной информации о новых трудовых соглашениях и специализации нанятых работников. Как говорится в последнем отчете по применению системы Excelsior, окончательная цель состоит в получении более точных цифр по нуждам работодателей. Это позволит разработать рекомендации по применению политики.

И последнее, но не менее важное соображение, мы должны вспомнить еще одно нововведение, предложенное в последнем издании. Бригада специалистов из Unioncamere разработала

Методические корректировки системы Excelsior, осуществляемые в течение нескольких лет, повысили точность собранной информации.

прогноз на общие квоты поступлений на работу и на потребности в рабочей силе по профессиям на период 2007–2010 годы. В прогнозе отмечено, что время, отведенное для выполнения задач, поставленных программой ЕС в виде протокола «Лиссабонские цели», подходит к концу. Поэтому задача сегодняшнего дня заключается в выдаче надежной информации об эволюции потребности в трудовых ресурсах с целью разработки политики повышения образования и профессиональной подготовки, соответствующей требованиям работодателей.

Согласно принятой методике были преобразованы данные по секторам экономики на 1970–2004 годы. На их основе был разработан четырехлетний прогноз до 2010 года. Это потребовало детальной разработки информации прошлых лет с целью достижения ее полной совместимости на протяжении всего периода. Десятилетний опыт проведения опросов Excelsior способствовал получению перспективных общих расчетных данных о поступлениях работников на рынок труда. Эти данные отражают информацию, поступающую от работодателей на перспективу с 2007 до 2010 год. Еще более детализированная по уровню специализации информация по системе Международной стандартной классификации профессий (ISCO) в двоичной системе была получена путем ограничения анализа данных по категории служащих и использования данных Excelsior за период с 2001 по 2006 год.

Однако следует отметить, что расчетные данные по будущим квотам трудоустройства применимы только к случаям внешнего найма, без учета карьерного роста собственных работников. Этим можно объяснить, почему результаты опросов Excelsior отличаются от результатов других опросов, основанных на учете данных по предложению, а не по спросу. Вместе с тем в системе Excelsior могут быть получены и перспективные оценки карьерного роста собственных работников, поскольку они включены в прогнозы по эволюции профессиональных ресурсов.

Критическая оценка возможностей системы Excelsior по выявлению потребности в иностранных работниках

Как уже говорилось, в системе Excelsior имеются разграничения между собственными и иностранными работниками, которые проявляются при ответе на вопрос о намерениях работодателей относительно найма рабочей силы. Благодаря этому система Excelsior предоставляет информацию о требованиях работодателей на привлечение иностранных работников, включая некоторые сведения об уровне профессиональной подготовки.

Структурная природа иммигрантской рабочей силы на итальянском рынке труда также проявилась из данных системы Excelsior. Кроме того, данные системы Excelsior свидетельствуют об этническом расслоении, что становится отличительной чертой итальянского рынка труда. Сложности с наймом рабочей силы в некоторых отраслях экономики и по некоторым специальностям также могут быть связаны с растущим спросом на иностранных работников. Новые перспективные наймы будут сосредоточены в северных регионах и в малых фирмах.

Тем не менее специалисты бригады Excelsior признают, что некоторые проблемы нуждаются в дополнительной оценке в части качественных аспектов, особенно с учетом постоянного возникновения новых тенденций. Например, в последнем издании появился новый фактор, относящийся к возрастающему спросу со стороны работодателей к иностранным работникам, особенно квалифицированным. Однако остается не совсем ясным, можно ли эту тенденцию объяснить стратегиями бизнеса в большей степени, чем структурной нехваткой рабочей силы в отдельных секторах экономики или по отдельным специальностям. Excelsior не в состоянии ответить на этот вопрос, имеющий прямое отношение к проблеме планирования миграции.

Спрос на иностранных рабочих может быть реакцией на иные факторы, связанные с конкретными стратегиями бизнеса или с манерой управления трудовыми ресурсами на уровне отдельной фирмы. Это обстоятельство становится заметным по мере анализа данных на нижних уровнях совокупности.

- a. Например, издание Excelsior 2007 года отметило противоречивость в некоторых секторах экономики. Промышленный сектор, в отличие от сектора предоставления услуг, заявил об имеющихся трудностях с привлечением рабочей силы. Сектор услуг стра-

Потребность в иностранных рабочих может быть следствием факторов, связанных с отдельными стратегиями бизнеса или манерой управления трудовыми ресурсами на уровне фирмы.

дал от этой проблемы меньше, благодаря тому что именно в этот сектор в течение последних лет поступала основная доля миграционных потоков.

- b. Аналогичные наблюдения отмечаются при анализе зависимости трудностей привлечения и найма иностранной рабочей силы от размеров фирмы. Иммиграция рассматривается как существенная

структурная характеристика притока рабочей силы для малых фирм, крупные предприятия, кажется, не считают иностранных работников ключевым элементом их банка трудовых ресурсов (см. Excelsior 2007, отчет 2007 года, с. 127–129).

Следовательно, информация Excelsior не может дать однозначного ответа на вопрос о существовании примечательной зависимости между сложностями при найме и перспективными планами привлечения иностранной рабочей силы.

В заключение следует отметить, что система Excelsior представляет собой замечательный источник информации о потребности в рабочей силе, с точки зрения работодателей. Она собирает сведения о состоянии рабочей силы и ее резервах к концу текущего года, а также о намерениях работодателей относительно найма и увольнения работников на последующие 12 месяцев (прирост). Учитывая эти методологические свойства системы, можно высказать некоторые замечания о потенциале Excelsior в деле прогнозирования дефицита рабочей силы. Нижеприведенная таблица суммирует основные достоинства и недостатки системы Excelsior (более подробный анализ приведен в Приложении А.5).

Доля нанятых иммигрантов в общем числе наймов, ожидаемых в 2007 году, будет превышать их процентный состав в общей массе рабочей силы Италии.

Достоинства	Недостатки
<ul style="list-style-type: none"> • Надежная методология: репрезентативность малых фирм и четко сформулированная анкета, совершенствуемая на протяжении длительного времени. • Опрос проводится систематически, ежегодно в течение десятилетия (есть серия из десяти последовательных измерений). • Всеобъемлющий организационный аппарат. • Актуальность политики как в общегосударственном, так и в региональном масштабе. 	<ul style="list-style-type: none"> • Опрос основан лишь на деловой информации (частичный охват общей динамики рынка труда). • Не включена потребность в иностранных работниках для домашних работ (домашнее обслуживание и уход за детьми и больными). • Данные о намерениях работодателей об объеме планируемого найма иностранных работников не делают различий между вновь прибывшими и теми иностранцами, которые уже находятся в Италии. Не проводятся различия между иностранцами, прибывшими из стран-членов ЕС и из третьих стран. • Результаты не могут непосредственно сравниваться с данными о состоянии рынка труда, полученными от организаций по трудоустройству. • Система опроса построена на предположении, что фирмы в состоянии сформулировать свои намерения о найме работников на предстоящий период (не все работодатели могут дать полноценный ответ на этот вопрос)

В заключение нужно отметить, что, хотя система Excelsior представляет большой объем информации о параметрах потребности труда иностранных рабочих и распределении ее по секторам экономики и географическим зонам, миграционная политика не может полагаться только на этот источник при определении спроса на труд. При планировании миграции необходимо также рассматривать политические аспекты (например, борьбу против нелегальной иммиграции и вопросы безопасности), а также проблему дополнительной нагрузки на систему социального обеспечения и на местное общество. Более того, большое количество запросов о вмешательстве государства в создавшееся положение, поступающих со стороны работодателей, могло бы быть разрешено и путем конструктивного воздействия на системы образования и профессиональной подготовки. В этом смысле опросы работодателей могут оказаться полезными, поскольку составляют более подробную картину запросов о трудоустройстве в различных секторах экономики с разделением по специальностям и квалификациям.

Однако при ссылке на систему Excelsior в части миграционного планирования, численно выраженные намерения работодателей о найме новых работников не следует путать с ве-

личиною нехватки рабочей силы. С одной стороны, предположение о том, что иностранные работники являются неким дополнительным элементом по отношению к объему собственной рабочей силы, было принято системой Excelsior как аксиома. Этим можно объяснить причину того, что работодатели, отвечая на вопросы анкеты, как кажется, имели собственные, притом раздельные стратегии в отношении найма иностранцев и сограждан. С другой стороны, намерения работодателей о найме могут представить неполную картину о масштабах и причинах нехватки рабочей силы. Например, работодатели могут утверждать, что им нужны иностранные работники на трудно заполняемые вакансии, в то время как истинной причиной является их нежелание откорректировать условия найма или стандарты производства. Следовательно, мы сталкиваемся с некоторой напряженностью на рынке труда, а не с абсолютной нехваткой трудовых ресурсов. Кроме того, в вопросах работодателей есть тенденция не проводить разграничение между структурными причинами образования вакансий и причинами, вызванными межличностными отношениями. Аналогично, сравнение результатов опросов работодателей с другими источниками информации, основанными на данных, полученных от органов трудоустройства, может повлечь за собой критическую переоценку методологического или концептуального аспекта проблемы.

4. Создание итальянской системы оценки потребности в рабочей силе по профессиям

Министерство труда Италии с недавнего времени начало продвигать несколько проектов, направленных на установление более полной системы структурной информации о будущих потребностях в квалифицированной рабочей силе и подготовке квалифицированных кадров. Подобная система позволит выявлять потребности в рабочей силе по специальностям. Однако такие данные не подвергаются перекрестной проверке в сравнении с аналогичными цифрами, поступающими от органов по трудоустройству. Одна из составляющих частей упомянутых проектов состоит в организации исследования по прогнозированию, которое проводится при поддержке института ISFOL (Институт по развитию профессиональной подготовки). Цель эксперимента состоит в попытке определить уровень занятости по секторам экономики и по регионам страны, а также перспективные потребности по профессиям с достаточно высоким уровнем детализации. Исследовательская работа, проводимая силами ISTAT (Итальянский государственный институт статистики), является еще одной составляющей указанных проектов. Она должна пролить свет на требуемый уровень квалификации по каждой учтенной профессии. Обе перечисленные составляющие служат красноречивым примером растущего интереса властей Италии к снятию напряженности на рынке труда путем оптимизации стратегии обучения и подготовки перед лицом нарастающих тенденций в области повышения профессионального уровня. Следует отметить, что оба начинания являются достаточно новыми. Более того, ни одна группа социальных партнеров или иных заинтересованных групп не участвует в указанных проектах, и они не имеют непосредственной и явной связи с проблемой планирования миграции.

Министерство труда Италии начало продвигать серию проектов, направленных на установление более полной системы структурной информации о будущих потребностях в квалифицированной рабочей силе и подготовке кадров.

4.1) ISFOL — прогнозирование нехватки трудовых ресурсов по профессиям¹⁹

Опыт прогнозирования потребности трудовых затрат по профессиям сравнительно невелик. В конце 1990-х годов ISFOL (Итальянский институт по развитию профессиональной подготовки) поручил двум частным институтам (REF-Ricerche per l'Economia e la Finanza [Институт экономических и финансовых исследований], и IRS-Istituto per la Ricerca Sociale [Институт социальных исследований]) разработать методику прогнозирования потребностей в трудовых ресурсах по профессиям на общегосударственном и региональном уровнях.

¹⁹ Выводы настоящего раздела в большой степени основаны на трех следующих работах: Dell'Aringa, C. (2007), "Italy", in Towards European skill needs forecasting, Zukersteinova, A. and O. Strietska-Ilina (eds.), European Centre for the Development of Vocational Training — CEDEFOP, and ISFOL Fabbisogni, адрес сайта <fabbisogniprofessionali.isfol.it>

С конца 1990-х годов при поддержке Итальянского института по развитию профессиональной подготовки силами двух исследовательских центров была запущена модель прогнозирования потребностей по профессиям на общегосударственном и региональном уровнях.

С этого времени REF и IRS при финансовой поддержке ISFOL определяли величину этих потребностей, охватывая весь спектр профессий. С результатами можно ознакомиться в режиме онлайн. Они классифицированы по регионам и видам экономической деятельности (адрес сайта: isfol.tilab.com). Эти данные сейчас представляют единственный существующий в Италии источник информации о перспектив-

ных потребностях по профессиям, охватывающий весь их спектр. Промежуточные данные получены за пятилетний период. Таким образом, исследования по определению перспективных данных охватывают следующие годы: 2002–2007, 2004–2008 и 2005–2009.

Институт ISFOL, кроме того, публикует краткосрочные прогнозы. Основанные на результатах ежегодных опросов по системе Excelsior, эти прогнозы корректируются в соответствии с принятой классификацией профессий. На практике для этого требуется названия профессий, приведенных в соответствие со стандартом ISCO88, на котором построена система Excelsior, ввести в классификацию ISTAT CP2001 (она согласуется как с международными стандартами – ISCO88/ISCO88(COM), так и с итальянскими, действовавшими до введения международных, – ISTATCP1991).

Метод прогнозирования REF-IRS/ISFOL, характерный для промежуточных перспективных оценок, применяется по трехстадийной схеме:

Промежуточные оценки получены на основании трехстадийной процедуры.

– Первая стадия, основанная на данных из официальных источников (микро-данные программы Исследования трудовых ресурсов, проведенных под эгидой ISTAT, некоторая информация по результатам переписи, цифры из Распоряжения по экономическому и финансовому планированию, изданному Министерством экономики и финансов), построена на решении системы уравнений, составленных на базе данных по занятости в секторах экономики. При каждом повторении прогнозов эти уравнения приходится решать заново. В уравнения входят следующие внешние переменные: затраты на оплату труда и капитальные издержки, налог на добавленную стоимость и совокупная производительность факторов производства. Для тех секторов, где может быть использована статическая разность между затратами и результатами, была применена обратная функция постоянной эластичности замещения производства. Для остальных секторов (общественное обслуживание и прочие малые предприятия по обслуживанию) был применен подход оценки тенденций. Будущие изменения в показателях занятости по секторам экономики могут быть получены с использованием экстраполированных величин для внешних переменных. Все описанное представляет собой только часть исследования, в которой определяются многовариантные зависимости; для остальной части математической модели используются более простые статистические операции (главным образом, экстраполяция тенденций и сдвиговой расчет). Занятость по секторам экономики вначале определяется с использованием расчета на одного условного эквивалентного работника, постоянно занятого на рабочем месте. Затем прогнозируется количество работников с применением для этого отклонения долей во времени и экстраполяцией их в будущее. Уровень занятости не разбивается на составляющие по категории полов или по типам занятости (работающий на собственном предприятии или наемный работник).

– На следующей стадии прогнозы занятости по секторам экономики переводятся в прогнозы по специальностям, при этом категорию занятости применяют в качестве матрицы сектора. Коэффициенты указанной матрицы представляют технологию рабочей силы, используемой в каждом секторе, эти коэффициенты изменяются во времени параллельно с изменением технологии производства. Величины указанных коэффициентов прогнозируются в будущее через подход оценки тенденций. В том случае когда данные недоступны в течение длительного периода времени, матрица поддерживается постоянной и коэффициенты технологии считаются фиксированными.

– В завершение перспективные оценки разбиваются на составляющие до регионального уровня. В расчет принимаются двадцать регионов. На этой стадии уравнения не решаются, однако отыскиваются данные по будущим изменениям в уровнях занятости по секторам, для чего

пользуются экстраполяцией регионально-секторных долей занятости. После этого получают прогнозы занятости по профессиям путем использования той же матрицы показателей занятости по секторам экономики, которая была использована для прогнозирования на общегосударственном уровне. Межрегиональные отклонения матрицы не рассматриваются, потому что исторические данные нельзя продуктивно использовать (большое количество ячеек останется незаполненным по причине различий в производственных системах по регионам Италии).

Информация о будущих изменениях внешних переменных, которые, как кажется, возвращаются к своим старым значениям (прибавочная стоимость для всей экономики и ее основных отраслей: сельское хозяйство, промышленность и услуги, затраты на оплату труда и капитальные издержки, затраты на повышение производительности труда), принимаются по данным официальных документов, приводящим правительственные целевые показатели на будущие годы. Прогнозы на эти же переменные в более расчлененном на составляющие виде получают путем использования тенденций и экстраполяций долей каждого сектора в общей прибавочной стоимости. Используемая классификация по секторам экономики выражена по образцу двухцифровых стандартов NACE, однако для перспективных оценок по регионам используют более высокий уровень расчленения ввиду меньших размеров ячейки в задаче. Классификация по специальностям основывается на стандарте ISCO, по двухцифровому или четырехцифровому образцу в зависимости от статистического метода, который применяется для определения перспективных данных по профессиям с помощью матрицы рассматриваемого сектора экономики (т.е. рассматриваются фиксированные коэффициенты и более подробный перечень профессий; что касается расчетов по методу оценки тенденций, то в нем используют менее подробную детализацию).

После прохождения последней волны прогнозов (2003–2008 гг.) настоящий эксперимент по прогнозированию включает в себя и определение величины спроса, обусловленного необходимостью замены (спроса на рабочую силу из-за оттока рабочих по причине ухода на пенсию, потери трудоспособности, миграции и т.д., или ввиду мобильного характера работы). До этого входящие и исходящие потоки занятости не принимались во внимание, и расчеты проводились в пересчете на резервы. Для разработки мероприятий политики занятости и повышения квалификации, а также для обеспечения содействия карьерному росту работников остро необходимы статистические данные о вновь открывающихся рабочих местах. В обычных условиях спрос, обусловленный необходимостью замены по каждой конкретной специальности, намного превышает спрос расширения (обусловленный ростом занятости), поскольку это нормальный процесс оборота, который охватывает огромные массы людей, принимающих участие в рынке труда.

Согласно модели спрос, обусловленный необходимостью замены по каждой профессии, измеряется степенью оттока работников из рассматриваемой профессии за вычетом числа тех, которые начали работать по указанной профессии. Эти оттоки складываются из суммы различных составляющих, которые в свою очередь измеряются отдельно и независимо. Отток из профессии по причине выхода на пенсию определяется на основании возрастного состава работников, занятых в указанной профессии. Численность оттоков из каждой профессии по потере трудоспособности, и по суммарной межпрофессиональной мобильности принимается по информации о перемещениях работников между различными статусами внутри рынка труда. Эту информацию предоставляет программа Исследования трудовых ресурсов Италии. Перспективная оценка показателей по этим последним составляющим может быть определена путем простой экстраполяции средних исторических величин.

По результатам этого исследования трудно провести точную перспективную оценку образовательной составляющей по каждой конкретной профессии из-за некоторых процес-

Спрос по причине необходимости замены по каждой специальности измеряется в цифрах оттока работников из конкретной специальности за вычетом тех, которые начали деятельность по этой специальности.

сов, проходящих в экономике Италии в настоящее время. Группа исследователей из REF-IRS/ISFOL считает, что общий уровень образования в Италии продолжает повышаться, и новое поколение имеет в среднем более высокий уровень формального образования, чем предыдущие поколения. Работники с менее высокой квалификацией (в части формаль-

Настоящее исследование по прогнозированию включает в себя и определение величины спроса, обусловленного необходимостью замены.

...по причине некоторых характерных черт итальянской действительности, перспективные оценки образовательной составляющей каждой специальности могут оказаться неточными, поскольку...

ного образования) постоянно замещаются более квалифицированными. Поэтому сложно разрешить дилемму, подразумевает ли этот тип спроса, обусловленного заменой, излишки образования отдельных работников, или это стало результатом качественного улучшения, необходимого для того, чтобы превзойти других в производительности по конкретной специальности. Трудно проконтролировать и межпрофессиональную мобильность. Это явление не охвачено переменными, которые определяются данными органов по трудоустройству. Поэтому с этими данными рассмотренная модель не сочетается. По состоянию на сегодняшний день модель не дает возможности осуществить прогнозирование нехватки рабочей силы по квалификации, прогнозирование излишков рабочей силы в какой-либо форме или случаев неудачного подбора работника на конкретную вакансию.

Однако имеется определенное количество случаев, когда проведение некоторых расчетов возможно. В частности, для тех ситуаций, когда удастся найти более очевидную связь между профессией и определенным уровнем квалификации, можно выявить взаимную зависимость между спросом на определенный уровень квалификации и предложением, после чего могут быть выданы прогнозы на ожидаемую нехватку рабочей силы по профессиям. В этом случае прогноз по ожидаемым нехватке или излишкам будет, безусловно, представлять ценную информацию для всех заинтересованных сторон, позволив им своевременно определить необходимые мероприятия по подготовке или обучению. Однако каких-либо зарегистрированных сведений о подобных экспериментах пока обнаружено не было.

Не существует каких-либо переоценок результатов уже выданных прогнозов. Однако каждый раз после повторения эксперимента точность предыдущих результатов проверяется

...сложно разрешить дилемму, подразумевает ли тип спроса, обусловленного заменой, излишки образования отдельных работников, или это стало результатом качественного улучшения, необходимого для того, чтобы превзойти других в производительности по конкретной специальности. Трудно проконтролировать и межпрофессиональную мобильность.

путем сравнения с вновь полученными данными, которые стали доступны за прошедшее время. Для сведения к минимуму опасности появления ошибок в перспективных оценках была разработана специальная методика. Например, количественные перспективные оценки по профессиям представляют в трехцифровом уровне расчленения, однако имеются и качественные показатели в более подробных (четырёхцифровых) расчетах. В целом, попытки предварительных оценок, проведенных на данный момент, были довольно удачными. Они указывают

направление изменения показателей занятости, как в сфере секторов экономики, так и по профессиям, но оказываются менее точными в части отклонений занятости. И это особенно справедливо для тех перспективных оценок, где требуется более высокая степень детализации.

При обработке результатов следует, однако, проявлять осторожность потому, что недостаточно высокая точность в различных частях исследования может отрицательно отразиться на надежности результатов. Так, различия между историческими данными и перспективными оценками могут быть объяснены низкой степенью точности информации по темпам экономического роста (эффект шкалы) и в уравнениях регрессии, которые описывают занятость по секторам экономики (эффект промышленности), а также при экстраполяции показателей занятости с использованием матрицы сектора (эффект профессии).

4.2) Выборочное обследование по профессиям ISTAT

Еще один пример растущего интереса, проявляемого в Италии к потребностям в определенных профессиях, представляет недавно организованная система опросов ISTAT по проблемам профессий, организованная министерством труда и социального обеспечения. В задачу опросов включено представление своевременных и надежных статистических данных об эволюции проблемы рабочих профессий с учетом разделения по секторам экономики и по географическим зонам рабочих мест. Указанное обследование — первое в своем роде в Италии, проводится оно при координации ISTAT. Кроме того, классификация профессий внесет свой вклад в дело создания общего языка для процесса определения потребности в профессиях.

Обследование основывается на результатах выборочного опроса около 16 000 респондентов. Опрос проводился с применением программы CAPI (Автоматизированный опрос с прямым контактом). Выборочному опросу подвергались рабочие, и он является репрезентативным по всем профессиям на рынке труда. Анкета состоит из десяти ключевых разделов, охватывая все элементы, имеющие отношения к определению и характеристикам каждой профессии, включая информацию о навыках, способностях и теоретических или технических требованиях, а также о характере трудовой деятельности, заданиях, и условиях труда. Сбор данных был закончен в конце 2007 года, и в настоящий момент проводится редактирование базы данных. В ближайшие месяцы результаты и первые выводы аналитиков будут доступны в режиме онлайн на сайте ISTAT. В зависимости от объема ресурсов, которые должно предоставить министерство труда, опрос будет почти наверняка повторен для обновления информации и для мониторинга проблем профессий. Однако ответственный представитель ISTAT пояснил, что подобный опрос вряд ли будет повторяться ежегодно. Скорее всего, его повторят через несколько лет (см. Приложение А. 6).

Пример растущего в Италии интереса к потребностям в определенных профессиях, представляет система опросов ISTAT по проблемам профессий. Классификация профессий внесет вклад и в дело создания общего языка для процесса определения потребности в них. Однако такой язык находится в стадии разработки.

5. Специальные обследования: модель «резерв-прирост» для расчета состояния рынка труда

В числе существующих научных и иных специальных исследований, посвященных проблемам нехватки рабочей силы и потребности в иностранных рабочих для Италии, здесь мы рассматриваем некоторые работы, выполненные под руководством профессора Мишеля Бруни²⁰ (Michele Bruni) из Моденского университета. В этих работах он применил достаточно простую и четкую методику, которая помогла осуществить прогнозирование нехватки трудовых ресурсов на региональных уровнях и тем самым потребности в иностранной рабочей силе для нескольких регионов. В частности, мы ознакомились с несколькими недавними работами для провинции Эмилия-Романья и Абруццо: «Emilia Romagna — Fabbisogno occupazionale e saldi migraori: scenari previsti al 2013», Факультет экономической политики, университет Модены, март 2007 г., и «La presenza straniera in Abruzzo: situazione attuale e prospettive», Abruzzo Lavoro, февраль, 2005 г.

Обе работы основаны на модели ресурсов и прироста (созданной для рынка труда), которая была получена с использованием целой серии сценариев и гипотез. В отличие от демографических перспективных оценок, подготовленных силами ISTAT, переменные рынка труда приняты за главные определители исследования Бруни по прогнозированию и, таким образом, служат показателями экономических достижений принимающего общества, которые, в конечном счете, рассматриваются в качестве основной побудительной причины возникновения спроса на иностранную рабочую силу.

Вступление

По нашему мнению, подход Бруни интересен по двум причинам. Во-первых, он представил критический взгляд на современную политику и на политический подход к феномену трудовой иммиграции в Италии. Во-вторых, и это главное, его исследование представляет альтернативную методику для прогнозирования потребности в трудовых резервах как на региональном, так и на общегосударственном уровне.

В начале он заявляет, что точное и пригодное к применению определение нехватки рабочей силы в Италии отсутствует. По его мнению, это создает путаницу. Термин «нехватка трудовых ресурсов» часто используют для описания множества ситуаций, многие из которых экономисты рассматривают как, не имеющие отношения к действительной нехватке. Например, политики, занимающиеся проблемами миграции, могут характеризовать нехватку рабочей силы

²⁰ Мы выражаем благодарность профессору Мишелю Бруни (Michele Bruni) за предоставление материалов, а также за дополнительную информацию, широко и глубоко обсужденную в интервью.

как запрос работодателей о привлечении иностранных работников, и это понятие, в конечном счете, понимается как нехватка трудовых ресурсов, которая может быть заполнена только за счет новых работников из-за рубежа. Он критикует также замер объема потребности в иностранной рабочей силе, выполненный системой Excelsior, поскольку считает, что намерения работодателей о найме (спрос на рабочую силу) не могут на политическом уровне напрямую трактоваться как нехватка трудовых ресурсов или потребность в рабочей силе.

Бруни критически относится и к использованию демографических перспективных оценок в целях планирования трудовой иммиграции, поскольку они не учитывают эволюционное развитие экономики (экономический рост, увеличение занятости). По его мнению, последний фактор является основной причиной появления иммиграции (т.е. эффект тяги создает не миграционная политика, а экономические показатели принимающей страны); это обстоятельство следует принимать во внимание при составлении перспективных оценок для поведения расчетов и при прогнозировании состояния рынка труда.

Методика

При сравнении с другими перспективными оценками рынка труда Бруни предлагает применить продольный анализ для расчета переменных рынка труда, а впоследствии включает в систему экономическую причинную связь. Существуют две характерные черты этой системы,

... для определения переменных рынка труда предлагается продольный анализ, а затем в систему включают экономическую причинную связь.

отличающие ее от других перспективных оценок рынка труда, которые приняты, например, в ЕС или в ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития). Во-первых, перспективные оценки роста населения являются не исходными данными для исследования, а его конечной целью. Во-вторых, данный метод одинаково работоспособен при изучении демографических переменных и для исследования переменных рынка труда. Бруни признает, что эти особенности по сравнению с другими методами вносят некоторые осложнения в дальнейшие расчеты, но он настаивает на том, что они обеспечивают учет взаимозависимости между экономическими и демографическими факторами.

Рынок труда смоделирован с использованием категорий «резервы» и «приросты», поскольку многие считают, что приросты также необходимы в рамках миграционных потоков. В контексте такого подхода главной движущей силой рынка труда является именно спрос на прирост трудовых ресурсов, а не предложение рабочей силы. В конечном счете, предложение рабочей силы определяется спросом на нее и на популяцию в работоспособном возрасте. Следовательно, уровень безработицы будет зависеть от эволюции спроса на рабочую силу и ответной реакции предложения рабочей силы на изменения спроса на рабочую силу. Другой причиной для выбора этой модели может быть тот факт, что в случае структурной нехватки предложения трудовых ресурсов, равновесия можно будет достичь только тогда, когда в объем предложения рабочей силы включен иностранный компонент.

Источники исходных данных состоят из: а) демографических данных об эталонном населении (по возрасту и по полу), по которым определяют составляющую работоспособного возраста, и б) информации о занятости и участии (по полу и возрасту). К демографическим параметрам, принятым как внешние, относятся уровень рождаемости «своего» населения и уровень рождаемости иностранцев, а также уровень смертности. Эту информацию используют вместе с деталями о составе населения в базовом году, затем строят замкнутую популяцию для года $t+n$, где t — стартовый год, а n соответствуют количеству использованных когорт.

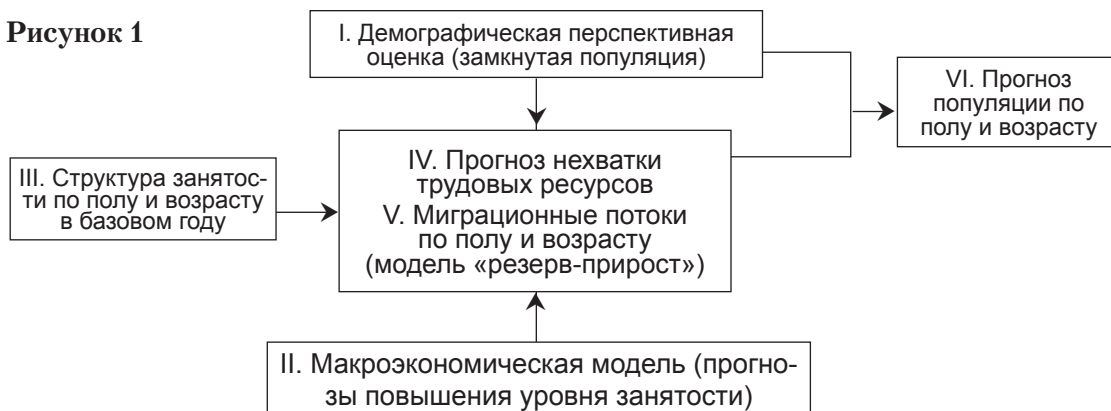
Рынок труда моделируют через величину резервов и приростов, поскольку считается, что приросты также необходимы в сфере миграционных потоках.

Что касается рынка труда, то информация о занятости по возрастным категориям и по полу используется для расчета оси поколений за интересующий период. Кроме того, ее комбинируют с информацией о росте занятости, которая основана на гипотезе команды (или ее можно получить из макроэкономических прогнозов). Отсюда можно определить спрос расширения, а из него — спрос на прирост трудовых ресурсов, который рассчитывают как сумму спроса замены и спроса расширения. В конце может быть подсчитано предложение прироста.

В общем, эту методику можно охарактеризовать с помощью приведенного ниже рисунка. Бруни предлагает начать с замкнутой популяции, сгруппированной по полу и возрасту, что

достигается стандартными демографическими приемами. Затем результаты комбинируют со сценариями прогноза, рассматривая уровни занятости по модели «резерв-прирост» для рынка труда, которая использует данные перспективных оценок популяции в качестве базиса вместе с уровнем занятости и данные первоначальной ситуации занятости с разбивкой по полу и возрасту (далее приведено большее количество подробностей). Приведенный ниже рисунок воспроизводит рассматриваемый процесс:

Рисунок 1



Данная методика состоит из следующих шагов:

1. Перспективная оценка замкнутой популяции местного населения на пятилетний период (при отсутствии внешней миграции любого возраста на протяжении всего периода проведения перспективной оценки). [I]
2. Используя макроэкономическую модель (например, данные официальной статистики), осуществляют прогнозы повышения уровня занятости. Если исходные данные недоступны или ненадежны, могут быть разработаны несколько сценариев. [II]
3. Нехватку трудовых ресурсов [III] определяют на основе результатов демографических обследований [I] и динамики изменения занятости [II] с использованием различных гипотез об участии в рынке труда.
4. Количественная оценка миграционных потоков [V] достигается путем применения к проблеме нехватки трудовых ресурсов показателей скорости ответной реакции поступления работников из внешних источников, представленных всей массой населения, и из внешних источников, представленных мобильной частью работающего населения.
5. Подразумевается, что весь цикл операций может быть повторен через каждые пять лет, что в итоге повысит точность и надежность результатов.

Рассмотренный метод предусматривает использование модели «резерв-прирост» для расчета и прогнозирования состояния рынка труда²¹. На основании этой модели составляются сценарии, рассматривающие различные гипотезы поступления работников в сферу занятости и их выбытие из нее и из оборота рынка труда (т.е. вся масса рабочей силы и ее доля в общей численности данной половозрастной группы). Сценарии, составленные по рассматриваемому методу, учитывают популяцию трудоспособного возраста не в качестве независимой переменной, а как зависимую переменную, находящуюся под влиянием естественных демографических факторов, а также как чистую миграцию, которая, в свою очередь, является функцией недостатка предложения собственной рабочей силы. Далее, мы вкратце рассмотрим основные предположения, лежащие в основании этой теоретической модели.

²¹ В качестве источников дополнительной информации Бруни предлагает следующие работы: Bruni, M. and A. Venturini (1997), "L'approccio stock e flussi in un'economia aperta", in L. Vitali and R. Brunetta (eds.), *Mercato del lavoro: Analisi strutturali e comportamenti individuali*, Franco Angeli, Milano, 1997; Bruni, M. and D. Ceccarelli (1995), *I mercati locali del lavoro: un modello per l'analisi congiunturale*, Franco Angeli, Milano, 1995; Bruni, M. and A. Venturini (1995), "Pression migratoire et propension à émigrer: le cas du bassin Méditerranéen"; *Revue International du Travail*, vol. 134, 1995 / 3; Bruni, M. (ed. (1994): *Attratti, sospinti e respinti: un'indagine sui lavoratori immigrati in provincia di Bologna*, Franco Angeli, Milano, 1994; Bruni, M. (1993): "Per una economia delle fasi della vita", in SIS and IRP, *Popolazione, tendenze demografiche e mercato del Lavoro*, 1993; Bruni, M. (1988), "A stock flow model to analyse and forecast labor market variables", in *Labour*, Vol. 2, issue 1, 1988, pp. 55–116.

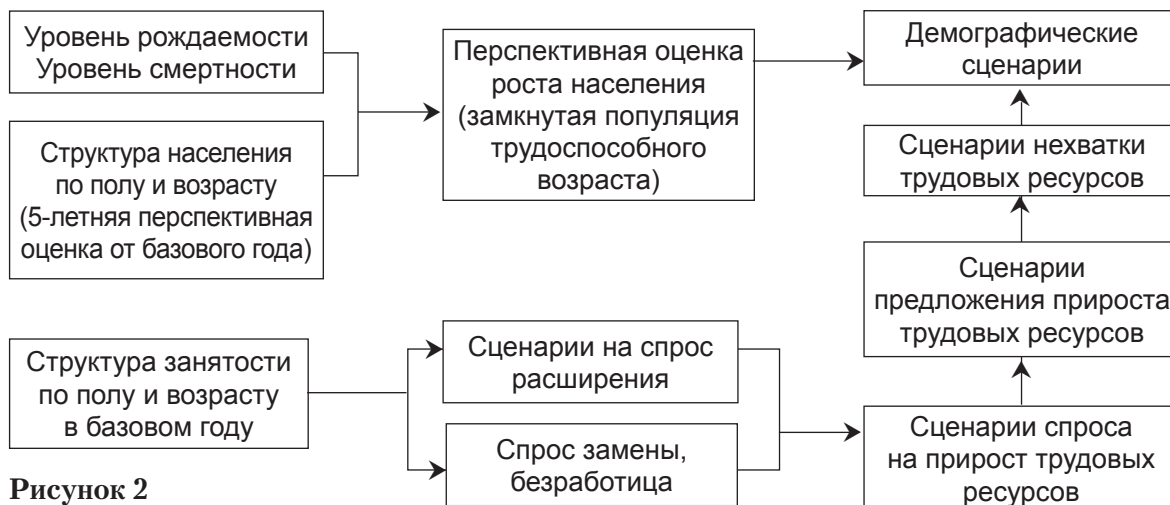


Рисунок 2

В соответствии с указанной моделью параметры нехватки рабочей силы получены как разность между спросом и предложением (оба показателя измерены в значениях приростов) по отношению к эталонной популяции в базовом году. Такое определение будет верным то тех пор, пока справедливы следующие предположения:

- рабочая сила является однородной и идеально мобильной средой;
- информация об имеющихся вакансиях всегда доступна;
- рынок труда находится в состоянии полной занятости;
- уход из рынка труда равносильен прекращению работы по найму.

В обстановке постиндустриальной экономики при наличии безработицы может наблюдаться нехватка рабочей силы. Могут существовать профессии, для которых на внутреннем рынке труда отсутствуют свободные рабочие руки (что объясняется или несоответствием имеющихся навыков требованиям конкретного рабочего места, или сегментацией рынка, или низкой мобильностью внутри страны). Кроме того, настоящая модель может быть применена только к формальным, заявленным типам работ, а в Италии, как заявляет Бруни, царствует относительно хорошо закрепившаяся неформальная экономика. Таким образом, цифры, полученные как индикаторы нехватки рабочей силы, могут быть ниже реальной потребности в трудовых ресурсах. Он считает, что, например, для региона Абруццо полученные прогнозы могут оказаться на 20% ниже реальной нехватки рабочей силы.

Сценарии составлены на основе двух параметров: повышение уровня занятости и доля рабочей силы в общей численности данной половозрастной группы.

Сценарии составлены на основе двух параметров: повышение уровня занятости и доля рабочей силы в общей численности данной половозрастной группы. Для каждого из них на основании показателей базового года построены оптимистический, промежуточный и пессимистический сценарии. В результате получилось девять сценариев, из которых наиболее вероятными были признаны три:

- слабое повышение уровня занятости и постоянная доля рабочей силы в общей численности данной половозрастной группы
- умеренное повышение уровня занятости и слабое увеличение доли рабочей силы в общей численности данной половозрастной группы
- рост уровня занятости и доли рабочей силы в общей численности данной половозрастной группы соответствуют изменению этих же параметров в прошедшем периоде (тенденция)

Последний из сценариев показывает эволюцию тенденции рынка труда, что полезно для оценки потребности в привлечении иностранной рабочей силы, если есть уверенность, что условия предыдущего периода сохранятся в ближайшие годы; таким образом, измеряется воздействие структурных изменений основных демографических факторов.

Модель определяет серию гипотез, относящихся к взаимосвязи между некоторыми переменными, в частности, между числом иммигрантов, необходимых для удовлетворения потребности в рабочей силе, и количеством лиц, прибывающих из других регионов страны (внутренняя мобильность — может учитываться, если обследование проводится на регио-

нальном и местном уровне) и из-за границы (внешняя мобильность), в отношении к численности популяции трудоспособного возраста.

С учетом идей, рассмотренных в предыдущих разделах, структура последовательных действий прогнозного обследования примет следующий вид:

– Во-первых, определяется состав популяции трудоспособного возраста по полу и возрасту для последнего года периода прогноза из предположения, что иммиграции не происходит. Возрастные когорты подсчитывают на основании демографических индикаторов базового года.

– Во-вторых, подсчитывают объем поступления новых поколений работников на рынок труда и объем ухода с рынка работников местного населения.

– В-третьих, определяется количество работающих по найму и рабочая сила в массе указанной популяции в соответствии условиями, установленными для каждого сценария. Так, популяция по полу и возрасту умножается на количественные изменения в уровне занятости и в доле рабочей силы в общей численности данной половозрастной группы, при этом оба указанных множителя определяются в соответствии с принятой гипотезой.

– В-четвертых, используя полученные данные, определяют количество работников, поступивших на рынок труда и покинувших его (т.е. тех, кто, прекратив работу по найму, перешел в категорию безработных или перешел от активной деятельности к бездействию, и наоборот). Конечные результаты определяют для всех трех сценариев.

– В-пятых, на основании принятых гипотез о росте занятости определяют величину спроса расширения и спроса на прирост (сумма спроса замены и спроса расширения).

Заключительный шаг, разность между результатом по численности рабочей силы и уровнем занятости дает величину отклонения по лицам, ищущим работу. Соискатели, ищущие место, могут быть структурированы по типологии (впервые вступившие на рынок труда, неработающие, присоединившиеся к массе рабочей силы, безработные в поисках работы).

Следовательно, для каждого сценария мы получаем численные параметры следующих переменных рынка труда:

– общий прирост спроса на трудовые ресурсы (сумма спроса замены и спроса расширения);

– объем поступления новых поколений работников на рынок труда, объем ухода с рынка работников местного населения в базовом году и разность между ними;

– численность представителей новых поколений, появившихся на рынке труда, за минусом покинувших рынок по безработице или потери трудоспособности;

– численность местных работников, поступивших на рынок труда и покинувших его в базовом году, и разность этих двух показателей;

– изменение в числе ищущих работу (разность между изменением численности рабочей силы и изменением числа лиц, работающих по найму).

Как указывалось выше, потребность в иностранной рабочей силе в численном выражении определяется как разность между спросом на рабочую силу, обусловленным ростом занятости, и численностью собственных работников, обеспеченных работой, или как разность между увеличением числа рабочих мест и увеличением числа собственных работников, обеспеченных работой. Результат по первому варианту зависит от сценариев принятого роста занятости, по второму варианту — от допущения, относящегося к эволюции уровня занятости в течение расчетного периода.

На практике под руководством Бруни исследователи прибегли к одной и той же стратегии для регионов Эмилия Романья и Абруццо. Сначала они рассмотрели существующую ситуацию с иммиграцией (оценка качества существующих источников информации, анализ данных по иностранным рабочим, живущим в Италии, включая их рынок труда и интеграцию в общество). Затем они применили модель «резерв-прирост» на основе демографических данных, полученных от ISTAT, и информации по рынку труда из обследования состояния рабочей силы, выполненного силами ISTAT. Считается, что оба источника представляют достаточный уровень расчленения информации по вопросам занятости. Оснащение, необходимое для проведения исследования было умеренно достаточным, размер бригад исследователей небольшим. Так, например, если данные могут быть собраны и обработаны без особого труда, то 5–10 человек могут справиться с расчетом под руководством старшего научного сотрудника, а все исследование выполнить в течение среднего по длительности периода времени (3–5 лет).

Предпосылки для планирования политики

В заключение отметим, что применение настоящей методики может быть достаточно простым, если концепция нехватки рабочей силы понимается правильно и широко принята на политическом уровне. В части статистических требований настоящий метод не требует больших усилий, поскольку базируется на стандартной демографической информации и статистических данных о потоках трудовых ресурсов, структурированных по полу и возрасту.

Пользуясь этой методикой, бригады исследователей под руководством профессора Бруни получили значительные результаты о потребности в иностранной рабочей силы в двух разных по ситуации регионах Италии. Оба региона характеризуются высоким уровнем безработицы, и в обоих наблюдается потребность в иностранной рабочей силе по причине старения населения. Однако недостаточно ясно, претворены ли результаты их работы в стратегии иммиграционной политики, поскольку они отражали местные реалии, а годовые квоты, величина которых определяется итальянскими властями, в основном диктуются соображениями потребностей в масштабе страны, поэтому квоты распределяются среди регионов без четко поставленных целей.

6. Демографические проблемы

В контексте демографической проблемы старения населения (низкая рождаемость в сочетании с повышающейся средней продолжительностью жизни) иммиграционная политика Италии и планирование, как ожидается, учтет не только краткосрочные нужды рынка труда, но и долгосрочные демографические проблемы. В действительности старение населения будет иметь далеко идущие последствия, и некоторые из них окажутся чрезвычайно важными для ситуации с миграцией. С одной стороны, международная миграция не может сдержать процесс старения, но, с другой стороны, совершенно определено, что она окажет влияние на демографическую ситуацию в принимающих странах. Численность итальянского населения в течение некоторого времени сокращается. Естественный прирост населения, зарегистрированный в последние годы, происходит за счет родителей-иностранцев. Например, в 2003 году 6,1% всех новорожденных имели обоих родителей иностранцев, хотя иностранцы составляют всего 3,4% постоянного населения (Chaloff, 2005. С. 3).

С момента выхода в свет в 1998 году первого трехлетнего Документа о планировании миграции, известного под названием Documento programmatico (Президентский указ 05.08.1998 г. опубликован вместе с новым законом о миграции), вопрос о демографии был недвусмысленно поднят при обсуждении иммиграционной политики в Италии.

В состав планирующего документа было включено приложение, подготовленное демографом Антонио Голини (Antonio Golini), который изучает демографические тенденции в Италии и будущие проблемы²². В последующих документах по планированию миграции проблема демографического спада также рассматривалась. Особое внимание уделялось

В документах планирования миграции на трехлетний период тема демографического спада рассматривается с упором на роль миграции в смягчении его негативного влияния. Однако демографические аспекты не учитываются при установлении годовых квот на иммиграцию.

роли миграции в смягчении отрицательного влияния этого явления. Однако соображения демографии не учитываются при установлении годовых квот иммиграции.

Демографические перспективные оценки, выполненные силами ISTAT (Государственный институт статистики Италии), были рассмотрены (хотя и широко) лишь с целью применения в планировании миграции. В частности, министерство финансов рассмотрело демографические перспективные оценки в попытке установить параметры макроэкономического базиса с целью определения размеров притока иммиграции в течение трех лет, которые охвачены документом планирования миграции, подготовленным правительством Италии (см. ниже).

²² См. также: Golini, A. (1999), Tendenze, problemi e politiche della popolazione in Italia, in *Trasformazioni dell'Economia e della Società Italiana. Studi in onore di Giorgio Fuà*, Il Mulino.

Тем не менее, учитывая серьезность проблемы старения для демографического будущего Италии, мы обрисовем основные характерные положения исследования ISTAT по определению демографических перспектив страны.

ISTAT готовит демографические перспективные оценки, пользуясь принятыми в международном масштабе методиками. Указанные оценки обновляют каждые пять лет. Последнее исследование охватывает период с 2005 по 2050 год, его результаты структурированы по полу и возрасту²³.

ISTAT готовит демографические перспективные оценки, пользуясь принятыми в международном масштабе методиками.

Для получения перспективных оценок ISTAT использует перспективную модель на базе когорт-компонентов. Эта модель построена на традиционных уравнениях популяции, по которым регистрируют демографические события во времени и подсчитывают живущее население в начале последующего года, прибавляя все компоненты.

Кроме этого, демографические перспективные оценки ISTAT базируются на целом ряде допущений, относящихся к некоторым теоретическим принципам, а именно:

Допущения, относящиеся к некоторым теоретическим принципам

– **Продолжительность жизни:** модель предполагает непрерывное увеличение продолжительности жизни в соответствии с тенденциями, имеющими место в настоящее время. В частности, перспективные оценки

основываются на гипотезе об увеличении средней продолжительности жизни с 77,4 лет в 2005 г. до 83,6 лет в 2050 г. для мужчин и, соответственно, с 83,6 до 88,8 лет для женщин. Это повышение продолжительности жизни является целевым, но оно поставит Италию в один ряд с прочими европейскими странами. Подобные допущения обосновываются более здоровым образом жизни и растущими медицинскими и общенаучными успехами.

– **Уровень рождаемости:** предполагается умеренный рост уровня рождаемости: от 1,3 ребенка на одну женщину в 2005 г. до 1,6 ребенка на женщину в 2050 г., что также свидетельствует о приближении показателя к уровням ЕС. Тенденция повышения рождаемости уже наблюдается в течение последних лет (с 1,19 в 1995 г. до 1,33 ребенка на одну женщину в 2004 г.). Имеется неоднородность в географическом распределении: повышение рождаемости сосредоточено в основном на севере и в центре Италии, что подтверждает мнение об изменении, происходящем в репродуктивной модели Италии (регион Меккоджорно традиционно имел более высокие показатели рождаемости).

– **Международная миграция:** признавая растущее значение этого явления для итальянской действительности, ISTAT предполагает цифру 150 000 дополнительных лиц в год на протяжении всего расчетного периода. Такой уровень международной миграции основан на данных прошлых лет, он охватывает всех иммигрантов независимо от мотивов их приезда в страну (работа, объединение семей и т.д.). Отметим, что в течение прошедшего десятилетия (1993–2003 гг.) средний уровень притока иммигрантов составил приблизительно 200 000 человек в год.

ISTAT рассматривает четыре сценария: базовый, пессимистический, оптимистический и нулевой. Более подробно этот вопрос освещен в работе (Marsili, 2007. С. 6):

– **Базовый сценарий** гипотетически предполагает возрождение мировой экономики и улучшение социальных условий (как в Европе, так и остальных частях мира), определяя чистый годовой приток мигрантов в Италию на уровне 175 тысяч человек. Ожидается, что миграционная политика не будет столь запретительной благодаря стабильному развитию в части роста экономики и изменений в отношении общества к иммигрантам (в направлении поощрения интеграционных процессов).

Сценарии

– **Пессимистический сценарий** построен на предположении стагнации мирового экономического процесса, что, конечно, отразится и на Италии. Гипотетически чистый годовой приток приезжающих в страну составит 150 тысяч после вычитания тех, кто выехал из страны. Миграционная политика выглядит более жесткой, после наступления кризиса она становится направленной на противодействие растущим побудительным факторам в странах выезда.

– **Оптимистический сценарий** подразумевает ускорение процесса международного экономического роста и социального развития. Чистый годовой приток достигнет 200 тысяч

²³ Далее по этой теме см.: Marsili (2007); and <demo.istat.it/altridati/previsioni_naz; as well as www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20060322_00/nota%20previsioni.pdf>

вновь прибывших. Либеральная миграционная политика поддерживает растущую потребность в рабочей силе. Улучшающиеся мировые условия способствуют более высокой мобильности людей по всему миру.

– И, наконец, *Нулевой сценарий*: нулевой уровень миграции, и население, эволюционируя, становится старше. Население находится под воздействием только естественных тенденций с численностью на уровне, охарактеризованном выше.

Рассматривая результаты, полученные в базовом сценарии, ISTAT выражает скептическое мнение по поводу миграции замены в долгосрочной перспективе, потому что миграционный приток в Италию, вероятно, уменьшит эффект старения населения. Как отмечает Марсили²⁴ (Marsili 2007. С. 11): «Какая бы ни возникла ситуация, старший сегмент населения будет увеличиваться, в то время как сегмент в работоспособном возрасте будет сокращаться. Такое наблюдение должно заставить нас согласиться с тем, что важный чистый миграционный приток (150–200 тысяч в год) становится действительно важным для такой страны, как Италия, но он сам по себе недостаточен».

Если предположения о принятых значениях рождаемости и продолжительности жизни окажутся справедливыми, то поддерживать численность населения на прежнем уровне станет возможно только путем допущения миграционных притоков в значительно большем

Результаты показывают, что достаточные по размерам и хорошо управляемые потоки иммиграции, аналогичные тем, которые регистрировались до сегодняшнего дня, могут смягчить тяжесть проблемы старения.

объеме, чем предполагали перспективные оценки. Конкретно, годовой приток должен оставлять приблизительно 250–350 тыс. человек. Однако для того чтобы сохранить постоянным пропорциональный состав населения в трудоспособном возрасте относительно численности пожилых людей, потребуется намного больше иммигрантов (более 1,5 млн. в 2020 г. и более 2 млн. в 2040 г.). Полная

численность населения резко возрастет, при этом проблемы социально-культурной интеграции выйдут из-под контроля (см.: Reuner, 2007). (Результаты демографических перспективных оценок см. в Приложении А.7а.)

Несмотря на то что демографические перспективные оценки всегда следует воспринимать с осторожностью (см. Приложение А.7б), результаты показывают, что достаточные по размерам и хорошо управляемые потоки иммиграции, аналогичные тем, которые регистрировались до сегодняшнего дня, могут смягчить тяжесть проблемы старения. Но поскольку мигранты тоже стареют, миграция не может являться достаточным ответом, и необходимы действенные меры в других сферах политики (особенно в системе социального обеспечения) (см.: ISTAT, 2005; Marsili, 2007). Это обстоятельство внесло вклад в замалчивание мнения на уровне политики, что иммиграция замещения не является достаточным решением демографических проблем Италии (см.: Chaloff, 2005).

Основные черты иммиграционной политики Италии

7. Планирование миграции

Вступление

Движущей силой иммиграционной политики Италии является проблема занятости. Трудовая миграция была широко признанным и юридически узаконенным феноменом с середины 1980-х годов (обзор основных юридических изменений см. Приложение А.8). В настоящее время, как это было установлено Законом 1998 г., итальянская иммиграционная политика покоится на трех столпах:

- а) борьба с нелегальной иммиграцией;
- б) регулирование легальной иммиграции;
- в) интеграция постоянно проживающих иностранцев.

Эта конструкция продержалась несколько лет, пережив смену правительств и принятие нескольких поправок. Несмотря на это следует отметить, что этим трем столбам придается различное значение, как в смысле политической поддержки, так и в плане финансовых ресурсов. Итальянские политические дебаты традиционно сосредоточены на нелегальной

²⁴ Марко Марсили (Marco Marsili) — руководитель факультета демографической статистики в ISTAT.

иммиграции, выдворениях, квотах и правах иммигрантов, а не на интеграции. Усилия, направленные на поощрение интеграции мигрантов, постоянно живущих в Италии, стали возрастать совсем недавно. (См.: Chaloff, 2005.)

Таким образом, иммиграционная политика ожидает введения в действие документа по планированию на ближайшие три года и годовых квот на привлечение иностранных рабочих вместе с прочими инструментами, например двусторонними соглашениями и регулированием, а также репрессивными акциями против нелегальной иммиграции.

Процесс принятия решения при определении размеров притока мигрантов

Многие заинтересованные стороны, участвуют в процессе принятия решений (см. вставку 1). Однако на практике конечные и основные решения зависят от министерств и правительства. В частности, несколько министерств несут ответственность за различные решения, относящиеся к определению и проведению иммиграционной политики, в то время как окончательные решения принимаются на межминистерских совещаниях. Следует отметить, что реорганизация министерств и департаментов при прошлых законодательных органах означала, что правительственные институты могут уже не соответствовать рамкам, в которых принимался закон 1998 года. Для Италии характерно изменение политического облика правительства, находящегося у власти, при формировании и распределении компетенций между различными министерствами; это, безусловно, определяет характер принятых миграционных решений.

Организации, участвующие в обсуждении иммиграционной политики:	Вставка 1
---	------------------

- Правительственные органы (министерства)
- Представители региональных правительств и региональных законодательных органов (например, Conferenza Province Unite)
- Профессиональные союзы (CGIL, CISL, UIL), которые обычно имеют в составе своего руководства представителя по иммиграции
- Ассоциации работодателей (например, Confindustria, Confartigianato)

Среди министерств, в наибольшей степени вовлеченных в процесс, можно назвать:

Министерство труда и социального обеспечения (которое при прошлых законодательных органах было разделено на два министерства) отвечает за принятие решений в области рынка труда и за финансирование социальных инициатив. Поэтому современное **Министерство социальной солидарности** (Ministero della Solidarietà Sociale) отвечает, вместе с Техническим комитетом министерства внутренних дел, за определение ежегодных квот на допуск граждан третьих стран и за финансирование специальных проектов, направленных на защиту их интересов. В компетенцию, в частности, Главного управления по иммиграции входят следующие вопросы:

– Контроль над механизмами допуска иностранцев, включая назначение ежегодных квот и их распределение между регионами; оформление разрешений, допусков, изменение состояния, распределение квот по регионам; двустороннее сотрудничество со странами выезда.

– Координация интеграционной политики в части оказания поддержки участия иностранцев в социальной жизни Италии (культурный обмен, курсы изучения языка и т.д.), участие в международных собраниях. Существует Комитет по малолетним иностранцам (Comitato per i minori stranieri), который несет ответственность за защиту малолетних иностранцев, не сопровождаемых взрослыми и временно находящихся в Италии.

Важно отметить, что Министерство социальной солидарности работает в сотрудничестве с социальными партнерами (ассоциации работодателей и профессиональные союзы, а представители гражданского общества в сфере иммиграции). Оно учитывает региональные различия, относящиеся к нуждам иностранных работников, проводя консультации с региональными правительствами и местными органами. Министерство труда и социальной политики выдает свои предложения по размерам ежегодных квот, которые затем рассматривают другие министерства, участвующие в решении проблемы.

Министерство внутренних дел отвечает за общее регулирование процесса миграции (включая категории иммигрантов, не входящих в категорию трудовых) и, в частности, на-

правляет выдачу разрешений на въезд и отвечает за вопросы общей безопасности. Оно координирует работу полиции и префектур, а также местных советов по иммиграции.

Министерство иностранных дел вовлечено в рассматриваемый процесс в плане двусторонних соглашений со странами выезда и, следовательно, уделяет особое внимание тем странам, гражданам которых выдаются привилегированные квоты. Кроме того, оно руководит работой сети консулатов и дипломатических миссий, выдающих визы для въезда.

И, наконец, премьер-министр выпускает указ под определенное количество, категории и национальность иностранных работников, которые могут быть впущены в страну.

Действенные инструменты регулирования трудовой иммиграции

Иммиграционная система Италии приводится в движение соображениями занятости. Иностранные рабочие получают негласный приоритет и привилегии в допуске лишь для восполнения нехватки собственной рабочей силы. По состоянию на сегодняшний день, система в основном работает на прием иностранных рабочих по специальностям, не требующим высокой квалификации. В более позднее время потребность в иностранной рабочей силе в некоторых секторах экономики поднялась до работников ручного труда некоторых специальных профессий, особенно в строительной отрасли, а также работников промышленности, туризма и в сферы обслуживания (подтверждается данными опросов системы Excelsior). Сельское хозяйство также является важной отраслью. Тогда как в прошлом предпочтение отдавалось в основном сезонным работникам, теперь обнаруживаются тенденции к более постоянным схемам (в свете позднейших правительственных деклараций). (См. Chaloff, 2005. С. 4).

Основными инструментами для регулирования допуска иностранных работников являются квоты, двусторонние соглашения о кооперации со странами выезда, которые получают привилегированные квоты, и программы регулирования (которые рассматриваются в качестве инструментов, созданных специально для данного случая, и позволяют трудящимся-мигрантам без документов достичь более стабильного и защищенного трудового статуса).

Для новых работников, легально прибывающих в течение нескольких следующих лет, установлен потолок. Каждый новый ежегодно издаваемый указ («decreto flussi») устанавливает количество прибывающих иностранцев. Отдельные квоты устанавливаются для граждан из стран новых членов ЕС и граждан третьих стран, кроме того, существуют различные максимально разрешенные квоты для сезонных и несезонных рабочих. Некоторые категории профессий (например, спортсмены, переводчики, медицинские сестры) не лимитируются.

Само существование систем квот в Италии оправдано из предположения, что в случае отсутствия ограничений количество приезжих будет намного выше и создаваемый этим массивным притоком дисбаланс нежелателен (историю развития проблемы квот см. в Приложении А. 9, Таблица 1).

Квоты в Италии в течение многих лет были чрезмерно запретительными, поскольку в их задачу входило сокращение числа прибывающих. Однако нелегальные притоки возрастали, и большое число мигрантов, не имеющих документов, нашли работу в неформальной экономике. Кроме того, потребность в рабочей силе оставалась как в итальянских фирмах, так и в домашних хозяйствах. Численные предельные ограничения возрастали в течение последнего десятилетия, даже если в 2002–2004 годах квоты были значительно более ограничивающими, послабления предоставлялись сезонным работникам (см. выше приведенную таблицу). В 2006 году верхний предел, доходящий до 170 000 человек, был чрезмерно высок (особенно, если учесть, что во второй половине года была добавлена дополнительная квота на 350 000 человек). Это была необычная акция левоцентристского правительства, которое приняло в расчет количество отвергнутых заявок от работодателей за прошлые годы. Эти действия представляли собой скрытое регулирование, ориентированное, главным образом, на подневольный труд. Подобных вмешательств не следует ожидать в будущем, поскольку итальянские власти недвусмысленно заявили, что в ближайшие годы должны быть установлены надлежащие верхние пределы с учетом величины внутреннего спроса и общих условий на рынке труда.

Разрешение, выдаваемое ищущим работу, представляло собой интересный документ, который предусматривался законом 1998 г., но продержался в обороте только два года (2000

Главными инструментами регулирования допуска иностранных работников являются квоты, двусторонние соглашения о кооперации со странами выезда, которые получают привилегированные квоты, и программы регулирования

Существование систем квот в Италии оправдано из предположения, что без ограничений количество приезжих будет намного выше, а создаваемый массивным притоком дисбаланс нежелателен.

и 2001 г.). Хотя такие разрешения были своеобразным каналом для привлечения и допуска квалифицированных иммигрантов, их выдавали по принципу обслуживания в порядке поступления, вместо того чтобы выдавать разрешения на основании характеристик заявителя. Несмотря на это, подобное разрешение было предложено снова в соответствии с проектом закона Амато-Ферреро (Amato-Ferrero), поскольку его рассматривают как средство исправления положения с подбором кандидатов на строго соответствующую вакансию.

Следует также отметить, что в Италии не существует системы балльной оценки на допуск в страну. Некоторые категории специалистов высокой категории помещаются вне пределов системы квот (статья 27 рамочного закона 1998 г.), но этих специалисты прибывает немного. От иностранных студентов, оканчивающих итальянский университет, не ждут, что они останутся в Италии. Однако позднее до половины квот на индивидуальную трудовую деятельность могли быть использованы на то, чтобы превратить разрешения на проезд для получения образования в разрешения на работу после окончания учебы. Это позволяет студентам остаться в Италии после завершения образования, но до сего дня не наблюдается большого количества желающих воспользоваться такой возможностью. (См.: Chaloff, 2005. С. 4).

Начиная с 1998 года Италия обеспечила каналы привилегированного допуска странам, согласившимся сотрудничать в деле контроля над иммиграцией (см. Таблицу 2 Приложения А.9). Например, граждане Туниса могут обращаться с заявками на въезд в Италию в пределах их привилегированных квот. Эти квоты были введены Италией в одностороннем порядке. С вводом в 2002 году поправок, эта составляющая была усилена, что подтверждает число новых двусторонних соглашений, подписанных итальянским правительством со странами выезда. Следует отметить, что государственная принадлежность граждан стран, получающих предпочтение, не имеет никакого отношения к потребностям в рабочей силе, поскольку ассоциации работодателей не выражают каких-либо специальных требований относительно государственной принадлежности кандидата рабочему месту. Кроме того, следует иметь в виду, что в течение долгого времени ежегодные квоты имели скорее запретительный характер, и для граждан стран, обладающих преференциями, они могли стать неблагоприятным фактором, поскольку у них могло бы быть больше шансов на получение разрешения на въезд по общим квотам. В этом смысле привилегированные квоты не всегда напрямую отвечают потребностям страны на привлечение иностранных работников, скорее они укрепляют веру в то, что указанные двусторонние соглашения должны представлять собой эффективное средство регулирования потока иммигрантов и, в частности, противодействовать нелегальным потокам путем двустороннего пограничного контроля и/или кооперации полиций. Однако их эффективность обычно ставится под вопрос, особенно, если учесть постоянный приток нелегальных иммигрантов²⁵.

Формально признано, что при определении размеров ежегодных квот необходимы консультации с региональными и местными правительствами. Известно, что иммиграция оказывает непосредственное влияние на местном уровне, и квоты на проезд рабочих распределяют по географическому принципу, учитывая различные потребности в рабочей силе по регионам. (См. Chaloff, 2005. С. 4.)

Однако на практике в Италии, в отличие от Испании, не существует какого-либо формального и стандартного процесса консультаций с регионами и социальными партнерами. Годовое количество иностранных рабочих, принятых по квотам, в основном определяется на министерском уровне, а более низкие правительственные уровни играют второстепенную роль. В условиях отсутствия ясной методики измерений потребности в рабочей силе ежегодные

Италия обеспечила каналы привилегированного допуска странам, согласившимся сотрудничать в контроле над иммиграцией.

²⁵ В соответствии с положениями двусторонних соглашений со странами выезда итальянские власти финансировали подготовку граждан третьих стран в их собственных странах, после чего они получали право преимущественного въезда в пределах ежегодных квот. Курсы по профессионально-техническому образованию ориентированы на конкретные имеющиеся потребности, например рабочие определенных производственных специальностей.

квоты чаще всего устанавливаются на уровне, близком к уровню прошедшего года, в то время как политические факторы играют, пожалуй, более важную роль, чем это может показаться.

Ежегодно, после выхода в свет ежегодного указа, определяющего размер квот, министерство труда и социального обеспечения распределяет ежегодные квоты между всеми регионами Италии в соответствии с их потребностями в трудовых ресурсах, оставляя в то же время резерв для корректировки.

Необходимо также отметить, что начиная с 2002 года юридические службы также стали принимать во внимание «поглощающую способность» на местном уровне, которая в основном измеряется количеством жилья, необходимого для размещения приезжающих работников. От работодателей требуется, чтобы они гарантировали предоставление жилья иностранцам, допущенным в Италию.

Поэтому при распределении квот по географическому принципу отсутствие пристанища для иностранных работников может затруднить распределение иммигрантов в определенных регионах. Иными словами, если регион нуждается в значительном количестве трудовых резервов, но не имеет достаточного количества жилья для иностранных работников, такому региону выделят меньшие квоты. Однако никакой информации по таким расчетам не имеется.

Ежегодная квота на 2007 год составила в сумме 170 000 человек, 155 900 из которых были распределены среди регионов Италии с учетом вышеизложенных критериев (см. Таблицу 3 Приложения А.9). В результате более половины квот предназначались для четырех регионов: Ломбардия, Эмилия Романья, Венето и Лацио. Составляющая квот, соответствующая потребностям в трудовых ресурсах, здесь вообще относительно выше, чем «привилегированные» квоты, которые зависят от этого критерия.

Итак, на основании этих предельных цифр происходит определение количества допусков для иностранных рабочих. Возможно, будет полезным кратко описать процедурный механизм выдачи разрешений, который с учетом поправок 2002 года стал запретительным и сложным, особенно для несезонных рабочих. Именно для них получение разрешения зависит непосредственно от вызова работодателя и обусловлено экономической проверкой потребности. Проверка потребности необходима для всех рабочих, прибывающих из третьих стран. Их заявка на приезд проходит через офис префектуры, который связан с местными офисами занятости. Объявление об имеющихся предложениях публикуется в течение не менее 20 дней. Если на заявленную вакансию не поступает предложения от итальянского работника или иностранного работника-резидента, офис по занятости уведомляет префектуру. После этого заявка на приглашение может быть утверждена. Сезонные работники и лица, работающие самостоятельно, освобождены от проверки потребности. В целом механизм выдачи разрешений несезонным работникам с целью обеспечения правильности подбора работника для имеющейся вакансии оказался чрезвычайно негибким и громоздким. Это обстоятельство привело к нескольким случаям получения негативных результатов, что дало толчок нелегальной иммиграции и неформальной занятости.

В этом смысле уместно напомнить о роли регулирования в том виде, в каком оно имеет место в Италии. Как утверждает Калофф (Chaloff 2005. С. 4), каждое изменение в законодательстве начиная с 1986 года, а они происходят примерно один раз в четыре года, сопровождалось массивным регулированием, хотя в каждом случае правительство громогласно клялось в том, что это «последнее регулирование». В действительности, программы регулирования были постоянно действующей мерой исправления и корректировки ежегодных квот. Каждое последующее регулирование объявлялась как одноразовый корректирующий механизм, предназначенный компенсировать дефекты предшествующего законодательства. Многие проблемы переплетены с внушительным присутствием в Италии мигрантов, не имеющих документов. Фактически, высокие темпы, с которыми Италию заполняют мигранты без документов, объясняются большой долей «серой» экономики, в которой всегда найдутся вакансии

При определении размеров ежегодных квот необходимы консультации с региональными и местными правительствами. Однако на практике не существует такого стандартного процесса. Размер ежегодных квот определяется министерством труда и социального обеспечения при консультациях с другими министерствами (внутренних дел и иностранных дел).

Для совершенствования методов борьбы с нелегальной иммиграцией регулирование проводили несколько раз...

(Reyneri, 2007). Дальнейшую информацию по вопросу законодательства в Италии см. Приложение А.10.

Документ по планированию миграции на трехлетний период

Статья 3 Закона об иммиграции 1998 года (Рамочный закон или Testo Unico, No. 286/1998 — см. Приложение) требует от правительства подготовить документ по планированию миграции на трехлетний период (Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato). Этот документ опубликован президентским указом, в нем содержится оценка основных областей, в которые требуется вмешательство, и обрисовываются главные вехи политики, на которые должны быть сориентированы квоты и прочие механизмы управления процессом миграции. Документ по планированию миграции на трехлетний период предназначен для проведения учета находящихся в стране иммигрантов, определения состояния интеграции иммигрантов в итальянский рынок труда и, в более широком смысле, степени их социальной устроенности в Италии. Документы о трехлетнем планировании попытались сфокусировать на аспекте регулирования и подавления незарегистрированной миграции (см. Chaloff, 2005. С. 16).

Первый документ по планированию охватывал 1998–2000 годы, он предоставлял поддержку рамочному закону об иммиграции с его системой опоры на три столпа (интеграция, квоты и ограничение нелегальной иммиграции). Демографические проблемы страны рассматривались в объемном приложении, подготовленном известным демографом Антонио Голини (Antonio Golini). В 2001 году появился новый планирующий документ на 2001–2003 годы. Он поддерживал ту же точку зрения, что и предыдущий, поднимая в то же время некоторые специальные проблемы, например иммиграция высококвалифицированных рабочих, выяснение причин наличия нехватки трудовых ресурсов в определенных отраслях деятельности. Следующий документ по планированию миграции (2004–2006) был сосредоточен на реализации изменений, введенных в законодательство по иммиграции законом 2002 года.

Недавно вышел новый документ по планированию миграции на 2007–2009 годы, однако он до сих пор остается окончательно не утвержденным, поскольку правительство рухнуло перед его утверждением. Этот документ представил главные пункты реформы, которые должны были произойти, если бы предложенный закон Амато-Ферреро был принят и вступил в силу. Основной упор в нем сделан на регулирование и управление иммиграционными потоками. Считается, что следствием чрезвычайных квот 2006 года (см. вышеизложенное) будет сокращение доли иммигрантов, не имеющих документов. Особое внимание уделяется вопросам интеграции и важной роли местных властей.

В целом эти документы предоставляют анализ условий, в которых происходит обсуждение политики Италии. Схема опоры на три столпа нашла отражение в содержании дебатов: регулирование процесса предоставления разрешений, поощрение интеграции и необходимость борьбы с притоком нелегальной миграции. Хотя наблюдается определенная острота в спорах относительно конкретных мер, на которых должен держаться каждый опорный столп, не существует каких-либо разногласий по поводу самой идеи, что миграция стала неотъемлемым структурным компонентом итальянской действительности и явлением, которое требует надлежащего подхода и управления (см. Chaloff, 2003. С. 2).

Остановимся на количественной оценке миграционных потоков, которые рассматривает документ по планированию. В качестве точки отсчета принят последний документ по планированию на 2007–2009 годы.

Количественные элементы планирования миграции работников из стран, не членов ЕС²⁶

Для того чтобы получить цифры потребности в иностранных рабочих на трехлетний период, рассматривают несколько параметров-индикаторов на институциональном уровне. Для выполнения этого требуется логически последовательная структура, признающая сложность процесса определения потребностей в трудовых ресурсах. Можно перечислить некоторые из упомянутых трудностей:

²⁶ В настоящем разделе авторы в значительной степени полагаются на достоверность данных, приведенных Лука Эйнауди (Luca Einaudi), который в составе Президентского совета отвечает за проблемы иммигрантов. Хотим также выразить благодарность Кристине Куальерини (Cristina Quagliariini) из министерства финансов.

– Неопределенность в успехах экономического развития и роста занятости на протяжении будущих трех лет.

– Сложность взаимодействия между занятостью и безработицей иностранцев, постоянно проживающих в стране и вновь прибывших. Тенденции говорят о том, что вновь прибывшие обладают более высокими трудовыми навыками, кроме того, увеличивается численность прибывающих для воссоединения семей.

– Начиная с 2004 года весомый вклад в заполнение нехватки трудовых ресурсов в Италии со стороны некоторых новых членов Европейского союза (особенно Польша, Румыния и Болгария), которые поэтому были исключены из процесса планирования.

– Наличие неформальной экономики и нарушений трудового законодательства, что делает задачу по определению нехватки трудовых ресурсов, восполняемых гражданами стран, не являющихся членами ЕС, еще более сложной.

– Непоследовательная деятельность государственных органов по обеспечению занятости и общая неудовлетворительная работа систем сбора и распределения информации о вакансиях.

В связи с этими трудностями была разработана общая методическая схема составления рекомендаций по планированию миграции на трехлетний период, которую следует применять в качестве справочного материала в процессе издания последующих ежегодных указов, устанавливающих квоты на въезд сезонных и несезонных работников.

Говоря конкретно, должны быть рассмотрены три проблемы: демографические изменения и связанные с ними изменения на рынке труда; потребности в иностранной рабочей силе со стороны деловых кругов и домашних хозяйств; получение информации прошлых лет, включая состояние дел с заявками на регуляризацию. Нижеописанные проблемы обсуждаются более подробно, с приведением некоторых цифр 2007–2009 годов.

1) Перспективные оценки последствий демографических изменений и деятельность внутреннего рынка труда

Под таким заголовком одного из разделов документ о планировании миграции учитывает снижение численности активного населения и увеличение занятости. Получена информация о перспективных оценках рынка труда, подготовленная министерством финансов в условиях макроэкономического планирования. В частности, использованы данные по полной численности населения и темпам его роста (данные приняты по цифрам ISTAT, приведенным выше). Демографические оценки последнего издания документа по планированию охватывают период с 2005 по 2050 год. Состояние динамики рынка труда рассмотрено в плане эволюции уровня занятости работоспособного населения (в диапазоне от 15 до 64 лет) на основе общегосударственных отчетов и отчетов об обследовании рабочей силы. Для получения значений нехватки иностранной рабочей силы рассчитаны среднегодовые изменения на ближайшие два года.

В 2007–2009 гг. ежегодная потребность в иностранных рабочих для покрытия нехваток трудовых ресурсов, возникающих по причине изменения состояния рынка труда и старения населения, составит 206872 человека. Эта цифра получена путем сложения (см. таблицу 1) показателей годового прироста занятости (измеряемого числом работающих) и среднего прогнозируемого снижения численности населения трудоспособного возраста.

В скобках даны названия организаций, предоставивших приведенные цифры. Влияние повышения занятости граждан страны рассчитывается как разность среднего годового прироста занятости и числа вновь прибывших иностранцев.

Таблица 1	2006	2007	2008	2009	Средне- годовое изменение 2007–2009
(1) Прогнозируемый рост занятости (15–64) (DPEF/Министерство экономики и финансов)	58,4 %	59 %	59,7 %	60,3 %	
(2) Прогнозируемая численность работающих (Отчет по обследованию рабочей силы) (DPEF/ Министерство экономики и финансов)	22 988 000	23 228 955	23 463 409	23 685 024	232 341

(3) Прогнозируемый спад численности населения трудоспособного возраста минус число вновь прибывших иностранных рабочих в возрасте 15–64 лет (число которых составляет 119000 человек) (ISTAT)	38 708 287	38 567 638	38 441 194	38 297 152	137 045
(4) Прогнозируемое количество работающих (15–64 лет) минус число вновь прибывших иностранцев (DREF/ Министерство экономики и финансов, ISTAT)	22 605 640	22 754 906	22 949 393	23 093 183	162 514
(5) Потребность в иностранной рабочей силе = общий рост числа работающих (2) + прогнозируемый спад численности населения трудоспособного возраста (3) – влияние увеличения числа работающих, постоянно проживающих в стране (4)					206 872

2) Потребности предприятий и домашних хозяйств

- a. Excelsior → потребность в трудовых ресурсах по данным деловых кругов (мин. 128 973; макс. 190 937)
- b. Потребность семей в работниках для домашнего хозяйства → ретроспективная информация (мин. 62 500; макс. 85 000)

Потребность предприятий и домашних хозяйств определена на основании информации различных типов. Что касается предприятий, то цифры получены из последних публикаций Excelsior. Для получения численности иностранных рабочих, приглашаемых итальянскими семьями для удовлетворения потребности в домашней хозяйственной работе и для ухода, использованы данные по последним случаям регулирования.

Деловые круги заявили о намерении принять на работу за период с 2005 по 2007 год от 128 973 до 190 937 иностранных рабочих. Эти цифры не являются точными параметрами-индикаторами потребности в иностранных рабочих, поскольку они служат показателями намерений бизнеса по найму. В эти цифры включены румыны и болгары, которые уже являются гражданами стран-членов ЕС и поэтому пользуются привилегиями особого подхода к себе.

Что касается намерений домашних хозяйств по найму, то последнее издание документа по планированию изучает информацию по регулированию за 2002 год, когда в секторе оказания услуг по дому регулирование прошли 340 000 иностранных рабочих. Принимая эту цифру в качестве суммы нелегально нанятых семьями за четыре года, мы получаем приблизительно 85 000 иностранных рабочих (требующихся) в сфере оказания услуг по дому в год на 1998–2002 годы. Количество заявок на разрешение въезда, поданных в 2006 году, принимается в качестве базы при определении потребности семей в иностранных работниках на последующие годы. В частности, в 2006 году количество заявок на въезд для оказания услуг в домашнем хозяйстве в сумме составило 224 092, что представляет собой почти половину всех заявок от несезонных рабочих. Количество разрешений, выданных с 2003 по 2005 год, ставило приблизительно 26 000. Преобразуя эти цифры в среднегодовой показатель, мы получаем «выявленный спрос» на иностранных рабочих для услуг по дому, равный приблизительно 62 500 человекам в год.

Возможности системы опроса Excelsior по определению будущих намерений по найму были по достоинству оценены выше. Следует отметить, что результаты опросов Excelsior необходимо комбинировать со своевременно представляемой информацией по незаполненным вакансиям. С этой точки зрения решающее значение имеет улучшение работы государственной службы по регистрации вакансий. Учет информации местных баз данных на государственном уровне — необходимым условием для создания временных рядов, сочетающихся с рабочими параметрами системы Excelsior, что обеспечит возможность прогнозирования.

Кроме того, мы хотим обратить внимание читателя на необходимость улучшения определения потребности в иностранных работниках в сфере оказания услуг по дому. Демографические проблемы и социальные метаморфозы получают недостаточно внимания. Накопленная информация о регулировании (которая по своей природе является чрезвычайным инструментом регулирования иммиграции) не дает достаточных сведений по этой проблеме. В ближайшие годы можно ожидать роста потребности в работниках по уходу, иностранные работники

станут более необходимыми для снижения острой необходимости в услугах по уходу за больными и малолетними. От них ожидают адекватного отношения к нуждам престарелых. Кроме того, учитывая все большее вовлечение женщин в трудовую деятельность, спрос на иностранных работников для оказания услуг по дому и уходу будет продолжать расти. В этом смысле, например, административную информацию о количестве заявок на въезд можно использовать для расчетов. Такая работа потребует дополнительных человеческих и финансовых ресурсов, поскольку возникнет необходимость в дальнейшем инвестировании средств в информационные системы для их своевременного обновления и координации на общегосударственном уровне. Как предлагалось выше, созданные в результате этих действий базы данных должны обеспечить непрерывный временной ряд для расчета нужд семей.

3) Накопленная информация о наймах иностранцев и о заявках на регулирование

К числу прочих видов необходимой информации относятся фактическое количество нанятых работников и число обращений с просьбой о регулировании за прошедший период. По этим цифрам определяют потребность в иностранной рабочей силе путем применения многолетних средних величин, которые должны учитывать годовые количества и результаты воздействия ежегодных указов прошлых лет.

Так, например, информация за 2005–2006 годы показывает увеличение объемов несезонной работы на 120%, откуда можно сделать вывод, что ежегодные уровни спроса на труд несезонных иностранных работников лежит в пределах от 191473 (мин.) до 275937 (макс.) (см. нижеприведенную таблицу).

Однако часть этого спроса удовлетворяется за счет других категорий иностранных работников, которые не подпадают под действие ограничений на предельно допускаемые указами ежегодные квоты, в частности:

1. работники — граждане стран-членов ЕС, особенно новых (имеется в виду расширение ЕС в 2004 и 2007 годах), преимущественно из Румынии и Болгарии. Считается, что миграция из Румынии, возможно, достигла максимума, следовательно, приток из этой страны в течение последующих лет может упасть;
2. претенденты на получение политического убежища, которые прожили в Италии более 6 месяцев;
3. приезжающие с целью воссоединения семей;
4. экономические мигранты, по каким-то особым причинам исключенные из годовых предельных ограничений.

В расчетах должно также учитываться количество отъезжающих иностранцев по причине возврата на родину. Однако в этой части точные данные отсутствуют, поэтому число отъезжающих определяют приблизительно по числу исключенных из списков местной администрации (anagrafe).

Таблица 2

Элементы для определения спроса на иностранную рабочую силу	Потребность в иностранных трудовых ресурсах (из стран, не входящих в ЕС), определенная силами регионов, социальными органами и ассоциациями в области иммиграции	(нет данных)
	Среднее количество случаев найма иностранных рабочих за год, перспективно оцененное работодателями (промышленность и оказание услуг), результаты опросов системой Excelsior за 2005–2007 гг. [Не включены сведения о размере спроса на рабочих для оказания услуг по дому]	Мин. 128 923 Макс. 190 927 данные ISTAT
	Среднегодовое количество разрешений, выданных соискателям из стран, не входящих в ЕС, + количество заявок на въезд, представленных в течение 2003–2006 гг. (рассчитанное как сумма числа разрешений, выданных в период между 2003 и 2005 гг. + число запросов 2006 г.)	138 000
	Средний спад численности населения в возрасте 15–64 лет за 2007–2009 гг. (абсолютная величина, полученная на основе данных ISTAT по демографическим перспективным оценкам)	137 000
	Средний спад численности населения в возрасте 20–60 лет за 2007–2009 гг. (абсолютная величина, полученная на основе данных ISTAT по демографическим перспективным оценкам)	195 000
	Суммарный годовой средний рост занятости в Италии за 2007–2009 гг. (DPEF/министерство экономики и финансов)	232 000

Способ въезда, за исключением тех, которые не подпадали под ограничение как прибывшие из стран, не членов ЕС, но откликнулись на спрос на иностранных рабочих	Приток из Румынии и Болгарии (страны ЕС с 2007 г.) (в качестве исходной цифры используется количество заявок на въезд от несезонных работников в 2006 г.)	128 000
	Приток из стран, новых членов ЕС (из тех, которые вошли в Союз в 2004 г.) (в качестве исходных цифр используется количество прибывших в 2005 г. и в течение первых семи месяцев 2006 г.)	18 000 + 8 000
	Воссоединение семей (используемая исходная цифра — количество разрешений, выданных по семейным обстоятельствам; указанное положение сохраняет свою силу, даже если многие из приезжающих не достигли 18-летнего возраста)	28 000
	Общее количество беженцев с правом работать (исходная цифра — данные за 2005 г.)	5 282
	Приезды рабочих по специальным причинам (статья 27 сборника TU) (исходная цифра — данные 2004 г.)	12 000
	Отъезды иностранных рабочих (цифры могут быть получены только в виде количества отъездов иностранных рабочих, зарегистрированных в местных административных списках, ISTAT, 2005 г.)	15 700

Источник: Планирование миграции на 2007–2009 гг. На основании данных, полученных из институциональных источников (Министерство внутренних дел, Министерство социального обеспечения, Министерство иностранных дел, Объединенная торговая палата Unioncamere-Excelsior, ISFOL, ISTAT)

В заключение отметим, что трехлетнее планирование служит исходным пунктом на пути выработки общеполитической ориентации. Однако в Итальянской действительности среднесрочное планирование не находит своего надлежащего отражения в процессе расчетов фактического официального притока в объеме, разрешенном в соответствии с ежегодными квотами. Фактически планирование миграции остается ежегодным, поскольку оно отвечает на конкретные нужды итальянской действительности. Рынок труда нуждается в расширении ежегодно. Как показывают опросы Excelsior, фирмы предпочитают планировать прием новых работников по ежегодному принципу (или даже более оперативно), и итальянские власти доказали свою неспособность контролировать нелегальную иммиграцию, что приводит к увеличению доли не имеющих документов иммигрантов на всей территории страны.

В Итальянской действительности среднесрочное планирование не находит надлежащего отражения в процессе расчетов фактического официального притока в объеме, который разрешен в соответствии с ежегодными квотами.

Отсутствие надежных источников информации также уменьшает способность правящих кругов Италии к прогнозированию. Выше приведенные свидетельства показывают, что используются разнородные источники. Для получения полной картины создавшейся ситуации накопленную информацию смешивают с перспективными оценками. Однако при существующих различиях методики сбора данных сочетаемость этих цифр остается низкой.

В целом не существует никаких официальных и объемлющих систем по оценке и мониторингу, способных усовершенствовать планирование миграции. Как указывает Калофф (2005 г., с. 17), документы по планированию на трехлетний период оказываются полезными для того, чтобы произвести учет явления иммиграции на регулярной основе. Однако отсутствие официально признанных систем для оценки воздействия миграции мешает такому планированию эффективно регулировать установление ежегодных квот в сочетании с другими политическими инструментами, обладающими кратковременным воздействием (политика интеграции, включая образовательные меры). Кроме того, Италия не проводит анализа результативности затрат и не использует налоговые поступления или иные параметры-индикаторы, которые можно было бы использовать для измерения воздействия

Не существует никаких официальных и объемлющих систем по оценке и мониторингу, способных усовершенствовать планирование миграции.

иммиграции во времени. В некотором смысле этот разрыв косвенно перекрыт проведением исследования результатов каждой из проведенных кампаний по регулированию. Но этого недостаточно, что подтвердили квоты, которые не отвечают потребностям рынка труда и постоянно наблюдаемым эффектом тяги.

8. Заключение к обзору положения в Италии

В последние десятилетия Италия из страны эмиграции превратилась в страну иммиграции. Считается, что итальянская политика иммиграции построена на проблеме занятости, но ее структура ориентирована на стиль работы по принципу «борьба с аварийными ситуациями». На предшествующих страницах было показано, насколько краткосрочно ориентированным является планирование миграции Италии. С одной стороны, существует понимание зависимости проблемы по заполнению нехватки трудовых ресурсов от рабочих-мигрантов, особенно в определенных секторах и по определенным специальностям. С другой стороны, недостаточно развит статистический базис для того, чтобы создать условия для осуществления глубокой и объективной оценки потребностей рынка труда в долгосрочной перспективе.

В Италии организации, ответственные за регистрацию вакансий, не рассматриваются итальянскими миграционными органами как надежные источники информации. Кроме того, информационная система регистрации и оповещения о потребности по специальностям находится в стадии развития. Демографические проблемы, а также оценка воздействия иммиграции на будущее системы социального обеспечения до сегодняшнего дня официально не принимаются во внимание в контексте планирования трудовой миграции. Поэтому основная информация о состоянии и развитии рынка труда поступает от обследований рабочей силы и от информационной системы Excelsior.

Система опросов работодателей Excelsior всеобъемлющая информационная система о намерениях по найму, составленная по данным, поступающим от предпринимателей. Система Excelsior пользуется широкой известностью, ее значение признано в Италии, и существует вероятность ее использования в других странах. К числу системы достоинств следует отнести надежность ее методологии, которая основана на значительной по объему и динамичной по оперативности выборке, а также на подробно разработанной анкете о намерениях работодателей относительно найма и ожидаемых качеств рабочей силы. Она позволяет разделить намерения работодателей по найму отечественной рабочей силы от намерений приглашения иностранных работников. С другой стороны, эта система опроса работодателей не свободна от некоторых недостатков. Например, несмотря на то что существуют некоторые свидетельства о трудностях охвата данных по некоторым специальностям, система по-прежнему не может отличить факторы умышленной деловой стратегии от действительной сложности поиска и найма работников (в случае нехватки рабочей силы). Причина этого заключается в неприспособленности самой информационной системы к перекрестной проверке с данными системы по трудоустройству. По этой причине система может переоценить потребность в (иностранной) рабочей силе. И все-таки, учитывая данные опросов работодателей, которые уже составляют на ее основе десятилетние временные ряды, а также принимая во внимание высокий уровень детализации ее выходных данных (результаты могут быть структурированы по секторам экономики, по регионам и по специальностям), система Excelsior — несомненный успех.

И в заключение, при взгляде на то, каким образом политика трудовой иммиграции разрабатывается и претворяется, возникают некоторые соображения. В расчет принимаются как потребности рынка труда, так и политические интересы. С одной стороны, признаются местные потребности в трудовых ресурсах, поскольку квоты ежегодно распределяются по регионам в какой-то степени с учетом их (но воспринимаемых другими) потребностей в рабочей силе. В противоположность этому двусторонние соглашения с несколькими странами выезда предусматривают привилегированные квоты, которые устанавливаются на основании их сотрудничества по возвращению работников на родину и по полицейскому контролю над неурегулированной иммиграцией. Кроме того, квоты политически ориентированы и чрезмерно запретительны. На стадии применения этих инструментов административные процедуры оказались излишне растянуты и непрозрачны. В этой обстановке было применено регулирование, направленное на сокращение растущего присутствия не имеющих документов иммигрантов, которые в основном были заняты в неформальной экономике. В части институциональной структуры право принятия решения остается на министерском уровне, и на практике региональные власти и социальные партнеры почти не участвуют в определении размеров ежегодных квот. Кроме того, итальянское правительство разработало документ планирования миграции на трехлетний период. С одной стороны, эти планы создают панораму широкой ориентации, с другой — многое зависит от последующих политических

дебатов. Например, многие интересные аспекты (разрешение на поиск работы, большее внимание инициативам по интеграции и т.д.), охватываемые последней редакцией этого документа (2007–2009 гг.), в настоящее время находятся в подвешенном состоянии по причине политического кризиса и приближающихся выборов.

Литература

- Anastasia, B., M. Disarò, M. Gambizza, D. Maurizio and M. Rasera (2006): “‘Giove’: il public use database prodotto da Veneto Lavoro a partire dei dati dei Centri per l’impiego”, paper presented at the CISIS-ISTAT-SISTAN Conference, Rome 19–20th June 2006 “I dati amministrativi per le statistiche sui mercati del lavoro locali”.
- Baldi, C. and D. Bellisai, S. Fivizzani and M. Sorrentino (2007): “Production of Job Vacancy Statistics: Coverage”, ISTAT Scientific Publications “Contributi”, No. 2, 2007.
- Barbieri G., P. Gennari and P. Sestito (2002): “Do Public Employment Services help people in finding a job? An evaluation of the Italian Case”, *Rivista di Statistica Ufficiale*, Vol. 3.
- Barbieri G., Gennari P., Linfante G., Rustichelli E., Sestito P. (2003) “Valutare i servizi pubblici per l’impiego: implementazione della riforma, attivismo dei servizi e chances lavorative degli utenti”, *Politica Economica*, Vol. 3, pp. 343–372.
- Baronio, G. and A. Carbone (eds.) (2002): *Il lavoro degli immigrati: programmazione dei flussi e politiche di inserimento*, Franco Angeli, Milano, 2002. l’ISFOL, Area Mercato del lavoro.
- Bruni, M. (2007): “Emilia — Romagna. Fabbisogno occupazionale e saldi migratori: scenari previsivi al 2013”, Region of Emilia Romagna-University of Modena, March 2007.
- Caritas (2005): *Immigration: Dossier Statistico XV Rapporto*, IDOS, Rome.
- Caritas (2006): *Immigration: Dossier Statistico XVI Rapporto*, IDOS, Rome.
- Caritas (2007): *Immigration: Dossier Statistico XVII Rapporto*, IDOS, Rome.
- Chaloff, J. (2005a): “Italy”, in *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue*, Niessen, J., Y., Schibel and C. Thompson (eds.), Migration Policy Group.
- Chaloff, J. (2005b): “Italy”, in *Immigration as a Labour Market Strategy — European and North American Perspectives*, Niessen, J., Y., Schibel and C. Thompson (eds.), Migration Policy Group.
- Chaloff, J. and F. Piperno (2004): “Italy”, in *International migration and relation with third countries: EU and US approaches*, Niessen, J., Y., Schibel and C. Thompson (eds.), Migration Policy Group.
- Chaloff, J. (2003): “Italy”, in *EU and US Approaches to Migration Management*, Niessen, J., Schibel Y. and C. Thompson (eds.), Migration Policy Group.
- CNEL (2003): *Atti Seminario di Studio “Regolazione dei Flussi Migratori tra Programmazione e Precarietà degli Interventi”*, 3rd December 2003, Roma, Serie Documenti, n. 29.
- Contini, B. and U. Trivellato (eds.) (2005): *Eppur si muove. Dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano*, Il Mulino.
- Dell’Aringa, C. (2007): “Italy”, in *Towards European skill needs forecasting*, Zukersteinova, A. and O. Strietska-Illina (eds.), European Centre for the Development of Vocational Training — CEDEFOP.
- Einaudi, L. (2007a): *Le politiche dell’immigrazione in Italia dall’Unità ad oggi*, Laterza.
- Einaudi, L. (2007b): “Immigration and Integration Policies in Italy”, in *Rethinking Immigration and Integration: a New Centre-Left Agenda*, Policy Network, 2007, pp. 88–101.
- Einaudi, L. (2004): “Historical Approaches to Legal and Illegal Migration for Employment in Italy and France”, in Palme J. and Tamas K. (eds.), *Global Migration Regimes*, Institute for Future Studies, Proceedings of the 2nd Stockholm Workshop on Global Migration Regimes, June 11–12, 2004.
- Eurostat (2007): “Labour force survey in the EU, Candidate and EFTA Countries 2007 edition — Main characteristics of the national surveys 2005”, *Eurostat methodologies and working papers*.
- Excelsior Information System Official Website: <excelsior.unioncamere.net>.
- ISFOL Fabbisogni web-site <fabbisogniprofessionali.isfol.it>.
- ISMU (2007): *Dodicesimo Rapporto sulle migrazioni 2006*, Franco Angeli.
- ISTAT (2007): Annual Statistical Report.
- Marsili, M. (2007): “Demographic Projections: the impact of net international migration on population ageing in Italy”, Proceedings of the 2007 *Intermediate Conference “Risk and Prediction”*, University Cà Foscari Venezia — Società Italiana di Statistica, 6–8 June, 2007.

- Meccheri, N. and M. Morroni (2005): "Analisi delle assunzioni previste nella Provincia di Lucca in base ai dati provenienti dal Sistema Informativo Excelsior — 2004", *Cammeria di Commercio di Lucca*, January 2005.
- Meccheri, N. and M. Morroni (2003): "Alcune proposte de miglioramento della metodologia adottata dal Sistema Informativo Excelsior. Italia, Toscana e Provincia di Lucca: 2001–2002", *Cammeria di Commercio di Lucca*, October 2003.
- OECD (2005): "The Economic Impact of Migration", *Economic Survey of Italy*, Chapter 4.
- OECD (2007, 2006, 2003): *International Migration Outlook*.
- Pastore, F. (2007): "Italian Modes of Migration Regulation", in *Modes of Migration Regulation*, IMISCOE.
- Pastore, F. (2003): "Quote e gestione degli ingressi per motivi economici. Primi elementi per una valutazione dell'esperienza italiana (1998–2003)", in *Regolazione dei flussi migratori: tra programmazione e precarietà degli interventi*, *Atti del seminario di studio*, CNEL, 3rd December, Serie Documenti, No. 29, Roma, pp. 45–57.
- Pastore, F. (1998): "L'obbligo di riammissione in diritto internazionale: sviluppi recenti," in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 81, No. 4.
- Pirrone, S. and P., Sestito (2006): *Disoccupati in Italia: tra Stato, Regioni e cacciatori di teste*, Il Mulino.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (Presidency of the Council of Ministers) (2008) *Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il 2007–2009* (Triennial plan of action for immigration policy for 2007–2009), Decreto del Presidente della Repubblica 13 maggio 2005, Supplemento Ordinario n. 128 della *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 169 del 22 luglio 2005.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (Presidency of the Council of Ministers), 2005, *Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il 2004–2006* (Triennial plan of action for immigration policy for 2004–2006), Decreto del Presidente della Repubblica 13 maggio 2005, Supplemento Ordinario n. 128 della *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 169 del 22 luglio 2005.
- Reyneri, E. (2007): *Immigration in Italy: Trends and Perspectives*, IOM — Argo, 2007.
- Reyneri, E. (1998): "The mass legalisation of migrants in Italy: permanent or temporary emergence from the underground economy?", *South European Politics and Society*, Winter 1998.
- Trivellato, U. (2006a): "Trasformazioni del mercato del lavoro italiano, politiche del lavoro e disponibilità/fabbisogni informativi: un percorso a metà del guado", *Economia e Società Regionale*, Vol. 94 (2).
- Trivellato, U. (2006b): "Uso e Integrazione di dati amministrativi da surveys nel Progetto MIUR 'Dinamiche e Persistenze nel Mercato del Lavoro Italiano", paper presented at the CISIS-ISTAT-SISTAN Conference, Rome 19–20th June 2006 "I dati amministrativi per le statistiche sui mercati del lavoro locali".
- Unioncamere/Ministero del Lavoro (2007): *Rapporto Anuale 2007* [available on-line at <excelsior.unioncamere.net>].
- Unioncamere/Ministero del Lavoro (2007b): *Rapporto Tematico Personale Immigrato* [available on-line at <excelsior.unioncamere.net>].
- Unioncamere/Ministero del Lavoro (2003): *La metodologia del Sistema Informativo Excelsior sulla domanda di lavoro*, Roma, 2003.
- Zanfrini, L. (2007): "Il Lavoro", in *ISMU Dodicesimo Rapporto sulle migrazioni 2006*, Franco Angeli (pp. 103–128).

4. Исследования в Испании

1. Введение

Из всех развитых стран Испания испытала один из наиболее интенсивных миграционных процессов. Более сильный рост экономики, начиная с 1980-х годов, в сочетании с более жесткой ограничительной миграционной политикой по сравнению с другими европейскими странами делали Испанию все более привлекательной для мигрантов из других стран с низким уровнем доходов. В начале 1990-х годов миграционный баланс из отрицательного перешел в положительный, и с тех пор количество иммигрантов непрерывно росло и превысило количество уезжающих из Испании. Этот процесс происходил параллельно с растущей обеспокоенностью, связанной с демографическим старением и как никогда низким уровнем рождаемости. (ОЭСР, 2003. С. 127.)

Специфические особенности, включая экономический и географический факторы, делают Испанию страной, благоприятной для мигрантов.

В общем, определенные специфические особенности делают Испанию страной, благоприятной для мигрантов. Безусловно, одним из основных факторов для этого был интенсивный экономический рост по отношению к остальным европейским партнерам. Несмотря на довольно высокий уровень безработицы, внутренняя экономика генерировала вакансии на самом дне профессиональной шкалы (в сельском хозяйстве, строительстве, бытовом обслуживании), которое не было заполнено, так как коренных жителей не привлекали условия труда и оплаты в этих отраслях. В такой ситуации вновь прибывшие и потенциальные мигранты знают, что, скорее всего, они найдут не требующую высокой квалификации работу в неформальном секторе экономики. Другими факторами были географическое положение Испании и исторические связи со странами Латинской Америки. Общий язык открывает для мигрантов в Испании еще большие перспективы. В политическом плане различные программы по легализации нелегальных иммигрантов также делают Испанию более привлекательной, учитывая усиливающуюся иммиграционную политику по ограничению количества иммигрантов в остальных странах ЕС.

Наиболее значимой является иммиграция из стран, не являющихся членами ОЭСР, в особенности из Африки и Латинской Америки. Позже заметно увеличились потоки из Восточной Европы. В некоторых регионах Испании (Comunidades Autónomas, США) наблюдается высокий уровень сосредоточения иммигрантов. Большинство постоянных жителей-иностранцев проживают на островах (Balears and Canarias), на средиземноморском побережье (Catalunya, Comunidad Valenciana, and Andalusia), а также в столице (Comunidad de Madrid). Кроме того, иностранные рабочие занимаются определенными видами деятельности, что ведет к сегментации рынка труда, на котором иностранцы заняли низкооплачиваемый и малопродуктивный сегмент.

2. Реестр вакансий и нехватки рабочей силы: Каталог профессий с дефицитом рабочей силы

В соответствии с Основным законом 4/2000, Каталог профессий с дефицитом рабочей силы (далее Каталог) считается основным инструментом для определения нужд рынка труда (ст. 50а). Таким образом, он является средством, дающим точное представление о «положении в сфере занятости страны» и повышающим качество изучения нужд рынка труда.

Ряд факторов вызвал политическую полемику о развитии такого инструмента, особенно в части оценки новых иммиграций в Испанию, характеризующихся неконтролируемыми потоками мигрирующих работников в сочетании с постоянной нехваткой рабочих на определенных должностях. Создание Каталога, как средства проведения политики, стало необходимо для усовершенствования управления миграцией рабочей силы, а политика в вопросах миграции рабочей силы должна была эффективно отвечать нуждам внутреннего рынка труда. В условиях, когда нет кандидатов на вакантные должности из местного населения, и работодателям остается нанимать иностранцев, такое средство ведения политики, несомненно, могло помочь

лучше и своевременнее контролировать управление ежегодными потоками мигрантов. Каталог был одобрен Королевским указом 2393/2004 и вступил в силу в 2005 году. С тех пор существует канал, с помощью которого облегчился наем иностранных рабочих. В отношении профессий, перечисленных в Каталоге, не требуется исследования нужд рынка труда (см. раздел 5 данной главы).

Наличие той или иной профессии в Каталоге определенной провинции означает, что работодатель может ходатайствовать о разрешении на проживание и работу для иностранного рабочего, без надобности в государственной регистрации вакансии. Если определенная профессия не включена в Каталог, работодателю следует зарегистрировать предложение о вакансии в Государственной службе занятости (ГСЗ) и доказать, что она не может быть занята местным рабочим, прежде чем будет подан запрос о разрешении для иностранного рабочего.

В 2005 году Министерство труда определило, что ответственность за ведение Каталога будет возложена на систему ГСЗ, которая будет опираться на информационную систему зарегистрированных вакансий и консультации социальных партий.

В феврале 2005 года была выпущена программа создания Каталога. Первый каталог был опубликован уже весной. Позже, в ноябре того же года, после консультации с Трехсторонней комиссией по занятости была одобрена окончательная программа (Резолюция службы занятости, 14 ноября 2005 г., ВОЕ, 07/12/2005). Следует отметить, что в том же году была запущена новая информационная система ГСЗ (Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo — SISPE), которая стала важным звеном в координации работы различных учреждений (областей, министерств), участвующих в составлении Каталога.

В Каталоге приводится список таких должностей, которые местные отделения Государственной службы занятости определили как сложные для заполнения (когда они вакантны). Каталог охватывает все области Испании и классифицирован по профессиям. Он выполнен на квартальной основе, по двадцать календарных дней первого месяца каждого квартала. Данные согласуются с информацией предыдущих четырех кварталов, а профессии разделены 8-цифровым уровнем детализации (совместим со стандартом ЕС ISCO88-COM). После выхода в свет каждое издание Каталога действительно со второго по последний рабочий день квартала, который следует за выходом Каталога.

Формально установленная программа составления каталога следующая. На правительственном уровне местные ГСЗ готовят предварительный вариант Каталога на основании административных данных, определяющих нижеследующие четыре показателя. Предварительный список вакансий, которые трудно заполнить, обсуждается с местными социальными партиями. Когда достигнуто соглашение на этом уровне, предварительный вариант направляют в Министерство труда, в котором собираются все местные каталоги. На государственном уровне происходит консультация с Трехсторонней комиссией по занятости иммигрантов, и окончательный вариант Каталога представляется в правительство.

Профессии, перечисленные в Каталоге, отбираются на основе четырех показателей, применяемых по всей стране. Таковыми являются: показатель степени интенсивности (Indicador del grado de Penetración en el mercado de trabajo, или IP), показатель степени сложности заполнения вакансии (Indicador del grado de Dificultad para cubrir ofertas de empleo, или ID), показатель недостатка кандидатов (Indicador de Escasez de demandantes de Empleo, или IE) и показатель внутренней мобильности (Indicador de Movilidad geográfica real, или IM).

В соответствии с данными общенациональными определениями для показателей, каждая область подсчитывает их на основании следующей информации:

1. Среднее количество кандидатов, зарегистрированных в конце каждого месяца (каждый из кандидатов может зарегистрироваться не более чем на 10 вакансий).
2. Общее количество предложений о работе, зарегистрированных работодателями в течение года.
3. Количество контрактов, о которых официально сообщается в Государственную службу занятости в последнем году.
4. Количество рабочих, прибывающих на местный рынок труда: количество контрактов в одной из автономных областей (АО) для рабочих, прибывающих из АО.

Важная особенность миграционной политики — Каталог вакансий, которые трудно заполнить.

Четыре показателя определяют, будет ли та или иная должность включена в список. При этом учитываются предложение рабочей силы и спрос на нее, а также другие факторы, например, внутренняя мобильность.

5. Количество рабочих, покидающих местный рынок труда: количество контрактов с рабочими данной АО, которые направляются работать в другую АО.
6. Количество рабочих, остающихся на своих местах: количество контрактов рабочих одной из АО, которые продолжают работать в данной АО.
7. Количество трудоустройств: количество трудоустройств лиц, ищущих работу, в течение определенного периода.

Подсчет по четырем показателям

1. **Показатель степени интенсивности на рынке труда** → Данный показатель представлен количеством предложений вакантных должностей на протяжении года и количеством официально зарегистрированных контрактов на ту или иную должность. Он показывает, есть ли достаточно информации об определенной должности в местной информационной базе данных. Для каждой должности:

$$IP = (\text{количество предложений вакантных должностей} / \text{количество контрактов})$$

Уровень интенсивности для определенной должности считается допустимым, когда показатель для определенной должности на областном уровне равен или выше среднего национального значения для всех должностей.

2. **Показатель нехватки кандидатов** → Данный показатель представлен средним количеством заявлений о приеме на работу на определенную должность и количеством предложений по данной вакантной должности. Для каждой должности:

$$IE = (\text{среднее количество кандидатов на определенную вакантную должность} / \text{количество предложений по данной вакантной должности})$$

Значение на областном уровне для каждой должности сравнивается со средним показателем на национальном уровне для данной должности. Нехваткой кандидатов на определенную должность будет считаться случай, когда ее IE равно или ниже средней национальной величины для всех должностей.

3. **Показатель степени сложности заполнения вакансии** → Данный показатель вводит новое измерение, так как он оценивает вероятность того, что надежды лиц, ищущих работу на определенной должности, будут осуществлены. Показатель рассчитывается отношением между отбором персонала на определенную должность и количеством претендентов на данную должность.

$$ID = (\text{отбор персонала} / \text{среднее количество претендентов на данную должность})$$

Если показатель для определенной должности ниже среднего национального значения для всех должностей, рынок труда не должен более допускать иностранных рабочих, так как любой дополнительный иностранный рабочий будет препятствовать возможности найти работу для лица, которое уже ищет работу.

4. **Показатель внутренней мобильности** → Данный показатель выражен уровнем мобильности в пределах определенного местного рынка труда. Для определенной должности в той или иной АО этот показатель учитывает перемещения в другие АО, а также нахождение работы в той же АО, в которой зарегистрированы кандидаты. В формуле, которая приводится ниже, числитель — это сумма количества рабочих, которые ищут работу в АО, отличной от той, где они зарегистрированы в качестве лиц, ищущих работу, и количества рабочих, которые прибывают на местный рынок труда, так как ищут работу в данной АО, а зарегистрированы в качестве лиц, ищущих работу, в другой. Знаменатель снова учитывает две предыдущие переменные, а также третью, касающуюся рабочих, нашедших работу в той же АО (не перемещавшихся из одной в другую АО).

$$IM = (\text{прибывающие рабочие} + \text{убывающие рабочие}) / (\text{прибывающие рабочие} + \text{убывающие рабочие} + \text{рабочие, остающиеся на своем месте})$$

Таким образом, показатель измеряет уровень мобильности по шкале от 0 (рынок труда закрыт или неподвижен) до 1 (рынок труда высоко подвижен). Было отмечено, что в отношении определенных должностей местный рынок труда считается достаточно подвижным, когда показатель для такой должности имеет значение равное или выше 0,3. Следовательно, данная должность не будет включена в предлагаемый Каталог. Выбор

такой относительно низкой пороговой величины объясняется сохранением слабой внутриобластной мобильности в Испании в целом.

Как было описано, первые три показателя контрастируют со средним национальным значением для всех должностей. Последний показатель, касающийся внутренней мобильности, имеет особую пороговую величину, предварительно обозначенную как 0,3. Таким образом, вакантная должность, считающаяся в определенное время трудно заполняемой (т.е. квартальные выпуски Каталога), должна одновременно отвечать следующим критериям:

- IE областного уровня > IP национального
- IE областного уровня < IE национального
- ID областного уровня < ID национального
- IM областного уровня < 0,30

На основании результатов должности включаются в областной каталог, если значение четырех показателей равно или ниже среднего областного показателя. Однако ГСЗ может также включить или исключить должности, опираясь на свой опыт и знания в отношении динамики местного рынка труда. Похожие корректировки могут быть внесены позднее после совещания с местными штукатурами, водителями грузовиков и социальными партиями.

Следует также отметить то, что касается средних национальных значений для противоположных случаев в областях для всех должностей; как и отмечается в Каталоге, предпочтительны средние уровневые значения для областей в качестве пороговой величины для каждого из трех первых показателей. Например, применение средней национальной вероятности сглаживает выраженные различия рынка труда одной области по отношению к другой, что упрощает задачи по мониторингу на центральном уровне. Однако такое упрощение может вести к потерям в точности, так как некоторые должности могут быть включены/исключены не столько из-за действительной нехватки в вакансиях, а ввиду особенностей местного рынка труда.

Например, в выпуске Каталога 2007 года наиболее сложно заполняемыми вакансиями считались вакансии домашних работников, затем следовали повара, слесари по обработке алюминия и пастухи. Нужды рынка труда изменились незначительно с тех пор, как был учрежден Каталог, так как вакансии на должность домашних работников, поваров и штукатуров были сложными для заполнения еще с 2005 года.

Благодаря Каталогу в Испании была сделана попытка связать управление модернизацией рынка труда и проведение политического курса миграции рабочей силы. Кроме того, можно выделить ряд предварительных условий развития такого инструмента, в частности следующих:

- Важность наличия человеческих и финансовых ресурсов для совершенствования этого инструмента. Фактически испанский Каталог был создан и существует благодаря информационной системе в сети ГСЗ.
- Единообразная система показателей и методологии для оценки вакантных должностей, которые сложно заполняются. Например, детальная классификация должностей (8-цифровой уровень детализации) является важным элементом определения нужд рынка труда.
- Единообразная и современная информационная система (известная как SISPE), функционирующая с 2005 года. Данная информационная система позволяет определить вышеописанные показатели. Это один из примеров того, как административные информационные системы были приспособлены для аналитических целей.
- Участие социальных партнеров на двух уровнях (местном и центральном). Оно гарантирует соответствие общей оценки динамике рынка труда. Серия совещательных работ позволяет быть уверенным в том, что весь рынок труда контролируется с помощью данного процесса. Следует признать, что в ряде отраслей и географических регионов существуют особенности, для которых данная методика может быть менее подходящей.

Важное условие развития такого инструмента — информационная система, где скапливается информация в последовательном и единообразном порядке

Тем не менее для целей прогнозирования еще недостаточно информации, так как временной ряд слишком короткий. Кроме того, пока рано говорить о том, что наиболее адекватно подходит для использования Каталога в качестве идентификатора нехватки рабочей силы. Разнородные

результаты должны, по всей видимости, появляться среди регионов, или определенные должности могут быть не достаточно представлены — домашние рабочие и высококвалифицированные рабочие. Тем не менее данную операцию можно считать крайне необходимой. Прокладывается путь для более сложных механизмов отбора иностранных рабочих. Многие способы поступления на работу в Испании связаны с Каталогом, однако такую связь можно было бы усилить. Например, учитывая растущее количество воссоединенных семей, условия для поступления на работу трудоспособных родственников через данный канал, также должны быть связаны с нуждами рынка труда. Такие люди, по всей видимости, находятся в поисках работы, и это должно учитываться при планировании нужд для иностранных рабочих в будущем.

3. Демографический вопрос

Испания столкнулась с низким коэффициентом рождаемости и увеличивающейся продолжительностью жизни, что ведет к очень медленному демографическому росту и, скорее всего, приведет к отрицательному приросту населения в течение первой половины XXI века. В последние годы проблему демографического старения пытаются решать с помощью массового прибытия иммигрантов, которые увеличили процент населения трудоспособного возраста и имеют тенденцию к более высокому коэффициенту рождаемости по сравнению с коренным населением. Демографический вопрос обсуждался в Испании в дебатах, касающихся иммиграции, однако нет выраженной связи между этой долгосрочной проблемой и инструментами привлечения и отбора иностранной рабочей силы. Тем не менее большинство экспертов считают, что замещающая миграция может только сгладить снижение уровня местного населения и число работающих (Балч 2005).

Признавая серьезность проблемы старения в Испании, мы описываем многие элементы демографического планирования, подготовленного Испанским национальным институтом статистики (INE).

INE готовит предполагаемые демографические показатели в соответствии с международными стандартами. Для этого применяется, в частности, модель продольно-компонентного анализа. Данный метод действует следующим образом: сначала определяется количество населения, проживающего в определенном географическом регионе, и собирается информация об основных демографических компонентах (смертность, рождаемость и миграция); затем будущее население прогнозируется на основании определенных предпосылок для трех основных компонентов (см. следующий параграф). Результаты получаются в соответствии с родом, возрастом и региональным, а также областным уровнем. Каждые пять лет данные предполагаемых демографических показателей обновляются. Последняя такая работа была осуществлена в 2005 году на основании данных переписи населения 2001 года. Были составлены прогнозы: до 2060 года — для национального уровня; до 2017 года — для регионального и областного уровней, принимая во внимание большую детальность предполагаемых демографических показателей.

Предполагаемые демографические показатели основываются на ряде условий для основных компонентов. Таблица, которая приводится ниже, подводит итоги следующей гипотезы.

INE признает, что постепенно продолжительность жизни за взятый период увеличивается как для мужской, так и для женской части населения. В 2005 году было проанализировано, что она увеличилась с 77,43 лет до 80,99 лет для мужчин и с 80,99 лет до 87 лет для женщин. Рождаемость в будущем согласно прогнозам должна умеренно возрасти. Что касается международной миграции, приток легальных иммигрантов сократится вдвое, с полумиллиона человек в 2005 году до примерно 264 000 в 2050-м. Очевидно, что последующие прогнозы будут далеки от действительных (см. Приложение В.4, где дана дополнительная информация, касающаяся предполагаемых демографических показателей).

В отношении притока новых иммигрантов за последние годы можно сказать, что их количество, по подсчетам INE, необоснованно, и даже можно отметить, что оно должно быть большим. Тем не менее, и это рассматривалось в предыдущем разделе, испанский подход к вопросу об иммиграции в последние годы, по-видимому, не соответствует данным демографическим элементам, так как нынешние механизмы легальной иммиграции никогда в прошлом не генерировали иммиграцию на уровне, предложенном INE (Национальным институтом статистики).

Испании грозит процесс демографического старения. В последние годы рост населения поддерживался благодаря массовому прибытию иммигрантов.

Вместе с тем можно назвать истиной то, что демографические прогнозы приблизительны, так как выполнены путем сравнения разницы в прогнозах, составленных в 2000-м и 2005 году. Таким образом, представляется рискованным основывать иммиграционную политику на таких цифрах. В какой-то степени будет ошибочно считать иммиграцию долгосрочным решением проблемы старения населения. Чтобы иммиграция смогла обратить эту тенденцию вспять, понадобился бы массовый поток молодых мигрантов (Балч 2005. С. 19).

Демографические прогнозы не связаны прямо или косвенно с миграционным планированием.

4. Специальные исследования: Испания 2020

Из существующих академических и других специальных исследований, касающихся нехватки рабочей силы и необходимости в мигрирующих рабочих в Испании, мы рассматриваем последнюю работу, которую координировал профессор Джозеф Оливер Алонсо из Автономного университета Барселоны. Речь идет о работе «Испания 2020: неизбежное расовое кровосмешение» (2006 г.). В исследовании подчеркивается, что к 2020 году Испании потребуются, по меньшей мере, от 6,6 до 7,8 млн. иностранных рабочих, чтобы удовлетворить нужды рынка труда. Результаты исследований также подразделены на регионы и экономические секторы.

Введение

Исследование начинается с обзора нынешних демографических тенденций в Испании. Подчеркивается падение рождаемости, которое началось в 1970-х годах, а также три другие тенденции рынка труда: расширение участия женской рабочей силы, более продолжительное время учебы и более ранний уход на пенсию мужчин в возрасте старше 55 лет. Автор констатирует, что Испания в конце семидесятых годов коллективно решила не рожать детей, либо рожать их в крайне ограниченном количестве. Учитывая три вышеуказанные тенденции, Оливер считает единственной альтернативой иммиграцию в значительных количествах, в особенности, это требуется для экономического роста страны, так как Испания является трудоинтенсивной экономической моделью. Более того, такие миграционные потоки уже повлияли на демографию Испании. В 1993–2005 годах демографический рост в Испании объясняется главным образом прибытием иммигрантов (около 4,3 млн.).

Учитывая изложенное, а также то, что иммиграция в Испанию носит в основном экономический характер, основной целью данного исследования является оценка будущих нужд в рабочей силе для Испании посредством изучения спроса. По Оливеру, критическим вопросом исследования станет, захочет ли Испания относящегося к разным культурам будущего в социальном и политическом отношении, которого требуют ее демография и рынок труда.

Нам данная работа показалась интересной. В стране, где такие прогнозы составляются нечасто (Манье и Оливер 2002), данное исследование является своевременным и исчерпывающим анализом нужд рынка труда и будущих иммиграционных тенденций в Испании и ее автономных областях.

Методика

Примером для применяемой методики стали количественные прогнозы на основе использования моделей других стран (например, Канадская система профессионального прогнозирования — COPS, которая предоставляет прогнозы для экономического роста промышленности и особенно сферы занятости²⁷, голландская модель ROA, составленная Научно-исследовательским центром образования и рынка труда и предлагающая образцы различных видов рынка труда для сферы образования, специально для внутреннего рынка труда²⁸), а также прежний опыт Испании.

²⁷ См. также: Paul, S. (2003), “B.C. Occupational Employment Projections 2001 to 2011 — An Overview and Highlights from the COPS BC Unique Scenario”, Ministry of Advanced Education, BC; and Smith, D. A. (2002), “Forecasting future skill needs in Canada”, in M. Neugart and K. Schömann (eds.), *Forecasting Labour Markets in OECD Countries: Measuring and Tackling Mismatches*, Edward Elgar, London.

²⁸ См. также: Cörvers, F. and A. De Grip, H. Heijke (2002), “Beyond manpower planning: a labour market for The Netherlands and its forecasts to 2006”, in M. Neugart and K. Schömann (eds.), *Forecasting Labour Markets in OECD Countries: Measuring and Tackling Mismatches*, Edward Elgar, London; and De Grip, A. and H. Heijke (1998), “Beyond Manpower Planning: ROA’s Labour Market Model and its Forecasts to 2002”, ROA-W-1998/6E (Maastricht: ROA).

В отношении Испании необходим несколько упрощенный подход ввиду отсутствия определенной информации, а также учитывая длительный срок, на который составляется прогноз (до 2020 г.). Поэтому следует обратиться к научно-техническому прогрессу и замещающим процессам (имеется в виду замещение по потребности между типами образования, например, при повышении квалификации, чтобы занять определенную должность). Данный процесс основывается на различных моделированиях (всего 14), которые включают оба этих действия.

Научно-технический прогресс необходим для производительности труда, а замещающие процессы косвенно включены при общем определении уровней образования (для упрощения совмещаемые уровни ЕС²⁹ понижаются до трех уровней образования — нижний, средний и высший). Однако они также рассматриваются более непосредственно путем управления горизонтальных передач избытка/недостатка рабочих ресурсов с разными уровнями образования. Это значительный фактор в такой стране, как Испания, с ее различиями в рынках труда в зависимости от региона. В этой связи модель прогнозирования дает возможность оценить профессиональные и региональные различия. Кроме того, ввиду значительной интенсивности сверхквалификации перспективная оценка профессионально-образовательных уровней для каждой отрасли экономики к 2020 году неизбежно будет склоняться к спросу на высокую квалифицированность. С учетом того, что данный процесс зависит от культурных факторов, невозможно определить, как он будет продолжаться.

Принимая во внимание эти факторы, а также другие национальные особенности, замещение и спрос на расширение с помощью окончательной модели рассчитывается по отдельности. Спрос оценивается в последовательном порядке, обусловленном различиями в отраслевой динамике, которые ведут к заменам в профессиональном составе, а следовательно, определяют спрос по уровню образования. Именно спрос будет определять подбор трудовых ресурсов. Для каждого региона этот подбор осуществляется с использованием тех же уровней образования. Кроме того, как было изложено в предыдущем параграфе, осуществляется два вида оценок, в зависимости от того, допускаются ли горизонтальные передачи избытка/недостатка трудовых ресурсов по уровням образования. Наконец, как видно из данных на 2020 год, все индивиды (местные и иностранцы), родившиеся после 2005 года не войдут в численность работающих, включенных в прогнозируемый период. В следующих параграфах рассматриваются основные аспекты данной методики (более детальная информация представлена в Приложении В. 5).

1. Основополагающие соображения, касающиеся возможности динамики в период с 2005-го по 2020 год

- Эволюция в поступлении рабочей силы и демографическая перемена в последние десятилетия. Созданы две гипотезы повышения участия доли рабочей силы в общей численности, в зависимости от половозрастной группы. Основная гипотеза демонстрирует тенденцию последнего десятилетия (возрастет участие женщин и умеренный спад участия мужчин). Данная гипотеза допускает еще большее участие женщин в сочетании с повышением участия мужчин (в особенности в коллективах из работников старше 55 лет).

- Рынок труда в будущем будет требовать эволюции, основывающейся на предположении о росте занятости и экономическом росте до 2020 года. Создание предположений о росте занятости на такой промежуток времени — рискованная альтернатива, но такой шаг необходим при несоответствии предложения и спроса. Вместе с тем к испанскому вопросу следует подойти с предостережением. Нет официальных оценок роста ВВП в зависимости от отрасли. Есть неопределенность и в других вопросах: результаты исследования будут распределены по регионам на весь прогнозируемый период, а недавняя эволюция экономики Испании охарактеризована высокой гибкостью занятости по отношению к ВВП (незначительное повышение производительности труда). Учитывая эти факторы, моделирование роста спроса на рабочую силу может развиваться по двум сценариям. Первый сценарий предполагает приведения по-

²⁹ В пределах ЕС — Болонский процесс для высшего образования, применяется система европейской классификации. Это система иерархической 8-уровневой квалификации (начиная с 1-го базового уровня образования, и заканчивая 8-м уровнем, соответствующим «получению более глубоких знаний, в т. ч. касающихся рабочей специальности»), (PE-CONS 3662/07; Брюссель, 29 января 2008г.). (Доп. информацию можно получить на сайте: <ec.europa.eu/education/policies/educ/eqf/index_en.html>)

казателей в соответствии с помощью изменения уровня занятости сначала в строительной отрасли, а затем во всех отраслях экономики, но рост уровня занятости появится в конце периода. Согласно второму сценарию предполагается рост экономики с возможной интенсивностью (около 3%) и рост производительности труда в трех различных темпах (высоком, среднем и низком). К 2020 году эти три вероятности сольются в однородную структуру отраслевой занятости, так как в следующий период не ожидается структурных перемен.

2. Составление сценариев: проводятся различные альтернативные моделирования, из которых берутся минимальные и максимальные значения потребности в иностранной рабочей силе.
 - Принимая во внимание вышеописанные предположения, можно составить систему из 7 различных вероятностей (рис. 3).
 - Затем вводятся другие показатели, соответствующие возможностям межрегиональной и межпрофессиональной мобильности (рис. 4). Они множатся на 4 возможных сценария (7×4=28 сценариев). Однако, учитывая снижение вероятности межрегиональной мобильности за несколько лет, данный показатель исключается из анализа. Окончательное количество сценариев анализа будет 14.

Рисунок 3

Различные сценарии спроса и предложения рабочей силы		
А) Предположение с постоянным ростом ВВП		
Увеличение производительности	Степень участия	
	Максимум	Тенденция
Высокое	Моделирование № 1	Моделирование № 2
Среднее	Моделирование № 3	Моделирование № 4
Низкое	Моделирование № 5	Моделирование № 6
В) Предположение о кризисе в сфере занятости. Моделирование № 7		
<i>Источник: Оливер, 2006, с. 44</i>		

Рисунок 4

Различные сценарии межрегиональной и межпрофессиональной мобильности		
Региональная мобильность	Профессиональная мобильность	
	Полная мобильность	Нет мобильности
Полная мобильность	Моделирование № 1А	Моделирование № 2А
Нет мобильности	Моделирование № 1В	Моделирование № 2В
<i>Источник: Оливер, 2006, с. 45</i>		

3. Анализ роста занятости и иммиграционной динамики в предыдущее десятилетие (1995–2004 гг.). Он основан на данных Испанского исследования рабочей силы и важен для дальнейшего понимания прогнозирования, описанного в следующих разделах, так как в этом исследовании приводятся модели тенденций последнего десятилетия. Особое внимание уделяется эволюции иностранной рабочей силы.
4. Эволюция населения в предыдущее десятилетие и прогнозы на следующие годы также оцениваются с использованием официальной демографической информации из Национального института статистики (INE). В частности, производится расчет распределения потенциально самодеятельного населения на предстоящий период. Принимаются во внимание как национальный, так и региональные уровни. Что интересно, исследование оценивает роль иммиграции в будущем составе населения регионов.
5. Используя всю вышеприведенную информацию и применяя модель прогнозирования, группа ученых во главе с Оливером приступает к изучению нужд в иностранной рабочей силе с учетом уровней образования и регионов вплоть до 2020 года. Нижеприведенная схема идейно отображает применяемую систему уравнений:

Рисунок 5

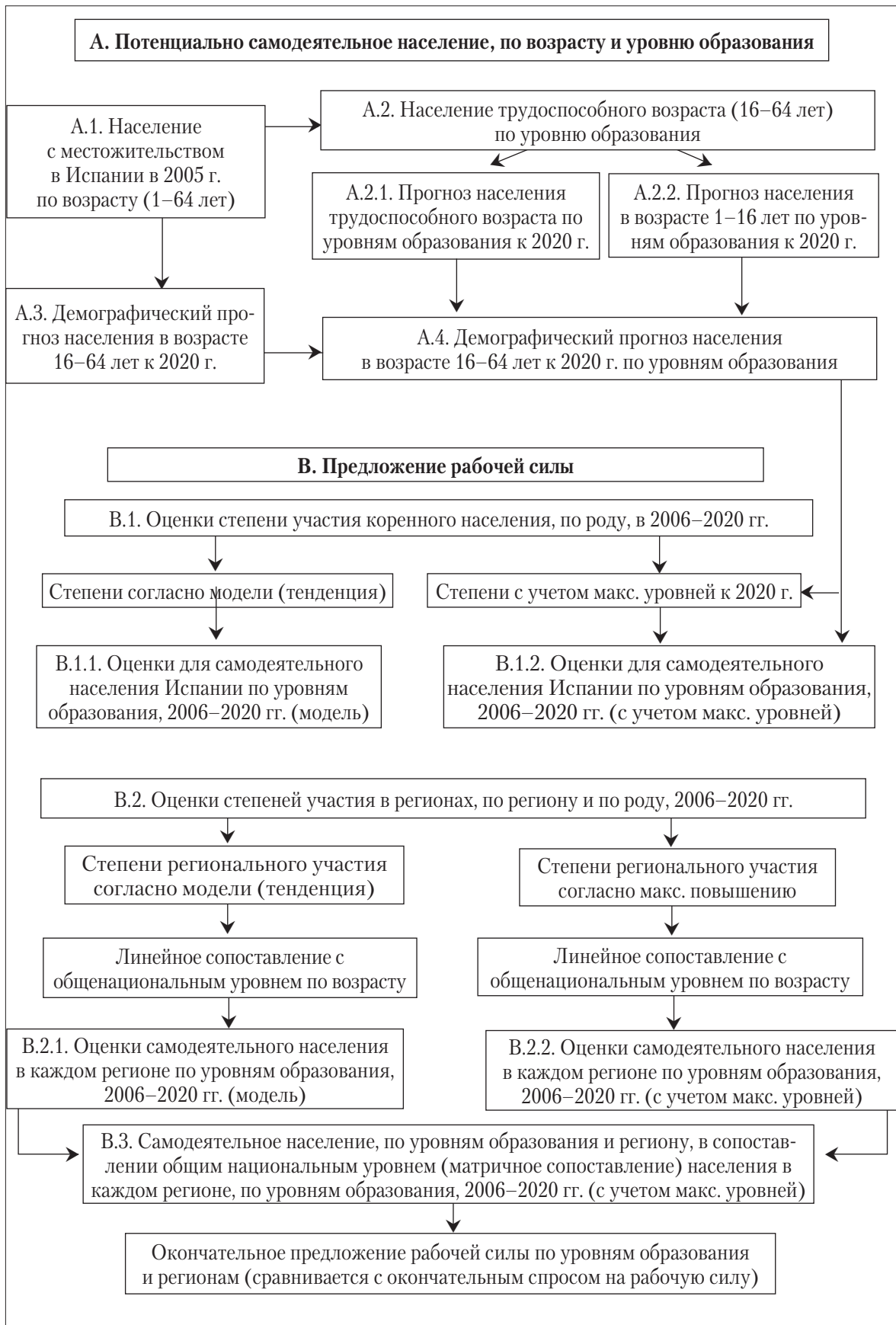
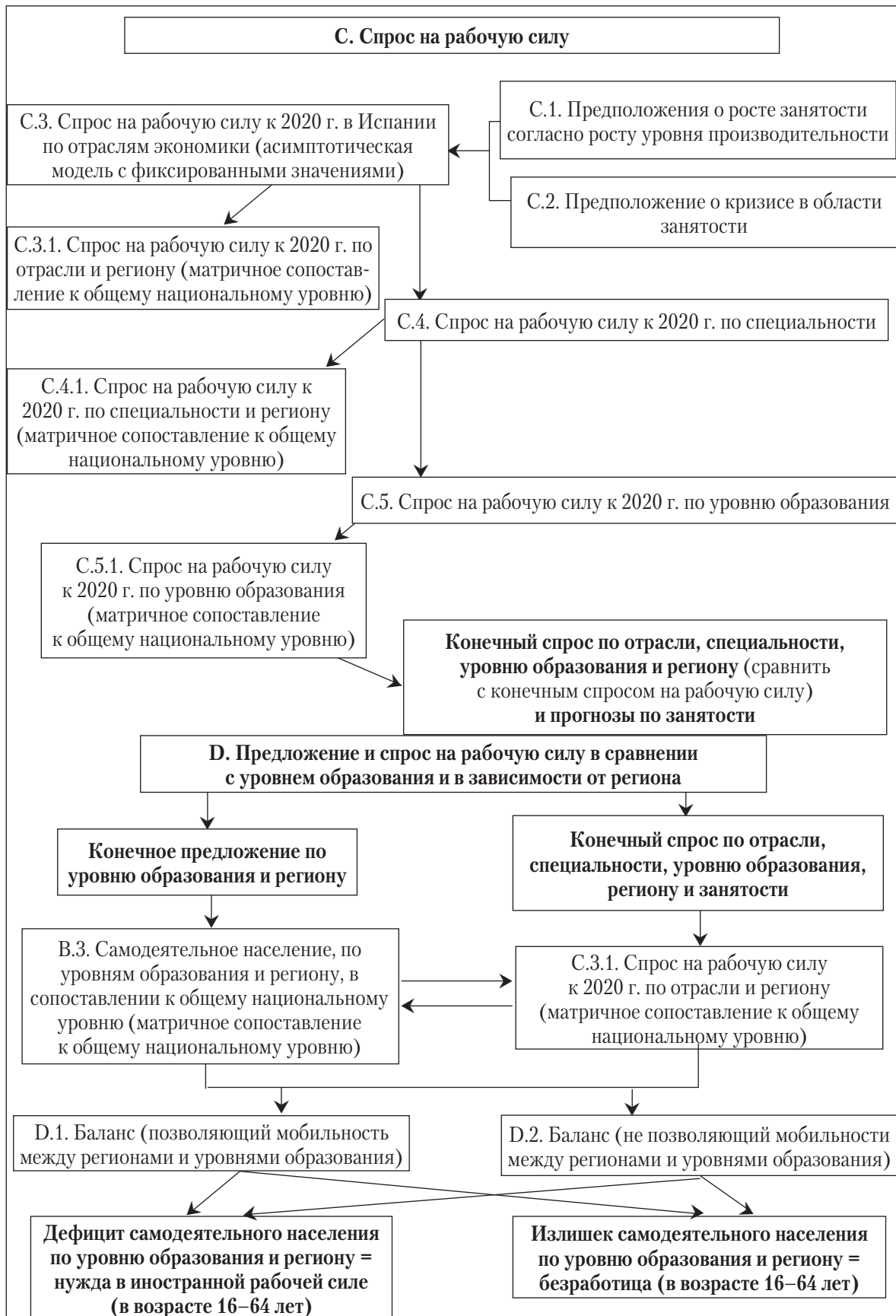


Рисунок 6



Результаты прогнозирования ясно показывают необычайный рост значения иностранных рабочих в экономике Испании, как на региональном, так и на национальном уровнях. Согласно исследованию в ближайшие годы, начиная с 2008 г., появится необходимость в 6,6–7,8 млн. иностранцев для решения проблемы нехватки рабочей силы. Согласно исследованию дефицит рабочей силы можно было бы сократить, значительно упрочив профессионально-техническое обучение и получение образования в течение всей жизни.

Комментарии

Автор признается, что слабым звеном исследования является оценка экономического роста. Неточные допущения являются привычными замечаниями, в частности, к прогнозированию занятости. Тем не менее прогнозы необходимо использовать для вмешательства в процесс, так как они указывают на возможности развития. Кроме того, моделирование альтернативных сценариев с различной оценкой, как это делает Оливер в своей книге, показывает степень вероятности будущего развития.

Несмотря на такое предостережение, следует заметить, что данное исследование дает результаты, распределенные по регионам и должностям. Это очень важно для долгосрочного планирования занятости, особенно для стран с сильными различиями в зависимости от географической области. Кроме того, точных результатов можно добиться с помощью подготовки прогнозов на более короткие периоды (например, на 10 лет).

Информация, необходимая для моделирования, получена из официальных источников. При проведении прогнозов следует внимательно относиться к особенностям и изменениям методики получения данных. К примеру, в Испании LFS является единственным статистическим источником, который дает требуемую информацию (в особенности о возрастной и родовой структуре рабочей силы). Он был существенно доработан несколько лет назад, чтобы рассчитывать растущее число иностранных рабочих в стране. Это означает, что в течение нескольких лет информация была неполной, что создавало дополнительную возможность для ошибок или неточностей. Другим используемым официальным источником является обследование хозяйства / данные переписи населения, которое дает возможность анализировать демографический состав по каждой из профессий. Это позволяет оценивать частоту выхода на пенсию и смертность для каждого профессионального класса.

В целом это является интересной работой, учитывая то, что Испания испытывает недостаток в возможностях и инфраструктуре прогнозирования. Усилия, приложенные к данному исследованию, будут также оценены как вклад академика и специалистов в ставший привычным недостаток умелого прогнозирования эволюции рынка труда в Испании (Манье и Оливер, 2002). К сожалению, данный вид оценки оказывает малое влияние на планирование миграции рабочей силы.

5. Планирование миграции

Испанская иммиграционная политика зависима от найма. Миграция наемных рабочих получила признание и законное подтверждение с 1985 года (обзор основных законодательных изменений по этому вопросу можно найти в обрамленной сноске). Следует помнить, что в соответствии с основами политики Европейского союза Испания различает два типа иностранцев: граждане ЕС, которым не требуется разрешение для въезда в Испанию на работу, и неграждане ЕС, которые попадают в категорию, называемую «общим режимом». Большая часть планирования ориентирована на последнюю группу, как и остальная часть этого раздела.

Первый закон об иммиграции был издан в 1985³⁰ году, главным образом как отклик на давление членов Европейского сообщества в то время. Он был представлен как срочный законодательный проект, нуждавшийся в санкционировании, прежде чем Испания должна была войти в состав Европейского Сообщества в январе 1986 года. Закон 1985 года был сравнительно строгим, так как предполагал суровое соблюдение границ. Многие вопросы прав иммигрантов остались неурегулированными. Но поскольку с течением времени иммиграция постоянно

³⁰ До 1985 года испанское законодательство по вопросам иммиграции характеризовалось двумя основными чертами: во-первых, иммиграция и сопутствующие вопросы рассматривались как вопрос «общественного порядка», во-вторых, проблемы, связанные с поселением иностранных граждан в Испании весьма слабо регулировались. (Moreno, 2000; OECD, 2003)

росла, законопроект оказался недостаточным. Его основа оказалась чрезмерно ограничивающей по отношению к законной иммиграции, но в Испанию продолжали прибывать незаконным путем иностранные рабочие, привлеченные возможностями найти хорошую работу в теневой экономике (Moreno 2000, 2005; CES 2004; Cornelius 2004; Gortázar 2002).

В 1993 году была введена система годовых квот. Однако на практике, вместо того чтобы управлять приездом мигрирующих рабочих и направлять их в районы с дефицитом рабочей

силы, квоты функционировали как система регулирования уже проживающих в Испании рабочих без документов. Такая система действовала с 1993 по 1999 год и не смогла предотвратить рост нелегальной иммиграции. На политическом уровне отсутствовали как ясные позиции насчет того, какой иммигрантской политики будет придерживаться Испания, так и достаточно разработанные административные инфраструктуры и возможности.

В результате долгих политических дебатов и с учетом недостатков законодательства в 2000 году был принят новый иммиграционный акт. Он фокусировался на контроле над притоком иммиграции и использовал годовые квоты как основной инструмент направления потоков иммигрантов. Эта реформа укрепила связь с нуждами рынка труда посредством «contingente» (смотрите далее) и настояла на проведении процедуры отбора в исходных странах. Были подписаны двусторонние соглашения с несколькими странами, облегчавшие процедуру найма рабочих-иммигрантов испанскими работодателями и, в конечном счете, улучшавшие управление притоком иммигрантской рабочей силы. Эти изменения были впоследствии подкреплены двумя обширными

Движителем иммиграционной политики Испании является трудовая занятость населения. Миграция рабочей силы постепенно была признана и законно утверждена с 1985 года, с тех пор были внесены некоторые изменения в законодательство.

Основные элементы управления миграцией: пограничный контроль, система подбора и найма кадров, двусторонние соглашения. Регулирование также являлось обычным стратегическим инструментом...

регулируемыми программами (2000 г., 2001 г.). В 2002 году, с учетом увеличивающейся неурегулированной иммиграции, было введено заключение контрактов на месте выезда (там же).

Наконец, в 2004 году новоизбранное социалистическое правительство, возглавляемое Запато, внесло новые поправки. Закон остался без изменений, но правительство ввело более мягкие правила его применения. Они подразумевали создание законных способов въезда, основанных на наличии рабочего места. Более того, процедуры, связанные с наймом на работу, не документированным должным образом, стали более строгими в целях улучшения контроля и упорядочивания потока иммигрантов, основные изменения упрощали административные процедуры, были усилены санкции против работодателей с целью борьбы с незарегистрированным наймом незаконных иммигрантов, предусмотрены³¹ санкционирующие средства обуздания незаконного провоза людей в страну, а также облегчены правила, касающиеся воссоединения семьи (см. Приложение В. 6).

Кратко говоря, испанская иммиграционная политика официально опиралась на следующие параметры:

- а) пограничный контроль для борьбы с нелегальной иммиграцией в сочетании с усиленным внутренним контролем, направленным против незаконного найма на работу;
- б) выбор и система найма иностранных рабочих (система квоты, общий режим и каталог дефицита рабочих мест);

³¹ За последние годы также были приняты меры по улучшению интеграции иностранцев. А именно, в июне 2006 года, вследствие необходимости во всеохватывающей «Стратегии гражданской и социальной интеграции иммигрантов (Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración) был рассчитан на период 2006–2009 и продлен на период 2007–2010 годов, по сравнению со своими предшественниками («Plan para la Integración Social de los Inmigrantes» 1994 года и «Programa Global de Regulación y Coordinación de Extranjería e Inmigración» 2001–2004, также известный под сокращенным названием План GRECO) методы финансирования и оценки эффективности включены в план. Конкретно был основан солидный фонд интеграции с бюджетом в 120 млн. евро на 2005 год, 182 млн. евро на 2006, и 200 млн. евро на 2007) для поддержки мер и программ, выдвинутых автономными сообществами и муниципалитетами. В частности фонды предназначены для финансирования мер, нацеленных на интеграцию иммигрантов, а также образовательных программ, предназначенных для молодых эмигрантов < www.mtas.es >

с) двусторонние соглашения с исходными странами по вопросам регулирования, планирования и репатриации).

Здесь мы уделяем особое внимание двум последним, поскольку они отчетливо связаны с планированием рабочей миграции в Испании. Главным образом мы находим три способа контроля въезда иностранных рабочих:

– ежегодная квота (*contingente anual*) разрешений на работу, включающая несколько оговорок для системы разрешений на сезонную работу;

– общий каталог разрешений на работу по профессиям с трудностями найма.

В следующих абзацах эти параметры рассматриваются более подробно. Также описываются другие средства, имеющие отношение к управлению миграционной политикой (напр., регулирование, двусторонние соглашения).

A. Ежегодная квота или «Contingente»

В Испании ежегодная квота была представлена как основной механизм, позволяющий соотнести необходимость в рабочих с иностранными рабочими. Похоже, что действие квоты обусловило управление иммиграцией в целом. На практике ежегодные цифры выглядят весьма ограничивающими, и квота оказала малое содействие целенаправленному устройству въезжающих по сравнению с другими методами (например, номинативный запрос по так называемому общему режиму). С момента ее введения цель квоты заключалась в направлении рабочих-иммигрантов в те области рынка труда, которые испытывали недостаток рабочей силы (ст. 39, 2000 Иммиграционного акта). Она применялась в годы с 1993 по 1995, 1997–1999 и с 2002 года.

В первые годы процедура применялась в пользу работодателей и была для них весьма дорогостоящей. Годовые цифры не определялись никакой четкой методикой. В конце

В середине 1990-х, квота была неэффективным инструментом для того, чтобы справиться с большим потоком нелегальных иммигрантов...

концов, контроль над притоком начал осуществляться посредством дополнительной нагрузки на административные органы. Тем не менее возрастающая доступность незаконной иностранной рабочей силы потребовала изменений первоначальных правил 1993 года. Фактически с 1994 года тем незаконно прибывшим, кто уже жил в стране, было позволено оформить себе легальный статус в рамках ежегодной квоты. После принятия этой меры хлынули заявления, и в последующие годы система квот стала средством урегулирования статуса иммигрантов, уже находящихся на территории страны (Mogero 2000). Средняя годовая квота между 1993 и 1999 годами составляла около 30 000 разрешений. И все же этого оказалось недостаточно, чтобы справиться с огромным наплывом незаконных иммигрантов, и потребовались программы по упорядочению. Польза этой системы для узаконивания незаконных иммигрантов, уже живущих в Испании, оказалась в действительности так велика, что в 1996 году, когда проводилась кампания по регулированию, годовой квоты не было вообще (Aja 2006b) (см. ниже).

В частности, с 2002 года был введен принцип связи с исходной страной (*contratación en origen*). По нему иностранные рабочие могли запрашивать разрешения на работу не в Испании, а только в своих странах. Кроме того, система квоты, или «*contingente*», проводила различия между разрешениями на сезонные работы (для работ протяженностью до года) и на не сезонные (длительностью в год), а законодательство установило, что разрешения на работу могут выдаваться по секторам и географическим районам. Предполагалось, что все эти поправки улучшат миграционный контроль и сделают приток иностранных рабочих легче контролируемым.

Механизм определения годового контингента совершенствовался на протяжении нескольких лет, так же как и механизм оценки необходимости в рабочей силе.

Следовательно, как постановлено в Основном Законе 4/2000 и в последующих поправках 8/2000, 11/2003 и 14/2003, ежегодные цифры будут определяться администрацией в сотрудничестве с ассоциациями работодателей в каждом секторе. Годовые квоты будут отражать необходимость в домашней прислуге. Для этой цели Национальному институту найма (INEM) было

вменено в обязанность оценивать запросы на вакансии для прислуги на рынках труда. На основании его оценки правительство будет устанавливать верхний уровень иммиграции, который будет разделяться по секторам и географическим территориям. Правила проведения системы в жизнь и административные процедуры менялись с годами, но система в целом

осталась в основе без изменений. Например, тогда как распределение квоты в различных провинциях ранее основывалось на запросах ассоциаций работодателей в сотрудничестве с INEM, в последнее время оно основывается на местных вакансиях, учитываемых по той же системе резолюции ежеквартального «Каталога профессий с дефицитом рабочей силы», который затем обсуждается с социальными партнерами (см. ниже).

Таким образом, работодатели прямо или косвенно (через законных представителей, которые также могут быть деловыми сотрудниками) представляют списки вакантных рабочих мест по категориям в Министерство труда. Эти списки передаются в испанские посольства и консульства, осуществляющие набор рабочих в странах, с которыми Испания подписала двусторонние соглашения о трудоустройстве (напр., Колумбия, Эквадор, Марокко). Набор рабочих в других странах возможен, когда в странах, которым отдается предпочтение, не было найдено подходящих кандидатов. Выбранные иностранцы получают разрешение на работу, привязанное к конкретному сектору или провинции. Это призвано гарантировать, что в том случае, если первоначальный договор о найме истекает, рабочий будет и далее заполнять недостаток в рабочей силе на местном рынке труда и в этой конкретной профессии. В некоторых странах возможно подготовительное обучение перед наймом, в таких случаях администрация поддерживает проект, а работодатель решает, есть ли необходимость в подготовительных курсах. Тем не менее подготовительные курсы по большей части зависят от способности местной администрации и испанских дипломатических служб найти должную инфраструктуру (OECD 2003; Cornelius 2004).

Последовательные стадии приема иностранных рабочих зависят от работодателя, в то время как администрация играет первостепенную роль в административном порядке найма из-за границы.

Квота 2002 года была первой, по которой принимались только те иностранные рабочие, которые нанимались в исходной стране, таким образом, квота больше не могла использоваться как средство регулирования незаконных мигрантов, уже находящихся в Испании. Тем не менее квоты, установленные для 2002 и 2003 годов, оказались весьма строгими по отношению к запросам рынков труда, что привело к образованию растущих групп неофициальных мигрантов в эти годы (см. таблицу 1 в Приложении В.7 о годовых квотах 2002–2004 годов).

Например, в 2002 году квота составляла 21 195 сезонных рабочих и 10 884 несезонных рабочих, тогда как в последующие годы разрешения на работу распределялись между 13 762 сезонными и 10 575 несезонными рабочими. Многие из вакансий так и остались незаполненными, особенно в несезонном компоненте, из-за того что административные процедуры оказались обременительными для работодателей, а также из-за трудностей для них, особенно в области домашней прислуги и на мелких предприятиях, руководителям которых требовалась поездка в исходную страну для проведения набора. Эти проблемы, наряду с тенденцией понизить годовые квоты и сохранять продолжительность административных процедур, обнаружили стремление

Методика определения годовой квоты была изменена. И с 2004 года годовой потолок определяется на основании консультационного процесса, сходного с определением «Каталога работ с дефицитом рабочей силы».

правительства тех лет ограничить иммиграцию, несмотря на постоянный недостаток рабочей силы на рынках труда. Вот почему многие специалисты предполагают, что квоты определялись скорее политическими соображениями, чем чисто экономическими обстоятельствами (Ortega 2003; Cornelius 2004).

По сравнению с предыдущей системой наем домашней прислуги осуществлялся проще. Тем не менее в 2002 и 2004 годах квоты оставались невыполненными. Критики особо отмечают отсутствие ясных и четких правил для определения квоты. Очевидно, что при определении запросов на вакансии не использовались одинаковые методики. Более того, не применялись никакие систематические критерии, а пробные цифры, которые уменьшались в процессе принятия решений, доходили до довольно низкого уровня — особенно если учитывать политический вес, придаваемый годовой квоте относительно других миграционных моделей. Система пострадала и от других ограничений. Длительные административные процедуры мешали своевременности найма. Кратко говоря, получение разрешения на работу могло оказаться слишком дорогим и длительным для испанских фирм, особенно некрупных. Кроме того, ассоциации работодателей жаловались на активное вмешательство государства в процесс найма рабочих и на то, что мелкие фирмы не могли позволить себе поездки за границу.

При осознании растущих проблем управленческого характера методика определения годовой квоты была изменена. И с 2004 года годовой потолок определяется на основании консультационного процесса, сходного с определением «Каталога профессий с дефицитом рабочей силы». Принятые цифры не считаются фиксированными, они могут пересматриваться в течение года, уточняться раз в квартал в соответствии с результатами Каталога, который служит для определения трудностей найма на рынке домашнего труда. Годовой потолок делится на провинции и учитывает род занятий, который будет обеспечиваться за счет иностранных рабочих. С 2006 года предусматриваются разрешения на поиск работы на трехмесячный срок. Он должен осуществляться в рамках рода деятельности и географической территории, которые были определены представителями INEM в исходной стране.

В 2004 и 2005 годах годовые квоты не были установлены вообще. Правительство решило продлить квоту 2003 года на эти годы, введя незначительные поправки. Однако многие изменения пришлось внести, была принята программа регулирования 2005 года, которая позволяла работодателям легализовать своих рабочих. В этот период основное внимание уделялось кампании регуляризации, так же как и развитию «Каталога профессий с дефицитом рабочей силы». В таблице внизу приведены цифры на 2006 и 2007 годы. Квоты были чрезвычайно детализированы в том, что касалось приписки разрешений на работу к сектору и географической территории.

Квоты распределяются по провинциям (55 подразделов) и профессиям (8 пронумерованных уровней), отсюда принимается квота на соответствующее количество рабочих для каждой из комбинаций провинция-профессия.

Полученная в результате годовая квота состоит из системы мини-списков — например, если были предусмотрены 12 экономических секторов, учитывая географические подразделы, это даст более 600 микроквот, сильно отличающихся друг от друга в зависимости от региона.

В 2006 году³² квота была весьма ограничена. В следующем, 2007-м, годовая квота для несезонной работы была выше и составила 27 034, и все же она оказалась очень ограниченной относительно действительных въездов (см. таблицу 2 в Приложении В. 6).

Разрешение на поиск работы должно дополнять наем в исходных странах. Оно было снова введено в 2003 году и разрешало въезд в Испанию на срок до трех месяцев. Такое разрешение предназначено для заполнения вакансий в тех областях, где наем требует непосредственных личных отношений с клиентами, в основном в сфере услуг: гостиницы, рестораны и домашняя работа. Личные рабочие отношения играют важную роль для нормальной деятельности на рабочем месте также в мелких фирмах с небольшим штатом сотрудников.

Особые положения для разрешений на временную работу

Постоянное повышение спроса на иностранную рабочую силу в сезонной работе и особенности выполнения такого рода работ в этой категории (напр., необходимость в гибких каналах законного въезда, борьба с возможностью неправильных контрактов, контроль над возвращением на родину после работы и проч.) привело к введению некоторых особых положений в годовую потолочную систему (ст. 24):

– иммигранты с разрешением на работу, выпущенным правительством, должны обеспечиваться должным жильем;

– разрешения на сезонную работу должны направляться в первую очередь в те страны, с которыми заключено двустороннее соглашение, поскольку считается, что это облегчает отслеживание возвращений;

– предусматривается активное участие местного правительства, имеющего непосредственную и точную информацию по местным рынкам труда, что становится важным фактором в организации пребывания и последующего возвращения сезонных иммигрантов.

Как становится ясным, система разрешений на сезонную работу функционирует, прежде всего, как средство удовлетворения потребности в работниках сельскохозяйственного сектора. Есть свидетельства, что система показала себя достаточно успешно в этой сфере (Balch 2005).

С 2006 года годовая квота состоит из системы микро-списков. До сих пор общее число годового контингента остается низким.

Квота всегда предусматривала особенности сезонной работы.

³² Резолюция Государственного секретариата по иммиграции и эмиграции от 30 декабря 2005 г. о публикации постановления Совета министров, регулирующего контингент иностранных рабочих, прибывающих не в общем порядке, на 2006 г.

Стоит отметить, что предоставление убежища и воссоединение семьи не считаются средствами доступа к рынку труда, следовательно, для этих категорий въезжающих в страну не проводятся тесты на запросы рынка труда. Независимо от того, что до сих пор не существует четких упоминаний о планировании трудовой миграции, а случаи воссоединения семьи учащаются, мы можем ожидать, что они окажут влияние на рынок труда. Фактически следует начать учитывать этот фактор, поскольку люди в рабочем возрасте, въезжающие для воссоединения семьи, также могут выйти на рынок труда.

Установленная процедура для определения квоты

Размер квоты устанавливается в результате процедуры принятия решения, в которую вовлечено несколько учреждений и правительственных уровней. Роль местных властей и социальных партнеров в управлении миграцией труда признается полностью. Процедура была определена в 2000 году и изменена в 2004-м.

В течение 2000–2003 годов процедура количественного определения квоты на очередной год начиналась на провинциальном уровне с того, что предпринимательские структуры присылали свои запросы на иностранных рабочих в Провинциальный исполнительный комитет INEM (Испанский институт по найму), который анализировал положение дел с рабочей силой на местах и отсылал предложение в Министерство труда. Если взять для примера квоту 2002 года, число общих запросов от местных работодателей было 80 000 на постоянную и 31 000 на временную работу, а после анализа провинциальными филиалами INEM оно уменьшилось до 33 000 и 29 000 соответственно. На основании местных предложений, а также учитывая общую национальную ситуацию по трудоустройству, безработицу среди проживающих иностранцев и количество рабочих, эффективно упорядоченных по программам регулирования, Министерство труда вносило свое предложение. Автономные комитеты (Comunidades Autónomas – ССАА) также были вовлечены в процедуру, их просили присылать свои предложения. Далее предложения обсуждались с Межминистерским комитетом, социальными партиями на национальном уровне (деловые организации и профсоюзы) и Советом миграционной политики. Наконец, квота получала одобрение правительства. На примере квоты 2002 года, в конце концов получили одобрение 10 900 разрешений на работу для постоянных и 21 000 для временных вакансий (ОЕСД 2003).

В 2004 году было введено несколько изменений для улучшения максимальных возможностей для нужд рынка домашнего труда, а также для упрощения запросов на разрешение работ для нанимателей, в чьих секторах наблюдается дефицит рабочих (см. описание главных учреждений, вовлеченных в формирование миграционной политики в Испании, в Приложении В.8).

Согласно тексту Real Decreto 2393/2004, процедура принятия решения для одобрения «contingente» может быть изображена следующим образом:

1. В компетенцию центрального правительства входит одобрение квоты на годовой основе (Основной Закон 4/2000, ст. 39).
2. Документ, определяющий годовую квоту (ст. 78), составляется из:
 - a. верхней цифры для несезонной работы, одобренной Советом министерств, который разбит на разделы по провинциям и роду занятий;
 - b. определенного количества разрешений на поиск работы для детей или внуков испанского происхождения и для поиска работы в определенных экономических секторах или на определенных географических территориях;
 - c. поквартального уточнения количества разрешений в течение года в соответствии с необходимостью в домашнем труде (по учету «Каталога»).
3. Процедура принятия решения для одобрения годовой квоты (ст.79) является следующей:
 - a. процесс начинается на местном уровне, на уровне предпринимательских структур провинций, посылающих свои запросы на иностранных рабочих в Провинциальный исполнительный комитет INEM (Испанского института по найму), который оценивает местное положение дел и направляет запрос в Министерство труда.
 - b. на центральном уровне на основе провинциальных запросов определяется «contingente», включая постоянную, временную работу и поиск работы, это ответственность Государственного секретаря по иммиграции и эмиграции (от Министерства труда),
 - c. один из параметров, которые нужно принимать во внимание, это отчет Верховного совета иммиграционной политики о положении дел на рынке труда и социальной ин-

теграции иммигрантов, проживающих в Испании (ст. 68.2); только на этой стадии рассматриваются другие категории иммигрантов (поиск убежища, воссоединение семьи), которые могут оказать воздействие на рынок труда.

- d. Прежде чем попасть в Совет министерств, предложенный «contingente» рассматривается Межминистерским комитетом по иммиграции, в котором представлены все заинтересованные министерства (Министерство труда и общественных дел, Министерство внутренних дел, Министерство иностранных дел); Трехсторонний комитет по найму иммигрантов также принимает участие в консультации.
 - e. Наконец, получается одобрение Совета министров, Министерство труда публикует годовые цифры и определяет процедуры для приемки. Получив одобрение, квота распределяется по местным уровням (52 раздела) на основании исходных запросов и в сотрудничестве с местными отделениями Национального института по найму (INEM).
4. Основные черты процедуры принятия (ст. 80) следующие:
- a. Работодатели, желающие нанять рабочих на основании годовой максимальной цифры, должны сделать это напрямую или представив свои предложения через законного представителя (которым может быть и торгово-промышленная организация);
 - b. работодатели прямым или косвенным образом вовлечены в процесс набора рабочих в исходных странах, который контролируется там испанскими официальными лицами;
 - c. подготовка предусматривается либо по прибытии в Испанию, либо в исходной стране;
 - d. избранные рабочие-иммигранты должны лично запросить свое идентификационное удостоверение как иностранцы в течение месяца с момента прибытия в Испанию.

Напомним, что иностранные рабочие могут быть приняты на работу, только если на момент найма они находятся в исходной стране; отбор основывается на общих предложениях, представленных работодателями (номинативные запросы рассматриваются как исключение из общего правила). Следовательно, работодатели — основная движущая сила на этой стадии, так как они прямо или косвенно (через законных представителей или предпринимательские структуры) представляют общие предложения вакансий по роду деятельности, содержащие описания работы и необходимые умения, в Министерство труда, которое пересылает их в сеть испанских дипломатических представительств. Последние берут на себя наем рабочих, возможно, с помощью работодателей. Кандидаты должны зарегистрироваться в представительстве в исходной стране. Нанятые иностранцы обеспечиваются разрешением на работу. Как уже упоминалось, предпочтение отдается найму в странах, подписавших двусторонние соглашения с Испанией (Марокко, Румыния, Польша, Эквадор, Колумбия, и Доминиканская Республика).

Комментарии к годовой квоте в Испании

Среди нынешних механизмов законного въезда годовая квота используется относительно мало. В течение нескольких лет **система квот не показала себя функционально-эффективной в качестве средства контроля иностранной рабочей силы, поступающей в Испанию** (см. Приложение В. 9). Система предлагает ограниченные ежегодные потолки, она скована долгими и дорогостоящими административными процедурами. Она не смогла привести в соответствие запрос и предложение мигрирующей рабочей силы, тогда как наличествует доступная база мигрирующих рабочих, лишенных документов. Специалисты предполагают, что **большая часть законной миграции проводилась по Общему режиму**. Кроме того, они добавляют, что многие мигрирующие рабочие въезжают в страну самостоятельно (т.е. не имея зарубежного контракта, обеспечивающего работу, а например, по туристической визе) и незаконно остаются либо задерживаются в Испании, работая в теневой экономике, пока не находят способы узаконить свое пребывание в стране (Sandell 2006; Arango и Sandell 2005; Serra 2005; Cornelius 2004).

Некоторые обстоятельства годовой максимальной цифры объясняют ее недостаточное использование. Со стороны рабочих: невзирая на то что на бумаге годовая максимальная цифра представляется как единственный способ получить право законного въезда, в действительности Общий режим является тем способом, по которому осуществилась большая часть случаев законного въезда иностранных рабочих в Испанию, кто-то может въехать по другим категориям (например, туристическая виза) и, уже находясь в Испании, найти работу в теневой экономике, дожидаясь истечения необходимого периода для получения официального статуса (регулирования или «arraigo», см. далее). Со стороны работодателей: недостаток интереса

объясняется стоимостью участия и легкой доступностью незаконно находящихся в Испании иностранных рабочих.

Административные процедуры оказываются чрезмерно долгими для деловых кругов, и годовая квота ограничена теми секторами, в которых найти работников чрезвычайно затруднительно. Если исходить из принципа заключения контрактов из этого источника, работодателям приходится планировать свои вакансии далеко вперед, по крайней мере, за год. Это может быть возможным для работ, требующих высокой квалификации, когда работодатели могут предпочесть подождать некоторое время, подыскивая самого подходящего кандидата. Но, учитывая род занятий большинства иммигрантов (работа без высокой квалификации, без больших умений), текучесть оказывается очень высокой, и вакансии требуют заполнения изо дня в день. Особенно это касается таких работ, как работы в сфере услуг или сезонные работы; здесь годовое планирование представляется весьма сложным. Соответственно, перспективные работодатели пользуются годовой квотой только в тех случаях, если предполагают, что найти работника на эту вакансию может оказаться весьма сложным делом. В противном случае они могут восполнить свои нужды в рабочей силе, нанимая недокументированных мигрирующих рабочих посредством неофициальных договоров и дожидаясь, когда рабочий сможет оформить свое пребывание законным образом. Это похоже на правду, учитывая большое количество рабочих без документов, находящихся в стране. Подобная логика может объяснить и то, почему годовая квота оказалась невыполненной в течение нескольких лет (Sandell 2005, 2006; Arango и Sandell 2005; Cornelius 2004)

V. Régimen General u «Каталог профессий с дефицитом рабочей силы»

Большинство законных разрешений в Испании для иностранных рабочих в действительности было организовано по так называемому Общему режиму (Régimen General). Эта система предполагает, что работодатель, вместо того чтобы воспользоваться типовым запросом, предпочитает нанять иностранного работника посредством личного найма, после того как удостоверится, что никого подходящего на рынке труда нет (в Испании или других странах). Региональные офисы Службы общественного найма в Испании предоставляют подобную информацию. Более того, поправки в урегулирование 2004 года ввели некоторые элементы системы для выбора и найма иностранных рабочих, основанные на секторном принципе. С 2005 года «Каталог профессий с дефицитом рабочей силы» приводит данные по профессиям и секторам, испытывающим нехватку, по провинциям, ежеквартально на основании информации, предоставленной INEM Автономными комитетами в консультации с Трехсторонним комитетом по найму иммигрантов (Comisión Laboral Tripartita de Inmigración) (см. раздел 1.2).

Тем не менее существуют сомнения по поводу эффективности этой системы, которая критикуется за чрезмерную медлительность, усложненность и перегруженность, за недостаток статистической информации для использования ее должным образом (CES 2004, Balch 2005). И все же рано определять, насколько результативен этот механизм в вопросе распределения официальной трудовой миграции по секторам и профессиям, учтенным в каталоге.

В Испании планирование трудовой миграции определяется ежегодно на основе положения дел в сфере домашней работы. Как видно из предыдущих абзацев, определение нужд рынка домашнего труда значительно улучшилось только в последние два года. «Contingente» включает подробную систему секторных и географических микро-квот и отдает предпочтение некоторым национальностям. Следовательно, политические факторы также играют здесь определенную роль. Основная часть регулярного иностранного труда традиционно поступает по Общему режиму (номинативный запрос).

У системы, которая основана на списках, определяющих потребность в определенных профессиях и секторах и которая извлекает пользу из процедур иммиграционного потока, есть ряд преимуществ:

- во-первых, со временем она поможет создать более полную картину проблемных территорий на рынке труда;
- там, где обнаруживаются постоянные структурные проблемы, могут планироваться альтернативные по отношению к иммиграции методы решения, например, организация образования;
- можно запланировать будущие нужды; и

Преимущества системы, основанной на списках дефицита в определенных профессиях и отраслях, исходя из налаженных иммиграционных процессов...

- секторы, которым государство пожелает оказать активную поддержку в качестве мер в рамках более объемной экономической политики, могут получить особый статус.

В этом отношении будущее покажет, сможет ли недавно созданный «Каталог профессий с дефицитом рабочей силы» успешно и постоянно определять нужды рынка труда, одновременно реагируя на специфику разных районов Испании.

С. Другие средства миграционной политики

а. Двусторонние соглашения о найме

За последнее десятилетие Испания подписала ряд двусторонних соглашений с некоторыми из стран — основными источниками притока миграции. Многие из них строятся на возвращении, и их целью является облегчение репатриации незаконных иммигрантов в их родную страну или страны транзита. Кроме того, Испания заключила несколько договоров по управлению притоком иммигрантов (система квот): Колумбия (2001 г.), Эквадор (2001 г.), Марокко (2001 г.), Доминиканская республика (2001 г.), Польша (2002 г.), Румыния (2002 г.) и Болгария (2003 г.). Эти соглашения специфичны для трудовой иммиграции, и они не включают условий возвращения (Serra, 2005).

Двусторонние соглашения по найму иностранных рабочих рассматриваются как средство улучшения управления иммиграцией, особенно сезонных иностранных рабочих (то есть ускоренные процедуры въезда и повышение вероятности того, что временные иностранные рабочие вернутся в исходную страну). Граждане из этих стран получают преимущественный доступ к возможностям трудоустройства в Испании. Это преимущество формально сливается с поправкой, принятой Законом 14/2003, по которой предложения работы, направленные в соответствии с годовой квотой, должны в первую очередь адресоваться рабочим из стран, с которыми Испания подписала двусторонние соглашения.

Глядя на страны, с которыми такие соглашения были подписаны, существует еще одна подразумеваемая цель этой политики — управлять притоком в соответствии с «культурной близостью». Это понятно по отношению к латиноамериканским странам, а также по отношению к восточноевропейским странам. Предпочтение отдается иммигрантам, которым легче ассимилироваться благодаря близости языков и религий, а также общему культурному наследству. Соглашение с Марокко, тем не менее, объясняется и географической близостью, и большим количеством иммигрантов, приезжающих из этой страны (Serra 2005).

Следовательно, если цифры квоты предоставляют преимущество иммигрантам на основе потребностей рынка и производственной квалификации, двусторонние соглашения объясняются политическими причинами. Для работодателей, существование формального соглашения между двумя странами обеспечивает более постоянные отношения и даже организацию вспомогательных служб через предпринимательские структуры, которые могут посылать представителей или открывать офисы, оказывающие содействие в наборе иностранных рабочих в исходных странах. Например, в Каталонии, одном из автономных сообществ с самым большим притоком иммигрантов, главная региональная Ассоциация работодателей (Foment del Treball) имеет две посреднические конторы (так называемые «посреднические услуги для найма за рубежом», Servei d'Intermediació Laboral en Origen — SILO) — в Колумбии и в Марокко. Эти региональные представители предлагают помощь работодателям в процессе найма и исполнения административных процедур.

б. Регулирование

Еще одной характерной чертой испанской иммиграционной политики является использование программ регулирования. С 1985 года были проведены шесть кампаний по регулированию (в 1985 г., 1991 г., 1994 г., 1996 г., 2000 г. и 2001 г.). В какой-то мере они компенсируют неэффективность и ограниченность политики въезда, позволяющей остаться многим недокументированным мигрантам в Испании. Многие из этих программ предназначались для мигрантов, находящихся в Испании на нелегальном положении. Им было предоставлено разрешение на проживание сроком на один год, но трудности с обновлением и другие административные препоны снова толкали их к незаконному проживанию (Ortega 2003; Cornelius 2004, Serra 2005). Последнее регулирование произошло в 2005 году по инициативе работодателей.

Другие средства миграционной политики в Испании (Двустороннее соглашение о найме, программы по упорядочению и упорядочение через социальное/трудовое внедрение («arraigo»))

Одной из целей было сокращение незаконного найма среди иностранных рабочих в Испании (см. программы регулирования в Таблице 3 в Приложении В. 7).

Последняя программа по регулированию проведена в 2005 году. Испанское правительство решило представить ее как процесс «нормализации», применяемый только к мигрантам, уже работающим в Испании. Это кампания проводилась широкомасштабно и была заявлена как последняя (дабы исключить любые ожидания новой в последующие годы). Были расставлены акценты на экономические и трудовые факторы, незаконные иммигранты могли рассчитывать на регулирование только при соблюдении определенных условий. Например, они должны были доказать, что прибыли в Испанию до 7 августа 2004 года, а также иметь трудовой контракт на более чем 6 месяцев. Поступило почти 700 000 заявлений, из которых 577 923 получили одобрение. Регулирование было сосредоточено в Каталонии и Сообществах Валенсия и Андалузия (Observatorio Permanente de Inmigración 2006; Pajares 2007).

c. Регулирование посредством социального/трудоого внедрения (*arraigo social*, *arraigo laboral*)

Так называемое «Аггайо» является уникальной чертой Испанской ситуации. «Аггайо» буквально означает предоставление официального статуса тем, кто демонстрирует «наличие глубоких корней» или «социальное и трудовое внедрение» в Испании. Система «*arraigo*» была предусмотрена уже Иммиграционным актом 2000 года, хотя не получила полного развития до последнего времени. В действительности только Королевский указ 2393/2004 сделал статью 45.2а Иммиграционного акта 2000 года признающей возможность «*arraigo*» для иммигрантов. Для «*arraigo*» принимаются три разновидности: трудовая или социальная. Например, для «трудоого укоренения» требуется минимальное двухлетнее непрерывное пребывание в Испании при наличии контракта по найму, доказательство, что рабочие отношения продолжают уже некоторое время, а также другие документы (включая справку об отсутствии правонарушений и регистрацию в местном муниципальном списке — *padrón municipal*). Для «социального укоренения» требуется больший срок проживания — по крайней мере, три года, вкупе с контрактом по найму и либо семейными связями, либо доказательством социальной интеграции по месту жительства (напр., свидетельство от местного муниципалитета). Кроме того, существует возможность «*arraigo familiar*», регламентирующего временное проживание и разрешения на работу для детей родителей испанского происхождения.

На практике «*arraigo*» действовала как постоянная схема регуляризации, позволяя осуществить легализацию людей, проживших в Испании несколько лет и соответствующих определенным критериям, доказывающим их интегрированность в испанское общество. Для регулирования посредством «*arraigo*» нет очерченных границ или предельных цифр, хотя могут создаваться ограничения посредством административных препятствий (Sandell 2005).

Аха (Ажа) (2006b) утверждает, что «*arraigo*» в действительности заменяет годовую квоту как наиболее гибкий метод для проникновения на испанский рынок труда. Фактически разрешения на работу по «*arraigo*» не ограничиваются секторами с признанной нехваткой рабочей силы. Требуемый контракт по найму, предоставляемый иммигрантом, подающим документы на «*arraigo*», является прямым указанием на дефицит в работе, который он или она восполнили, и который был обговорен, как только иммигрант приехал в Испанию. Работодатель выигрывает, поскольку этот канал не зависит ни от секторных ограничений, налагаемых годовой квотой, ни от продолжительных административных процедур (главным образом связанных с подпиской контрактов за границей) (Ажа 2006b).

В 2006 году «*arraigos*» привели к 7 427 авторизациям, главным образом сосредоточенным в Каталонии и Андалусии. Режим «*arraigo social*» является более эффективным по сравнению с «*arraigo laboral*», 6 619 и 223 соответственно (см. точные цифры в Таблице 4 в Приложении В. 7). Даже небольшие цифры показывают, что «*arraigo*» явно используется иммигрантами. Вероятно, мы можем рассчитывать, что его использование будет увеличиваться со временем, по мере того как иммигранты будут приближаться к минимальному периоду непрерывного пребывания в Испании. Из этих двух видов «*arraigo social*» используется относительно чаще. Мигранты-рабочие без документов, возможно, предпочитают пользоваться им, нежели «*arraigo laboral*», поскольку не уверены в том, смогут ли предоставить достаточно документов о своих предыдущих местах работы, которые, скорее всего, были в теневой экономике.

В целом это приводит нас к мысли, что система «агайо социал» будет все активнее использоваться рабочими-иммигрантами для установления формальных рабочих отношений. Это доказывает, что текущие юридические механизмы не в состоянии восполнить запрос на иностранный труд (Sandell 2005). Они являются чрезмерно ограничивающими, и реальность показывает, что большая часть трудовой миграции контролируется только на более поздней стадии, причем такими механизмами регулирования, как «агайо» в качестве реактивного и последующего метода, когда иммигрант уже некоторое время задействован в испанской экономике. И все же такая система в немалой степени осложняет любую попытку планировать миграцию. Более того, она может оказаться непоследовательной при растущих ограничениях на незаконный найм, введенных в 2004 году. Фактически по сей день «агайо» подразумевает как само собой разумеющееся, что рабочие-мигранты некоторое время проработали незаконным образом. Учитывая, что дефицит труда будет продолжаться (и даже возрастать) в последующие годы, может оказаться необходимой дальнейшая координация между этим постоянным и индивидуальным механизмом регулирования и возрастающим контролем над незаконным наймом.

Миграция высокопрофессиональных рабочих

В целом в Испании отсутствует особое внимание к привлечению высокопрофессиональных иностранных рабочих. Тем не менее некоторые недавние меры указывают на то, что интерес к этой категории возрастает. Конкретно в 2007 году был облегчен въезд в Испанию квалифицированным иностранным рабочим. Статья 41 Закона 14/2003 предусматривает освобождение высококвалифицированных иммигрантов от наличия разрешения на работу. Таким образом, это правило применяется к высококвалифицированным техникам и ученым, которые

Привлечение высококвалифицированных мигрантов все еще не является приоритетом.

приглашаются в Испанию государством, автономными сообществами, местными правительствами, профессорами университетов или профессиональными преподавателями в культурных учреждениях. В 2007 году испанское правительство ввело некоторые меры для дальнейшего облегчения въезда высокоспециализированных и квалифицированных профессионалов³³. Тем не менее в отличие от других западноевропейских стран, например Германии, нет упоминаний о том, намеревается ли Испания увеличивать ресурсы для привлечения квалифицированных иностранных рабочих. Нет никаких признаков планирования и относительно того, что, по некоторым утверждениям, может возрасти небольшая (но не обоснованная) потребность заполнять дефицит рабочих мест, появляющийся в результате старения домашней рабочей силы.

Последние замечания

Испанский набор политических мер (пограничный контроль, система квот с подписанием контрактов за границей, двусторонние соглашения в сочетании с регулированием) не эффективен в управлении трудовой миграцией. И, что еще важнее, не видно никаких признаков полномасштабного многолетнего планирования притока иностранного труда.

Система квот регулярно демонстрирует свою неспособность реагировать на реальные нужды рынка труда. По количеству иммигрантов, предписанных испанскими властями в годовой квоте, всегда недооценивался действительный годовой приток мигрантов. Кроме того, оказалось, что номинативный запрос по Общему режиму приводит к неудобному и длительному административному процессу. Отчасти результатом этого становится все большее количество иммигрантов въезжающих в Испанию без разрешения на работу (незаконно либо законно, но задержавшись), которые по-прежнему ухитряются находить работу, часто посредством неофициальной договоренности. Имея работу, они могут дожидаться программы

³³ Резолюция Государственного секретариата по иммиграции и эмиграции от 28 февраля 2007 г. о публикации Постановления Совета министров, 16 февраля 2007 г., об одобрении режима, по которому осуществляется процедура разрешения на въезд, проживание и работу в Испанию для иностранцев, профессиональная деятельность которых находится в интересах Испании, как экономических, социальных и трудовых, так и касающихся проведения исследовательских работ и разработок, высококвалифицированных преподавателей, а также в интересах развития искусства и культуры.

регулирования или набирать определенное количество лет для подачи заявки на индивидуальное регулирование посредством «arraigo».

Самые недавние изменения вступили в силу в 2005 году, и сейчас еще рано оценивать, смогут ли эти изменения способствовать достижению очевидной двойной цели испанской администрации в отношении иммиграции: а) трудовой миграции, отвечающей потребностям рынка домашнего труда и б) борьбе с нелегальной иммиграцией. В своей основе, несмотря на то что недавние изменения улучшили связи с потребностями рынка труда, планирование миграции остается довольно неорганизованным, реактивным и недальновидным.

Проблема заключается в том, что испанская администрация не смогла адекватно оценить спрос на иностранный труд, и в результате временной параметр показывает, что уже слишком поздно вмешиваться в процесс.

Испанская администрация не смогла адекватно оценить спрос на иностранный труд, и в результате временной параметр показывает, что уже слишком поздно вмешиваться в процесс.

Кроме того, верно, что годовая квота принимает в расчет экономические сложности в разных регионах Испании, сосредоточивается на экономических секторах и профессиях, которые представляют наибольшие проблемы для поиска кандидатур. Но они не всегда соответствуют действительным вакансиям, занимаемым иммигрантами, попадающими на испанский рынок труда. Поэтому многие специалисты указывают, что текущая система является чрезвычайно ограничивающей и не принимает в расчет действительные потребности рынка труда (по объему и квалификации).

Более того, как утверждает Санделл (Sandell 2006, с. 15): «Нам не следует недооценивать проблему, вызванную неспособностью оценить запросы на домашний труд от иностранных рабочих и обеспечение регулярными иммигрантами, поскольку это может привести к увеличению запросов на незаконных иммигрантов для заполнения краткосрочного рабочего дефицита». Фактически, туристский сектор и сельское хозяйство играют довольно важную роль в испанской экономике, а они находятся в сильной зависимости от малоквалифицированных и низкооплачиваемых сезонных рабочих. С увеличением участия женщин на рынке труда и развивающимся демографическим старением, увеличивается спрос на низкооплачиваемую домашнюю прислугу. Спрос на домашнюю прислугу и сезонных рабочих явно проблематично восполнить по системе, основанной на найме в исходной стране, что ведет к недооценке реального запроса на иностранный труд и увеличение вероятности незаконного найма для заполнения срочных вакансий. В общем плане существуют и экономические интересы, поскольку рост экономики стимулируется притоком иностранной рабочей силы (Caixa Catalunya 2006). Непрерывное развитие испанских предприятий оказалось возможным благодаря именно ей, и если запросы предприятий не удовлетворяются посредством законных механизмов, то они полагаются на незаконный найм незаконно живущих в стране иммигрантов.

Кроме того, есть несколько важных факторов, которые в недостаточной степени принимаются в расчет при определении годовой квоты, и в первую очередь общие тенденции, возникающие из макроиндикаторов и демографических параметров вкупе с возрастающим числом случаев воссоединения семьи. Последнее, видимо, должно приниматься в расчет, поскольку по росту этого показателя можно будет судить о дополнительном притоке иностранной рабочей силы, въезжающей по другим законным каналам. Это прибытие потенциальной рабочей силы регулируется не факторами потребности в рабочей силе, и оно еще менее предсказуемо. Человеческие вопросы, а также необходимые сведения о квалификации учитываются только в профессиональных данных при учете вакансий. Отсутствуют четкие цели для привлечения высокопрофессиональных рабочих, хотя этой категории недавно облегчили въезд.

Получается, что в Испании нет ясного, целенаправленного и всеобъемлющего планирования миграций на сколько-нибудь длительные сроки. В целом не просматривается даже активной позиции по отношению к планированию миграции, поведение испанских властей характеризуется ситуативностью. Были предприняты некоторые шаги по улучшению многолетнего планирования, касающегося интеграции мигрантов, уже проживающих на территории страны, тем не менее планирование будущих миграционных потоков остается не рассчитанным на долгие сроки и ситуативным, сконцентрированным больше на контроле, чем на управлении. Правда, по мере того как начинает ощущаться демографическое старение, а интеграционные проблемы усиливаются, началось обсуждение необходимости планирования инвестиций в найм иммигрантов, уже проживающих в Испании.

Некоторые национальные специалисты, такие как Аранго и Санделл (Arango и Sandell 2004, с. 36–37), наравне с одним из ведущих профсоюзов, Comisiones Obreras (ССОО 2007), выступают за общую годовую квоту. Этот механизм должен основываться на широко-охватном прогнозировании дефицита труда, в отличие от мелкомасштабного (управляемого потребностями рынков, связанных с циклом деловой активности). Они полагают, что подобное миграционное планирование удовлетворит общие нужды в отношении населения и человеческого капитала, одновременно принимая во внимание общее развитие рынка домашнего труда (приток и отток с рынка домашнего труда, безработицу). Они считают, что миграционное планирование должно предусматривать помещение необходимых финансовых и человеческих ресурсов в интеграцию новоприбывших лиц и лиц, проживающих на данный момент в стране, указывая на то, что с течением времени они укоренятся и будут способствовать развитию страны. Они исключают воссоединение семьи и поиск убежища из своих расчетов, поскольку эти виды считаются не подлежащими административному прогнозированию (как не регулируемые строго экономическими соображениями). Напротив, ССОО (2007) предлагает включить этот приток (воссоединение семьи и получение убежища людьми в трудоспособном возрасте) в расчеты. Какому бы мнению ни отдавалось предпочтение, полученная таким образом годовая квота будет явно выше, нежели квота, предлагаемая теперешней системой, и будет лучше соответствовать общему количеству легальных въездов в страну. Такое предложение подразумевает, что будет принята политика активного прогнозирования, по которой иностранные рабочие-мигранты должны получать общее разрешение на работу, которое даст им право на въезд и получение работы там, где они нужнее всего. Специалисты отмечают, что будет необходимо выработать набор критериев, по которым будет производиться отбор иностранных рабочих до их въезда. Эти критерии должны основываться на предварительных расчетах в отношении профессий, которые могут понадобиться, и ожидаемые мигранты будут распределяться соответственно их квалификации и умениям. Авторы полагают, что такая система должна дополняться строгими мерами по отношению к не декларируемому найму, поскольку основой борьбы с незаконной миграцией будет не только препятствие незаконному въезду, но и, главным образом, сокращение возможностей найма в теневой экономике рабочих, не имеющих прав на проживание и разрешения на работу.

В данный момент многие из элементов, необходимых для функционирования этой схемы, в Испании отсутствуют. Продвижение к упреждающему миграционному планированию потребует серьезных изменений в политическом подходе к этому вопросу. Помимо технических препятствий, связанных с недостатками в методах прогнозирования трудового дефицита, некоторые особенности испанской системы могут создать дополнительные препятствия для изменений. Во-первых, как уже объяснялось, это действующее с 2002 года получение разрешения на работу и проживание через наем в исходной стране и разрешение на работу, которое ограничивает человека в отношении сектора и географического района. Вопреки тому, что это считается мерой поддержания легальных средств въезда и борьбы с неучтенным наймом иммигрантов, в действительности это создает трудности для сопоставлений предложения и спроса на труд. Как правило, работодатели жалуются, что это требование является весьма строгим и ограничивает более непосредственные деловые потребности. Это особенно верно для некоторых категорий работодателей, особенно в домашнем хозяйстве, а также мелких фирм, которые не могут позволить себе расходы на участие и другие затраты, например на поездку за границу для соблюдения процедуры отбора.

Во-вторых, любое крупное изменение в трудовой иммиграционной политике столкнется с вопросами координации среди разных государственных уровней. Местные и региональные уровни прямо и во все большей степени несут ответственность за реализацию иммиграционной политики. В Испании проходит реформа по распределению власти среди разных правительственных уровней. Некоторые специалисты указали, что эти перемены могут привести к менее централизованному управлению иммиграционной политикой. Например, в 2006 году Каталония, один из наиболее автономных регионов, усилила свою власть³⁴ и включила

³⁴ Согласно новому «Estatut d'Autonomia» (2006) Каталония получила дополнительные права в некоторых областях политики. В том, что касается иммиграционных вопросов, Департамент Общественных дел будет обладать полной властью в том, что касается политики интеграции иммигрантов по их прибытии. Департамент труда получил новые права в вопросе одобрения разрешений на работу, которые будут авторизовываться в соответствии с центральным правительством (которое несет ответственность за разрешение на жительство).

в свою реформу управление иммиграцией. Следовательно, один из возможных грядущих сценариев заключается в том, что каждый из районов будет наделен властью определять собственные процедуры по въезду и осуществлять планирование, основываясь на общих указаниях, предоставляемых центральным правительством.

6. Заключение к вопросу об иммиграции в Испанию

Увеличение иммиграционных потоков произошло в период стабильного экономического роста в Испании. Новая волна иммигрантов связана преимущественно с поиском работы. Мигрирующие рабочие сосредотачиваются в определенных отраслях экономики — сельском хозяйстве, строительстве, домашнем, гостиничном и ресторанном обслуживании, а также в определенных географических областях. Некоторые оговорки существуют по большей части из-за значительного числа нелегальных иммигрантов, подпитывающих традиционно значимый неформальный сектор экономики. В этом отношении чаще всего отстаивается точка зрения усиления политики по ограничению неформальной экономической деятельности (со стороны, требующей поступления рабочей силы) и одновременного укрепления каналов легального поступления рабочих иммигрантов в Испанию.

Демографические споры, касающиеся уровня рождаемости и старения населения, относятся к данной политике, хотя и неэффективно интерпретируются для политики принятия мигрантов.

Информация о потребностях рынка труда в основном получается из исследования рабочей силы, а также из постоянного наблюдения за регистрацией вакансий и обращения безработных в бюро занятости, из консультаций с заинтересованными сторонами («Каталог профессий с дефицитом рабочей силы»). Однако, несмотря на значительные ресурсы, выделяемые на его разработку и внедрение, следует заметить, что он используется в недостаточной мере. В частности, он нашел применение только для облегчения тестирования на рынке труда для работодателей, намеревающихся нанять мигрирующих рабочих в рамках общего режима.

В целом испанская иммиграционная политика довольно гибка. Процессы приема иммигрантов, такие как годовые максимумы для несезонной и сезонной работы, определяемые в согласовании с рынком труда, в настоящее время охватывают малый процента иммиграции. Основная часть мигрирующих рабочих прибывает уже в условиях таких произошедших изменений, как создание Каталога и возросшая роль социальных институтов (Трехсторонняя комиссия по занятости иммигрантов) в политическом процессе, который должен внести свою лепту в определение потребностей рынка в иностранной рабочей силе. Тем не менее вся система допуска иммигрантов до сих пор страдает от бюрократических звеньев и сложных административных процедур, которые являются помехой для ведения политики в целом, серьезно препятствуя гибкости и эффективности процесса.

Существует общее мнение среди специалистов о том, что нынешняя нехватка рабочей силы в ряде отраслей экономики скорее относительна, чем абсолютна. Недавно прибывшие иммигранты проникли в некоторые ниши рынка труда, которые были покинуты местными работниками. Существование большого количества безработных, в то время как есть вакансии, объясняется крайне сегментированным рынком занятости. Иностранцам в основном предоставляют работу в низкооплачиваемых, не требующих высокой квалификации сферах, таких как сельское хозяйство, бытовые услуги и строительство. С повышением уровня старения такой дефицит определенно будет все более усугубляться и толкать экономику к абсолютной нехватке рабочей силы. Согласно исследованию Джозефа Оливера (2006 г.) такой демографический эффект почувствуется в среднесрочной перспективе (до 2020 г.).

References

- Aja, E. (2006a): "La evolución de la normativa sobre inmigración", in *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica (1985–2004)*, Aja, E. And J. Arango, (eds.), Fundació CIDOB.
- Aja, E. (2006b): "Diferentes tipos de regularización en la legislación de inmigración", in *Inmigración y Derechos de Ciudadanía*, Pinyol, G. (ed.), Fundació CIDOB, November 2006.
- Aja, E. and J. Arango (eds.) (2007): *La inmigración en España en 2006. Anuario de inmigración y políticas de inmigración en España (edición 2007)*, Fundació CIDOB.

- Aparicio Gómez, R. and J. M^a Ruiz de Huidobro de Carlos (2007): "Modes of Migration Regulation and Control in Spain", in *Modes of Migration Regulation*, IMISCOE.
- Arango, J. and R. Sandell (eds.) (2005): *Inmigración: prioridades para una nueva política española*, Report by Instituto Elcano and Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- Arango, J. (2004): "Inmigración, Cambio demográfico y Cambio social", *Consecuencias de la evolución demográfica en la economía*, Instituto de Comercio Exterior — ICE, No. 815, May–June 2004.
- Balch, A. (2005): "Spain", in *Immigration as a Labour Market Strategy — European and North American Perspectives*, Niessen, J., Schibel, Y. and C. Thompson (eds.), Migration Policy Group.
- Ballester Pastor, M. A. (2006): *El Acceso al empleo de los trabajadores extracomunitarios*, Tirant lo Blanch, Ed.
- Blanco Fernández de Valderrama, C. (2002): "La gestión de los flujos migratorios. Algunas cuestiones previas en torno al caso español", in *Mediterráneo Económico: Procesos migratorios, economía y personas*, Instituto de Estudios Socioeconomicos de la Caja Rural Intermediterránea-Cajamar.
- Caixa Catalunya (2006): *Economía Española y Contexto Internacional*, Servicio de Estudios de Caixa Catalunya in collaboration with the Department of Applied Economics of the Universitat Autònoma de Barcelona-UAB, *Informe Semestral 1/2006*, July 2006.
- CES (Consejo Económico y Social) (2004): "La Inmigración y el Mercado del Trabajo en España", *Informe 2/2004*.
- CCOO (Comisiones Obreras) (2007): "Inmigración y mercado del trabajo. Propuestas para la ordenación de flujos migratorios", *Cuadernos de Información Sindical*, Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO), January 2007.
- Cornelius, W. A. (2004): "Spain: the Uneasy Transition from Labor Exporter to Labour Importer", in *Controlling Immigration: A Global Perspective*, W. A. Cornelius, T. Tsuda, P. L. Martin and J. F. Hollifield (eds.), Standord University Press, Ch. 10, pp. 387–429.
- Einaudi, L. (2003): "Le politiche di gestione dei flussi di immigrazione lavorativa in Europa: l'evoluzione delle politiche in Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia e Spagna" [in *Regolazione dei flussi migratori: tra programmazione e precarietà degli interventi*, *Atti del seminario di studio*, CNEL, 3rd December, Serie Documenti, n. 29, Roma].
- El País (2005): "Trabajo abre una vía para contratar de forma personalizada a inmigrantes en el extranjero — El Inem publica el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura por residentes en España", *El País*, Madrid — 02/07/2005.
- Fernández Cordon, J.A. (2001): "El futuro demográfico y la oferta de trabajo en España", *Migraciones*, Vol. 9, Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia Comillas.
- Gortázar, C. (2002): "Spain: Two Immigration Acts at the End of the Millennium", *European Journal of Migration & Law*, Jan2002, Vol. 4, Issue 1, pp. 1–21.
- INEM — *Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura* — Last quarter of 2007/First Quarter of 2008 (available on-line at www2.inem.es).
- Izquierdo, A. (1996): *La inmigración inesperada*, Trotta.
- Mañé, F. and J. Oliver-Alonso (2002): "Projecting labour market developments in Spain through 2010: from massive unemployment to skill gaps and labour shortages?", in M. Neugart and K. Schömann (eds.), *Forecasting Labour Markets in OECD Countries: Measuring and Tackling Mismatches*, Edward Elgar, London.
- Marín Marín J. and F. Gallego Moya (2005): "La centralidad del trabajo en la regulación de la extranjería", *Observatorio Sociolaboral*. No. 36, September 2005.
- Ministry of Interior of Spain (2000): *Programa Greco 2000–2004*, at <www.mir.es>
- Ministry of Labour and Social Affairs: <www.mtas.es>; Secretary for Immigration and Emigration: <extranjeros.mtas.es>.
- Moreno Fuentes, F.J. (2005): "The regularisation of undocumented migrants as a mechanism for the 'emerging' of the Spanish underground economy", *Documento de Trabajo UPC 05–06*, Unidad de Políticas Comparadas (CSIC).
- Moreno Fuentes, F. J. (2000): "Immigration Policies in Spain: between External Constraints and Domestic Demand for Unskilled labour", Paper presented at the ECPR Joint Sessions of the Workshop 'Beyond Fortress Europe?' *New Responses to Migration in Europe: Dual Nationality, Co-Development, and the Effects of EU Enlargement*, Copenhagen, 14–19 April 2000.
- Observatorio Permanente de la Inmigración (2006): *Anuario Estadístico de Inmigración*, [available on-line at: <extranjeros.mtas.es/es/general/DatosEstadisticos_index.html>].

- OECD (2003): "The Economic Impact of Migration", *Economic Survey of Spain*, Chapter 4.
- Oliver, J. (ed.) (2006): *España 2020: un mestizaje ineludible*, Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya, Con(Textos)A, Vol. 3.
- Oliver, J. (ed.) (2006): "Las Españas de la inmigración: mercado de trabajo e inmigración en las CCAA 1995–2005", *Indice Laboral Manpower*, Fundación Manpower.
- Observatorio Permanente de la Inmigración: *Indicadores de la inmigración y el asilo en España*, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales — IMSERSO/Ministry of Labor and Social Affairs.
- Ortega Pérez, N. (2003): "Spain: Forging an Immigration Policy", Migration Policy Institute.
- Pajares, M. (2007): "Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2007 — Análisis de datos de España y Cataluña", *Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración*, No. 14.
- Pérez-Díaz, V. and B. Álvarez-Miranda, C. González-Enríquez (2001): "España ante la inmigración", *Colección Estudios Sociales No. 8*, Fundació La Caixa.
- Ruiz de Huidobro, J. M. (2001): "El regimen legal de la inmigración en España: el continuo cambio", *Migraciones*, Vol. 9., pp. 69-103, Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia Comillas.
- Sacristán Romero, F. (2006): "Contingente de trabajadores extranjeros en España", *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, Vol. 13, No. 1, Universidad Complutense de Madrid.
- Sandell, R. (2006): "Spain's Immigration Experience: Lessons to be learned from looking at the Statistics", Real Instituto Elcano, *Working Paper — WP 30/2006*, December 2006.
- Sandell, R. (2005): "La búsqueda española de una inmigración regular", Real Instituto Elcano, *Análisis del Real Instituto — ARI No. 64/2005*, May 2005.
- Sandell, R. and A. Sorroza, I. Olivie (2007): "Immigration: A Challenge Offering Opportunities?" Real Instituto Elcano, *Working Paper — WP 19/2007*, June 2007.
- Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (2007): *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007–2010*, State Secretary for Immigration and Emigration, Ministry of Labour and Social Affairs, February 2007, extranjeros.mtas.es.
- Serra, A. (2005): "Spain", in *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue*, Niessen, J., Y., Schibel and C. Thompson (eds.), Migration Policy Group.
- Tornos Cubillo, A. (ed.) (2003): *Los Inmigrantes y el mundo del trabajo*, Universidad Pontificia Comillas, Madrid.
- Zapata Barrero, R. (2003): "Spain — country report", in *EU and US approaches to the management of immigration*, Niessen, J. and Y. Schibel, R. Magoni (eds.)

5. Заключительные рекомендации

Мы предлагаем рекомендации по эффективной оценке рынка труда и организации планирования миграции. Мы понимаем, что не все факторы учитываются и не все инструкции выполняются, и согласны с тем, что их точное определение, учет и применение зависит от условий конкретно взятой страны. В качестве заключения приводим несколько рекомендаций, основанных на опыте Италии и Испании.

Формулировка и успех реализации основной идеи экономического «планирования» миграции требует следующего:

1. Учреждение подразделения по планированию миграции. Первой предпосылкой комплексной политики является создание надлежащим образом координирующего органа. Для решения проблем координации работы между различными компетентными органами связь между иммиграционной политикой, внешними отношениями со странами, являющимися источниками иммиграционных потоков, политикой обеспечения безопасности, социальной политикой, политикой рынка труда, политикой образования, а также налоговой политикой, должна быть более тесной.
 - а) Возможно учреждение неминистерского государственного органа, ведущего четкое и независимое руководство. Примером может служить британский Совецательный комитет по миграции. Для этих целей испанским специалистам предлагается также создать отдельное иммиграционное агентство.
2. Определение целей и задач. Иммиграционная политика должна иметь несколько конкретных целей, их основе которых определяются глобальные и отраслевые задачи, а также порядок очередности их достижения. Глобальные и отраслевые задачи должны быть взаимно согласованными, а это требует определения приоритетов. Приоритеты могут быть определены на основании краткосрочных и долгосрочных потребностей государства, принимая во внимание тот факт, что как краткосрочные, так и долгосрочные перспективы важны и обоснованы, в определенной степени взаимозависимы, но они не обязательно тождественны с точки зрения иммиграционной политики. Правильная правительственная иммиграционная политика заключается в установлении разумных приоритетов и формировании осмысленного и согласованного набора инструментов и программ. Скорее всего, в конечном счете приоритеты и значение этих целей и задач будут обусловлены политическими факторами. Тем не менее важно, чтобы глобальные и отраслевые задачи были четко определены таким образом, чтобы они отражали функциональные отношения и предполагали учет выполнения в измеримых значениях. Залогом успешного управления миграцией рабочей силы в целях удовлетворения потребности в рабочих разной квалификации является работа по определению того, когда для заполнения вакантных мест необходимы высококвалифицированные работники, когда возникает нехватка кандидатов и, что особенно важно, когда есть нужда в мигрирующей рабочей силе (Metcalf et al, 2008)³⁵.
3. Статистические данные. Условием умелой и успешной политики является тщательный анализ всего имеющегося материала, капитальных и человеческих ресурсов страны, учитывая и их недостаток. Американские комитеты по национальной статистике и по населению советуют³⁶, что для получения большего количества информации для иммиграционного исследования необходимо в качестве основной функции избрать сбор и табличное представление достоверной, точной и своевременной статистической информации по иммиграции. Полезно инициировать наблюдение за деятельностью по сбору

³⁵ Metcalf, D. (Coord) and D. Coyle, M. Ruhs, J. Wadsworth, R. Wilson (2008): "Identifying skilled occupations where migration can sensibly help to fill labour shortages", Migration Advisory Committee, UK.

³⁶ Edmonston, B. (ed.) (1996), *Statistics on US Immigration. An Assessment of Data Needs for Future Research*, National Academy Press, Washington D.C.

данных, это поможет избежать параллелизма, минимизировать затраты труда на обзор данных, стандартизацию определений и понятий, методологически правильную обработку документов, внедрение статистических стандартов и процедур. Исходя из этого, важно оценить роль переписи, краеугольного камня статистического учета населения, и использовать эти данные при обзоре материалов по иммиграции. А если дополнить это такими контекстуальными данными, как процент местных безработных, а также обзорами иммиграции на микроуровне, такими как текущий, продолжительный и специализированный, используя эти данные для анализа, то обобщение их на макро- и микроуровне существенно обогатят исследование.

- a) Типичными ограничениями данных, встречающимися при оценке рынка труда с целью иммиграционного планирования, являются: низкий уровень постатейной разбивки, использование устаревших данных, а также недостаточное количество контрафактуальных, свободных высказываний. Кроме того, в ряде случаев оценка показателей и минимально приемлемых уровней миграции могут скорее быть следствием политического выбора, чем экономических причин.
 - b) Нисходящая информация может дополняться восходящей информацией, полученной из специального исследования (например, обзора работодателя), там, где это уместно, а также консультациями с заинтересованными сторонами.
4. Мобилизация ресурсов. Необходимо планирование затрат: для чего требуются (финансовые и человеческие) ресурсы, как мобилизовать их на национальном и субнациональном уровнях.
 5. Эффективное администрирование. Адекватное, компетентное и эффективное администрирование является неременным условием успешной иммиграционной политики. Без такой административной машины иммиграционная политика не имеет *locus standi* в стране. Риск недостаточной укомплектованности администрации является одной из наиболее серьезных проблем воплощения политики в действие. Секрет эффективной политики кроется в хорошей государственной администрации и толковой стратегии.
 - a) Необходимо использование ресурсов для наблюдения и оценки процессов, в особенности на этапе реализации политики. Важно быть уверенным в том, что свобода действий на этом этапе минимальна, а административные дела решаются в прозрачной, подотчетной и согласованной манере. Особенно это важно при взаимодействии с администрациями с высокой централизацией риском коррупции, а также в ситуациях, касающихся неформальной экономической деятельности.

Кроме того, существует ряд особых факторов, которые также следует учитывать при изучении и сравнении иммиграционной политики в разных странах или в отдельных регионах какой-либо конкретной страны. Среди них можно выделить 5 специальных факторов, которые могут влиять выбор целей и средств иммиграционной политики:

- 1) Структурные социально-экономические факторы (в основном экономическое положение) являются решающими при определении того, возникнет ли иммиграция и какого рода она будет, а также того, какая специальная иммиграционная политика должна быть применена и чем может быть обусловлена ее эффективность.
- 2) Важную роль играет географическое положение. Ситуация в странах, не имеющих выхода к морю, сильно отличается от положения в странах с длинной береговой линией, таких как Италия и Испания.
- 3) Международные отношения — это фактор, определяющий особенности иммиграционной политики и ее эффективность.
- 4) Влияние общественного мнения и заинтересованных групп на иммиграционную политику неоднородно в каждой стране — как в регионах, так и в группах. Политика зависит от общественного мнения, отношения к иммиграции и иммигрантам со стороны общественно-политических организаций, а также от того, как эти организации участвуют в выработке политических решений. Сюда же можно включить и политические факторы. Политическая воля действующего правительства может сыграть существенную роль в разработке и проведении иммиграционной политики.

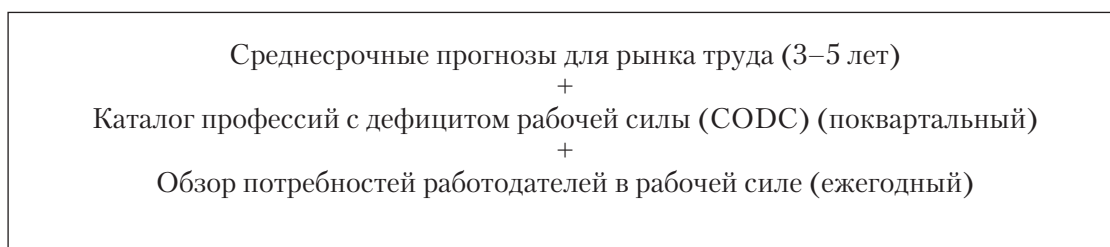
- 5) Уникальность каждого иммиграционного процесса или положения состоит в масштабе иммиграции, скорости ее изменения, а они в определенной степени определяются преобладанием долгосрочной и краткосрочной упреждающей или реакционной природой иммиграционной политики.

В дополнение к этим аспектам, обобщенным в процессе проведения исследования в Италии и Испании, можно предложить ряд общих рекомендаций, полезных для повышения целесообразности и эффективности механизма планирования миграции. Их можно использовать в качестве оперативного плана.

Когда четко определены иммиграционные цели и политические приоритеты, оценка потребности в иностранной рабочей силе является следующим этапом. Как уже описывалось в данном исследовании, для того чтобы определить нехватку рабочей силы, можно опираться исключительно на потребности работодателей. Кроме того, информация по рынку труда должна содержать данные о движении рабочей силы из числа местного населения (участие, занятость и безработица), а также демографические аспекты, тенденции образования и профессионализации.

Один из возможных источников информации для планирования миграции — комбинированные среднесрочные (3–5 лет) прогнозы для рынка труда о предстоящих потребностях в рабочей силе (наподобие предложенных специальными исследованиями). Их можно совершенствовать и приспособить для региональных отраслевых/профессиональных составляющих. Такие оценки дают объяснения демографической эволюции, однако нужно учитывать также и то, что методологические усовершенствования при осуществлении политики могут потребовать периодического пересмотра предыдущих этапов.

Работа по прогнозированию должна дополняться инструментом, подобным испанскому Каталогу профессий с дефицитом рабочей силы (CODC) (составляется на основе административных архивов системы службы общественной занятости, а также через консультации с социальными партнерами). Это даст возможность довольно долго наблюдать за динамикой рынка труда. Здесь же учитывается предложение рабочей силы и колебания спроса на рабочую силу, а также внутренняя мобильность, благодаря чему достигается значительный уровень детализации профессиональной структуры.



Информация о потребностях рынка труда, собранная посредством данной интегрированной системы, должна содержать подробности о нехватке квалифицированной и неквалифицированной рабочей силы на всей территории. Затем, с учетом целей иммиграционной политики следует определить ряд критериев идентификации отраслей и профессий, наиболее целесообразных для того, чтобы их заняли мигрирующие рабочие. В этом случае следует вести упреждающую миграционную политику, оценивающую как квалификации (потребности рынка труда), так и приспособляемость (социально-экономическая способность) потенциальных иммигрантов.

Социально-экономические элементы дополняют критерии рынка труда. Администрация может установить ряд критериев и правил, которые должны выполнять потенциальные мигранты, чтобы обеспечить стабильную и успешную интеграцию в принимающее общество (сглаживание рисков давления на местные социально-экономические системы). Способность к освоению должна учитывать также социально-экономические особенности, такие как достаточная и адекватная способность принять иммигрантов, давление на сферу бытового обслуживания и т.п. Надлежащее распределение ресурсов общественных услуг (здра-

вохранение, образование, социальная помощь, безопасность и т.п.) очень важно, так как резкий рост населения, сосредоточенного в нескольких регионах или небольших городах, может привести к затруднениям, и местные системы могут застопориться. Нехватка жилья (как арендуемого, так и собственного), например, из-за неприемлемой стоимости или непригодности для проживания, может привести к образованию маргинальных зон в городских районах, что усложнит заботу о безопасности и стабильности в городе. Оценка различных критериев (занятости и социально-экономических) должна определяться согласно целям иммиграционной политики, а также целям, поставленным в других областях проведения политики.

Помимо этого мы выделили другие элементы, которые следует учитывать при планировании рабочей иммиграции:

- о Требуется системный подход. Иммиграция является комплексным и многогранным явлением. Как описывалось выше, при планировании рабочей иммиграции должны учитываться кроме чисто экономических и другие аспекты: безопасность, международные отношения, политическое и общественное мнение и т.д. Для этого необходимо, чтобы власти четко определили цели, которые позволят сформулировать основные приоритеты для данного момента, а также выработать различные иммиграционные критерии.
- о Очень важна согласованная и последовательная политика. Этому поможет координация между разными уровнями управления, различными областями ведения политики: иностранные дела (визы), рынок труда (разрешение на работу), социальная сфера (жилье, обучение, здравоохранение и т.п.), внутренние дела (безопасность). В этом плане интересен пример описанного выше агентства по национальной иммиграции, независимого от министерского контроля и избирательного графика. Создание подобного координационного органа может стать первым шагом к своевременному планированию и эффективному проведению иммиграционной политики. Кроме того, непрерывная работа агентства может облегчить координацию всех участников процесса, а также увеличить прозрачность процедур и информационных систем.
- о Четкая, прозрачная и подотчетная информационная система необходима для своевременного определения потребностей рынка труда, а также для оценки лимитов допуска иммигрантов в страну. Информационные системы и индикаторы должны проектироваться таким образом, чтобы не было места свободной интерпретации индикаторов.

Наконец, учитывая сценарий постоянного дефицита, актуальность которого, как ожидается, возрастет в будущем, а также учитывая иммиграционную практику Италии и Испании, теми мигрирующими рабочими, которые, скорее всего, восполнят дефицит рабочей силы и с большими шансами интегрируются в новое общество, станут лица, лучше приспособившиеся к меняющимся условиям благодаря своей квалификации, опыту и личным качествам. Как это видно на примерах Италии и Испании, с началом работы по найму иностранных рабочих, процедуры отбора становятся ключевым элементом и будущего функционирования схем национальной рабочей миграции. Кроме того, главной опорой иммиграционной политики должна стать интеграционная политика, когда растущее число мигрантов обосновывается в новых для себя странах, что и происходит в Италии и Испании.

Мониторинг нехватки рабочей силы в Соединенном Королевстве

**Анализ консультационного процесса,
осуществляемого в целях определения
приоритетных секторов для трудовой миграции**

Подготовлено для Международной организации труда
Мариэль Сандер Линдстром

Январь 2009

Список сокращений

A2	«Государства А2» (две страны, недавно присоединившиеся к ЕС, — Румыния и Болгария)
A8	«Государства А8» (восемь стран, недавно присоединившихся к ЕС, — Чехия, Эстония, Латвия, Литва, Венгрия, Польша, Словакия, Словения)
EEA	European Economic Area — Европейская экономическая зона
EU	European Union — Европейский Союз
GBP	British Pound — английский фунт стерлингов
HO	Home Office — Министерство внутренних дел
IT	Information Technology — информационные технологии
MAC	Migration Advisory Committee — Консультативный комитет по вопросам миграции
MAC Report	MAC Recommended Shortage Occupation List for the UK and Scotland — Рекомендуемый Консультативным комитетом по вопросам миграции перечень дефицитных профессий для Соединенного Королевства и Шотландии
MRN	Migrants Rights Network — сетевая структура «Права мигрантов»
NGO	Non-Governmental Organisation — неправительственная организация
NHS	National Health Service — Государственная служба здравоохранения
PBS	Points-Based System — система балльной оценки
REC	Recruitment and Employment Confederation — Конфедерация рекрутинга и занятости
RLMT	Resident Labour Market Test — проверка наличия работников на местном рынке труда
SBS	Sector Based Scheme — Программа временного трудоустройства мигрантов на предприятия некоторых отраслей экономики
SME	Small and Medium Sized Businesses — малые и средние предприятия
TUC	Trades Union Congress — Британский конгресс тред-юнионов, БКТ
UK	United Kingdom (England, Wales, Scotland and Northern Ireland) — Соединенное Королевство (Англия, Уэльс, Шотландия и Северная Ирландия)
UKBA	United Kingdom Border Agency — Управление пограничного и иммиграционного контроля Соединенного Королевства

1. Основные положения

С начала нового тысячелетия Соединенное Королевство проводит систематическую работу по регулированию проблем, которые, как представляется, мешают укреплению позиций страны в мировой экономике. Глобальный рынок не прощает неэффективности и плохого планирования, поэтому Соединенному Королевству приходится тщательно анализировать конкурентоспособность своей рабочей силы во всех секторах — от строительства и финансовых услуг до социальной помощи. Опубликованный в 2006 году обзор необходимых квалификаций («Обзор квалификаций Лейтча»¹) показал, что, несмотря на прочные позиции британской экономики, страна отстает от своих конкурентов по производительности. Демографические данные, свидетельствующие о старении населения в Соединенном Королевстве, также подтолкнули правительство к более тщательному изучению необходимости в восполнении недостающих работников мигрантами. Однако со временем эти мигранты тоже состарятся, именно поэтому страна пришла к необходимости разработать план, который обеспечит «вступление Соединенного Королевства к 2020 году в “высшую мировую лигу” по уровню профессиональной подготовки»². В основе политики страны в области трудовой миграции лежат принципы избирательности в отношении трудовых мигрантов в сочетании с эффективными мерами борьбы с нерегулируемой миграцией.

В своей стратегии определения возможностей для трудовой миграции Соединенное Королевство исходит из того, что оптимальное решение для страны заключается в повышении квалификации местной рабочей силы и в использовании трудовой миграции только в качестве краткосрочной меры. В целях регулирования трудовой миграции в 2008 году в Соединенном Королевстве была введена новая система балльной оценки. За основу этой системы была взята австралийская модель, в которой потенциальные мигранты для определения степени их приемлемости разделяются на пять категорий. Централизованный контроль над трудовой миграцией осуществляется Управлением пограничного и иммиграционного контроля Соединенного Королевства и его подконтрольным органом — Консультативным комитетом по вопросам миграции. Для определения перечня профессий, считающихся дефицитными, Консультативный комитет организует процесс консультаций сверху вниз и снизу вверх с использованием национальных источников информации, а также данных, получаемых по обратной связи от организаций работодателей, профсоюзов и различных общественных групп. В то же время правительство Соединенного Королевства совместно с отраслевыми советами по профессиональным навыкам и организациями работодателей приступило к проведению общенациональной кампании по повышению квалификации национальных кадров. Новая система балльной оценки препятствует въезду в страну низкоквалифицированной рабочей силы. Вместе с тем Управлению пограничного и иммиграционного контроля Соединенного Королевства были выделены дополнительные ресурсы для обеспечения соблюдения новых иммиграционных правил при выполнении формальностей в пунктах пересечения границы, а также при проведении выборочных проверок на рабочих местах с целью выявления мигрантов, не имеющих необходимых документов. Существующая в стране система гражданско-правовых взысканий предусматривает наложение на работодателей, нарушающих иммиграционное законодательство, штрафов в размере до 10 тыс. фунтов стерлингов.

Работой Консультативного комитета по вопросам миграции руководят экономисты, специализирующиеся на вопросах рынка труда. Они назначаются из различных организаций, не входящих в министерство внутренних дел, и являются специалистами в своей области.

¹ Leitch Review of Skills 2006, “Prosperity for all in the Global Economy: World Class Skills” 5 December 2006, <http://www.hm-treasury.gov.uk/leitch_review_index.htm>, (документ в формате PDF, посещение сайта — 18 ноября 2008 г.). Данный обзор побудил Соединенное Королевство предпринять усилия по повышению квалификации своих работников во всех секторах экономики.

² Migration Advisory Committee (UK Border Agency): “Skilled Shortage, Sensible: The Recommended Shortage Occupation Lists for the UK and Scotland” September 2008, <<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/workingwithus/mac/macreport2008>>, (посещение сайта — 17 октября 2008 г., с. 12).

В силу своего положения они могут легко общаться с коллегами, занимающимися составлением прогнозов рынка труда в соответствующих отраслях. Знание отраслевой специфики способствует общению и облегчает взаимопонимание. Несколько опрошенных заметили, как важно уметь говорить на «одном языке», и возложили большие надежды на Консультативный комитет по вопросам миграции как на самостоятельную, неполитическую структуру Управления пограничного и иммиграционного контроля Соединенного Королевства.

Во время консультаций, проводившихся в целях создания новой системы балльной оценки, важным источником информации для Консультативного комитета по вопросам миграции стали отраслевые советы по профессиональным навыкам, охватывающие своей деятельностью все аспекты британской экономики. Однако при этом высказывались опасения по поводу того, что информация, представлявшаяся ими комитету, была недостаточно научно обоснованной с точки зрения его критериев. Отчасти это объяснялось крайне сжатыми сроками, составлявшими менее шести месяцев. Кроме того, в тех случаях, когда некоторые профессии (например, инженерно-технические работники) присутствовали одновременно в нескольких секторах, проблемы возникали не в связи с определением профессиональных рамок, а в связи с обзорами, подготовленными отраслевыми советами по профессиональным навыкам. Для того чтобы компенсировать неточность и неполноту данных, представленных этими советами, Управление пограничного и иммиграционного контроля Соединенного Королевства создало отраслевые консультативные группы, призванные обеспечить прямое участие заинтересованных сторон в составлении перечня дефицитных профессий. В состав этих важных структур вошли некоторые ключевые отраслевые советы по профессиональным навыкам, профсоюзы, профессиональные организации и работодатели. Деятельность отраслевых консультативных групп была расценена как весьма эффективная, и многие их участники высказались за то, чтобы такие группы участвовали в последующих пересмотрах перечня дефицитных профессий на постоянной основе. Без отраслевых консультативных групп взаимодействие между организациями работодателей, профсоюзами и работниками и весь консультационный процесс не были бы столь полными и согласованными. В данных условиях представители отраслевых консультативных групп проанализировали ситуацию в основных секторах экономики и во всех регионах Соединенного Королевства и Шотландии, благодаря чему при принятии решений была учтена местная специфика в сфере занятости.

Система регулирования трудовой миграции в Соединенном Королевстве ставит перед собой амбициозные и далеко идущие цели. Они включают не только тщательное изучение и пересмотр иммиграционной политики страны, но и участие в разработке нового закона об иммиграции и гражданстве. Кроме того, образовательные учреждения, организации профессиональной подготовки, правительство и работодатели пришли к согласию относительно отраслевых соглашений о профессиональных навыках, обязывающих вышеупомянутые учреждения в установленные сроки обеспечивать повышение квалификации местной рабочей силы. В настоящее время многие из этих учреждений задумываются о том, как привести свои «данные» о дефицитных профессиях в соответствие с критериями Консультативного комитета по вопросам миграции с тем, чтобы далеко идущие меры, такие как внедрение новой системы балльной оценки, оказывали необходимое влияние на деятельность всех соответствующих организаций.

Помимо того, чтобы обеспечивать соблюдение иммиграционных правил, новая система балльной оценки призвана способствовать притоку высококвалифицированных работников, необходимых для британской экономики. Однако при этом в стране не предусмотрены меры борьбы с возможным ростом числа мигрантов с неурегулированным статусом, а также защиты прав таких мигрантов. Предполагается, что одних только механизмов выдворения и депортации будет вполне достаточно. И все же при наличии разветвленных механизмов обратной связи, созданных Консультативным комитетом по вопросам миграции, можно надеяться, что новая система балльной оценки окажется достаточно гибкой и способной выявлять свои потенциальные недостатки, хотя устранять их самостоятельно она не уполномочена.

Успешное функционирование новой системы балльной оценки зависит, с одной стороны, от наличия точных и оперативных данных и, с другой стороны, от открытого общения с работодателями и профсоюзами. Если такие взаимоотношения удастся сохранять и поддерживать и если новая система будет применяться достаточно гибко, с учетом потребностей рынка, то поставленная Соединенным Королевством цель — к 2020 году стать мировым лидером по уровню профессиональной подготовки работников — может оказаться вполне осуществимой.

2. Введение

2.1. Соединенное Королевство в контексте миграции

На протяжении последнего десятилетия Соединенное Королевство неизменно являлось чистым импортером иммигрантов, и правительство страны открыто признает их важный вклад в британскую экономику. Исследования показали, что в действительности мигранты, как правило, обладают более высокой квалификацией, чем представители местного населения³. И в то же время мигранты могут представлять собой дополнительную нагрузку для местных властей, которые не располагают достаточными финансовыми и человеческими ресурсами, чтобы совладать с таким наплывом иностранных граждан. Принимая во внимание существующую ситуацию неустойчивого равновесия, правительство страны выступает в роли «сторожа» и следит одновременно за соблюдением интересов британской экономики и за показаниями «социального барометра», который отражает, в совокупности, доступ к занятости, услугам здравоохранения, социальной помощи и качество жизни местного населения. Осуществляя такую функцию, правительство взяло курс на избирательную миграцию. Это полностью согласуется с общественным договором с бизнесом и профсоюзами о повышении уровня квалификации местной рабочей силы через отраслевые советы по профессиональным навыкам, с тем чтобы удовлетворить новые потребности рынка труда. Такая политика является протекционистской и призвана в первую очередь защищать интересы Соединенного Королевства. Она легла в основу стратегии экономического развития британского правительства и в предстоящие годы будет оказывать значительное влияние на формирование всей британской политики в отношении трудовой миграции.

В настоящем обзоре рассказывается о том, каким образом в Соединенном Королевстве выявляется дефицит рабочей силы в различных секторах экономики и какую роль играют правительство, предприниматели и профсоюзы в определении степени такого дефицита и потребностей в приглашенных работниках для его восполнения. В обзоре исследуется, каким образом осуществляется сбор информации и обмен ею между различными заинтересованными сторонами, а также каким образом это помогает определять перечень дефицитных профессий в стране. В обзоре рассматриваются, в частности, взаимоотношения между правительством и семью секторами занятости, специально выбранными Консультативным комитетом по вопросам миграции в силу присутствия в них значительной доли трудовых мигрантов. Хотя часть мигрантов прибудет в страну из бывших британских колоний, в частности, с Индийского субконтинента, они приедут не на основании каких-то прошлых привилегий. Все трудовые мигранты, прибывающие в Соединенное Королевство, должны будут соответствовать стандартным критериям, установленным новой системой балльной оценки.

В этом контексте уместно упомянуть о некотором сходстве между Соединенным Королевством и Россией в том, что касается экономических и духовных связей между бывшими «колониями» и «метрополией». Для обеих стран существенным фактором является упрощенный доступ. Вплоть до 1960-х годов граждане Содружества обладали правом безвизового въезда в Соединенное Королевство, где могли на законных основаниях постоянно проживать и работать. Что касается России, то безвизовый режим со странами СНГ дает гражданам бывшего Советского Союза, ищущим работу, аналогичное преимущество. Кроме того, важным фактором в обоих случаях являются прочные связи, возникшие благодаря системе образования, общему языку и долгим годам экономической взаимозависимости. Однако в последние три десятилетия Соединенное Королевство постоянно ослабляло

³ British Chambers of Commerce 2007 report, *Migration: Plugging the Gap*, <<http://209.85.129.132/custom?q=cache:AW8ri5jkAMgJ:www.britishchambers.org.uk/6798219246525606524/migrationsurvey2007.pdf+migration&hl=en&ct=clnk&cd=2&client=google-coop-np>> Migration Survey 2007 PDF, (посещение сайта — 10 ноября 2008 г., с. 1).

свои связи с бывшими колониями, и сегодня его политика в области миграции заключается в привлечении мигрантов главным образом из Европейского Союза (ЕС). При этом Соединенное Королевство интересуют исключительно те иностранные работники, квалификация которых будет способствовать усилиям Великобритании по сохранению лидирующего положения в глобальной экономике. Что касается России, то она имеет со странами Восточной Европы и Центральной Азии, являющимися важными источниками трудовых мигрантов, общие границы, и поэтому ее отношения с бывшими республиками СССР, вероятно, будут развиваться по иному пути.

Ввиду вышеупомянутого сходства между Россией и Соединенным Королевством я включила во второй раздел настоящего доклада краткий обзор британского миграционного законодательства, охватывающий почти столетний период. В обзоре показано, как с течением времени менялась миграционная политика Великобритании в отношении ее бывших подданных, и представлены некоторые точки зрения на вопросы, которые со временем могут приобрести для России большую актуальность. В третьем разделе представлена информация о новой системе балльной оценки, о Консультативном комитете по вопросам миграции и о тех, кто участвует в его работе, помогая выявлять области, где ощущается нехватка рабочей силы, и составлять перечень дефицитных профессий. В четвертом разделе описан процесс консультаций, рассказывается о составе и роли отраслевых советов по профессиональным навыкам, отраслевых консультативных групп и региональных сетевых структур. В пятом разделе подробно рассматриваются семь из 25 секторов, для которых характерна более высокая доля работников-мигрантов. В шестом разделе я кратко сформулировала замечания и сдерживающие факторы, о которых шла речь в ходе настоящего исследования, включая вопрос о действенности системы гражданско-правовых взысканий, введенной правительством в попытке ограничить нежелательную миграцию. В седьмом разделе представлены выводы, сделанные в результате настоящего исследования.

2.2. Методология

Главная цель настоящего исследования — описать порядок регулирования трудовой миграции в Соединенном Королевстве, в частности, те практические методы, которые применяются в стране для оценки и прогнозирования потребностей рынка труда. В нем рассматривается роль, которую играют отраслевые и экспертные консультативные органы в планировании и формировании политики в области трудовой миграции, а также рассказывается об эволюции миграционной политики страны как о комплексной, взаимосвязанной стратегии рационализации и упрощения всех процедур, касающихся «регулируемой миграции». Настоящий труд является составным элементом исследования, проводимого Международной организацией труда во многих странах с целью разработки основ для более эффективного регулирования миграции в Российской Федерации.

Следует подчеркнуть, что ныне существующая в Соединенном Королевстве система регулирования трудовой миграции была введена в действие лишь в сентябре 2008 года. И хотя эта система сама по себе является новой, она создавалась на основе целого ряда общественных консультаций, начавшихся с опубликования в 2002 году «Белой книги» (официальный правительственный документ. — *Прим. пер.*) о «безопасных границах, надежном убежище»⁴, в котором раскрывалась комплексная стратегия Великобритании в отношении миграции и предоставления убежища, а также в отношении гражданства и трудовых мигрантов. Поскольку система балльной оценки трудовых мигрантов появилась совсем недавно, я могла проанализировать процесс консультаций в связи с подготовкой перечня дефицитных профессий только за 2008 год. И все же такой анализ был проведен исходя из того, что Консультативный комитет по вопросам миграции, который координирует новую систему балльной оценки, будет соблюдать те же процедуры и в будущем.

⁴ UK Home Office White Paper, “Secure Borders; Safe Haven; Integration with Diversity in Modern Britain”, документ опубликован в феврале 2002 года и размещен на сайте: <<http://www.asylumsupport.info/publications/officialdocuments/integration.htm>> посещение сайта — 3 ноября 2008 г.

Исследование включало в себя два вида работ — кабинетный анализ соответствующего законодательства, документов и публикаций и интервьюирование представителей всех заинтересованных сторон в правительственных и деловых кругах, а также гражданского общества. Вторичное (то есть кабинетное) исследование помогло разработать общую структуру настоящего обзора, а целью первичного исследования было получить от представителей правительства и социальных партнеров отзывы, замечания и предложения относительно разработки и применения новой системы балльной оценки. Особое внимание было уделено изучению нужд и потребностей строительного, пищевого (включая гостинично-ресторанный бизнес) и производственного секторов, где традиционно присутствует большая доля работников-мигрантов. Методика определения дефицитных профессий четко определена в докладе Консультативного комитета по вопросам миграции, поэтому здесь приводится лишь ее краткое описание для справочных целей.

Целевые группы исследования:

- Консультативный комитет по вопросам миграции;
- отраслевые советы по профессиональным навыкам (представляют федерации работодателей);
- профсоюзы;
- общественные группы.

Для исторической справки о законодательстве Соединенного Королевства в области трудовой миграции я обратилась к книге Джини Клейтон (Gina Clayton) «Textbook on Immigration and Asylum Law, 3rd Edition» (название книги можно перевести как «Учебное пособие по законодательству об иммиграции и предоставлении убежища, 3-е издание». — *Прим. пер.*), поскольку она содержит обзор британских колониальных связей, иммиграционной политики и политики в отношении трудовой миграции за столетний период. Такая историческая справка необходима, потому что колонии изначально были поставщиками избыточной рабочей силы для Соединенного Королевства, и в то время никто не задумывался о том, что мигранты будут поселяться в стране на постоянной основе. Извлеченный из этого исторического прошлого урок состоит в том, что там, где происходят процессы трудовой миграции, всегда будет присутствовать элемент оседания, и, как утверждают Каслс и Миллер в своей книге, название которой можно перевести как «Эпоха миграции»⁵, правительства только выиграют, если с самого начала будут проводить соответствующую политику в отношении этого неизбежного явления, в том числе принимать меры по натурализации и воссоединению семей.

Данные, необходимые для подготовки настоящего обзора, были получены также в результате анализа нормативных актов, докладов и публикаций нижеследующих организаций, участвующих в составлении перечня дефицитных профессий и во внедрении новой системы балльной оценки:

- Консультативный комитет по вопросам миграции;
- Управление пограничного и иммиграционного контроля Соединенного Королевства;
- министерство внутренних дел;
- неправительственные организации;
- профсоюзы;
- организации работодателей;
- интервью с представителями всех заинтересованных сторон.

⁵ Castles, S., Miller, M., *The Age of Migration 3rd Edition* (Basingstoke: Palgrave Macmillan 2003), p. 279.

3. Эволюция законодательства Соединенного Королевства в области трудовой миграции

3.1. Британия и ее колонии

Вряд ли имеет смысл исследовать эволюцию миграционной политики Британии без учета ее связей с бывшими колониями. Эти связи прочно соединили Британские острова с разными этническими группами, разбросанными по всему Земному шару от Индии до Карибского бассейна и Китая (Гонконг). Их последствия заметны сегодня во многих секторах британской экономики — от здравоохранения до информационных технологий и ресторанного бизнеса.

Исторически в Великобритании проблемы миграции были иными, чем в других странах Европы, так как многие трудящиеся-мигранты были выходцами из разных частей Британской империи, а значит, уже британскими колониальными подданными. Они имели те же права, что и жители страны. Со временем их права постепенно утрачивались с учетом новых политических приоритетов страны, но старые связи сохранились, особенно с Индийским субконтинентом. Настоящий раздел посвящен развитию британского миграционного законодательства — от правил перемещения колониальных подданных до политики выборочной миграции. В нем также показано, как в течение полувека Британия ослабляла связи с бывшими колониями, пытаясь изменить роль страны в ЕС и глобальной мировой экономике.

3.2. Набор рабочей силы в послевоенной Британии

В прошлом средством иммиграционного контроля в стране были разрешения на работу. В 1916 году эти «разрешения» стали обязательными для лиц, не граждан Содружества, и европейцев, въезжавших в страну с целью работы⁶, но выдавались они не всем и лишь на определенные виды квалифицированных работ. Граждане Содружества⁷ имели свободный доступ на британский рынок труда, но реально такая привилегия была доступна немногим. После Второй мировой войны, с ростом потребности в рабочих для восстановления экономики, ситуация изменилась. Мигранты заполняли рабочие места, которые не занимало местное население. Вначале они прибывали из европейских лагерей беженцев по **Программе найма добровольных работников в Европе** (European Voluntary Workers Scheme — EVWS), получая работу по контракту на три года без права постоянного проживания. Затем идею приглашать в страну трудолюбивых и полезных Британии иностранцев, популярную у политиков, министерство труда положило в основу **Программы набора рабочей силы в Европе** (European Labour Recruitment Scheme), предусматривающую право трудящихся-мигрантов на постоянное проживание. Источником трудовой миграции вновь признали и страны Содружества, их граждан охотно принимали на работу такие организации, как Управление лондонского транспорта, Британская ассоциация гостиниц и ресторанов. Стимулом для них был бесплатный проезд в Соединенное Королевство⁸.

3.3. Миграция в постколониальной Британии

После введения в 1962 году **Системы ваучеров для граждан стран Содружества** (Commonwealth Voucher System) мигранты из этих стран уже не могли рассчитывать на беспрепятственный доступ к британскому рынку труда и право постоянного проживания. В целях упорядочения иммиграционного контроля от них потребовали подавать заявления на получение разрешений трех категорий: категории А — для лиц, имевших конкретные предложения работы; категории В — для граждан стран Содружества, имевших дефицитную в Британии квалификацию, выдавались зарубежными представительствами британских верховных комиссаров; категории С — в порядке общей очереди, но при этом приоритет отдавался ветеранам войны⁹. На этом этапе ваучеры давали владельцам право постоянного проживания, что говорит об острой потребности в рабочей силе страны с быстро развивавшейся экономикой.

⁶ Clayton, G., *Textbook on Immigration and Asylum Law* 3rd Edition, (Oxford: Oxford University Press 2008), p. 370.

⁷ В Содружество входит 53 государства. Почти все они являются бывшими британскими территориями. Перечень членов Содружества см. на сайте: < <http://www.thecommonwealth.org/Internal/142227/members> >

⁸ Там же, с. 371.

⁹ Там же, с. 371.

В 1960-х годах с началом переговоров Британии с Европейским сообществом ускорился процесс ее переориентации на Европу и дальнейшее ослабление связи с бывшими колониями¹⁰. Опубликованная правительством в 1965 году «Белая книга» еще более ограничила доступ в Великобританию для граждан стран Содружества, отменив ваучеры категории С и установив квоту в размере 8500 чел. для категорий А и В.

1970-е годы мировая экономика переживала энергетический кризис и бурный рост безработицы. В 1971 году Британия вступила в ЕС, автоматически открыв границы для граждан его стран. В тот же день в Закон об иммиграции был введен одинаковый иммиграционный контроль для всех категорий иностранцев¹¹. В **Системе разрешений на работу (Work Permit Scheme)** выходцы из бывших колоний уже не имели никаких преимуществ (кроме потомков тех, кто родился в Британии). В 1979 году эта система была пересмотрена, условия найма ужесточились, упрощенный доступ на британский рынок труда остался лишь для высококвалифицированных работников.

3.4. Соединенное Королевство в составе Европейского Союза

К 1990 году подъем в британской экономике привел к дефициту рабочей силы, что побудило ввести двухуровневую систему выдачи разрешений на работу. Под руководством министерства образования и занятости **отдел выдачи разрешений на работу (Work Permits (UK))**, взаимодействуя с работодателями, упростил процесс подачи и обработки заявлений о найме иностранцев. Стало возможно предоставлять отсрочки и обрабатывать заявки без обращения в министерство иммиграции¹². Эта позитивная тенденция сохранялась до 2000 года, когда на повестке дня встали такие вопросы, как глобальная конкуренция и потребность в работниках-мигрантах в связи со старением местного населения. «Белая книга» о «безопасных границах, надежном убежище» в 2002 году ввела понятие «регулируемой миграции» как официальной цели министерства внутренних дел и открыла двери для выбора вариантов в сфере трудовой миграции¹³. Предложения «Белой книги» не нашли отражения в **Законе о гражданстве и иммиграции 2002 года**, но сформулированные в ней задачи были облечены в форму директив. Одновременно началась реализация **Программы миграции для высококвалифицированных специалистов (Highly Skilled Migrant Program)**, предоставлявшая в том числе право постоянного проживания. Для оценки степени приемлемости мигрантов им присваивались «баллы», и это стало предвестником системы балльной оценки, подобной действующей в Австралии.

В 2002 году появилась **Программа сезонных сельскохозяйственных рабочих (Seasonal Agricultural Workers Scheme – SAWS)** для студентов из стран – новых членов ЕС, а для привлечения временных работников – **Программа «отдых + работа» (Working Holidaymakers Scheme)**. В мае 2003 года в **Программе временного трудоустройства мигрантов на предприятия некоторых отраслей экономики (Sector Based Scheme)** был расширен перечень специальностей для пищевой промышленности (переработка мяса, рыбы и грибов) и гостинично-ресторанной сферы. Однако в ноябре того же года для лиц, имеющих разрешение на работу и находящихся в Британии более 6 месяцев, было введено требование получать разрешение на въезд. Возможно, эта мера была связана с наплывом лиц, желавших воспользоваться Программой временного трудоустройства (в частности, представители бангладешской диаспоры нанимали так работников для своего ресторанного бизнеса). Кроме того, до 1 мая 2004 года и принятия в ЕС новых членов Программой сезонных сельскохозяйственных рабочих стремились воспользоваться трудовые мигранты с неурегулированным статусом, например бразильцы представлялись португальцами ради работы в аграрном секторе¹⁴. В рамках выборочного допуска, предложенного «Белой книгой», были сокращены квоты с учетом новых стран – членов ЕС¹⁵.

¹⁰ Первая попытка Великобритании вступить в ЕС в 1963 году была заблокирована Францией.

¹¹ The UK Home Office, “The Immigration Acts” <<http://ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/nationalityinstructions/nisec2gensec/immigrationacts?view=Binary>>, (посещение сайта – 20 октября 2008 г.).

¹² Clayton, цит. соч., с. 373.

¹³ The Independent UK, July 21, 2000 <<http://www.independent.co.uk/news/uk/this-britain/new-open-door-policy-for-skilled-immigrants-706929.html>> (посещение сайта – 21 ноября 2008 г.).

¹⁴ Телефонное интервью с представителем Ассоциации работодателей, 3 ноября 2008 г.

¹⁵ Группа из 8-ми стран, присоединившихся к ЕС: Чехия, Эстония, Латвия, Литва, Венгрия, Польша, Словакия, Словения; группа из 2-х стран, присоединившихся к ЕС: Болгария и Румыния.

3.5. Расширение ЕС и совершенствование механизмов регулирования миграции

Расширение ЕС привело к изменению демографических характеристик свободной рабочей силы. В итоге доступ на британский рынок получили граждане восьми из десяти новых членов ЕС при условии их участия в **Программе регистрации работников** (Workers Registration Scheme). Следует отметить, что Британия — одно из немногих государств, не вводивших ограничений на работу для выходцев из этих стран. Как и ожидалось, эти мигранты устроились в сельском хозяйстве и рыбной промышленности, но это была малая часть искавших работу, поскольку государство установило квоту на 16250 чел., урезанную впоследствии.

В апреле 2004 года в консультационном докладе «Выборочный допуск: работа трудовой миграции на Британию» правительство призвало в рамках стратегии повышения квалификации национальной рабочей силы и сохранения ее конкурентоспособности на мировом рынке проанализировать пути регулируемой миграции. Авторы доклада подчеркнули, что мигранты имеют более высокую квалификацию, чем местное население, и «выполняют важную работу, причем не конкурируют с местным населением за рабочие места, а расширяют определенные секторы экономики и создают новые возможности»¹⁶. В докладе высказана мысль о необходимости регулирования миграции в условиях интеграции и пересмотре запутанной системы законов о мигрантах. В стране росла озабоченность по поводу «покупателей убежища», злоупотреблявших великодушием британской миграционной системы, и во вступлении к докладу Д. Бланкетт, бывший министр иммиграции, отметил:

«Существующую систему необходимо упростить, чтобы общественность могла ясно понимать, на каком основании и с какой целью в страну допускаются мигранты. Для работодателей и заявителей система должна действовать оперативно, без бюрократической волокиты и лишних затрат, а для лиц, принимающих решения, должна быть простой в управлении. Основные критерии для такой системы: работоспособность, надежность, объективность, гибкость, экономическая эффективность, прозрачность, и она не должна противоречить европейскому и международному законодательству»¹⁷.

Замечания Бланкетта отражают тенденцию к упрощению бюрократических процедур, наблюдаемую в политической жизни Британии в последнее десятилетие. Аналогичные формулировки можно найти в документах по разным вопросам — от иммиграции, предоставления гражданства, структуры советов по профессиональным навыкам до концепции регулируемой миграции. Существование 80 разных схем давали мигрантам и работодателям богатейший выбор действий, что порождало путаницу и общее непонимание миграционной системы.

В рамках консультационного процесса были выявлены факты нарушений в действовавшей системе. Так, треть из 1200 неаккредитованных колледжей не занималась обучением и существовала исключительно для обхода иммиграционных законов. В «Белой книге» были отмечены такие недостатки системы, когда один орган (отдел выдачи разрешений на работу) выдает разрешение на работу, а другой (Пограничная и иммиграционная служба — UK Borders and Immigration) может при этом запретить въезд в страну из-за сообщения неверных сведений о личности или квалификации. На смену старым законам и директивам и с целью упрощения формальностей для работодателей была предложена система «одного окна»¹⁸ для выполнения всего комплекса необходимых процедур. В конечном счете, консультационный процесс привел к ужесточению иммиграционного контроля и для мигрантов, и для работодателей.

В 2005 году в «Белой книге» под названием «Защитим наши границы: заставим миграцию работать на Британию, пятилетняя стратегия в отношении миграции и предоставления убежища» правительство Великобритании наметило новые принципы регулирования миграции, охватывавшие вопросы гражданства, иммиграции, пограничного контроля и трудоустройства.

В 2006 году была представлена новая система балльной оценки (Points Based System) с разделением мигрантов на пять категорий. Она вобрала в себя и модифицировала существовавшие схемы, охватив при этом все виды трудовой миграции. Более подробно об этой системе, а также о создании Консультативного комитета по вопросам миграции, неправительственного органа, отвечающего за ее регулирование, будет рассказано далее.

¹⁶ The UK Home Office, *White Paper: Selective Admission: Making Migration Work for Britain* (2004), para 3.4.

¹⁷ Там же (1.4).

¹⁸ Там же (1.4).

4. Перестройка системы регулирования трудовой миграции в Соединенном Королевстве

4.1. Система балльной оценки

В последнее десятилетие в Соединенном Королевстве наблюдался заметный рост трудовой миграции. Это происходило в значительной мере благодаря заинтересованности правительства в привлечении мигрантов, которые помогали развивать находившуюся на подъеме британскую экономику. В преддверии изменений в либеральной миграционной политике перед экономическим спадом 2008 года была разработана стратегия избирательной миграции, в соответствии с которой потенциальные кандидаты должны были набрать определенное количество баллов для того, чтобы получить право на въезд в страну. Перед тем как сделать выбор в пользу своей новой системы балльной оценки, Соединенное Королевство провело всесторонний сравнительный анализ систем регулирования миграции, существующих в Австралии, Канаде, Новой Зеландии и США. В результате бывший министр внутренних дел Чарльз Кларк в марте 2006 года представил систему балльной оценки, назвав ее «наиболее значительной переменной в области регулирования миграции за последние 40 лет»¹⁹. Основным принцип будущей политики Великобритании заключался в том, что решение о допуске мигранта на рынок труда в любой форме должно определяться тем, обладает ли кандидат необходимой квалификацией, способной принести пользу стране, является ли данная профессия дефицитной и является ли миграция разумно необходимой альтернативой профессиональной подготовке местного населения.

В своем выступлении на Партнерском форуме Консультативного комитета по вопросам миграции в 2007 году председатель этого комитета объяснил, на чем основывается методология новой системы:

- уровень «квалификации» определяется по меньшей мере по пяти показателям: уровень оплаты труда; доля работников данного сектора, удовлетворяющих требованиям национальной профессиональной квалификации 3-го уровня (NVQ3)²⁰ и Классификатора профессий 2000 года (Standard Occupational Classification — SOC 2000), который служит в Соединенном Королевстве основой для классификации основных ставок заработной платы; личные способности работника; а также наличие необходимой подготовки и опыта;
- степень «дефицитности» оценивается по ряду показателей, включая такие, как изменения в заработной плате для лиц данной профессии (работодатели готовы платить больше, если им не удастся без труда найти подходящих работников); окупаемость средств, вложенных в приобретение квалификации; продолжительность времени, в течение которого вакансия остается незаполненной; а также изменения в статусе занятости;
- «разумная необходимость» определяется путем сопоставления краткосрочных потребностей в рабочей силе с тем временем, которое требуется для соответствующего повышения уровня профессиональной подготовки уже имеющихся работников²¹.

4.1.1. Пять категорий мигрантов, предусмотренных системой балльной оценки

Новая система балльной оценки кандидатов была введена для повышения прозрачности и упрощения процесса найма работников-мигрантов. Разработка системы осуществлялась в ходе консультаций с ключевыми партнерами. Замечания и комментарии работодателей показали, что они в целом находили «систему выдачи разрешений на работу хорошо организованной и зачастую имели и высоко ценили добрые отношения с сотрудниками соот-

¹⁹ A Points-Based System: Making Migration Work for Britain, Cm6741, foreword.

²⁰ Национальная профессиональная квалификация (NVQ) присваивается лицам, прошедшим соответствующее обучение и доказавшим свою компетентность в одной из 11 профессиональных областей. Эта квалификация основывается на национальных профессиональных стандартах, и ее не требуется получать в течение определенного периода времени.

²¹ Minutes from MAC Stakeholder Forum, May 9, 2008 <<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/workingwithus/mac/forummay08.pdf>>

ветствующего отдела министерства внутренних дел». Однако одновременно с этим работодатели считали процесс подачи и оформления заявлений чрезмерно бюрократизированным и затруднительным. Особое разочарование возникало тогда, когда кандидату, успешно получившему разрешение на работу, в последнюю минуту отказывали в праве въезда в страну службы иммиграционного контроля²². Новая система балльной оценки была введена в целях упрощения процедур и усиления контроля над миграцией для того, чтобы право на работу могли получать только мигранты с соответствующей квалификацией, способные принести пользу стране. Эта новая система предусматривает пять категорий мигрантов:

Категория 1: высококвалифицированные специалисты, чей труд способствует экономическому росту и повышению производительности.

Для найма лиц данной категории, если их годовой доход превышает 40 тыс. фунтов стерлингов, проводить проверку наличия работников на местном рынке труда не требуется. Предложения о приеме на работу не обязательны. В данную категорию попадают предприниматели, инвесторы и лица, занимающиеся научной работой. Обязательными условиями являются знание английского языка и гарантированное наличие средств к существованию.

Категория 2: квалифицированные работники, имеющие предложения работы и восполняющие нехватку рабочей силы в Соединенном Королевстве.

Если кандидат претендует на рабочее место из списка дефицитных профессий, то проводить проверку наличия работников на местном рынке труда не требуется, поскольку и без того понятно, что претенденты на вакансию отсутствуют. Кроме того, кандидатам не требуется набирать необходимые 20 баллов по уровню доходов и квалификации, что особенно выгодно для низкооплачиваемых поваров и лиц, ухаживающих за детьми, больными и престарелыми, чьи доходы обычно оказываются ниже необходимых 20 тыс. фунтов стерлингов. Те, кто находится на противоположном конце шкалы, например сектор инженерно-технических специальностей, усиленно добиваются включения своих профессий в перечень дефицитных, потому что, по их утверждению, это даст им конкурентное преимущество, позволив делать предложения о работе напрямую, без излишней бюрократической волокиты.

Категория 3: ограниченное количество малоквалифицированных работников, необходимых для восполнения временной нехватки рабочей силы в конкретных областях. Трудоустройство на данных условиях будет возможно для работников только из тех стран, которые имеют с Соединенным Королевством действующие договоренности о возвращении своих граждан, и только для временного восполнения нехватки рабочей силы. Соединенное Королевство планирует постепенно сократить количество низкоквалифицированных мигрантов из стран, не входящих в Европейскую экономическую зону, в расчете на то, что существующий спрос удовлетворят работники из новых государств-членов ЕС.

Категория 4: учащиеся, получившие соответствующее предложение от учебного заведения. На протяжении всего периода обучения учащийся остается закрепленным за своим учебным заведением.

Категория 5: мобильная молодежь и временные работники. Данным категориям лиц разрешается работать в Соединенном Королевстве в течение ограниченного периода времени в основном для достижения неэкономических целей.

Чтобы попасть в определенную категорию, кандидаты должны удовлетворять установленным для нее требованиям, набрав определенное количество баллов. Количество набранных баллов зависит от возраста, квалификации, знания языка и способности приносить прибыль. Кандидаты всех категорий, кроме первой, при подаче заявления должны также иметь в Соединенном Королевстве зарегистрированного поручителя — работодателя или учебное заведение. В целях разделения бремени обязанностей между государством и частным сектором поручители должны будут участвовать в контроле работы системы балльной оценки и осуществлять ограниченный надзор за своими работниками.

Основное отличие новой балльной системы от старой системы выдачи разрешений на работу заключается в идее начисления баллов. Новая система прежде всего служит стимулом для работодателей, побуждая их приглашать на работу более квалифицированных

²² Home Office, *A Points-Based System: Making Migration Work for Britain*; CM 6741, March 2006.

работников, которые будут способствовать росту британской экономики. Для того чтобы получить разрешение на работу, кандидат должен набрать в сумме 70 баллов, которые распределяются следующим образом: 10 баллов за знание английского языка, 10 баллов за способность приносить прибыль, 30 баллов за прохождение проверки наличия работников на местном рынке труда (соответствующие объявления о вакансии должны размещаться в ЕС течение двух недель), 20 баллов за уровень образования (национальная профессиональная квалификация 3-го уровня – NVQ3). Для самого кандидата иметь подготовку именно уровня NVQ3 не обязательно, но этому уровню должна соответствовать та работа, на которую он претендует, и годовая заработная плата должна быть не менее 20 тыс. фунтов стерлингов. Обязательными условиями для всех категорий являются знание английского языка и наличие суммы не менее 800 фунтов стерлингов на счете в банке за три месяца до принятия предложения о работе. В нижеприведенной таблице показаны баллы, начисляемые кандидатам категории 2²³:

Таблица 1. Баллы, начисляемые кандидатам категории 2

Раздел	Свидетельство о поручительстве		Уровень образования (или равноценный ему)		Потенциальный заработок (£)	
	А (необходимо набрать 50 баллов)	Предложение работы для лица с дефицитной профессией	50	Отсутствие образования	0	17 000–19 999
Предложение работы после проверки наличия работников на местном рынке труда		30	Национальная профессиональная квалификация 3-го уровня (NVQ3)	5	20 000–21 999	10
Перемещение внутри компании		30	Бакалавр или магистр	10	22 000–23 999	15
			Доктор философии	15	24 000+	20
В	Наличие средств к существованию (обязательное условие)					10
С	Знание английского языка (обязательное условие)					10

Примечания. Размер потенциального заработка указан до вычета налогов и может периодически меняться с учетом инфляции и/или потребностей рынка труда. При определении размера заработной платы принимаются во внимание денежные пособия и скидки.

Источник: UKBA (2008с).

4.1.2. Национальная профессиональная квалификация (NVQ)

В Соединенном Королевстве действует система, в соответствии с которой профессии (род занятий) распределяются по определенным ступеням, отражающим уровень образования, опыт работы и природные способности в зависимости от требуемой компетентности работника. Система национальной профессиональной квалификации (NVQ) состоит из пяти уровней, низший из которых (NVQ1) соответствует простой работе, не требующей высокой квалификации, а высший (NVQ5) – работе, требующей в значительной степени независимого мышления, самостоятельности и большой ответственности за других работников. В соответствии с новой системой балльной оценки, для того чтобы профессию можно было включить в перечень дефицитных, она должна, как минимум, соответствовать уровню NVQ3. Данный уровень предполагает наличие как общего, так и профессионально-технического образования. Некоторые секторы, в частности, сектор социальных услуг, выступают за снижение требований до уровня NVQ2, поскольку заработки многих мигрантов все равно не позволят им подняться до уровня NVQ3 или же предлагаемые рабочие места не будут соответствовать уровню NVQ3. Центральные органы власти проверяют соответствие национальной профессиональной квалификации существующим международным стандартам²⁴.

²³ Migration Advisory Committee (MAC), “Skilled, Shortage, Sensible: the recommended shortage occupation lists for the UK and Scotland”, (September 2008). Сайт: <<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/workingwithus/mac/macreport2008>>, p. 64.

²⁴ Потенциальным мигрантам и широкой общественности предлагается посетить веб-сайт: <http://www.uknpr.org.uk/pages/Services_for_Individuals_Seeking_Employment/individualsIntQuals.asp>

4.1.3. Классификатор профессий

Для того чтобы выявлять нехватку работников каких-то профессий, необходимо эти профессии классифицировать. Консультативный комитет по вопросам миграции пользуется Классификатором профессий 2000 года (Standard Occupational Classification 2000 — SOC2000), в соответствии с которым все работники разделяются по роду занятий на 353 группы (профессии), включающие в некоторых случаях и подгруппы (конкретные специальности). По уровню профессиональной подготовки, который определяется в зависимости от необходимых для его приобретения времени и усилий, все профессии делятся на четыре категории. Категория малоквалифицированных профессий подразумевает наличие у работника общего образования, для второго уровня требуется дополнительно пройти какое-то специальное обучение, третий уровень — это профессии, для которых требуется определенная сумма знаний, но не обязательно ученая степень (диплом о высшем образовании), и, наконец, четвертая категория включает в себя профессии «специалистов» и руководителей, для овладения которыми требуется ученая степень (диплом о высшем образовании) или равноценный опыт работы. Всем профессиям присваивается четырехзначный цифровой код, в котором зашифрованы уровень профессиональной подготовки, сектор экономики, наименование профессии в данном секторе, а также конкретная подгруппа сектора. Иногда какая-то категория оказывается слишком широкой, чтобы ее можно было в таком виде включать в перечень дефицитных профессий, и тогда требуется ее детализировать. В качестве примера подобной детализации в перечне дефицитных профессий можно привести специальность «руководители строительных работ» (код 1122 по Классификатору). Дефицитными в этой специальности признаны ТОЛЬКО определенные должности — руководители проектов, ответственные за строительство и за освоение земельных участков²⁵. В настоящее время Соединенное Королевство проводит работу по приведению своих четырехзначных кодов в Классификаторе профессий 2000 года в соответствие с международной классификацией, разработанной Международной организацией труда. Завершить эту работу планируется к 2010 году.

Рисунок 1

Название должности и соответствующие профессии

Категория: 2 Специалисты

Основная группа: 21 Научно-технические специалисты

Подгруппа: 212 Инженерно-технические специалисты

Подразделение: 2122 Инженеры-механики

Должность: Инженер по аэрокосмической технике

Источник: MAC Report 2008.

4.1.4. Работодатель как инстанция, контролирующая соблюдение иммиграционного законодательства

Роль работодателя при новой системе также претерпела изменения. Как поручитель он выполняет определенные контролирующие обязанности и несет ответственность перед Управлением пограничного и иммиграционного контроля Соединенного Королевства. Что-

²⁵ MAC. Там же. С. 192.

бы получить право выступать в качестве поручителя, работодатель должен прежде всего зарегистрироваться в Управлении пограничного и иммиграционного контроля. Кроме того, он обязан согласиться с условиями поручительства. Предлагаемая работа по степени подготовки выполняющего ее работника должна соответствовать уровню NVQ3 (национальная профессиональная квалификация 3-го уровня) и обеспечивать разумный доход — в соответствии с указаниями Управления пограничного и иммиграционного контроля Соединенного Королевства. Для того чтобы работник-мигрант мог получить разрешение на въезд, его работа должна обеспечивать доход не менее 20 тыс. фунтов стерлингов. Такая мера гарантирует, что работники-мигранты не будут ухудшать возможности занятости для местной рабочей силы, продавая свой труд по заниженной цене²⁶. В случае несоблюдения правил работодателем на него могут налагаться взыскания и штрафы в размере до 10 тыс. фунтов стерлингов²⁷; кроме того, он может быть исключен из списка и лишен возможности выступать в качестве поручителя²⁸. Управление пограничного и иммиграционного контроля Соединенного Королевства имеет полное право контролировать соблюдение иммиграционных правил, а поручитель, чтобы иметь возможность выступать в таком качестве, обязан подписать соглашение о своем согласии их соблюдать. Хотя деловые круги в целом придерживаются прагматического взгляда на это новое требование, многие малые предприятия и группы правозащитников выражают озабоченность по поводу потенциальных опасностей как для работодателей, так и для мигрантов, которые могут возникнуть, если соблюдение иммиграционных правил будут проверять малоопытные люди, не прошедшие соответствующую подготовку в данной области.

4.2. Консультативный комитет по вопросам миграции

В рамках усилий по упрощению и рационализации процессов регулирования миграции министерство внутренних дел объявило в 2006 году о создании нового единого учреждения, названного Управлением пограничного и иммиграционного контроля Соединенного Королевства (UK Border Agency — UKBA). Управление подчиняется министерству внутренних дел и отвечает за все вопросы, связанные с миграцией — от пограничного контроля до регулирования миграции и торговли (таможенные пошлины и тарифы)²⁹. Предполагается, что к апрелю 2009 года Управление пограничного и иммиграционного контроля Соединенного Королевства станет полностью самостоятельным органом исполнительной власти.

После шести месяцев общественных консультаций был создан Консультативный комитет по вопросам миграции (Migration Advisory Committee — MAC) как самостоятельная неправительственная общественная организация (хотя и связанная в административном порядке с Управлением пограничного и иммиграционного контроля через свой секретариат), отвечающая за выявление дефицита квалифицированной рабочей силы, который можно восполнить за счет мигрантов из стран, не входящих в Европейскую экономическую зону.

Консультативный комитет по вопросам миграции представляет рекомендации министру иммиграции. Комитет состоит из четырех экономистов и двух членов, входящих в него в силу занимаемых ими должностей в Управлении пограничного и иммиграционного контроля и в Комиссии по вопросам занятости и профессиональных навыков. Текущей работой Консультативного комитета занимается небольшой секретариат, финансирование которого осуществляет Министерство внутренних дел через Управление пограничного и иммиграционного контроля с выделением специального бюджета на исследования. Такая структура Консультативного комитета была разработана для того, чтобы обеспечить беспристрастность при анализе и исследовании рынка труда.

²⁶ MAC. Там же. С. 64.

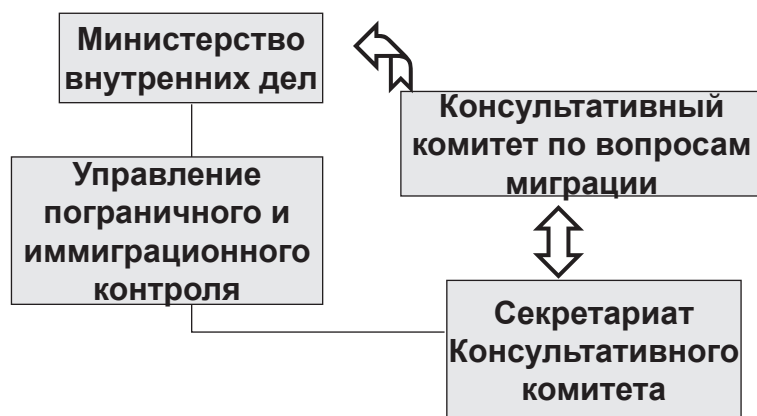
²⁷ Информацию о борьбе Управления пограничного и иммиграционного контроля Соединенного Королевства с незаконными действиями см. на веб-сайте: <<http://www.bia.homeoffice.gov.uk/employers/preventingillegalworking/penaltiesemployers>>

²⁸ Интервью с представителем секретариата Консультативного комитета по вопросам миграции.

²⁹ “Security in a Global Hub: Establishing the UK’s new border arrangements” November 2007. Web-адрес: <www.cabinetoffice.gov.uk/border_review.aspx> посещение сайта — 20 октября 2008 г.

Хотя правительство не оказывает на Консультативный комитет прямого влияния, оно может рекомендовать ему какие-то области для более детального исследования в вопросах, входящих в его компетенцию. Консультативный комитет, в свою очередь, не вправе разрабатывать политику, но может в пределах своей компетенции представлять рекомендации правительству.

Рисунок 2. Взаимосвязь между Консультативным комитетом по вопросам миграции и министерством внутренних дел через секретариат



4.3. Партнерский совет и отраслевые группы Консультативного комитета по вопросам миграции

Для того чтобы вырабатывать для Консультативного комитета по вопросам миграции рекомендации относительно определения дефицита работников определенных профессий, был создан Партнерский совет (Stakeholder Panel), возглавляемый председателем Консультативного комитета. Этот совет, который впервые собрался 2 мая 2008 года, регулярно проводит свои заседания, а также будет организовывать — дважды в год или по мере необходимости — более широкий партнерский форум. В состав членов совета входят представители нижеследующих организаций:

- Конфедерация британской промышленности;
- Британский конгресс тред-юнионов (БКТ);
- Британская торговая палата;
- Государственная служба здравоохранения.

В состав отраслевых консультативных групп (Sector Advisory Panels) входят представители основных отраслевых советов по профессиональным навыкам, профсоюзов, профессиональных организаций и работодателей в таких секторах, как здравоохранение, образование, информационные технологии, инжиниринг и гостиничное хозяйство. Отраслевые консультативные группы осуществляют активную деятельность и регулярно контактируют с Консультативным комитетом по вопросам миграции. Они регулярно представляют в Консультативный комитет свои замечания и отклики и играют роль связующего звена, обеспечивая своевременную передачу необходимой информации из различных секторов в комитет и наоборот. По отзывам представителей Конфедерации британской промышленности и Британского конгресса тред-юнионов, становится очевидно, что организации работодателей и работников поддерживают подход Консультативного комитета к проблемам трудовой миграции — в частности, создание отраслевых консультативных групп. Все стороны осознают, что упрощение процесса привлечения рабочей силы из стран, находящихся за пределами Европейской экономической зоны, было необходимо, как и повышение прозрачности всей системы. По мнению Британского конгресса тред-юнионов, трудовую миграцию необходимо поддерживать при условии, что она не наносит ущерба местной рабочей силе и что при этом соблюдаются права работников-мигрантов.

5. Методика составления перечня дефицитных профессий

5.1. Определение масштабов трудовой миграции

В Перечне дефицитных профессий для Соединенного Королевства и Шотландии, рекомендуемом Консультативным комитетом по вопросам миграции (MAC Report), отмечается, что «никакой отдельный набор статистических данных не дает полного представления о миграции, и для разных целей требуются разные источники данных»³⁰. Поэтому нисходящий процесс формирования данных базируется на информации из разных источников. В 2008 году Консультативный комитет по вопросам миграции изучил данные о движении и составе иммиграционных потоков с тем, чтобы определить действительные масштабы ежегодной трудовой миграции, основываясь на нижеследующем:

1. Обследование международного пассажиропотока, в ходе которого подсчитывается численность людей, въезжающих в Соединенное Королевство и выезжающих из страны (этот обзор является также основным источником данных для национального статистического учета эмигрантов и иммигрантов).
2. Публикуемая министерством внутренних дел информация о лицах, имеющих разрешение на работу, и о членах их семей, получивших разрешение на въезд, с разбивкой на долгосрочных и краткосрочных трудовых мигрантов.
3. Регистрируемое министерством труда и пенсионного обеспечения количество иностранцев, подавших заявление о постановке на учет в системе государственного социального страхования.
4. Потенциальными источниками информации являются также регулярно проводимые в стране обследования рабочей силы (Labour Force Survey) и система регистрации работников (Worker Registration Scheme), хотя они позволяют получать лишь неполные данные, поскольку не учитывают неработающих и самозанятых лиц.

Взятые по отдельности, такие данные не помогут определить общую численность въезжающих в Соединенное Королевство трудовых мигрантов. Поэтому принимать в расчет необходимо все эти источники информации, чтобы можно было (а) оценить масштабы трудовой миграции; (б) определить общую численность мигрантов, находящихся в Соединенном Королевстве с целью трудоустройства; (в) определить, какое воздействие испытает страна, если эти работники захотят привезти с собой и свои семьи, что неизбежно потребует обеспечить им доступ к общественным услугам, таким, как здравоохранение и образование. Консультативный комитет по вопросам миграции пришел к выводу, что годовой приток трудовых мигрантов достигает 231 тыс. чел., а за вычетом граждан Соединенного Королевства и других стран Европейской экономической зоны, которые праве въезжать и работать в стране в силу своего гражданства в Евросоюзе, общая численность потенциальных трудовых мигрантов составляет приблизительно 100 тыс. чел. Треть этих людей приезжает с Индийского субконтинента, причем многие из них устраиваются работать в секторе информационных технологий. Больше всего трудовых мигрантов приезжают в Соединенное Королевство из группы из восьми стран, недавно вступивших в ЕС («страны А8»), причем две трети из них — из Польши³¹.

5.2. Нисходящий процесс формирования данных: двенадцать индикаторов дефицитных специальностей

Консультативный комитет по вопросам миграции производит оценку дефицита рабочей силы по 12 индикаторам, отобраным из списка 70 возможных. Основные критерии при их

³⁰ MAC. Там же. С. 45.

³¹ Интервью с представителем секретариата Консультативного комитета по вопросам миграции, 28 октября, Лондон.

отборе: позволяет ли индикатор произвести разбивку профессий до четырехзначных кодов Классификатора профессий; является ли он правильным мерилom (т.е. позволяет оценивать именно нехватку, а не просто величину изменения); является ли он надежным мерилom (т.е. достаточна ли величина выборки для того, чтобы обеспечить достоверность оценки при разбивке до четырехзначных кодов Классификатора профессий)³².

Поскольку временные рамки данных, получаемых из таких источников, как Национальные опросы работодателей о наличии работников необходимых специальностей (National Employers Skills Survey – NESS), Обследования рабочей силы (Labour Force Survey – LFS), Ежегодный отчет о временных затратах и доходах (Annual Survey of Hours and Earnings – ASHE) и центр занятости «Джобцентр Плюс» (Jobcentre Plus), никак не согласованы, Консультативный комитет по вопросам миграции дополняет их информацией, получаемой от работодателей и советов по профессиональным навыкам («взгляд снизу вверх»). В нижеприведенной таблице перечислены двенадцать индикаторов, отобранных Консультативным комитетом по вопросам миграции, и указана периодичность поступления данных, на основе которых составляется перечень дефицитных профессий.

Рисунок 3

Индикатор	Периодичность	Дата/период	Источник
Индикаторы на основе данных от работодателей			
Процентное соотношение между вакансиями, существующими из-за нехватки работников подходящей квалификации, и численностью занятых, с разбивкой по профессиям	Раз в два года	2007	NESS и LFS
Процентное соотношение между вакансиями, существующими из-за нехватки работников подходящей квалификации, и всеми незаполненными вакансиями	Раз в два года	2007	NESS
Процентное соотношение между вакансиями, существующими из-за нехватки работников подходящей квалификации, и труднозаполняемыми вакансиями	Раз в два года	2007	NESS
Индикаторы на основе стоимостных данных			
Процентное изменение медианной почасовой оплаты для всех работников	Ежегодно	2006-07	ASHE
Процентное изменение средней почасовой оплаты для всех работников	Ежегодно	2006-07	ASHE
Относительная надбавка работникам данной профессии с квалификацией уровня NVQ3, с учетом региона и возраста	Ежеквартально	2007	LFS
Индикаторы на основе объемных данных			
Процентное изменение численности безработных, ищущих работу по определенным специальностям	Ежемесячно	2007-08	Jobcentre Plus
Процентное изменение количества часов, отработанных полностью занятыми работниками	Ежегодно	2006-07	ASHE
Процентное изменение численности занятых	Ежеквартально	2006-07	LFS

³² МАС. Там же. С. 250.

Абсолютное изменение доли работников, проработавших по данной специальности менее одного года	Ежеквартально	2006-07	LFS
Индикаторы диспропорций на основе административных данных			
Абсолютное изменение медианного времени сохранения вакансий	Ежемесячно	2007-08	Job-centre Plus
Соотношение между количеством вакансий и численностью безработных данной профессии	Ежемесячно	2007	Job-centre Plus

Источник: MAC Shortage Occupation List 2008

5.3. Пояснения по индикаторам³³

Из вышеприведенной таблицы видно, что индикаторы Консультативного комитета по вопросам миграции включают в себя три индикатора на основе данных от работодателей, три индикатора на основе стоимостных данных, четыре индикатора на основе объемных данных и два индикатора диспропорций.

Что касается индикаторов на основе данных от работодателей, то необходимую информацию Консультативный комитет по вопросам миграции получает из Национального опроса работодателей о наличии работников необходимых специальностей (NESS), в котором приводятся сведения о количестве вакансий, существующих из-за нехватки работников определенных специальностей с соответствующей квалификацией. Однако эта информация не позволяет проследить изменения во времени. Для того чтобы компенсировать такой недостаток, данные о количестве вакансий, существующих из-за нехватки работников соответствующей квалификации, нормализуются путем сопоставления данных о доле всех существующих вакансий, доле труднозаполняемых вакансий и доле занятых.

Данные о занятости берутся из Обследований рабочей силы (LFS), однако эти данные доступны только на уровне первой цифры в четырехзначном коде Классификатора профессий. Консультативный комитет по вопросам миграции планирует устранить этот недостаток в будущем.

Индикаторы на основе стоимостных данных касаются следующих параметров: (а) изменения в размере медианной почасовой оплаты; (б) изменения в размере средней почасовой оплаты. Для того чтобы обеспечить максимально широкий охват рынка труда, учитываются как полностью занятые, так и частично занятые работники. В качестве выборочной совокупности была выбрана не годовая заработная плата, а почасовая оплата труда, поскольку она в меньшей степени подвержена колебаниям. Для общей оценки дефицита рабочей силы по изменениям в размере заработной платы Консультативный комитет по вопросам миграции использует в качестве индикаторов среднюю и медианную оплату труда. Еще один индикатор этой группы касается относительной надбавки, которую получают работники определенной профессии, обладающие квалификацией уровня NVQ3 (с учетом возраста и места нахождения работника). Основная идея здесь заключается в том, что если данная профессия станет дефицитной, такие работники смогут вести переговоры с нанимателем о более высокой заработной плате.

Индикаторы на основе объемных данных выводятся из годового процентного изменения численности безработных, которое определяется по количеству людей, стремящихся получить работу по определенной специальности. Данных, получаемых только из Обследований рабочей силы (LFS), здесь недостаточно, поэтому Консультативный комитет по вопросам миграции принимает в расчет получаемые из Ежегодного отчета о временных затратах и доходах (ASHE) данные о годовом процентном изменении количества часов, отработанных полностью занятыми работниками. Третий индикатор касается определения годового процентного изменения численности занятых на основе данных из Обследований рабочей силы (LFS).

³³ MAC. Там же. С. 115–119. Информация для данного раздела взята непосредственно из MAC SOL 2008.

Индикаторы диспропорций касаются абсолютного изменения медианного времени, в течение которого публиковались объявления о вакансиях, а также соотношения между количеством незаполненных вакансий и численностью безработных данной профессии. Данные по обоим этим индикаторам поступают из центра занятости «Джобцентр Плюс» (хотя численность безработных приводится для всего Соединенного Королевства, а количество вакансий — только для Великобритании (исключая Северную Ирландию)). Для того чтобы придать законченность индикаторам диспропорций, Консультативный комитет по вопросам миграции использует данные о годовых изменениях соответствующих переменных. В 2008 году для этого за основу брались данные за март 2007 и 2008 годов.

Для каждого индикатора установлено определенное пороговое значение. Для того чтобы можно было сделать вывод о существовании дефицита, значение индикатора должно превысить соответствующий пороговый уровень. Консультативный комитет по вопросам миграции определяет этот пороговый уровень как медианное значение данного индикатора плюс 50 процентов, и это позволяет учитывать абсолютное распределение. Таким образом, для того чтобы профессия считалась дефицитной, она должна иметь абсолютное превышение над медианой. Для некоторых из двенадцати индикаторов дефицитности пороговым значением является медиана плюс 50 процентов медианы, а для некоторых — 75-й перцентиль. Пороговые значения для всех индикаторов рассчитываются и применяются индивидуально³⁴.

После того, как индикаторы дефицитности были определены, Консультативный комитет по вопросам миграции получил возможность объединить информацию о потенциальной нехватке рабочей силы, полученную в процессе нисходящего анализа, с данными, полученными снизу от работодателей, профсоюзов и советов по профессиональным навыкам.

5.4. Выявление дефицитных профессий: восходящий процесс формирования данных

В рамках процесса разработки новой системы регулирования трудовой миграции в Соединенном Королевстве в феврале 2008 года Консультативный комитет по вопросам миграции представил заинтересованным сторонам свою методологию³⁵, заказал проведение необходимых исследований, организовал совещания и встречи во всех частях страны, осуществил сбор данных среди ста различных организаций, провел общенациональные обследования, сформировал партнерские советы и форумы³⁶. Не желая полагаться только на один источник информации относительно возможного дефицита рабочей силы, Консультативный комитет разработал новую систему балльной оценки, проводя при этом консультации как с представителями академических кругов, лицами, ответственными за принятие решений, профсоюзами и объединениями работодателей, так и с самими действующими предпринимателями. С учетом того, что какого-то одного, простого процесса определения дефицитных профессий не существует, такое сочетание действий являлось необходимым элементом британского подхода к регулированию миграции.

Нисходящий процесс формирования данных весьма важен, но не менее важна и информация, поступающая от организаций работодателей в ходе поездок на места и дополнительных обследований ключевых секторов и рабочих мест. Такие консультации на местах, непосредственно помогавшие разрабатывать новую систему регулирования миграции, проводились в течение десяти месяцев, и в результате рынок труда в стране был обследован во всей его полноте³⁷. Работодателям предлагалось подумать о том, какие определения следует использовать для выявления дефицита рабочей силы. Например, на презентации в январе 2008 года Консультативный комитет по вопросам миграции выступил с таким предложением:

³⁴ Дополнительную информацию о пороговых значениях см. в MAC Report <<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/workingwithus/mac/macreport2008>>

³⁵ MAC: “Methods of Investigation and next steps for the Committees first Shortage Occupation List” February 2008, см.: <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/workingwithus/mac/macreports/skilledlabourshortages/mac_methods.pdf?view=Binary>

³⁶ Дополнительную информацию о системе балльной оценки см. на сайте: <<http://www.bia.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/workingwithus/mac/macreports/skilledlabourshortages/preliminarycomments.pdf?view=Binary>>

³⁷ MAC <<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/workingwithus/mac/macreport2008>> September 2008 >

«Один из эффективных способов выявления нехватки специалистов определенных профессий заключается в том, чтобы спросить у работодателей, существует ли такая нехватка, где она существует и насколько она значительна. Общепризнанное определение, которое нам хотелось бы обсудить, приведено в опросе «National Employers Skills Survey» (Национальный опрос работодателей о наличии работников необходимых специальностей — прим. пер.). В этом опросе содержится следующее определение вакансий, существующих из-за нехватки работников подходящей квалификации: «труднозаполняемые вакансии, возникающие в результате малого числа претендентов с необходимыми профессиональными навыками либо в результате отсутствия кандидатов с необходимым опытом работы или уровнем подготовки». Но ведь вакансии могут быть «труднозаполнимыми» попросту из-за низкой заработной платы, или плохих условий труда, или удаленного расположения работодателя»³⁸.

Перед Консультативным комитетом по вопросам миграции была поставлена задача составить перечень профессий, дефицитных в Соединенном Королевстве и Шотландии, для возможного заполнения за счет работников-мигрантов категории 2. Окончательный перечень касается одной шестой части всего годового притока мигрантов, приезжающих в страну на длительный срок³⁹. Консультативный комитет определяет круг своих партнеров довольно широко, включая в него профсоюзы, группы лиц, имеющих общие интересы, объединения работодателей, советы по профессиональным навыкам. И ко всем этим партнерам Консультативный комитет обращался — напрямую или опосредованно.

Консультации проводятся в форме информационных запросов⁴⁰, посещений всех частей Соединенного Королевства, взаимодействия с 25 отраслевыми советами по профессиональным навыкам⁴¹ и с отраслевыми консультативными группами, создания официального партнерского совета и более широких партнерских форумов, а также в форме проводимых по заказу исследований дефицитных профессий и миграции рабочей силы в основных секторах экономики. Из всех перечисленных методик информационные запросы оказались наиболее эффективными, поскольку обеспечивают контакты с максимально возможным количеством партнеров и получение от них напрямую ответов относительно того, какие профессии следует считать дефицитными и почему. Для обследования таких секторов, как здравоохранение, образование, инжиниринг, гостиничное хозяйство, а также информационные технологии, связь и электроника создаются отраслевые консультативные группы.

В ходе исследований, проводившихся в различных секторах, рассматривался общий набор вопросов и осуществлялся сбор информации о структуре рынка труда, работниках-мигрантах, профессиональной подготовке местной рабочей силы, ожиданиях и надеждах работодателей и альтернативах трудовой миграции.

Замечания и комментарии представителей различных заинтересованных сторон выявили противоположные точки зрения относительно использования уровня доходов и уровня образования в качестве индикаторов профессиональной квалификации работников⁴². Респонденты отмечали также, что уровень доходов может колебаться в зависимости от региона. Они настаивали, что в восходящем процессе формирования данных, собираемых Консультативным комитетом по вопросам миграции, следует учитывать и такие факторы, как обучение и приобретение опыта на рабочем месте, и что их необходимо принимать во внимание также при определении уровня квалификации по шкале Национальной профессиональной квалификации (NVQ).

³⁸ MAC, "Preliminary Comments on Data and Methodology," January, 2008, (p. 5), посещение сайта — 16 ноября 2008 г. <<http://www.bia.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/workingwithus/mac/macreports/skilledlabourshortages/preliminarycomments.pdf?view=Binary>>

³⁹ Результаты основываются на расчетах, произведенных с использованием информации из национальных источников, представляющей собой данные «нисходящего» анализа. См.: MAC Report, p. 26.

⁴⁰ MAC. Там же. С. 78.

⁴¹ Полный перечень отраслевых советов по профессиональным навыкам см. в Приложении С.

⁴² MAC. Там же. С. 83 para. 5.35.

5.5. Форум по вопросам последствий миграции

Форум по вопросам последствий миграции был создан при Управлении пограничного и иммиграционного контроля Соединенного Королевства для того, чтобы обеспечить обмен мнениями между различными ведомствами и заинтересованными сторонами, испытывающими на себе влияние миграции. Идея создания такого форума возникла в результате доклада, опубликованного Комитетом по экономической деятельности Палаты лордов. В докладе был сделан вывод о том, что экономическое воздействие миграции в целом незначительно. Но такой вывод полностью противоречил общей оценке правительства и деловых кругов, по мнению которых миграция приносит британской экономике значительную выгоду. Подобное расхождение мнений отчасти можно объяснить низким качеством данных о мигрантах в Соединенном Королевстве⁴³. В работе форума принимают участие представители полиции, деловых кругов, сектора здравоохранения и сектора детских учреждений, а также представители профсоюзов, министерства труда и пенсионного обеспечения и местных органов власти. Задачей Форума по вопросам последствий миграции было обеспечить сбор более полных данных о воздействии притока мигрантов на общественные службы, с тем чтобы стоимость возросшей нагрузки, например, на службы здравоохранения и образования можно было учитывать в будущих выводах относительно стоимости миграции для Соединенного Королевства как принимающей страны. Это как раз то, что — из-за отсутствия соответствующих данных — не мог учитывать в своих выводах Консультативный комитет по вопросам миграции. Форум по вопросам последствий миграции располагает также специальным фондом, который можно использовать для смягчения непредвиденных нагрузок, создаваемых миграцией. Это достигается путем оказания поддержки местным властям в тех районах, где наблюдается значительная концентрация мигрантов и где отсутствует опыт решения связанных с миграцией проблем.

В нижеприведенной таблице показаны шаги, предпринимаемые Консультативным комитетом по вопросам миграции для обеспечения широких консультаций и принятия обоснованных решений в процессе составления перечня дефицитных профессий.

Нисходящий процесс формирования данных	Восходящий процесс формирования данных
<p>Сбор данных из Национальных опросов работодателей о наличии работников необходимых специальностей (NESS), Обследований рабочей силы (LFS), Ежегодных отчетов о временных затратах и доходах (ASHE) и центр занятости «Джобцентр Плюс» (Jobcentre Plus).</p> <p>Проведение независимых исследований в различных секторах.</p> <p>Исследования уровня профессиональной квалификации работников.</p> <p>Прогнозирование будущих потребностей на рынке труда.</p>	<p>Рассылка информационных запросов всем отраслевым советам по профессиональным навыкам, представителям профсоюзов и организациям работодателей.</p> <p>Создание Консультативным комитетом по вопросам миграции отраслевых консультативных групп для работы в приоритетных сферах — здравоохранении, промышленности, социальных услугах, переработке пищевых продуктов, финансовых услугах.</p> <p>Организация Консультативным комитетом по вопросам миграции поездок на места с целью сбора информации с низового уровня.</p> <p>Проведение консультаций с деловыми кругами, профсоюзами, общественными группами.</p> <p>Создание Форума по вопросам последствий миграции.</p>

5.6. Совершенствование системы балльной оценки

Каждые два года вся система балльной оценки будет подвергаться детальному анализу. Кроме того, дважды в год будут проводиться менее масштабные, более целенаправленные исследования по отдельным секторам. Выбор секторов для проведения исследований будет

⁴³ МАС. Там же. С. 37.

основываться на ощущаемых потребностях и запросах соответствующих секторов, правительства и других заинтересованных групп. Такие исследования также позволят Консультативному комитету по вопросам миграции проявлять большую гибкость при составлении перечня дефицитных профессий, работа над которым в противном случае чрезмерно зависела бы от публикуемого раз в два года Национального опроса работодателей о наличии работников необходимых специальностей (NESS), предоставляющего информацию о дефиците специалистов определенных профессий и повышению квалификации рабочей силы в Соединенном Королевстве и служащего основой для формирования политики⁴⁴.

Консультативный комитет по вопросам миграции готов на постоянной основе предоставлять научно обоснованные рекомендации правительству. С этой целью он поддерживает постоянную связь с различными секторами и предлагает им в форме стандартных заявок направлять списки дефицитных специальностей для включения в перечень, основываясь при этом на проводимой раз в шесть месяцев оценке. Предложения о включении в Перечень дефицитных профессий должны подаваться по стандартной форме, в которой указываются наименование организации, краткие сведения о ней, а также профессия, или должность, предлагаемая для включения в перечень дефицитных в соответствии с Классификатором профессий 2000 года⁴⁵. Такая профессия или должность, кроме того, должна соответствовать критериям уровня квалификации, дефицитности и разумной необходимости, установленным и обоснованным Консультативным комитетом в его февральском докладе 2008 года.

5.7. Отраслевые доклады, касающиеся основных секторов

В рамках консультационного процесса были подготовлены доклады о дефиците рабочей силы в следующих семи важных секторах: строительство, сельское хозяйство, здравоохранение, финансы, гостиничное хозяйство, переработка пищевых продуктов и социальные услуги. Подготовкой этих докладов занимался ряд ведущих университетов Соединенного Королевства, а их работу координировал независимый орган — Центр по проблемам миграции, политическим и социальным вопросам Оксфордского университета. Сотрудники этого центра Андерсон и Рус в своей статье под названием «Нужны ли нам работники-мигранты?»⁴⁶ отмечают:

«...для того чтобы оценить наличие, характер и величину дефицита работников, недостаточно анализа совокупных показателей рынка труда в рамках простой экономической системы. Этот анализ необходимо дополнить более глубокими исследованиями и пониманием того, что можно назвать «микроосновой» дефицита работников. Сюда относятся микроуровневые факторы, от которых зависят спрос и предложение труда на отдельных рынках, а также способы взаимодействия между спросом и предложением. Необходимо тщательно и критически рассмотреть в различных аспектах точки зрения работодателей и их утверждения о «потребностях» в рабочей силе и/или в специалистах определенной квалификации, а также точки зрения других заинтересованных сторон в экономике и обществе и испытываемое этими сторонами воздействие».

Иными словами, для того чтобы сделать вывод о нехватке рабочей силы, одного экономического анализа недостаточно. Прогнозируя потребности рынка труда, следует учитывать и такие факторы, как мнение работодателей, экономический климат и состояние общества в целом. Именно поэтому отраслевые советы по профессиональным навыкам и отраслевые консультативные группы играют столь важную роль, обеспечивая сбор данных «снизу», отражающих потребности делового сектора.

⁴⁴ См. веб-сайт Совета по обучению и профессиональным навыкам (Learning and Skills Council), появившийся в Интернете в мае 2008 г.: <<http://research.lsc.gov.uk/LSC+Research/published/ness/ness2007.htm>> р. 2, посещение сайта — 12 ноября 2008 г.

⁴⁵ http://www.statistics.gov.uk/methods_quality/ns_sec/downloads/SOC2000_Vol2_V6.pdf

⁴⁶ Anderson, B., Ruhs, M., *A Need for Migrant Labour? The Micro-Level Determinants of Staff Shortages and Implications For a Skills Based Immigration Policy*. ESRC Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS), July 2008 for the Migration Advisory Committee.

6. Консультации с отраслевыми советами по профессиональным навыкам

6.1. Что такое отраслевые советы по профессиональным навыкам?

Отраслевые советы по профессиональным навыкам (Sector Skills Councils — SSC) были созданы в начале 90-х годов прошлого века. Их задача — улучшить профессиональные навыки рабочей силы в различных отраслях экономики Великобритании. Идея советов в их нынешнем виде была сформулирована в серии документов, посвященных стратегии развития профессиональных навыков (Skills Strategy Papers) и разработанных министерством образования и профессиональной подготовки (Department for Education and Skills). В частности, речь идет о документе, озаглавленном «Профессиональные навыки в 21-м веке» (21st Century Skills)⁴⁷, где была представлена долгосрочная стратегия правительства, направленная на обеспечение работодателям доступа к достаточно квалифицированной рабочей силе. Постепенно отраслевые советы по вопросам профессиональных навыков поглощали либо заменили собой 50 с лишним национальных организаций, занимавшихся обучением различным профессиям, востребованным на рынке труда⁴⁸. Сегодня в стране действуют 25 отраслевых советов⁴⁹, и их деятельность охватывает широкий круг отраслей — от текстильной промышленности до финансового сектора и сектора информационных технологий.

Отраслевые советы по профессиональным навыкам были созданы работодателями в качестве независимых организаций с участием профсоюзов, профессиональных объединений и других ключевых партнеров. Советы были призваны ответить на различные потребности на рынке труда с тем, чтобы сохранить конкурентоспособность Великобритании на мировом рынке. Советы действуют на всей территории Великобритании, при этом Шотландия, Англия, Уэльс и Северная Ирландия отвечают за разработку и осуществление собственных стратегий. Однако вопросы трудовой миграции решаются централизованно, в масштабах всей страны.

Каждый совет координирует работу в своей отрасли и отвечает перед правительством за выполнение задач, сформулированных в соответствующем отраслевом соглашении о профессиональном обучении (Sector Skills Agreement — SSA) под эгидой Комиссии по вопросам занятости и профессиональных навыков Соединенного Королевства (UK Commission for Employment and Skills — UKCES)⁵⁰. Комиссия также отвечает за продление лицензий отраслевых советов. Каждый такой совет создается работодателями в качестве независимой организации, отвечающей за определенный сектор экономики страны. Отраслевые советы входят в сетевую структуру «Профессии для бизнеса» (Skills for Business Network), задача которой — обеспечить необходимые профессиональные навыки и производительность рабочей силы Соединенного Королевства.

В Соединенном Королевстве отраслевые соглашения о профессиональных навыках реализуются через отраслевые советы по профессиональным навыкам в партнерстве с :

- Комиссией по вопросам занятости и профессиональных навыков Великобритании;
- министерством образования и профессиональной подготовки (Department for Education and Skills);
- министерством торговли и промышленности (Department for Trade and Industry);
- Правительством Уэльса (Welsh Assembly Government);

⁴⁷ 21st Century Skills: Realizing Our Potential, Cm5810, July 2003, < <http://www.dcsf.gov.uk/skillsstrategy/uploads/documents/21st%20Century%20Skills.pdf> > посещение сайта — 12 ноября 2008 г.

⁴⁸ Ранее за повышение профессиональных навыков рабочей силы отвечали советы по производственному обучению (industrial training boards).

⁴⁹ <http://www.sscalliance.org/Sectors/SectorSkillsCouncils/SectorSkillsCouncils.asp>

⁵⁰ Комиссия по вопросам занятости и профессиональных навыков сменила в апреле 2008 г. действовавшее ранее Агентство по развитию профессиональных навыков.

- Правительством Шотландии (Scottish Executive);
- министерством занятости и профессионального обучения Северной Ирландии (Department for Employment and Learning Northern Ireland).

Все отраслевые советы имеют четыре основные задачи; при этом каждый совет отвечает на приобретение навыков, необходимых в конкретном секторе на всей территории Великобритании. Четыре основные задачи отраслевых советов:

- устранить пробелы в подготовке кадров и нехватку специалистов определенных профессий;
- повысить производительность;
- расширить возможности для каждого работника в составе рабочей силы;
- улучшить систему обучения.

6.2. Предоставление данных в Консультативный комитет по вопросам миграции

В 2008 году был создан Союз отраслевых советов по профессиональным навыкам. Задача союза — осуществлять связь с правительством и обеспечивать обмен информацией между правительством и отраслевыми советами по профессиональным навыкам на всей территории страны. Его предшественнику, Агентству по развитию профессиональных навыков, а также 25 действующим отраслевым советам Консультативный комитет по вопросам миграции предложил предоставить данные для составления Перечня дефицитных профессий (Shortage Occupation List).

Консультативным комитетом проведено с отраслевыми советами консультации по предложенной методологии выявления дефицитных профессий. Отраслевым советам предложили высказать свои мнения и предложения. Одиннадцать из двадцати пяти советов предоставили данные по дефицитным профессиям; другие советы ответили, что хотя дефицитные профессии, возможно, и существуют, но не все они отвечают критериям «разумно необходимых» («sensible») рабочих мест, разрешенных для предоставления мигрантам по системе балльной оценки (Points-Based System — PBS).

Как отметил представитель Союза отраслевых советов по профессиональным навыкам, одно из ограничений при таком сборе данных заключается в том, что советы собирают данные по отраслям, а не по профессиям, а ведь именно последний критерий используется Консультативным комитетом для выявления дефицитных специальностей. Так, инженер — профессия универсальная, не ограниченная сферой деятельности одного отраслевого совета. В результате представленные в Консультативный комитет данные отражают ситуацию в отдельных отраслях и не полностью отражают ситуацию с дефицитом профессий. В настоящее время предпринимаются попытки решить эту проблему.

Консультативный комитет по вопросам миграции и система балльной оценки достаточно эффективны для того, чтобы удовлетворить потребности на местах. По мнению представителей Союза отраслевых советов по профессиональным навыкам, новая система балльной оценки имеет много преимуществ. Не последнее среди них — упрощение процедуры для работодателей. Безусловно, любые перемены подразумевают определенный период адаптации. При этом Союз отраслевых советов приветствует предоставленную возможность уже на начальной стадии проводить широкие межотраслевые консультации. Это означает отход от практики выборочных консультаций, характерной для прошлой системы выдачи разрешений на работу в Соединенном Королевстве (Work Permit (UK) system). Как отметил Союз отраслевых советов, система балльной оценки и Перечень дефицитных профессий были разработаны «с высокой, подлинно научной точностью». Были положительно отмечены как «важные» некоторые показатели, используемые для сбора данных, а также двусторонний подход, учитывающий как восходящий, так и нисходящий процесс формирования данных. Все это внушает уверенность в том, что Консультативный комитет по вопросам миграции действительно стремится найти наилучший способ определения дефицитных специальностей, которые по закону могут быть предложены мигрантам. При этом научный подход подкрепляется информацией с мест, которая поступает в Консультативный комитет от отраслевых советов.

Перечень дефицитных профессий формируется на основе полученных данных. Союз отраслевых советов по профессиональным навыкам сформулировал его задачу следующим образом:

«...в результате должна быть создана система, которая помогает трудоустроиться мигрантам, обладающим необходимыми навыками, а, значит, система помогает и работодателям. В этом плане можно сказать, что трудовая миграция вносит вклад в осуществление сегодняшней политики правительства, направленной на повышение профессиональных навыков национальной рабочей силы»⁵¹.

Роль отраслевых советов в осуществлении национальной стратегии повышения квалификации национальной рабочей силы заключается в том, что советы разрабатывают профессиональные стандарты — главным образом в сфере профессионально-технического обучения. Через отраслевые партнерства по профессиональному обучению (Sector Learning Partnerships) советы обеспечивают контакты бизнеса с нужными ему для развития поставщиками образовательных услуг. При этом Союз стратегически поддерживает широко разделяемую позицию о том, что именно работодатели руководят всем процессом.

Такую концепцию разделяют и работодатели, и правительство, однако когда речь заходит о ее практическом осуществлении, тут возможны разные мнения. Так, в рамках осуществляемой всеми отраслевыми советами программы «Обучение в целях развития» («Train to Gain»)⁵² правительство оказывает содействие работодателям, субсидируя определенные программы профессионального обучения и не выделяя средств на другие. Работодатели, как правило, предпочитают модульное обучение, а правительство — систему Национальной профессиональной квалификации (National Vocational Qualifications), обучение конкретным навыкам для отдельных отраслей либо базовым навыкам, таким, как грамотность и счет. Кроме того, большинство работодателей ориентируются на выпускников школ, не уделяя внимания старшим по возрасту работниками, уже занятым на производстве. Координаторы программы «Обучение в целях развития» поддерживают контакты с работодателями и консультируют их относительно тех критериев, по которым они могут рассчитывать на поддержку. С введением Индивидуального кода учащегося (Unique Learner Number) система повышения квалификации может стать более гибкой. При этом отраслевые советы по профессиональным навыкам и их союз будут ставить своей задачей обеспечить соответствие Системы взаимного признания зачетных единиц и квалификаций (Qualification and Credit Framework) аналогичной системе, действующей в странах континентальной Европы. Благодаря этому британские работники не окажутся в более уязвимом положении по сравнению с другими работниками по причине расхождения квалификационных стандартов.

6.3. Как они работают: внимание семи секторам экономики

6.3.1. Промышленность

Конфедерация британской промышленности (Confederation of British Industry) сегодня охватывает не только промышленность. Конфедерация представляет примерно 240 тысяч компаний, где трудится около трети общей численности рабочей силы в частном секторе. Речь идет о самых разных по масштабу компаниях в разных секторах — обрабатывающей промышленности, производстве, торговле. По заявлению самой конфедерации, она охватывает абсолютно все секторы экономики и предприятия всех размеров — от индивидуальных предпринимателей до самых крупных компаний в мире. В ее состав входят предприятия как частного, так и государственного сектора. Кроме того, в рамках конфедерации действуют торгово-промышленные ассоциации, которые охватывают все секторы экономики и представляют входящие в них компании. Конфедерация британской промышленности имеет 13 региональных представительств на территории Соединенного Королевства, каждое из которых имеет региональный совет, избираемый из числа членов, а также штат принятых на месте сотрудников конфедерации. В конфедерации также действуют 16 постоянных комитетов, занимающихся конкретными направлениями работы и членскими группами. Подобная структура позволяет конфедерации консультироваться со своими членами и обеспечивать

⁵¹ Интервью по телефону с Дэвидом Суэйлсом (David Swales), Союз отраслевых советов по профессиональным навыкам, 12 ноября 2008 г.

⁵² World Class Skills, Implementing the Leitch Review of Skills in England, Cm7181, July 2007.

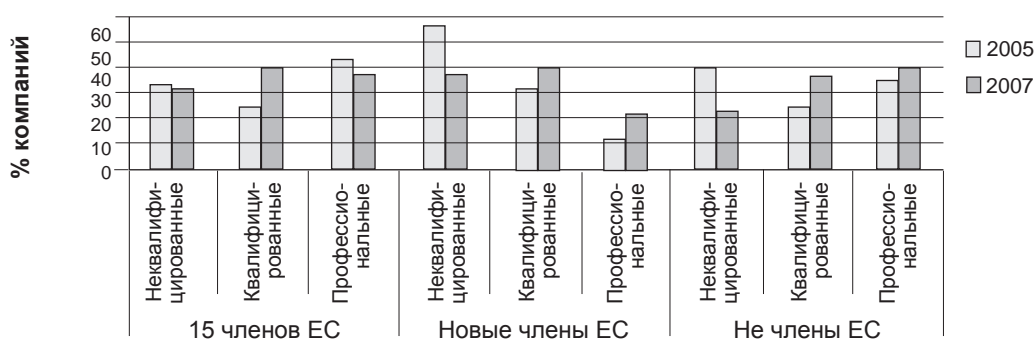
их участие в принятии решений. Кроме того, наличие офисов в Брюсселе, Вашингтоне и Пекине позволяет лоббировать интересы конфедерации и вести информационно-разъяснительную работу на международном уровне.

Конфедерация тесно сотрудничает с Консультативным комитетом по вопросам миграции в поиске новых направлений развития системы балльной оценки и налаживании контактов между Консультативным комитетом и предприятиями в регионах. Члены конфедерации в целом положительно оценили новую систему балльной оценки, ведь предложенная Консультативным комитетом методология выявления дефицитных специальностей оказалась довольно эффективной и позволила преодолеть имевшие место в прошлом трудности с их выявлением на рынке труда. Система балльной оценки оказалась достаточно гибкой, и те работодатели, которые хотели привлечь рабочую силу из стран за пределами ЕС, могли это сделать при условии, что была проведена проверка наличия работников на местном рынке (RLMT) и соблюдены условия приема на работу, обозначенные в системе балльной оценки.

В 2007 году Палата лордов запросила данные о влиянии миграции на экономику страны. В ответ на этот запрос Конфедерация британской промышленности представила документ, в котором высказала озабоченность в связи с излишней ориентацией на труд мигрантов и непринятием серьезных мер для решения проблемы профессионального обучения в самом Соединенном Королевстве. *«Мы не считаем, что с помощью миграции можно решить проблему нехватки квалифицированных национальных кадров. Необходимо предпринять шаги к тому, чтобы преодолеть «узкие места» в системе образования и профессионального обучения»*⁵³. Исследование, проведенное по заказу конфедерации, показало, что *«...78 процентам работодателей в ближайшее десятилетие понадобятся работники более высокой квалификации»*, но *«в стране сохраняется существенная нехватка даже базовых навыков, обеспечивающих возможности занятости»* для местных работников. В отчете содержится ссылка на Обзор квалификаций Лейтча (Leitch Review of Skills), который указывает, что среди жителей страны 17 млн взрослых испытывают трудности с арифметическим счетом, а 5 млн функционально неграмотны.

В условиях сложностей с повышением квалификации местных работников конфедерация поддерживает трудовую миграцию, отвечающую потребностям работодателей. На сегодняшний день лишь 5970 работодателей зарегистрировались в Управлении пограничного и иммиграционного контроля Соединенного Королевства (УКВА) в качестве поручителей трудовых мигрантов. Однако, как считают в конфедерации, к концу года, когда работодатели лучше ознакомятся с новой системой, их число возрастет⁵⁴. Кроме того, нынешняя экономическая ситуация в Соединенном Королевстве может снизить потребность в труде мигрантов, и некоторые предприятия могут занять выжидательную позицию.

Рисунок 4. Использование труда мигрантов на предприятиях — членах Конфедерации британской промышленности, 2005–2007 гг.



Доля компаний, использующих труд мигрантов, по сегментам рабочей силы и по иммиграционному статусу
 Источник: CBI Employment Trends Survey..

⁵³ CBI evidence to House of Lords Economic Affairs Committee: the economic impact of migration, October 2007.

⁵⁴ Интервью в Конфедерации британской промышленности, 20 ноября 2008 г.

Система балльной оценки — небольшой расход для работодателя, особенно если принять во внимание, что на выполнение различных инструкций (отношения работодатель — работник, родительский отпуск и т.д.) компании с 1998 года уже потратили 40 млрд фунтов стерлингов. Более серьезная проблема — то, каким образом после введения балльной системы оценки будут осуществляться гражданско-правовые санкции. Консультативный комитет по вопросам миграции задерживает предоставление инструкции по внедрению балльной системы оценки, а, значит, у работодателей будет меньше времени на подготовку к работе в новой системе, что может привести к ошибкам и финансовым потерям.

6.3.2. Строительство

В строительстве заняты почти два миллиона работников, и эта отрасль обеспечивает 10 процентов валового внутреннего продукта (ВВП)⁵⁵. Отрасль включает также 186 тыс. подрядных строительных фирм — крупные (более 600 работников) и небольшие компании (в среднем 13 работников). В строительстве трудятся как наемные, так и самозанятые работники, которые подпадают под различные налоговые схемы для этой категории (47 процентов). Такие работники зачастую подвергаются различным злоупотреблениям; среди них много мигрантов с неурегулированным статусом. Строительство — сезонный труд, гибкий по своей природе и предусматривающий использование мобильной рабочей силы. Многие из таких работников — выходцы из «стран А8 и А2» (по оценкам, 10 процентов), многие трудятся «неформально» на малоквалифицированных видах работ⁵⁶.

Отраслевой совет по строительным специальностям (ConstructionSkills) занимается всеми вопросами, связанными со строительством: профессиональным обучением, техническими и профессиональными услугами. Совет выполняет важную функцию: консультирует работодателей по всем вопросам, связанным с данной отраслью, и обеспечивает «обратную связь» правительству о состоянии труда в строительстве. Как указывает сам Совет по строительным специальностям, он представляет собой партнерство между Советом по обучению строительным специальностям (Construction Industry Training Board — CITB-ConstructionSkills), Советом по делам строительной отрасли (Construction Industry Council) и Советом по обучению строительным специальностям Северной Ирландии (CITB Northern Ireland). Партнерство охватывает всю отрасль, действует на всей территории Соединенного Королевства и занимается всеми вопросами, связанными со строительством⁵⁷.

Совет по строительным специальностям имеет лицензию представлять строительную отрасль сроком на пять лет, начиная с 2003 года. В сфере миграции совет предоставляет консультации работодателям, которые нуждаются в труде мигрантов. Он также предоставляет работодателям информацию о базовых профессиональных навыках, а также медицинские сведения, которые могут потребоваться для инструктажа вновь прибывших мигрантов⁵⁸. Совет по строительным специальностям выявляет нехватку кадров, а также рассчитывает долю мигрантов в общей численности работников, сравнивая данные обследований рабочей силы и исследований, сделанных по заказу. Один раз в два года совет проводит на всей территории Соединенного Королевства обследование уровня квалификации и мобильности рабочей силы. Последнее подобное обследование проводилось в 2007 году. Оно включало 255 личных собеседований со строителями на 24 объектах. Всего же было опрошено 10 846 работников на 292 строительных объектах страны⁵⁹.

Дефицит рабочей силы выявляется с помощью **региональной сети мониторинга квалификации рабочей силы** (regional network of skills observatories), которая осуществляет среди

⁵⁵ Там же, <<http://www.dcsf.gov.uk/skillsstrategy/uploads/documents/World%20Class%20Skills%20FINAL.pdf>> посещение сайта — 12 ноября 2008 г.

⁵⁶ MAC: Preliminary comments on data and methodology, posted January 2008; <<http://www.bia.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/workingwithus/mac/macreports/skilledlabourshortages/preliminarycomments.pdf?view=Binary>> посещение сайта — 11 ноября 2008 г.

⁵⁷ <http://www.constructionskills.net/aboutus/>

⁵⁸ <http://www.cskills.org/focus/migrantworkers.aspx>

⁵⁹ Интервью в Совете по строительным специальностям, 11 ноября 2008.

заинтересованных компаний и организаций сбор информации о состоянии региональных рынков труда. Региональные группы мониторинга квалификации рабочей силы в строительстве (Construction Skills Network Observatory Groups) включают представителей правительства, системы образования и строительной отрасли. Они помогают выявить новые профессиональные навыки, необходимые в конкретном регионе на местном рынке труда.

Данные региональных групп мониторинга, результаты проводящихся раз в два года обследований рынка труда и результаты собеседований регулярно передаются в Консультативный комитет по вопросам миграции. Совет по строительным специальностям также участвует в рабочих группах Консультативного комитета (в отраслевых консультативных группах и партнерском форуме) и поддерживает прямые контакты с Консультативным комитетом через его секретариат.

Центр по проблемам миграции, политическим и социальным вопросам (COMPAS) представил в Консультативный комитет документ, где указывается: «Семьдесят пять процентов рабочей силы заняты ручным трудом, а 25 процентов ручным трудом не заняты. В отрасли трудятся квалифицированные работники не менее 50 различных специальностей и многих профессий. Как отмечают авторы документа, чтобы стать конкурентоспособной, строительная отрасль должна адаптироваться к новым условиям. Сегодня строительство в стране развивается менее динамично, чем в других государствах Европы. В отрасли сохраняется традиционное разделение труда, используется труд временных работников и неформальная занятость. Уровень смертности и травматизма в строительстве выше, чем в среднем по промышленности, продолжительность рабочего дня выше средних показателей. Кроме того, растет разрыв между квалифицированными и неквалифицированными работниками, многие из которых — мигранты. Зачастую мигрантами «затыкают бреши» в рабочей силе. По оценкам Совета по строительным специальностям, после возвращения на родину мигрантов из стран А8 может возникнуть необходимость в 10 тыс. работников ежегодно⁶⁰. Более половины работодателей используют труд мигрантов. Работодатели считают, что по сравнению с местным населением мигранты более ориентированы на новаторство, легче решают возникающие проблемы и способны выполнять многие задачи. В строительстве требуется, чтобы работник имел карту — свидетельство профессиональной квалификации строителя (Construction Skills Certification Scheme. Сегодня с заявлением о получении такого свидетельства обратились 1,3 млн. человек, и среди них много мигрантов⁶¹.

Мигрантам могут отдавать предпочтение еще и потому, что они согласны на более низкую, даже минимальную заработную плату. Это возможно потому, что в Британии пока еще не применяется Директива Евросоюза о перемещенных работниках (Posted Workers Directive), и ее требования пока не отражены в коллективных соглашениях. Многим мигрантам приходится работать дольше, чем предусмотрено и без того высокими нормами в строительстве — 46 часов в неделю. При этом им как самозанятым не полагается отпускное вознаграждение и другие выплаты и льготы. Все больше поступает свидетельств об эксплуатации мигрантов и об угрозах их безопасности и здоровью, которым они подвергаются на рабочих местах. Во многих случаях эти риски усугубляются по причине языковых проблем.

По данным Совета по строительным специальностям, в 2007 году 8 процентов, или примерно 185 тыс. работников строительной отрасли составляли мигранты. Ситуация в разных регионах страны различается. Главные импортеры рабочей силы в строительстве — Лондон и Юго-Восточная Англия: в Лондоне 22 процента работников не являются жителями Соединенного Королевства и Северной Ирландии. И наоборот: в Северной Ирландии, Северо-Восточной Англии и Шотландии восемь из каждых десяти работников — местные жители. Исследования рабочей силы на конкретных объектах свидетельствуют: большинство работающих там иностранцев (двое из каждых пяти) — выходцы из Польши. Мигранты из этой страны составляют большинство иностранных работников и на строительных объектах. По данным обследования, проведенного Советом по строительным специальностям, большую

⁶⁰ Там же.

⁶¹ Chan, P. et al, “Staff Shortages and Immigration in Construction” June 2, 2008, for the MAC, см.: <<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/workingwithus/mac/chanclarkedainty2008>>

долю иностранных работников в строительной отрасли Соединенного Королевства составляют также выходцы из государств за пределами Европейской экономической зоны⁶².

Совет по строительным специальностям отмечает, что данные его обследований совпали с результатами обследований рабочей силы. Единственной неожиданностью оказалось наличие мигрантов из ЮАР, а также более высокая доля выходцев из Австралии и Новой Зеландии. При этом отмечается, что собранные данные охватывают специалистов, занимающихся продвижением и продажей сайтов, а также офисных работников (архитекторов, инженеров и экспертов), а на эти должности зачастую нанимают иностранцев. Совет по строительным специальностям подчеркивает: изучая вопросы трудовой миграции, необходимо учитывать не только тех, кто работает на конкретных строительных объектах, но и кадровые потребности отрасли в целом, где доля профессиональных специалистов-мигрантов выше, чем по отдельным объектам⁶³.

Сегодня все сходятся во мнении, что в 2008 году значительно возросло число мигрантов, возвратившихся на родину, хотя приток мигрантов был все же значительно выше, чем их отток. Нельзя забывать о том, что речь идет об экономических мигрантах, и Совет по строительным специальностям всегда отдавал себе отчет в том, что в случае сокращения занятости и доходов в Соединенном Королевстве и их роста в других странах следует ожидать большего оттока мигрантов из страны. Однако темпы выезда определить весьма сложно ввиду низкого качества миграционных данных. И все же совету недавно удалось разработать сценарий «обратной миграции» ('migration reversal'). Для этого была использована эконометрическая модель и результирующий прогноз, которые показали: любой значительный отток иностранных работников из страны может привести к нехватке рабочей силы в таких компаниях, как Roofers, Specialist Building Operatives, Glaziers, Floorers, Steel Erectors, Plant Mechanics, Wood Trades и Civil Engineering Operatives.

6.3.3. Гостинично-ресторанный бизнес

Данная сфера бизнеса включает самые различные организации и услуги в четырнадцати отраслях экономики — от гостиниц, общежитий и ресторанов до агентств путешествий, туризма и игорного бизнеса. Ежегодный оборот составляет около 135 млрд. фунтов стерлингов. На 180 тыс. предприятиях сектора трудятся примерно 1,9 млн. человек⁶⁴. Совокупная численность работников ресторанов, пабов, ночных клубов и гостиниц составляет более 1,2 млн.

По запросу Консультативного комитета по вопросам миграции и в рамках разработки системы балльной оценки организация «Люди прежде всего» (People 1st — отраслевой совет по профессиональным навыкам в гостинично-развлекательном бизнесе, секторе туризма и путешествий) и Британская гостиничная ассоциация (British Hospitality Association) провели собственные исследования. Исследования подтвердили: новое иммиграционное законодательство, требующее изымать разрешения на работу у выходцев из стран вне европейского региона, может негативно сказаться на 89 процентах предприятий ресторанного бизнеса. В результате консультаций с двумя вышеназванными организациями Консультативный комитет по вопросам миграции принял решение включить профессию квалифицированного шеф-повара в Перечень дефицитных специальностей⁶⁵.

Вместе в Консультативном комитетом по вопросам миграции организация «Люди прежде всего» сумела преодолеть первоначальные трудности со сбором достаточно надежной информации по данному сектору, которая позволила бы комитету составить Перечень дефицитных профессий. Здесь большим подспорьем стало руководство, разработанное Консультативным комитетом. Стремление комитета к максимальной прозрачности и открытости, когда речь шла о методологии, помогло укрепить сотрудничество между заинтересованными

⁶² См. Приложение 3: национальный состав работников в строительном секторе Соединенного Королевства.

⁶³ Данные Совета по строительным специальностям.

⁶⁴ «Люди прежде всего» (People 1st), посещение сайта — 1 ноября 2008 г. <<http://www.people1st.co.uk/webfiles/Pdfs/Research/Key%20facts%20and%20figures%20sheet.pdf>>

⁶⁵ <http://people1st.co.uk/news-and-views/news/people-1st-and-bha-welcome-the-addition-of-skilled-chefs-to-uk-shortage-occupation-list>

ми организациями. В целом следует отметить, что работа с Консультативным комитетом по вопросам миграции оказалась более эффективной, чем при предыдущей системе, которую координировало министерство внутренних дел. Еще один положительный момент в деятельности Консультативного комитета — привлечение к работе с отраслями промышленности экономистов. Когда оба участника процесса «говорят на одном языке», обмениваются информацией и одинаково хорошо разбираются в данных о рынке труда, у организации «Люди прежде всего» возникает уверенность в том, что к ее мнению прислушаются. При прежней системе сотрудники МВД регулярно сменялись, и в работе не было преемственности. «Каждый раз, когда мы пытались четко изложить свою позицию, мы обнаруживали, что чиновники уже сменились, — говорит представитель организации «Люди прежде всего». — Теперь, когда мы работаем с Консультативным комитетом по вопросам миграции, мы ожидаем, что наше сотрудничество будет носить устойчивый характер».

Организация «Люди прежде всего» поддерживает регулярные контакты с Консультативным комитетом по вопросам миграции, а комитет, в свою очередь, выдвигает требования к работодателям. В результате налаживается эффективное сотрудничество, все участники которого разделяют цели и задачи новой системы. Организация «Люди прежде всего» провела количественные и качественные исследования, которые позволили Консультативному комитету правильно определить направления работы.

Иногда высказываются сомнения относительно гибкости новой системы и степени независимости Консультативного комитета в руководстве ее функционированием. Также говорится о подверженности Консультативного комитета сиюминутным политическим решениям и о невозможности для него выполнить нереальные требования предоставлять каждые полгода обновленные данные по дефициту рабочей силы. Кроме того, несмотря на все усилия, затраченные на разработку Перечня дефицитных профессий и пяти категорий системы балльной оценки, лишь три ассоциации зарегистрировались в качестве поручителей мигрантов из стран за пределами Европейской экономической зоны⁶⁶. Одна из возможных причин — опасения крупных компаний задним числом подвергнуться санкциям, если будет выявлено несоблюдение миграционных правил. Чтобы избежать подобного риска, некоторые компании регистрируют в качестве поручителей мигрантов свои отдельные подразделения и предприятия. В целом работодатели желали бы ослабления правил приема на работу мигрантов, ведь в этом ориентированном на клиента секторе четко статистически прослеживается, что иностранные работники более ориентированы на качественное предоставление услуг и более квалифицированы, чем местное население. И все же можно утверждать, что нынешняя система является шагом вперед по сравнению с предыдущими попытками регулировать прием на работу трудящихся мигрантов.

В выявлении дефицитных специальностей важнейшим шагом является разработка национальных профессиональных стандартов. Кроме того, Перечень национальных профессиональных стандартов является основой в деле повышения квалификации рабочей силы.

6.3.4. Сектор здравоохранения

В Государственной службе здравоохранения (National Health Service) заняты 70 процентов общей численности рабочей силы данного сектора (примерно 1,3 млн человек), что делает Государственную службу здравоохранения крупнейшим работодателем в Европе и одним из наиболее влиятельных членов **Партнерского совета** Консультативного комитета по делам миграции (MAC's Stakeholder Panel)⁶⁷. В документе, посвященном сектору здравоохранения, отмечается, что «нет четких свидетельств того, что работодатели в данном секторе явно предпочитают брать на работу мигрантов»⁶⁸. Главной проблемой остается нехватка кадров. В секторе здравоохранения трудящихся мигрантов принимают главным образом на менее

⁶⁶ Интервью в организации «Люди прежде всего» (People 1st), 11 ноября, 2008 г.

⁶⁷ Интервью с представителем Государственной службы здравоохранения, 18 ноября 2008 г.

⁶⁸ Rosemary Lucas and Steve Mansfield, Manchester Metropolitan University, “Staff shortages and immigration in the hospitality sector” for the MAC, (P. 6) <<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/workingwithus/mac/lucasandmansfield2008>>

популярные специальности и географически невыгодные места работы. В результате в таких областях, как терапия, уход за пожилыми людьми, служба скорой помощи, психиатрия, которые считаются менее престижными, трудится наибольшее число квалифицированных врачей — выходцев из стран за пределами Европейской экономической зоны. Причины тому — а) высокая текучесть кадров в профессиях, связанных с тяжелым трудом; б) отсутствие квалифицированных местных специалистов; в) географически невыгодные места работы.

Распространенной практикой, особенно применительно к медицинским сестрам, стало непризнание их прошлого опыта работы и квалификации. Кроме того, многие работники здравоохранения эмигрировали из страны, что может свидетельствовать о неудовлетворительных условиях труда и недостаточном планировании кадровых ресурсов. Для данного сектора характерна взаимозависимость с другими категориями медицинских работников, а значит, любые изменения в нем отражаются и на других категориях.

Поначалу Британская ассоциация врачей индийского происхождения (ВАРЮ) критически отнеслась к системе балльной оценки из опасения, что новая система ограничит возможности для медицинских работников из стран вне Европейской экономической зоны⁶⁹. По мнению Государственной службы здравоохранения, эти опасения в основном безосновательны. Чтобы облегчить процесс подачи документов для выходцев из стран вне Европейской экономической зоны, которые подпадают под требования системы балльной оценки, Государственная служба здравоохранения разместила на всех этапах трудоустройства подробную информацию для работодателей и работников.

Данные о дефицитных специальностях в этом секторе, представленные в 2007–2008 гг. в Консультативный комитет по вопросам миграции, были плохо оформлены и не давали достаточной информации о нехватке специалистов. Отчасти это объяснялось тем, что информация не сосредоточена в одних руках, и Государственной службе здравоохранения необходимо пересмотреть методы сбора данных, что требует структурных и организационных перемен. Эти реформы будут осуществляться уже при новом органе, созданном специально для улучшения организации работы. Он уже какое-то время находится в стадии рассмотрения в Консультативном комитете по вопросам миграции и будет носить название «Центр передового опыта» (The Centre of Excellence). Центр объединит «под одной крышей» Совет по профессиональным навыкам в здравоохранении (Skills for Health Council), Департамент кадрового планирования (Department of Workforce Planning), Группу кадрового анализа (Workforce Review Team) и Кадровый департамент Государственной службы здравоохранения (NHS Recruitment Human Resources Section). Когда эти подразделения начнут сотрудничать более тесно, когда будет скоординирован график работы, выработаны единые индикаторы и методика сбора данных, тогда, по мнению Государственной службы здравоохранения, она сможет более эффективно сотрудничать с консультативным комитетом по вопросам миграции в обсуждении вопросов, связанных со Перечнем дефицитных профессий.

В сфере миграции Государственная служба здравоохранения внедряет «этический код поведения при найме на работу», который обязывает службу НЕ принимать на работу специалистов из стран, которые сами нуждаются в своих национальных кадрах. Государственная служба занятости сотрудничает с ЕС, внедряя код поведения в качестве международного стандарта, призванного сократить исход мигрантов и «утечку мозгов» из стран, которые и без того уже находятся в уязвимой ситуации.

6.3.5. Социальная помощь

В 90-е годы прошлого века услуги по оказанию социальной помощи начали передавать внешним исполнителям. В результате работники социальной помощи перешли из государственного сектора в замозанятость либо начали работать в частных компаниях-подрядчиках. Впереди ждут новые перемены: рассматривается возможность введения прямой оплаты социальной помощи самими ее получателями либо открытия персональных счетов с тем, чтобы нуждающиеся в качественной социальной помощи сами становились работодателями.

⁶⁹ Times of India, April 30, 2008, <http://timesofindia.indiatimes.com/Indian_doctors_win_work_status_case_in_UK/articleshow/2999473.cms>

Прием на работу мигрантов в данном секторе объясняется высокой текучестью кадров и тяжестью труда. 28 процентов советов используют иностранных работников в организации ухода за детьми, а 21 процент привлекают мигрантов и для оказания других социальных услуг⁷⁰. По оценкам, мигранты составляют более 10 процентов рабочей силы. Гендерно дифференцированный характер и низкий статус данной работы обусловили тот факт, что в секторе социальных услуг занята большая доля мигрантов, чем в других секторах. С 60-х годов прошлого века в секторе социальных услуг трудятся выходцы из стран Содружества, Ирландской Республики и Филиппин. Женщины-мигранты оказывают услуги по уходу, трудятся в качестве уборщиц и работают в приютах. В документе, посвященном ситуации в секторе социальных услуг, также говорится о притягивающих и выталкивающих факторах миграции (push-pull factors), обусловленных гендерными особенностями труда и постоянным наличием вакансий в этой сфере.

Конфедерация рекрутинга и занятости (Recruitment and Employment Confederation — REC) представляет многих участников данного сектора, как и других секторов, предлагающих малоквалифицированные виды работ. Конфедерация не выступает в качестве поручителя мигрантов (поскольку предлагает временную занятость), и все же на ее членов повлияет введение системы балльной оценки. Конфедерация поддерживает связи с Целевой группой МВД по вопросам работодателей (Home Office Employer Task Force) и работала с членами группы и с Консультативным комитетом по вопросам миграции по ряду вызывавших озабоченность вопросов, связанных с разработкой системы балльной оценки. По мнению конфедерации, Консультативный комитет не учел высказанные замечания относительно приема на работу в секторе социальных услуг. Речь шла о том, что такая работа подразумевает работу с людьми, а, значит, требует, чтобы работники имели те же культурные традиции, что и получатели услуг. Конфедерация придерживается позиции, что в системе категорий (Tier system) следует учесть связи, существующие между Соединенным Королевством и Индийским субконтинентом, Малайзией и некоторыми регионами Африки. Простая замена выходцев из этих стран работниками из Румынии, Болгарии и других государств Европейской экономической зоны свидетельствует, по мнению конфедерации, о непонимании особенностей местного рынка труда.

Конфедерация рекрутинга и занятости в целом поддерживает идею системы балльной оценки как средства упрощения и упорядочения слишком многочисленного притока мигрантов в страну. Конфедерация не разделяет политическую риторику по поводу сегодняшних попыток ограничить миграцию, ведь исторически Соединенное Королевство всегда было более открыто для въезда, чем многие страны ЕС.

Государственная служба здравоохранения, которая также участвует в Партнерском совете Консультативного комитета по делам миграции, активно лоббировала свое право стать поручителем для квалифицированных трудящихся мигрантов категории 2, а также мигрантов категории 5. Она также выступала за возможность обучения (ограниченного по времени) для врачей — выходцев из стран вне Европейской экономической зоны. Консультативный комитет не был удовлетворен представленными Государственной службой здравоохранения данными и аргументами, однако, ввиду важности данного сектора, принял решение о включении некоторых категорий медицинских работников в перечень квалифицированных работников, а также в Перечень дефицитных профессий.

6.3.6. Сектор финансовых услуг⁷¹

Сектор финансовых услуг — один из крупнейших в экономике Соединенного Королевства. В 2005 году в нем были заняты 1,1 млн. человек, и сектор обеспечивал чистый экспорт в объеме 19 млрд. фунтов стерлингов. Сектор вносит самый крупный вклад в платежный баланс и является наиболее динамично развивающимся сектором экономики Соединенного Королевства. Финансовые услуги охватывают широкий спектр подсекторов: кредит и финан-

⁷⁰ Moriarty, J. et al. "Staff Shortages and Immigration in the Social Care Sector," June 2008 for the MAC; <<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/workingwithus/mac/moriarty2008>>

⁷¹ Jones, A. "Staff Shortages and Immigration in the Financial Services Sector" prepared for the MA, June 2008; <<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/workingwithus/mac/jones2008>>

сы, страхование и риски, финансовые консультации, банки и строительные общества, услуги корпоративным клиентам, поддержка предприятий. Исследования, проведенные по заказу Консультативного комитета по вопросам миграции, были сосредоточены на первых четырех подсекторах. Финансовые услуги и другие секторы широко используют труд мигрантов.

«Многие компании привлекают мигрантов, поскольку среди местных работников растет доля тех, кто не обладает необходимыми навыками и способностями. Без постоянного притока мигрантов большая часть предприятий и компаний Соединенного Королевства столкнулись бы с серьезными трудностями в плане расширения бизнеса и заполнения вакансий»⁷².

Перед присоединением к ЕС «стран А2» Британская торговая палата провела обследование среди 100 тысяч своих членов. Цель обследования — выявить позицию работодателей по отношению к миграции и понять основные факторы, обуславливающие привлечение труда мигрантов. Любопытен тот факт, что лишь 5,9 процентов респондентов назвали в качестве причины низкую заработную плату мигрантов. Более того, 23 процента указали на более добросовестное отношение мигрантов к труду, а 25,6 процентов заявили, что местные работники не обладают необходимыми навыками. 19,6 процентов ответили, что на местном рынке труда им не удалось найти работников, обладающих достаточным опытом. Хотя мигранты представлены среди всех групп рабочей силы, самая высокая доля мигрантов отмечается среди квалифицированных работников.

По данным **Отраслевого совета по профессиональным навыкам в финансовом секторе** (Financial Skills Sector Council), в настоящее время по заказу Консультативного комитета по вопросам миграции проводятся серьезные исследования, которые позволяют выявить дефицитные специальности. Первые результаты подобных исследований уже были представлены по запросу в 2008 году. Совет по профессиональным навыкам проводит среди своей членской базы регулярные обследования на основе Классификатора профессий 2000 года (SOC2000) с тем, чтобы составить более полное представление о ситуации в данном секторе. Как правило, подобные обследования проводятся в рамках пятилетнего Отраслевого соглашения о профессиональных навыках, которое представляет собой совместный план правительства и конкретной отрасли с указанием необходимых отрасли профессий и методов привлечения соответствующих кадров. Отраслевой совет по профессиональным навыкам в финансовом секторе намечает направления работы, поддерживает связь со своими членами и правительством, выполняет координирующую функцию и по согласованию со всеми заинтересованными сторонами организует профессиональное обучение.

6.3.7. Пищевая промышленность

Пищевая промышленность — один из секторов, относящихся к сфере действия Агентства по лицензированию сельскохозяйственных вербовщиков (Gangmasters Licensing Authority — GLA). Закон о лицензировании сельскохозяйственных вербовщиков (The Gangmasters (Licensing) Act) вступил в действие в 2004 году. Его цель — предотвратить эксплуатацию и мошенническую деятельность так называемых сельскохозяйственных вербовщиков, поставляющих рабочую силу для переработки и упаковки продукции сельского хозяйства, садоводства, моллюсков и других подобных продуктов. Агентство по лицензированию сельскохозяйственных вербовщиков отвечает за применение закона с помощью соответствующих процедур лицензирования (Gangmaster Licensing Scheme). Сфера деятельности агентства распространяется на отрасли, находящиеся в ведении министерства окружающей среды, продовольствия и сельского хозяйства (Department for Environment, Food and Rural Affairs — Defra). Найм на работу в целом регулируется Законом об агентствах занятости 1973 года, однако применительно к вышеперечисленным видам работ используется Закон 2004 года о лицензировании сельскохозяйственных вербовщиков.

⁷² Программные документы Британской торговой палаты на веб-сайте <<http://www.britishchambers.org.uk/6798219243000048568/value-of-migration-to-economy-as-a-whole-has-been-substantial.html>>, посещение сайта — 14 ноября 2008 г.

Для этого сектора характерна временная, сезонная занятость и низкая доля участия местных работников. В результате большую часть рабочей силы составляют трудящиеся мигранты. Сектор особенно трудно поддается регулированию, поскольку охватывает большое число работодателей, создающих для своих работников неудовлетворительные, а иногда и опасные условия труда⁷³.

6.3.8. Сельское хозяйство

Сельское хозяйство вносит 5,8 млрд. фунтов стерлингов в экономику страны, занимает три четверти ее территории и обеспечивает рабочие места для 500 тыс. человек⁷⁴. В рамках сектора действуют разные рынки труда. Для целей статистики министерство окружающей среды, продовольствия и сельского хозяйства разделяет сектор на четыре части: зерновые культуры, пахотные земли, садоводство и картофелеводство, животноводство.

Аграрный сектор весьма трудоемкий и требует значительных объемов ручного труда, особенно в садоводстве (выращивание фруктов, овощей и т.д.). Основная проблема для работодателей в этом секторе — поиск работников. По данным Национального опроса работодателей о наличии работников необходимых специальностей (NESS), 46,8 процента вакансий в данном секторе «трудно заполнить», что ставит сельское хозяйство на второе место — после строительства — по сложности поиска рабочей силы. Сектор отличается малоквалифицированным трудом и является непрестижным, поэтому не привлекает местных работников, даже несмотря на то, что официальная минимальная заработная плата в сельском хозяйстве — самая высокая в мире и выше, чем в других секторах экономики Соединенного Королевства. 86,4 процента работников, которые трудятся в сельском хозяйстве в сезон максимальной нагрузки — трудящиеся-мигранты⁷⁵. Нехватка кадров ощущается и в более квалифицированных профессиях: так, управляющий сельхозпредприятием (фермой) по 45 процентам показателей заслуживает включения в Перечень дефицитных профессий Консультативного комитета по вопросам миграции, однако данная профессия в перечень до сих пор не вошла. В настоящее время предпринимаются шаги, направленные на повышение привлекательности сельского хозяйства в качестве возможной карьеры. Начиная с 2009 года можно будет защитить диплом в области экологии и земледелия, что повысит престиж аграрного сектора. В условиях значительного роста спроса на натуральные пищевые продукты можно ожидать расширения сельскохозяйственной отрасли, однако произойти это может только при наличии достаточной рабочей силы. В Отраслевой совет по профессиональным навыкам в секторе землепользования и охраны окружающей среды (Lantra) поступают сообщения от предприятий-членов, которые из-за отсутствия сельскохозяйственных работников вынуждены были запахать урожай в землю⁷⁶.

Национальный фермерский союз (National Farmers Union — NFU) вдет активную пропагандистскую работу, направленную на расширение действующей Программы сезонных сельскохозяйственных рабочих (Seasonal Agricultural Workers' Scheme — SAWS), которая допускает сезонных работников из Болгарии и Румынии к труду в аграрном секторе. Национальный фермерский союз также активно лоббирует привлечение работников из стран за пределами ЕС с тем, чтобы удовлетворить существующие потребности. Консультативный комитет по вопросам миграции рекомендует пока сохранить нынешнюю квоту, но расширить ее впоследствии, после 2010 года.

⁷³ BBC, February 6, 2004, "Tide Kills 18 Cockle Pickers" <<http://news.bbc.co.uk/1/hi/england/lancashire/3464203.stm>>

⁷⁴ Источник: DEFRA <<http://www.defra.gov.uk/farm/index.htm>>, посещение сайта — 14 января 2008 г.

⁷⁵ MAC Report December 2008 <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/workingwithus/mac/macreports/macreport1208/mac_dec08?view=Binary>

⁷⁶ Данные Отраслевого совета по профессиональным навыкам в секторе землепользования и охраны окружающей среды (Lantra), январь 2009 г.

7. Сдерживающие факторы

Цель системы балльной оценки — регулировать приток в страну трудовых мигрантов, руководствуясь потребностями национальной экономики в работниках из стран за пределами Европейской экономической зоны. Система балльной оценки не охватывает нерегулируемую миграцию и, по сути дела, не дает никаких возможностей трудоустройства для неквалифицированных работников из стран вне Европейской экономической зоны. При отсутствии легальных возможностей трудоустройства выбор нелегальных иммигрантов сужается и они подвергаются большому риску эксплуатации. Даже мигранты, имеющие по закону право искать работу в Соединенном Королевстве, могут столкнуться с дискриминацией со стороны недостаточно знакомых с законом работодателей. Такие работодатели могут отказать в трудоустройстве беженцам или лицам, ищущим убежище, даже если у них есть все необходимые документы. Такие случаи описаны в сообщениях сетевой структуры «Права мигрантов» (Migrants Rights Network)⁷⁷.

Основным предметом настоящего отчета является категория 2, в отношении которой высказываются опасения в связи с теми ограничениями, которые она накладывает на мигрантов. Так, Британский конгресс тред-юнионов поднял вопрос о том, что работники «привязаны» к работодателю на весь срок трудоустройства, что является нарушением международных трудовых соглашений. Кроме того, в случае увольнения мигрант может подвергнуться немедленной депортации, не имея возможности обжаловать это решение в судебном порядке. Подобная ситуация свидетельствует о неправильном распределении полномочий в действующей сегодня системе. Наконец, требование о самообеспечении мигранта (наличии 800 фунтов стерлингов на его/ее счете) таит в себе прямой риск злоупотреблений, ведь, не имея средств, мигрант может попытаться занять деньги у потенциального работодателя. Впоследствии работодатель может использовать эту ситуацию, вовлекая мигранта в долговую кабалу.

Федерация малого бизнеса Великобритании (Federation of Small Businesses — FSB) занимает по отношению к системе балльной оценки более осторожную позицию. Федерация сомневается в необходимости столь громоздкой процедуры в условиях, когда общая численность мигрантов составляет лишь 100 тыс. человек в год, а RSOL — еще меньше. Многие малые и средние предприятия не хотят устанавливать контакты с Консультативным комитетом по вопросам миграции. Они, в частности, опасаются гражданско-правовых санкций, которые последовали за введением системы балльной оценки и которые ставят целью положить конец присутствию в стране мигрантов с неурегулированным статусом. В прошлом малые предприятия, пользуясь возможностью, принимали на работу людей, прибывавших в Соединенное Королевство по разным каналам — от Японской ассоциации пешего туризма (Japanese Backpackers) до Программы трудоустройства для евреев (Jewish Worker Scheme). Такие лица не проходили через официальную процедуру регистрации и оформления трудоустройства для иностранных граждан. Работодатели из числа малых предпринимателей опасаются, что система балльной оценки опустошит рынок труда даже в условиях экономического кризиса.

Наиболее серьезные критические замечания вызывают кадровые процедуры, связанные с подачей заявления о поручительство. В крупных компаниях имеется отдел кадров. Владельцам малого бизнеса также приходится брать на себя функции отдела кадров. Малые предприятия считают, что система недостаточно учитывает особенности их бизнеса, в частности то, что они, как правило, принимают на работу неквалифицированных безработных людей и обучают их уже на рабочих местах. По данным Федерации малого бизнеса, система балльной оценки недостаточно гибкая для малых предприятий, ведь этот сектор весьма отличается от других секторов, представленных в консультативных группах и партнерских советах. В результате малым и средним предприятиям в краткосрочной перспективе будет весьма сложно выполнять новые правила.

⁷⁷ MRN Migration Perspectives Paper, “Papers Please: the impact of the civil penalty regime on the employment rights of migrants in the UK”, November 2008.

8. Заключение

Система балльной оценки предусматривает регулярный мониторинг и гибкую организацию процесса с тем, чтобы учесть потребности рынка труда. Это в особенности относится к Перечню дефицитных профессий для категории 2. Однако система требует проведения постоянных консультаций, а, значит, и больших человеческих ресурсов — как со стороны правительства, так и со стороны отрасли. Система балльной оценки охватит лишь 100 тысяч въезжающих в страну потенциальных мигрантов. Общее число включенных в нее профессий составляет половину из имеющихся на рынке труда, и они охватывают лишь 5-10 процентов общей численности рабочей силы⁷⁸. И все же не имеет смысла оценивать систему с точки зрения выгод и затрат, не учитывая более широкий контекст, а именно концепцию обеспечения к 2020 году конкурентоспособности профессиональных навыков британских работников на мировом рынке труда.

Конкурентоспособные профессиональные навыки на мировом рынке труда к 2020 году		
Консультативный комитет по вопросам миграции	Управление пограничного и иммиграционного контроля	Отраслевые советы по профессиональным навыкам
Система балльной оценки поддерживает въезд в страну только квалифицированных работников	Более жесткий иммиграционный контроль с целью ограничить число малоквалифицированных работников.	Соглашения между правительством и работодателями на основе Обзора квалификаций Лейтча.
Перечень дефицитных специальностей гибкий и зависит от конкретных потребностей рынка. Открыты другие пути миграции, но при соблюдении установленных критериев.	Гражданско-правовые санкции с оформлением на месте штрафов работодателям, нарушившим иммиграционные правила. Работодатели как неформальные посредники в иммиграции.	Отраслевые соглашения о профессиональных навыках с 23 отраслевыми советами; предусмотрена задача повышения квалификации работников. Консультации с партнерами — работодателями, организациями работников с целью обеспечить выполнение поставленных задач.

Действующая с 2008 года система балльной оценки для регулирования трудовой миграции является одним из трех ключевых элементов, призванных обеспечить Соединенному Королевству лидерство в мировой экономике. Система балльной оценки поощряет выборочную миграцию в соответствии с потребностями национального рынка труда. Система действует в координации с Управлением пограничного и иммиграционного контроля, которое отвечает за лицензирование организаций, имеющих право выступать в качестве поручителей мигрантов. Новая система регулирования трудовой миграции поддерживается четким выполнением установленных правил, в том числе с помощью контрольных визитов на рабочие места. Ожидается, что работодатели будут выступать в качестве неформальных посредников в иммиграции, проверяя статус своих работников, отслеживая их присутствие на работе и сообщая о любых выявленных нарушениях в органы внутренних дел. Третий ключевой элемент системы — политика повышения квалификации национальной рабочей силы, что подразумевает тесное сотрудничество с отраслевыми советами по профессиональным навыкам и их членской базой, включая работодателей в двадцати пяти секторах экономики Соединенного Королевства. Некоторые программы повышения квалификации работников осуществляются при поддержке правительственных субсидий; другие программы оплачиваются самими работодателями.

⁷⁸ Цит. соч. Interview with MAC Secretariat.

Отраслевые советы по профессиональному обучению и региональная сеть мониторинга играют важную роль при проведении восходящего анализа дефицита рабочей силы на рынке труда. Не поддерживая связей с отраслевыми советами, правительство не смогло бы эффективно взаимодействовать с соответствующими отраслями, а попытки контактов с отдельными предприятиями пришлось бы оставить ввиду большого числа предприятий в каждом секторе.

Партнерские советы, созданные с целью сотрудничества между социальными партнерами, были с энтузиазмом встречены всеми заинтересованными сторонами. Работодатели, работники, Координационный комитет по вопросам миграции и правительственные организации наладили эффективное партнерство для обмена информацией. В состав партнерских советов были назначены представители от всех участвующих сторон, которые постоянно посещали заседания. Крайне важно было то, что эти представители не менялись, иначе невозможно было бы обеспечить продуктивное и оперативное обсуждение возникающих вопросов. Кроме того, если участие в партнерском совете включено в должностные обязанности и график работы сотрудника, то он/она будет ответственно относиться к этой обязанности.

Использование классификатора профессий обеспечило одинаковое понимание профессиональных категорий всеми заинтересованными сторонами. Классификатор профессий 2000 года содержит названия профессий, а, значит, предоставляет общую стартовую информацию для совместного обсуждения работодателями, профсоюзами и правительством. Без такого общего стандарта Перечень профессий мог бы интерпретироваться произвольно.

Система балльной оценки была встречена не всеми с одинаковым энтузиазмом. Поэтому Консультационный комитет по вопросам миграции инициировал процесс открытых консультаций, который помог укрепить климат доверия между правительством и другими партнерами. Не все партнеры считают, что Консультативный комитет учел их замечания, однако никто не оспаривает стремление комитета к большей прозрачности.

Итак, осуществление миграционной стратегии Соединенного Королевства обеспечивается следующими основными элементами: четким пониманием задачи (обеспечить стране конкурентоспособные профессиональные навыки на мировом рынке труда к 2020 году); четкой методологией, с которой ознакомлены заинтересованные партнеры во всех секторах экономики и всех регионах страны; общим для всех набором стандартов (Классификатор профессий 2000 года), который может использоваться для выявления квалифицированных специальностей и их дефицита; сети организаций (отраслевых советов по профессиональным навыкам и отраслевых консультативных групп), которые могут обеспечить поддержку и пропаганду принятой концепции и стратегии среди своей членской базы на национальном, региональном и местном уровне; наконец, созданием Консультативного комитета по вопросам миграции и его секретариата как независимого экспертного органа, поддерживающего прямые контакты с экономистами в сфере труда, представляющими интересы работодателей и работников.

Библиография

1. Clayton, G.; *Textbook on Immigration and Asylum Law* 3rd Edition, (Oxford: Oxford University Press 2008).
2. Castles, S & Miller, M; *The Age of Migration* 3rd Edition (Basingstoke: Palgrave Macmillan 2003).
3. Department for Innovation, Universities and Skills, "World Class Skills: Implementing the Leitch Review of Skills in England", <<http://www.dius.gov.uk/publications/worldclassskills.pdf>>, размещено в июле 2007 г.
4. CBI evidence to House of Lords Economic Affairs Committee: the economic impact of migration, October 2007.
5. Geddes, A; Sheffield University, "Staff Shortages and Immigration in Food Processing," June, 2008 for MAC <<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/workingwithus/mac/geddes2008>>
6. Migration Advisory Committee, "*Skilled, Shortage, Sensible: the recommended shortage occupation lists for the UK and Scotland*," (September 2008) available at <<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/workingwithus/mac/macreport2008>>

7. Список законов об иммиграции на сайте министерства внутренних дел Соединенного Королевства: <<http://ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/nationalityinstructions/nisec2gensec/immigrationacts?view=Binary>>
8. The Independent UK, posted July 21, 2000 <<http://www.independent.co.uk/news/uk/this-britain/new-open-door-policy-for-skilled-immigrants-706929.html>>
9. Minutes from MAC Stakeholder Forum Friday 9 May, 2008 <<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/workingwithus/mac/forummay08.pdf>>
10. MAC: Preliminary Comments on Data and Methodology, January, 2008, <<http://www.bia.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/workingwithus/mac/macreports/skilledlabourshortages/preliminarycomments.pdf?view=Binary>>
11. Moriarty, J. et al.; "Staff Shortages and Immigration in the Social Care Sector", June 2008 for the MAC; <<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/workingwithus/mac/moriarty2008>>
12. Learning Skills Council Website, National Employers Skills Survey 2007, <<http://research.lsc.gov.uk/LSC+Research/published/ness/ness2007.htm>>
13. Financial Services Skills Council report 2007; Skills Review: UK Wholesale Financial Services; <http://www.fssc.org.uk/skills_review_uk_wholesale_financial_services.pdf>
14. HM Treasury, "Prosperity for All in the Global Economy: World Class Skills," December 2006, в формате PDF: <http://www.hm-treasury.gov.uk/d/leitch_finalreport051206.pdf>; или в формате HTML <http://www.hm-treasury.gov.uk/leitch_review_index.htm>
15. Qualifications and Curriculum Authority (for definition of vocational qualifications levels): <http://www.qca.org.uk/14-19/qualifications/index_nvqs.htm>
16. UKBA Civil Penalties List в формате PDF: <<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/employersandsponsors/preventingillegalworking/currentguidanceandcodes/civilpenaltiescode2008.pdf?view=Binary>>
17. Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA) <<http://www.defra.gov.uk/farm/index.htm>>
18. MAC Report, December 2008 <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/workingwithus/mac/macreports/macreport1208/mac_dec08?view=Binary>

Приложение А. Организации, с которыми были проведены консультации и интервью

Alliance	Alliance of Sector Skills Councils (Союз отраслевых советов по профессиональным навыкам) — см. Lantra ниже
ALP	Association of Labour Providers (Ассоциация работодателей), интервью по телефону с руководителем Ассоциации Дэвидом Кэмпом (David Camp), 3 ноября 2008 г.
BAPIO	British Association of Physicians of Indian Origin (Британская ассоциация врачей индийского происхождения)
CBI	Confederation of British Industry (Конфедерация британской промышленности), интервью по телефону с Джимом Блаем (Jim Bligh), советником по политическим вопросам, 20 ноября 2008 г.
ConstructionSkills	Sector Skills Council for the Construction Industry in the UK (Отраслевой совет по профессиональным навыкам в строительной отрасли Соединенного королевства), переписка по электронной почте с Ли Браером (Lee Bryer), менеджером по исследованиям и развитию, 6-10 ноября 2008 г.
Financial Services	The Sector Skills Council for Financial Services, accountancy and finance (Отраслевой совет по профессиональным навыкам в секторе финансовых и банковских услуг и финансового дела), интервью по телефону с исследователем Федерико Челлурале (Federico Cellurale), 11 ноября 2008 г.

FSB	Federation of Small Businesses UK (Федерация малого бизнеса Соединенного Королевства), интервью по телефону с Линси Грум (Lynsey Groom), советником по политическим вопросам, 13 ноября 2008 г.
Lantra	Sector Skills Council for the Environmental and Land-Based Sector (Отраслевой совет по профессиональным навыкам в секторе землепользования и охраны окружающей среды), интервью по телефону с Дэвидом Суэйлсом (David Swales), руководителем исследований (говорил от имени Союза отраслевых советов), 3 ноября 2008 г.
MAC	Migration Advisory Committee (Консультативный комитет по вопросам миграции), интервью с руководителем секретариата Марком Франксом (Mark Franks), Лондон, 28 октября 2008 г.
MIF	Migration Impacts Forum (Форум по вопросам последствий миграции), интервью по телефону с Джимом Блаем (Jim Bligh), советником по политическим вопросам, представляющим в Форуме Конфедерацию британской промышленности, 20 ноября, 2008 г.
MRN	Migrants Rights Network (сетевая структура «Права мигрантов»), интервью с Руфью Гров-Уайт (Ruth Grove-White), советником по политическим вопросам, 30 октября 2008 г.
NHS	National Health Service (Государственная служба здравоохранения), интервью с Али Энаяти (Ali Enayati), 19 ноября 2008 г.
People1st	Sector Skills Council for Hospitality, Leisure, Travel and Tourism («Люди прежде всего» — отраслевой совет по профессиональным навыкам в гостинично-развлекательном бизнесе, секторе туризма и путешествий), интервью по телефону с Мартином-Кристианом Кентом (Martin-Christian Kent), директорам по исследованиям и политическим вопросам, 11 ноября 2008 г.
REC	Recruitment and Employment Confederation (Конфедерация рекрутинга и занятости), интервью по телефону с Анне Фэйруззер (Anne Fairweather), директором по политическим вопросам, 14 ноября 2008 г.
TUC	Trades Union Congress (Британский конгресс тред-юнионов), интервью по телефону с Шоном Бэмфордом (Sean Bamford), координатором по политическим вопросам, 19 ноября 2008 г.
UCATT	Union of Construction, Allied Trades and Technicians (Профсоюз строительных рабочих, техников и работников смежных специальностей)
UKBA	UK Border Agency (Управление пограничного и иммиграционного контроля Соединенного Королевства), интервью по телефону с Рагнаром Клиффордом (Ragnar Clifford)

Приложение В. Отчеты отраслевых советов по профессиональным навыкам

Финансовые услуги:

http://www.fssc.org.uk/skills_review_uk_wholesale_financial_services.pdf

Сектор здравоохранения:

Rosemary Lucas and Steve Mansfield, Manchester Metropolitan University, "STAFF SHORTAGES AND IMMIGRATION IN THE HOSPITALITY SECTOR" for the MAC

<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/workingwithus/mac/lucasandmansfield2008>

Строительство:

Chan P., et al, "Staff shortages and immigration in construction," for the MAC

<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/workingwithus/mac/chanclarkedainty2008>

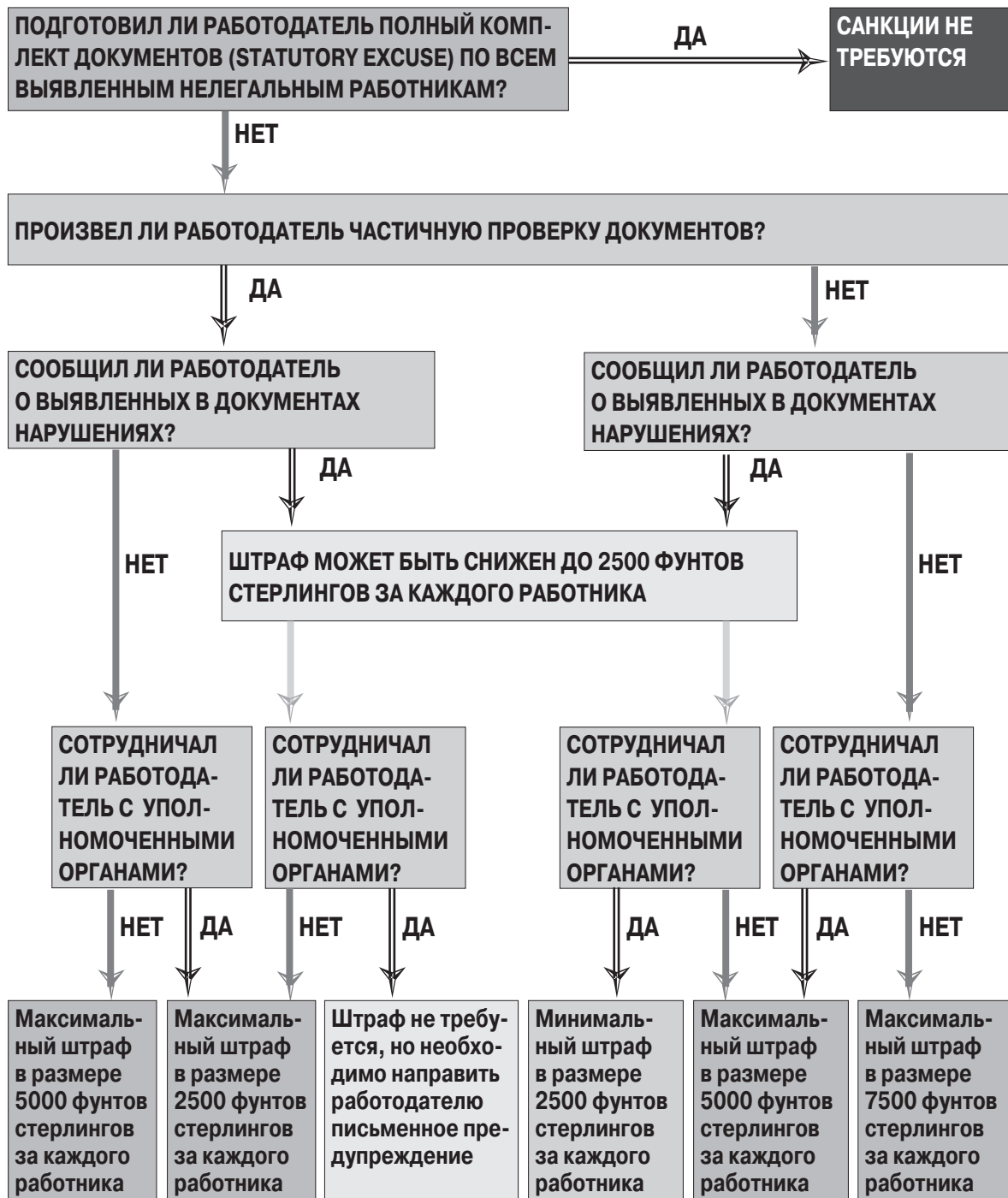
Приложение С. Список отраслевых советов по профессиональным навыкам Соединенного Королевства

Asset Skills	Недвижимость; управление жилищным фондом; жилье; уборка территории и парковка автотранспорта.
Cogent	Химические вещества и лекарственные препараты; нефть и газ; атомная, нефтяная промышленность и производство полимеров.
ConstructionSkills	Все направления строительной отрасли.
Creative & Cultural Skills	Реклама; ремесла; культурное наследие; дизайн; музыка; исполнительские виды искусства; литература и изобразительное искусство.
E-skills UK	информационные технологии и телекоммуникации; и центральный орган для контактных центров
Energy & Utility Skills	Электро- и газоснабжение, утилизация отходов, водное хозяйство
Financial Services Skills Council	Сектор финансовых услуг
GoSkills	Пассажирский транспорт
Government Skills	Центральный аппарат правительства; правительственные департаменты и организации; вневедомственные правительственные органы и вооруженные силы
IMI	Торговля автомобилями
Improve Ltd.	Производство и переработка пищевых продуктов и напитков
Lantra	Землеустройство и землепользование; ветеринария; охрана окружающей среды
Lifelong Learning UK	Обучение и развитие на базе местных сообществ; дополнительное образование, высшее образование; библиотеки, архивы и информационные услуги; обучение на рабочих местах
People 1st	Услуги по поставке пищевых продуктов; организация мероприятий; игровой бизнес; парки развлечений; организация приемов; гостиницы, общежития; клубы по интересам; пабы, бары и ночные клубы; рестораны; заведения самообслуживания; туристические услуги; путешествия и обслуживание приезжих
Proskills	Строительные материалы; краски и покрытия; стекольная и печатная промышленность
Semta	Высокоточные производственные технологии: авиакосмические; автомобильные; биологические; электрические; электронные; техническое обслуживание; морские технологии, математика, механика, металлы и металлические изделия
Skillfast-UK	Мода и швейная промышленность; дизайн и производство одежды; обувная и текстильная промышленность
SkillsActive	Активный отдых и обучение: спорт и фитнес, отдых и развлечения на открытом воздухе; внешкольные игры; детские лагеря и автотуризм
Skills for Care and Development	Социальная помощь
Skillset	Творческие профессии в СМИ: телевидение, кино, радио, издательское дело, интерактивные СМИ, компьютерные игры, мультимедиа, фото и фотоуслуги
Skills for Health	Здравоохранение
Skills for Justice	Правосудие
Skills for Logistics	Организация грузовых перевозок
Skillsmart Retail	Торговля
SummitSkills	Инженерно-строительные специальности: электротехника, отопление, вентиляция, кондиционирование, рефрижераторы, водопровод

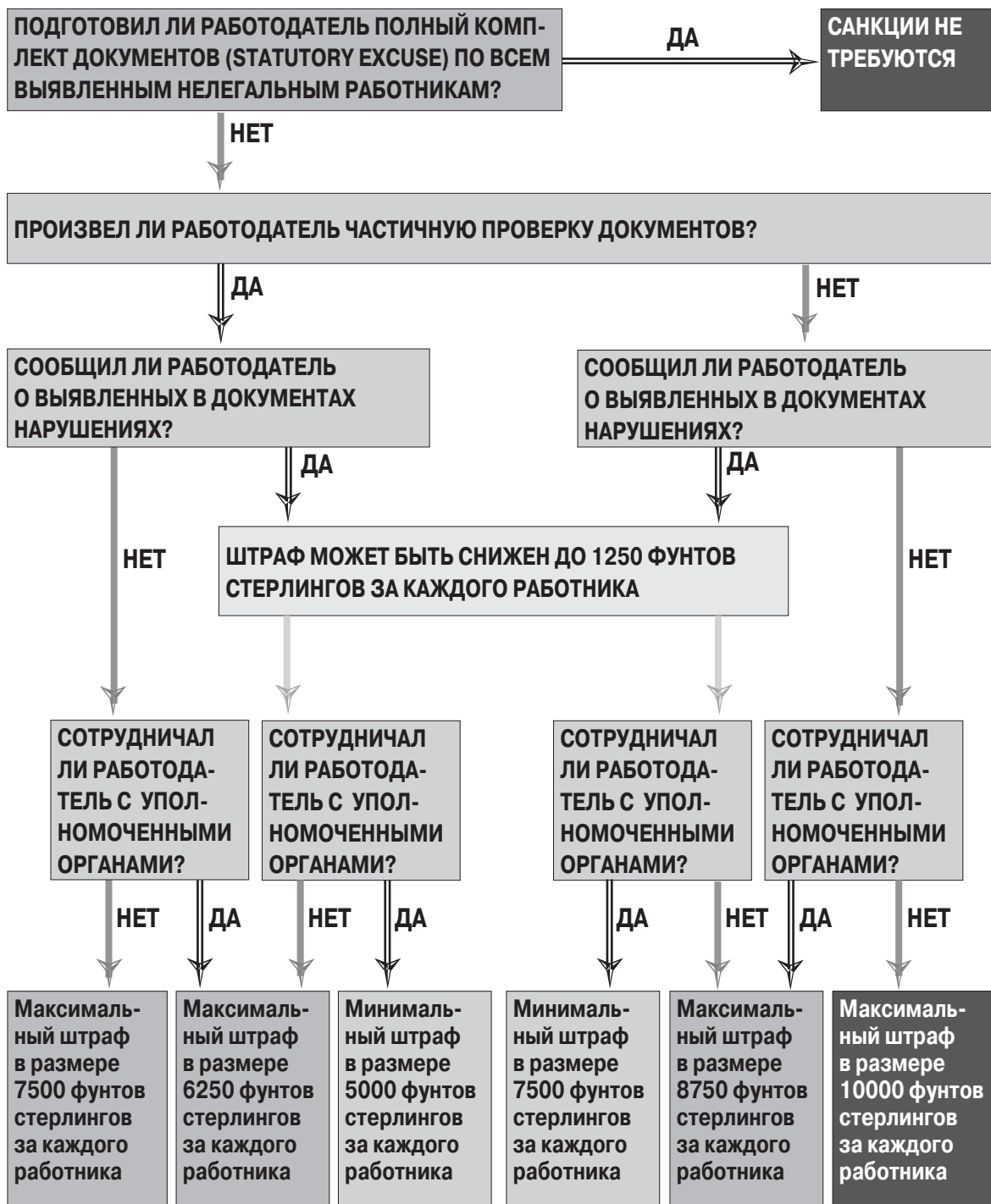
Приложение D. Наглядная схема

Предотвращение нелегальной занятости: Закон 2006 года об иммиграции, гражданстве и убежище (гражданско-правовые санкции в отношении работодателей)

Первый визит к работодателю



Второй визит к работодателю (в течение трех лет после первого визита)



Схемы визитов к законодателю см. на веб-сайте:

<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/employersandsponsors/preventingillegalworking/currentguidanceandcodes/civilpenaltiescode2008.pdf?view=Binary>

Приложение Е. Работники иностранного происхождения, которые трудятся в строительной отрасли Соединенного Королевства (SIC45) и въехали в страну за последние пять лет

Польша	21%
ЮАР	10%
Литва	8%
Австралия	6%
Индия	6%
Новая Зеландия	5%
Румыния	5%
Болгария	3%
Италия	2%
Зимбабве	2%
Бывшая Югославия	2%
Республика Ирландия	1%
Франция	1%
Германия	1%
Португалия	1%
Латвия	1%
Венгрия	1%
США	1%
Бразилия	1%
Словацкая Республика	1%
Кения	1%
Другие государства Африки	1%
Россия	1%
Нигерия	1%
Турция	1%
Чешская Республика	1%
Республики бывшего СССР	1%
Ямайка	1%
Албания	1%
Филиппины	1%
Испания	1%
Нидерланды	1%
Иран	1%
Швеция	1%
Украина	1%
Тринидад и Тобаго	1%
Бельгия	1%
Гана	1%

Источник: Office for National Statistics, Labour Force Survey (2007)

ISBN 978-92-2-422393-8 (print)
ISBN 978-92-2-422394-5 (web.pdf)