

ГЛОБАЛНИЯТ ПОДХОД КЪМ МИГРАЦИЯТА – ПОУКИ ЗА БЪЛГАРИЯ²

Студията предлага информация и коментар за рамкови документи на Глобалната комисия за международна миграция и на Центъра за развитие към ОИСР, които задават основните принципи и насоки за укрепването на глобалния подход към миграцията. Вниманието се отделя на финансирането на този подход, както и на приетия през октомври 2008 г. по време на френското председателство „Европейски пакт за миграция и убежище“.

Представят се миграционните потоци, практикувани от правителствата политики на съдържане или напротив – на насърчаване на международната миграция. Специално вниманието се отделя на миграционния натиск и ситуация в страните от Европейския съюз. Проследява се, развитието и дебата за европейската миграционна политика. Направен е преглед на редица европейски инициативи за укрепване на глобалния подход, както по отношение на законната миграция и противодействието на неправомерната миграция, така и във връзка с географската му целесъобразност. Акцентира се на взаимозависимостта „миграция - развитие“. Студията завърши с представяне на политиките за миграция и интеграция, провеждани в България. Потърсени са възможности за синхронизиране управлението на миграцията и сътрудничеството за развитие в контекста на конкретните български условия.

JEL: F01; F22; J61; O15; O19

Въведение

Цел на настоящата студия е да се открият *пресечните точки* между управлението на международната миграция и политиките за развитие. Във връзка с това се коментират въпроси, първо, относно мащаба на миграционните потоци и използваните политики в глобален и европейски контекст; второ, за основните принципи и препоръки, залегнали в рамковите документи на Глобалната комисия за международна миграция и на ОИСР; трето, за проблемите и потенциала за изработване на единна европейска

¹ Веселин Минчев е ст.н.с. д-р в Икономическия институт на БАН, секция „Икономика на фирмата“, както и зам. директор на института.

² Студията е изготвена по проект: „Българската политика за развитие: прозрачност при създаването на нормативна уредба и програмна рамка“, Договор № 08-12-113-С/27.08.2008 г. на Оперативна програма за административен капацитет (ОПАК), съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

политика за миграция и предоставяне на убежище; четвърто, за мястото и „тежестта“ на взаимозависимостта „миграция – развитие“ в Глобалния подход; пето, за това как България може да се възползва от натрупания международен опит и т.н.

1. Миграция и миграционни политики

1.1. Миграция – актуално състояние

Броят на т.нар. международни мигранти (ММ) нараства от около 155 млн. през 1990 г. на 191 млн. през 2005 г.; т.е. увеличението е близо 19% за период от 15 г., което е 3% от населението на света³ (вж. Приложение, табл. 1).

През периода развитите страни „абсорбират“ по-голямата част от това нарастване (33 от 36 млн.). През 2005 г. един от всеки трима мигранти живее в Европа; а всеки четвърти – в Северна Америка. Увеличението на броя на мигрантите е най-голямо именно в Северна Америка, където техният брой нараства с 3.2% средногодишно през периода.⁴

Що се отнася до дела на ММ – той нараства в развитите държави и намалява в останалата част на света. Все пак относителният им дял е най-висок в Океания (15%). Следват Северна Америка (14%) и Европа (9%), а в Африка, Латинска Америка и Карибите техният дял е под 2%. Без съмнение, както се подчертава в международната литература, това последното се дължи най-вече на намаляване броя на бежанците – от 16,5 млн. на 10,8 млн. души за времето между 1990-2005 г.⁵

През периода ММ продължават да се концентрират в една страна – САЩ (15% през 1990 и 20% през 2005 г.). Същевременно броят на държавите приемачи половината от международната миграция (ако САЩ не се вземат предвид) нараства от 18 през 1990 г. на 22 млн. през 2005 г., като се наблюдава разнообразяване на дестинациите.

1.2. Миграционна политика

Политиката спрямо международната миграция търпи сериозни промени. Ако през 1996 г. близо 40% от правителствата имат за цел намаляването притока на имигранти, то сега относителният дял на тези правителства намалява почти на половина. Специално в Европа, край на т.нар. политика на «нулева миграция»

³ UN Department of Economic and Social Affairs/Population Division, International Migration Report 2006: A Global Assessment, p.1.

⁴ Пак там.

⁵ Пак там, с. 2.

се поставя на Съвета в Тампере през 1999 г.⁶ През последното десетилетие много страни се ориентират към законови промени и регулации, улесняващи достъпа на имигранти, от които те се нуждаят, а именно висококвалифицирани специалисти, както и нискоквалифицирани краткосрочно пребиваващи работници.⁷ Тъкмо този вид политика се характеризира от един от съвременните авторитети като: „*Welcome the Skilled, Rotate the Unskilled*”.⁸

Ако сега около 25% от правителствата целят ограничаване на международната миграция, то в голяма част от т.нар. страни на произход се активизират политики насочени към завръщане на напусналите или към интензифициране на контактите с диаспорите. Същевременно се засилва противодействието на неправомерната миграция и борбата срещу трафика на хора.

1.3. Политики за облекчаване на трансферите на ММ и за поддържане на контакти с диаспората

От гледна точка трансферите на ММ (важен източник на стабилност и развитие в много от т.нар. страни на произход⁹) правят впечатление усилията на правителствата на много от тези страни да развиват политики за тяхното облекчаване, промоция на т.нар. формални канали за трансфери, както и ориентирането им към инвестиции в производство и създаване на работни места. Мерките включват данъчни облекчения за доходите на ММ, сътрудничество с приемащите страни за осигуряване на възможности за опериране на местни банки там (както е известно страни като Китай, Мексико и Турция са особено активни в това отношение), намаляване на митата за внос на стоки от ММ и т.н. Известен е опитът на Мексико например за насърчаване на емигрантски инвестиции в проекти, реализиращи се в *общината на произход* – към всеки долар от трансфери, инвестиран в общината – местната власт, федералната и централната власт, добавят по още един долар инвестиции (т.нар. проект: „3 към 1”). Освен това, опцията *двойно гражданство* се възприема като сериозна възможност за поддържане на активни контакти с диаспората. Както е известно към 2002 г. около 35 държави възприемат двойно гражданство. През последните години към такова се

⁶ Lhomel, E. Immigration et élargissement de l'Union européenne – Une harmonisation des politiques à plusieurs vitesses. Le Courrier des Pays de l'Est, №1060, 2007.

⁷ UN Department of Economic and Social Affairs/Population Division, International Migration Report 2006: A Global Assessment, p. 6.

⁸ Martin, P. The Economics of Migration – Managing the Flow of International Labor. – Harvard International Review, 30.6.2007, p. 2 <http://hir.harvard.edu/articles/print.php/article=1444>

⁹ В развиващите се страни емигрантските трансфери възлизат на около 150 млрд. дол. годишно, което надхвърля 3 пъти официално предоставяната помощ за развитие (По информация на GCIM – www.gcim.org). Прави впечатление, че през 2005 г. равнището на трансферите спрямо 1000 души от населението в Западните Балкани (в Албания и Босна и Херцеговина, напр.) е около 2 пъти по-високо в сравнение с новите страни-членки – България и Румъния (вж. Приложение, фиг. 1).

ориентират Индия, Доминиканската република, Мексико, Филипините и пр.¹⁰
– все страни генериращи миграция.

1.4. Политики за интеграция и натурализация

Броят на страните, провеждащи политики за интегриране на имигрантите нараства от 52 през 1996 г. на 75 през 2005 г. При това такива политики се провеждат както от развитите (37 държави), така и от някои развиващи се страни (38 държави). Политиките на интеграция целят мултикултурност и толерантност, борба с дискриминацията и др.¹¹

Сериозен проблем, все пак, е различната ситуация, в която се намират местните хора и различните «категории» чужденци – от гледна точка на квалификация и достъп до пазара на труда. По данни на ЕК¹², през 2005 г. равнището на заетост сред имигрантската общност от старите страни-членки (ЕС-15) е с около 15 до 20% по-високо в сравнение със заетостта на имигрантите от т. нар. трети държави. Ето защо в много, ако не и в повечето страни членки, се предлагат езикови курсове, програми за учене през целия живот и други, ориентирани към повишаване възможностите за адаптиране и интеграция. Специално внимание се отделя на жените имигранти, срещащи по-големи ограничения при интеграцията си в новата и непозната за тях среда.

Придобиването на гражданство на съответната страна се възприема като успешна стъпка на интеграция. Обикновено страните, „създадени от имигранти“, поддържат сравнително бързи процедури за натурализация. Но в много държави натурализацията изобщо не се възприема като автоматичен акт. В някои европейски държави тези процедури са по-леки – поне за определена категория имигрантски общности – Германия, Люксембург, Испания, но в други напротив – процедурите стават по-консервативни – Австрия, Дания, прибалтийските републики и пр.

1.5. Международно-правни инструменти

ООН и МОТ са активни при разработването на международно-правните инструменти, рамкиращи ММ. Както е известно, това са три групи конвенции и протоколи за: трудовите мигранти и техните права; противодействие срещу неправомерната миграция и трафика на хора; установяване на определението „бежанец“ и законовата защита на бежанците (вж. Приложение, табл. 2).

¹⁰ UN Department of Economic and Social Affairs/Population Division, International Migration Report 2006: A Global Assessment, p. 7-8.

¹¹ Пак там, с. 10-11.

¹² Egbert Holthuis, Directorate – General Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, “Migration and employment in the context of Lisbon”, Ministry of Labour and Social Policy, European Commission, Social Policy Week, 27 May 2008, Sofia.

Всичко това показва, че въпросите на тази миграция заемат не от вчера важно място в международно-правния дневен ред.

2. Глобалният подход към миграцията

В Доклада от 2002 г. – „*Strengthening of the UN: an Agenda for Further Change*” – тогавашният генерален секретар на ООН Кофи Анан характеризира международната миграция като една от областите, за която трябва да се задълбочат познанията ни и където трябва да се действа активно.¹³

На своята 59-та сесия Генералната асамблея инициира провеждането на диалога на високо ниво по въпросите на международната миграция и развитието (High level dialogue on international migration and development). Сред инициативите с оглед подготовката на Диалога се откроява създаването на Глобалната комисия по въпросите на международната миграция (Global commission on international migration – GCIM).¹⁴ Тя се формира с подкрепата на няколко държави с цел да подготви препоръки до основните заинтересувани страни по въпроси за това как да бъдат укрепени политиките за управление на международната миграция на национално, регионално и глобално ниво. GCIM представя своите препоръки през октомври 2005 г.¹⁵

В своя доклад „*Миграцията в един взаимоотноо свързан свят: Нови насоки за действие*” комисията подчертава, че международната общност не съумява да използва потенциала на миграцията, както и да се възползва от многото предизвикателства и възможности, които самата международна миграция предоставя. В него се подчертава необходимостта от по-добра съгласуваност, сътрудничество и капацитет за по-адекватно управление на тези процеси. Докладът предлага задълбочен анализ от ключови въпроси на международната миграция и представя шест *Принципа за действие и тридесет и три свързани с тях препоръки*, които да насочат политиката по отношение на международната миграция на национално, регионално и глобално ниво.

Не случайно заключителният документ от срещата на върха проведена през 2005 г. по време на 60-та сесия на Генералната асамблея откроява важната връзка, съществуваща между международната миграция и развитието и призовава правителствата да се изправят пред предизвикателствата и

¹³ Strengthening of the UN: an Agenda for Further Change (A/57/387 and Corr.1) available at: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/583/26/PDF/N0258326.pdf/OpenElement>

¹⁴ Комисията е създадена през 2003 г. В нея влизат 19 влиятелни и независими личности в зависимост от признатия си опит в областта на миграцията и свързаните с нея проблеми. Съ-председатели са Ян О. Карлсон, бивш министър на Миграцията и развитието на Швеция и д-р Мамфела Рамфеле, бивш управляващ директор на Световната банка за Южна Африка. Основната група страни се води от Швейцария, Швеция, Бразилия, Мароко и Филипините.

¹⁵ Global Commission on International Migration (GCIM), Migration in an Interconnected World: New Directions for Action. Report of the Global Commission on International Migration, 5 October 2005, available at <http://www.unhcr.org/refworld/docid/435f81814.html>

възможностите, които тази миграция, в крайна сметка, създава за изпращащите и приемащите държави и за транзитиращите страни.¹⁶

Карте 1

Принципи за действие, предложени в доклада на Глобалната комисия по международна миграция

I. Миграцията като избор. Миграцията и глобалната икономика

Хората би трябвало да могат да емигрират по свой избор, а не толкова по необходимост; по един безопасен и оторизиран начин и защото техните умения се оценяват и са необходими.

II. Засилване на икономическото и социалното въздействие

Ролята на мигрантите за икономически растеж, развитие и намаляване на бедността би трябвало да бъде призната и засилена, миграцията трябва да стане неразделна част от глобалните стратегии за развитие.

III. Третиране на неправомерната миграция

Държавите, упражнявайки суверенното си право да решават, кой може да влиза на тяхна територия, би трябвало да си сътрудничат в усилията да противодействат на неправомерната миграция, при пълно зачитане правата на мигрантите и бежанците и приемайки обратно завръщащите се в страните на произход.

IV. Засилване на социалната кохезия чрез интеграция

Дългосрочните и оторизирани мигранти би трябвало ефективно да се интегрират в обществата, където пребивават, за да се възприеме социалното многообразие и ускори социалната кохезия, мигрантите трябва да бъдат информирани за техните права и да спазват законовите си задължения.

V. Защита правата на мигрантите

Рамката регламентираща човешките права имаща отношение към ММ би трябвало да се прилага по-ефективно, за да се подобри достъпа на мигрантите до социална защита и трудови права.

VI. Укрепване на управлението: Съгласуваност, капацитет и сътрудничество

Миграционните политики би трябвало да се укрепят чрез подобряване на съгласуваността и капацитета за тяхното провеждане на национално ниво, чрез по-тясно сътрудничество на регионално ниво, и чрез по-ефективен диалог и консултации между правителствата и между международните организации.

Източник: Global Commission on International Migration (GCIM), Migration in an Interconnected World: New Directions for Action. Report of the Global Commission on International Migration, 5 October 2005, available at <http://www.unhcr.org/refworld/docid/435f81814.html>

¹⁶ UN Department of Economic and Social Affairs/Population Division, International Migration Report 2006: A Global Assessment, p. 15.

През септември 2007 г. Центърът за развитие към ОИСР представи доклада *“Да се спечели от миграцията: към нова система за мобилност”*.¹⁷ Той е резултат от проект подкрепен както от ОИСР, така и от Европейската комисия. Водеща е амбициозната цел „да се осветлят начините, с помощта на които правителствата да направят така, че възникващата глобална система на мобилност да заработи по-добре в полза, както на приемащите, така и на изпращащите страни, а също и на самите мигранти”.¹⁸ Докладът съдържа множество препоръки към европейската имиграционна политика, както и към основните развиващи се страни – партньори на Европа. Най-общо те се насочват към¹⁹:

- политики по отношение на Европейския пазар на труда;
- политики за социално интегриране на имигрантите в Европа;
- развитие на сътрудничество със страните на произход;
- инициативи за мобилизиране и насърчаване на диаспорите.

Петата част на доклада е посветена на взаимозависимостта *„миграция – развитие”* (Гл. 5 *„Миграция и развитие: Партньорство за управление на мобилността”*)

Миграцията би допринесла за развитието на страните на произход, ако се управлява по-добре не само от приемащите, но и от т. нар. изпращащи страни. В тази част специално внимание се обръща на следното:

- Европейските страни трябва да съгласуват миграционните си политики с политиките си в подкрепа на развитието, все с оглед на намирането на ползи за „изпращащите” държави.
- Развиващите страни се окуражават да интегрират миграционни и „трансферни”²⁰ измерения в националните си стратегии за развитие и по-специално в тези за намаляване на бедността. Препоръките към страните от Европейския съюз са да търсят нови форми на сътрудничество за развитие, които да подпомогнат изграждането на капацитет за управление на миграцията в „изпращащите” страни.
- Формулирани са препоръки за институционални промени както на ниво Европейска комисия, така и в страните-членки.

¹⁷ Dayton-Johnson, J., Louka T. Katseli, G. Maniatis, R. Münz, D. Papademetriou. Gaining from Migration Towards a New Mobility System. OECD Publishing, http://www.migrationpolicy.org/pubs/Gaining_from_Migration.pdf

¹⁸ Пак там, с. 9.

¹⁹ Пак там, с. 11-12.

²⁰ „Трансферни измерения” в смисъл на политики по отношение трансферите на емигрантските общности.

- В контекста на *Европейския консенсус за развитие* се препоръчва подобряване съгласуваността между политиките по отношение на миграцията, търговията (в т. ч. с услуги), сигурността и развитието.²¹

Така или иначе глобалният подход включва главно въпроси, имащи отношение към:

- законната миграция и мобилността;
- неправомерната имиграция;
- взаимозависимостта „миграция и развитие”.

3. Миграцията в Европа

3.1. Актуално състояние

В страните от ЕС-27 т.нар. „родени в чужбина” възлизат на около 8.3% от населението, т.е. около 40 млн. души. Според някои оценки 74% от това население са хора с ниска или средна квалификация; а останалите 26% са делът на висококвалифицираните.²²

ЕС-15 например привлича едва ¼ от висококвалифицираните имигранти в света. САЩ е лидер и в това отношение – страната е атрактивна за 2/3 от тази категория мигранти. Повече от половината от това население в Европа (в случая ЕС-15) е с произход от страна също от ЕС-15. А над ¼ от другата половина са хора, идващи от останалата част на Европа или Северна Африка.

Очевидно миграцията в стария континент е твърде разнородна. На лице е, първо, разделението „север-юг” в рамките на континента. Повече от половината от населението „родено в чужбина” във високо развитите държави като – Франция, Великобритания, Ирландия, Белгия, Холандия, Финландия, Швеция, Дания и Люксембург е от друга страна от старите държави членки или от страна, влизаща в състава на ОИСР (вж. Приложение, табл. 4). Ситуацията в Германия и Южна Европа е различна. Тук повече от половината от това население идва от Източна Европа или от развиващите се държави.

По информация на *International migration outlook* за 2007 г.²³ имиграцията нараства драматично в страни като Испания, Италия и Великобритания, а намалява в Германия, Франция и Португалия. Все в този контекст може да се посочи, че в рамките на последното десетилетие миграцията към Европа от държави като Украйна, Русия (след разпадането на бившия СССР тези две

²¹ Dayton-Johnson, J., Louka T. Katseli, G. Maniatis, R. Münz, D. Papademetriou. Gaining from Migration Towards a New Mobility System. OECD Publishing, p. 13-14.

²² Пак там, с. 27

²³ http://www.oecd.org/document/25/0,3343,en_2649_33729_38797017_1_1_1_1,00.html

страни са и водещи дестинации на миграция), Китай и Латинска Америка значително нараства. Така или иначе, през 2000 г. главни страни на произход на европейската миграция (ЕС-15) са Мароко, Еквадор, Полша, България, Турция, Румъния; а през 2005 г. – Полша, Румъния, Мароко, България.²⁴ Последната, подобно на други държави от региона, е „видима“ страна на произход – в смисъл, че не попада в графата „други“; както беше при анализите, отразяващи ситуацията преди 2000 г. (вж. Приложение, табл. 5, в която се представя отрицателната нетна миграция от избрани балкански страни и от България за периода 2000-2007 г.).

Положението е твърде различно в т. нар. стари страни-членки (ЕС-15) и държавите, присъединили се при последното пето разширяване на съюза. В „стара“ Европа делът на „родените в чужбина“ („foreign born“) варира между 5 и малко над 10%. С изключение на Прибалтика и донякъде на Словения, делът на това население в Централна и Източна Европа е значително по-малък (вж. Приложение, табл. 4). Ето защо, едва ли може да се очаква търсенето на консистентност *между управлението на международната миграция и политиките за развитие* в новоприетите държави да следва стриктно моделите, които се залагат в страните от ЕС-15.

3.2. Миграционна политика на Европейския съюз

Съвременната миграционна политика на ЕС е резултат на многогодишна еволюция.

Първият етап е маркиран със споразуменията от Шенген (1985 г.) и Дъблин (1990 г.), премахващи вътрешните граници в рамките на съюза, засилващи контрола по външните граници, поставящи началото на обща политика за предоставяне на убежище.

Вторият – политиките за имиграция и убежище се включват в т. нар. трети стълб (1997 г.), а съгласно договора от Амстердам – т.нар. *acquis* Шенген, се включат в първия стълб (1999-2004 г.г.). В съответствие с това европейският съвет от октомври 2004 г. взема решение за създаването на Европейската агенция за контрол на границите (Frontex) със седалище във Варшава.²⁵

На 4 ноември 2004 г. 25-те страни-членки приемат програмата от Хага, както и „пътна карта“ с дейности за периода 2005-2010 г. Самият глобален подход към миграцията се утвърждава на Европейските съвети през 2005 и 2006 г. А на 14-15 октомври 2008 г. съветът приема и предложения от Франция *Пакт за миграция и предоставяне на убежище*.

²⁴ Dayton-Johnson, J., Louka T. Katseli, G. Maniatis, R. Münz, D. Papademetriou. Gaining from Migration Towards a New Mobility System. OECD Publishing, p. 27.

²⁵ <http://www.frontex.europa.eu/>

Големият въпрос, както коментират редица анализатори²⁶, всъщност наистина е: „Дали въобще е възможна обща европейска миграционна политика?“

В табл. 1 кратко са представени онези области, където се очертава консенсус; както и областите, в които общи позиции, поне за сега, са трудно достижими.

Очевидно голяма част от страните-членки възприемат по принцип идеите за динамизиране на легалната миграция и мобилност и съдържане, контрол, в т.ч. и криминализиране на деянията, свързани с неправомерна миграция и трафик. Очертават се ясни предпочитания към трудова миграция и изключително внимателно отношение към политиките за предоставяне на убежище и семейната миграция (обединяването на семейства). Освен това, чрез различни механизми – квоти, точкови системи, привличане на студентите, отделните приемащи страни се стараят да селектират притока на трудови имигранти, разбира се, в зависимост от ситуацията и сегментите на техните пазари на труда. И накрая, но далеч не на последно място, консенсус се очертава по отношение необходимостта от активен диалог и сътрудничество с основните страни на произход и на транзит, в т. ч. и от гледна точка на съгласуваност при управлението на международната миграция и на политиките за развитие.

Таблица 1

Обща европейска миграционна политика

Общи позиции	Ограничения пред обединяване на позициите
• Заместване на неправомерната миграция с легална; • Предпочитания за трудова миграция; по-стриктни ограничения пред търсещите убежище и семейната миграция; • Подбор на мигрантите – въвеждане на европейска „синя карта“, предполагаща механизми, като: 1. Политика на квоти 2. Точкова система 3. Привличане на студентите • Преговори със страните на произход и на транзит.	• Франция – Законът от 2007 за т.нар. селективна миграция; • Испания и Италия – системни регуларизации; • Предложението на Франция (подкрепено от Испания) за Европейски пакт, включващ: 1. Отказ от колективни регуларизации; 2. Съвместно репатриране на неоторизирани мигранти; 3. Създаване на европейска система за гранична охрана; 4. Обща политика на предоставяне на убежище.

Източник: RAMSES, 2009, p. 287-292.

Същевременно твърде малко са допирните точки между политиките, водени от страни като Франция – с нейния нов закон за селективна миграция от 2007 г., предвиждащ провеждането на езиков тест и на тест по интеграция, в сравнение

²⁶ Вж. например ежегодния доклад на Френския институт за международни отношения (IFRI), RAMSES, 2009, p. 287-292.

с периодичните „регуларизации“, практикувани в средиземноморските държави – не само в Испания и Италия²⁷, но и в Гърция.

На този фон, въпреки солидарността на Испания с френското предложение за *Европейски пакт за миграция и предоставяне на убежище*²⁸, включващ – наред с другото – създаването на европейска система за гранична охрана, отказ от колективни регуларизации и т.н., динамиката и разнородността на миграционната ситуация и политики в отделните страни-членки трудно биха позволили скорошното „операционализиране“ на пакта.

3.3. Инициативи на Европейския съюз в контекста на глобалния подход към международната миграция, насочени към „законна миграция“ и мобилност

В отговор на представената накратко миграционна ситуация и опит, Европа – както се посочва в съобщението на комисията от 8 октомври 2008 г., предприема следните по-важни инициативи²⁹, на първо място, по отношение на „законната миграция и мобилността“, а именно:

- Изграждане на информационен портал по въпросите на миграцията – който да позволи запознаването на потенциалните мигранти с правилата и процедурите за законен достъп до пазара на труда на страните-членки; с последствията при неправомерна имиграция. Предвижда се по-системно използване на информационни канали (информационни кампании) за осведомяване на имигрантите за условията за приемане, права и задължения, в т. ч. чрез сътрудничество със социалните партньори.
- Пилотни партньорства за мобилност – първите две такива партньорства са сключени с Кабо Верде (южен миграционен път) и Молдова (източен миграционен път) на 5 юни 2007 г. Те установяват *рамка* за управление на миграцията във формат „ЕС – трети страни“. Необходимо е оценяването на първото поколение партньорства за мобилност с оглед разширяването на тяхното използване (вкл. със страни като Сенегал и Грузия, с които се водят предварителни разговори по тези въпроси).
- „Циркулярна миграция“

²⁷ През 2008 г. в Италия се въвежда „таван“ за прием на имигранти от 250 хил. души. Само през първото тримесечие на годината обаче търсещите реализация на Апенините достигат 680 хил. души.

²⁸ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/bg/08/st13/st13440.bg08.pdf>

²⁹ Съобщение на комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите „Укрепване на глобалния подход към миграцията: засилване на координирането, последователността и взаимодействието“, Брюксел, 8.10.2008, COM (2008) 611 окончателен http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_PDF_COM_2008_0611_F_BG_COMMUNICATION.pdf

Нужно е постигане на равновесие между „търсене” и „предлагане” на работна ръка чрез сътрудничество между агенции за набиране на персонал и ключови институции. В този смисъл се цели насърчаване на циркулярната миграция, като са необходими гаранции, че тя съответства на търсенето на пазара на труда в приемащите страни и не води до „изтичане на мозъци” в изпращащите държави. За целта се предлага създаването на т.нар. двойни постове и се търси по-активно сътрудничество между посочените социални партньори, агенции за набиране на персонал, ключови институции в страните-членки на ЕС и в т.нар. трети страни.

- Чрез инициативи като:

- визова информационна система;
- система за регистрация на пътници;
- визов кодекс на Общността (Предложение за регламент на европейския парламент и на Съвета за установяване на визов кодекс на общността – COM (2006) 403);
- пакет от визи за научни работници и др.,

се прави опит за облекчаване достъпа на законно пребиваващите до пазара на труда на ЕС, в т. ч. и от гледна точка прехвърлянето на социални права. В унисон с тези инициативи е и идеята за създаване на центрове за подаване на заявления за визи.

3.4. Борба срещу неправомерната имиграция

С включването на политиките за имиграция и убежище в първия стълб (2004 г.) комисията създава Европейска агенция за управление на границите – Frontex. Тя е със седалище във Варшава и функционира от 1 май 2005 г. Първоначално екипът ѝ е от около 30 души, а бюджетът – от около 16 млн. евро, за първите две години от нейната работа. Функциите ѝ са да координира дейностите по контрола на границите и репатрирането, провеждани до нейното създаване на основата на двустранни споразумения. От април 2007 г. агенцията е натоварена с организирането на мобилни екипи, които са в състояние да реагират при масиран приток на бежанци.³⁰

В контекста на споразуменията за реадмисия³¹ и международни инструменти като плана за действие от Уагадугу³² от ноември 2006 г., който сега е част от

³⁰ Lhomel E., Immigration et élargissement de l'Union européenne – Une harmonisation des politiques à plusieurs vitesses, Le Courrier des Pays de l'Est, №1060, 2007.

³¹ Към края на 2008 г. такива са сключени с 11 трети страни. Приключили са преговорите с още една държава и е предоставен мандат за преговори с други 4 държави.

партньорството ЕС-Африка, Европейската комисия предлага използването на нови технологии (електронна картография) и методи за проследяване на миграционните пътища. Подкрепя и съдействие за изграждане на капацитет в ключови трети страни за управление на миграцията, в т. ч. и чрез прилагане на стратегии за интегрирано управление на границите, съвместни операции и сътрудничество за изграждане на инфраструктура за наблюдение на границите в рамките на EUROSUR (Европейска система за наблюдение на границите).

Не на последно място, ЕК обръща внимание на необходимостта от подкрепа за организациите, работещи с потенциалните емигранти, насърчаващи ги да търсят реализация в т. нар. страни на произход.

Акцент представляват предложенията насочени към по-сериозното застъпване на политиката на реадмисия в рамките на Глобалния подход и неговите приоритети – в т.ч. спазването на задълженията за реадмисия на лица, незаконно пребиваващи в ЕС, чрез задължението за признаване на документите, улесняващи завръщането на хора, които не са имали такива и пр.

Специално внимание ЕК отделя на необходимостта от засилване на борбата срещу трафика на хора на ниво международни организации – ООН; на ниво диалог с Африканския съюз; Икономическата общност на западно-африканските държави; Южно-африканската общност за развитие; Асоциацията на страните от Юго-източна Азия; срещите Азия-Европа. Във връзка с това се смята за уместно приоритетното изпълнение на плана от Уагадугу.³³

Тези политики имат хуманитарен и чисто човешки аспект. Според оценки на Центъра за миграционна политика всяка година поне 2000 души загиват при опита си да преминат от Африка до Европа през Средиземно море, а по информация на консулските служби на Мексико – при преминаване американско-мексиканската граница такава участ достига 400 мексиканци.³⁴

3.5. Миграция и развитие

Съществуват сериозни инициативи в сферата на миграцията и развитието.³⁵ Те се намират на различен етап на реализация. Някои от тях са приключили наскоро, а други стартират.

³² http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/docs/OUAGADOUGOU.pdf

³³ Пак там.

³⁴ Global Commission on International Migration (GCIM), Migration in an Interconnected World: New Directions for Action. Report of the Global Commission on International Migration, 5 October 2005, p. 34. (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/435f81814.html>)

³⁵ Съобщение на комисията да Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и до комитета на регионите „Укрепване на глобалния подход към миграцията: засилване на координирането, последователността и взаимодействието”, Брюксел, 8.10.2008, COM (2008) 611 окончателен; Sriskandarajah,

Тези мерки са насочени най-общо към:

1. Парични преводи на имигрантите.
2. Инициативи насочени към диаспорите.
3. Циркулярна миграция – ограничаване „изтичането на мозъци” и етичен подбор на персонал.

Смята се, че *Европейският консенсус за развитие* („Европейски консенсус”, 2006/C46/01) трябва да се прилага с оглед справянето с причините за миграция (т.нар. „push factors”), като специално внимание се отделя на управлението, заетостта и демографското развитие. Предложенията са миграционната политика да бъде включена по един системен начин в политиките за здравеопазване, образование и човешки капитал, както и, не на последно място, в самите стратегии за социално-икономическо развитие на партньорските държави.

Общата рамка за този подход е зададена чрез създаденото през 2007 г. партньорство – ЕС-Африка.

Съществуващите сътрудничество и партньорства за мобилност със страни от Африка и Източна Европа (като посочените пилотни партньорства за мобилност на ЕС с Кабо Верде и Молдова) са сред важните инструменти за напредък в тази област.

Устойчивостта на ангажиментите, съсредоточени върху заетостта и човешкия капитал, зависи в много голяма степен от мерките в подкрепа на преките чуждестранни инвестиции и търговията.

- Парични преводи на имигрантите

Както е известно, емигрантските трансфери към развиващите се държави доближават равнището на преките чуждестранни инвестиции и значително надхвърлят размера на официалната помощ за развитие.

Нещо повече, според някои оценки, тяхната динамика за периода 1995-2004 г. например е неколкостранно по-висока от динамиката на помощта за развитие (вж. табл. 2).

Във връзка с това се предвижда подобряване на статистическата информация за паричните преводи от ЕС към трети страни и подкрепа за развитието на финансовия сектор, в т. ч. и регламентиране на сделките, при които единият от доставчиците на платежната услуга е в страна извън ЕИП (Съгласно директивата за платежните услуги). Специално внимание се отделя на

D. Migration and Development. A paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the GCIM, 2005.

създаването на Институт за парични преводи съвместно с Африканския съюз и Световната банка, както и на необходимостта от напредък в района на Западните Балкани.

Таблица 2

Избрани финансови потоци към развиващите се страни

	1995 (млрд. дол.)	2004 (млрд. дол.)	% промяна
Преки чуждестранни инвестиции	105	165	57,1
Официална помощ за развитие	59	69*	16,9
Трансфери	51	126	147,1

* 2003

Източник: Ratha, D. Workers' Remittances: An Important and Stable Source of Development Finance. Visa IGSC Conference, Singapore, 19 May 2005 – Цитирано по „Second EU survey on workers' remittances from the EU to third countries”, EC DGEFA, Brussels, 02 October 2006, ECFIND4 (2006) REP/-EN, p. 5.

Изтъква се потребността от създаването на благоприятна среда за производствено инвестиране на емигрантските трансфери в страните на произход.

- Диаспора

Търсят се възможности за използване потенциала на диаспорите за развитието на страните на произход, вкл. чрез улесняване на търговията, инвестициите и създаването на транснационални мрежи. Последното „диаспора – общност в страните на произход” преминава през подкрепа на партньорските държави за контакт с техните диаспори, подкрепа за самите тях да участват в дейности в страната на произход, в т. ч. чрез насърчаване получаването на достъп на представители на диаспорите до възможности за бизнес, като кредитиране създаването най-вече на малки и средни предприятия и т.н.

За правителствата съществуват различни начини да се отиде отвъд простото поддържане на контакт с диаспората и този контакт да се превърне във фактор за развитие.³⁶ Сред страните оценявани като създали успешни политики в тази насока са Китай и Индия, развили бизнес ориентирани модели за включване на диаспорите в развитието. Същевременно тези две страни предлагат интересен контраст по отношение ефективността на правителствените програми за привличане на диаспорите. И двете страни предлагат специални инвестиционни възможности за своите сънародници нерезиденти, но на практика, ангажиментите и инвестициите на диаспората в Китай са значително по-сериозни в сравнение с Индия. Както е известно, китайската диаспора е

³⁶ Съществуват например интернет базирани емигрантски мрежи на квалифицирани професионалисти и студенти, подпомагащи трансфера на знания и умения. В Индия съществуват бизнес мрежи на предприемачи в страната и извън нея – САЩ и другаде. Подобни мрежи се поддържат от арменски емигранти от IT сектора, афганистански инженери, ливански бизнесмени и т.н.

между 30 и 40 млн. души, разпръснати в над 130 „приемащи“ страни. Според ОИСР през 2004 г. диаспората осигурява около 45% от преките чуждестранни инвестиции в страната.³⁷

- „Изтичане на мозъци”

Констатира се отсъствието на адекватна и задълбочена секторна информация за този феномен – актуално състояние, бъдещо развитие, ефекти. Подчертава се, че е необходима подкрепа за прилагането на политики за „съхранения на умения в полза на развитието”, чрез обучение, създаване на условия за задържане на кадрите, етичен подбор и условия за завръщане. Специално внимание се отделя на това как най-добре може да се направи етичен подбор особено в сферата на здравеопазването – чрез „зелена книга” за работната сила в европейското здравеопазване.

И това съвсем не е случайно. По данни на GCIM емиграцията на медицински персонал засяга изключително сериозно здравеопазването (особено на Юг от Сахара). След 2000 г. само във Великобритания са регистрирани 16 хил. медицински сестри от Африка. Едва 50 от завършилите след обявяването на независимост на Замбия 600 лекари практикуват в страната. Оценява се, че в момента само в Манчестър има повече практикуващи лекари от Малави, отколкото в самата страна.³⁸ И това далеч не са единствените примери.

3.6. Географска целесъобразност на глобалния подход

- Южни миграционни пътища (Африка)

Първоначално в Европа развитието на глобалния подход се съсредоточава върху Африка и по-специално – страните на Юг от Сахара.

Проведени са редица министерски конференции по въпросите на миграцията и развитието, като тази в Рабат (10-11 юли 2006). Там се поставя началото на регионален процес. Приема се рамка за всеобхватни действия – политическа декларация и план за действие, утвърждаващи водещото място на проблемите на миграцията в отношенията „Европа – Африка”.

С приетата на конференцията политическа декларация партньорските държави се ангажират да си сътрудничат въз основа на принципа на споделената отговорност между основните „стейкхолдъри” – страните на произход, транзит и крайна дестинация – за управление на все по-интензивните и обхватни миграционни процеси.

³⁷ Global Commission on International Migration (GCIM), Migration in an Interconnected World: New Directions for Action. Report of the Global Commission on International Migration, 5 October 2005, p. 30. (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/435f81814.html>)

³⁸ Пак там, с. 24.

Планът за действие включва:

1. подпомагане развитието и конкретни мерки за намаляване на бедността; подобряване на икономическото сътрудничество и превенция срещу регионални конфликти;
2. управление на законната миграция;
3. противодействие на неправомерната миграция;
4. укрепване на полицейското и съдебното сътрудничество.

Конференцията в Рабат е последвана от среща преглед на изпълнението на Плана за действие, проведена на 21 юни 2007 г. в испанската столица. Направеният преглед обхваща:

1. проекти и програми, насочени към премахване първопричините на миграцията;
2. програми за сътрудничество в областта на законната миграция;
3. мерки за противодействие на неправомерната миграция.

На 25 ноември 2008 г. в Париж се провежда Втора Евро-Африканска конференция по въпросите на миграцията и развитието – във формата на конференцията от Рабат. Въз основа на Плана за действие от Рабат на тази втора конференция се приема *Програма за сътрудничество за 2009-2011 г.*

Общият подход „Европейски съюз – Африка“ стартира на министерската конференция, проведена на 22-23 ноември 2006 г. в Триполи, а на срещата на върха *ЕС – Африка* в Лисабон през декември 2007 г. т. нар. *общ подход* придобива съвсем конкретни очертания – чрез приемането на *партньорството ЕС – Африка* в сферата на миграцията, мобилността и заетостта. Тези въпроси се разглеждат и на първата министерска среща по въпросите на миграцията на Евромед (Албуфейра – ноември 2007 г.).

На двустранно равнище се практикуват т.нар. миграционни мисии на ЕС (съгласно чл. 8, чл. 13 – от Споразумението в Котону³⁹).

Пример за ползотворни двустранни контакти е платформата за сътрудничество с Етиопия, пилотното партньорство за мобилност с Кабо Верде, последвано от предварителни разговори със Сенегал и пр.

За предвижването на многобройните договорени инициативи и дейности се търси разширяване на сътрудничеството между самите африкански държави – и особено на тези от Магреб и на западноафриканските държави.

³⁹ http://ec.europa.eu/development/geographical/cotonouintro_en.cfm#overview

Търси се също *цялостен и балансиран контекст* за решаване на чувствителни въпроси, като закрила на бежанците, облекчаване на визовия режим и реадмисията и др.

- Изток, Югоизток

Пилотното партньорство за мобилност с Молдова и стартирането на Черноморската платформа за сътрудничество са резултат от прилагането на глобалния подход на Изток, Югоизток.

Разбира се, тук се използват резултати от предишни инициативи, а именно: Европейската политика за съседство, предприсъединителната стратегия и процеса на разширяване и т.н., както и от регионални консултативни процеси, каквито са процесите от Будапеща и Soderköping.

Първите цели на сътрудничеството в региона засягат въпросите на сигурността (граничен контрол, противодействие на неправомерната миграция и пр.). Отскоро се обособява измерението „миграция и развитие” – управление на трудовата миграция, парични преводи за насърчаване на развитието.

Очевидно България има място в европейските инициативи насочени на Изток, Югоизток както с предстоящи ангажменти в сферата на развитието, така и най-вече в търсене на съгласуваност между залаганите политики и подкрепа за развитието и управлението на миграционните процеси в региона.

- Други региони

Инициативите са насочени към търсене на възможности за използване на многостранното сътрудничество между ЕС и Азия (АСЕМ) за разширяване диалога по въпросите на миграцията (в т. ч. неправомерната миграция) със страни като Китай, Индия, Виетнам, Шри Ланка, Филипините.

Аналогично по отношение на Латинска Америка и Карибите се смята, че е необходимо активизиране прилагането на Декларацията от Лима (ЕС – Латинска Америка – май 2008 г.) по въпросите на миграцията.

4. Укрепване на глобалния подход към миграцията: засилване на координирането, последователността и взаимодействието

С оглед укрепването на глобалния подход се предлага по-тясно сътрудничество между ЕС и органите на национално, регионално, местно ниво, както и с трети държави – за използването на доказалите полезността си инструменти, като:

1. миграционни мисии;

2. миграционни профили;
3. платформи за сътрудничество;
4. партньорства за мобилност;
5. програми за „циркулярна” миграция.

Търси се също и по-сериозно присъствие на ЕС при насърчаване на глобалния подход във формат – ООН и нейните специализирани агенции; Г-8; ОИСР; ОССЕ; Съвета на Европа; МОМ; СБ и т.н.

4.1. Финансиране на глобалния подход

Това става чрез финансовите инструменти на ЕС, и по специално:

- Програма Aeneas (сега – Тематична програма за сътрудничество с трети страни по въпросите на миграцията и убежището, както и Програмата за солидарност и управление на миграционните потоци).
- Географски инструменти – Meda и Tacis, заменени с Европейския инструмент за съседство и партньорство.
- Географски инструменти за държавите на Юг от Сахара, Карибския регион и региона на Тихия океан.
- Инструментът за сътрудничество и развитие за Азия и Латинска Америка.
- Европейският фонд за развитие.

На този фон се проучват възможности за съчетаване на различни ресурси за по-ефективно финансиране на Глобалния подход на ЕС по въпросите на международната миграция.

4.2. Европейски пакт за имиграция и убежище

На 15-16 октомври 2008 г. Европейският съвет приема Пакт за миграция и убежище.⁴⁰ Той съдържа 5 основни ангажимента:

1. по отношение на законната миграция и на интеграцията на новонастанилите се;

⁴⁰ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/bg/08/st13/st13440.bg08.pdf>

2. противодействие на неправомерната миграция, в т. ч. чрез осигуряване на ефективно завръщане на незаконно пребиваващите в страните на произход;
3. подобряване ефективността на граничния контрол;
4. изграждане Европа на убежището (Съгласно програмата от Хага, както и в съответствие с общите насоки на следващата програма – 2010-2012, а именно – *Единна процедура за убежище, с общи гаранции; единен статут за бежанец и единен статут за лице, ползващо се от субсидирана закрила*);
5. установяване на глобално партньорство със страните на произход и транзит в подкрепа взаимодействието между миграция и развитие.

За операционализирането на пакта все пак е необходимо време. Очаква се много от конкретните мерки заложи в него да се осъществяват в рамките на програмата, която ще е продължение на изтичащата програма от Хага.

4.3. Миграция и интеграция в България

През юни 2008 г. страната приема два “рамкови” документа относно миграцията и интегрирането на новонастанилите се в страната:

- национална стратегия по миграция и интеграция на Р България за периода 2008-2015 г.⁴¹;
- план за изпълнение на стратегията за 2008 г.

Както е известно те се ориентират към:

- привличане на български граждани, както и на чуждестранни граждани от български произход за трайно установяване или заселване в страната;
- политика за прием на граждани от трети държави – в зависимост от потребностите на пазара на труда.

По отношение на първата от тези две стратегически цели, документите – стратегията, не отиват по-далеч от иницирането на информационни кампании сред старата (историческата) и новата диаспора, а във връзка с втората цел – прием на граждани от трети страни, се заявяват намерения за политики на прием и интеграция на такива лица.

В рамките на план 2008 г. се предвиждат дейности от рода на трудови борси сред българската диаспора в Южна Европа и Германия, сред студентите и пр.

⁴¹ www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=665

Подготвя се също въвеждането на “зелена карта”, позволяваща трайното установяване в страната на лица от български произход, както и на “синя карта”, която да улесни настаняването на граждани от т. нар. трети страни.

Наред с другото се акцентира на сключване на двустранни спогодби за заетост, заедно с такива за социална сигурност и др. Във връзка с това се водят предварителни консултации със страни като Армения, Молдова, Македония и др.

В чисто институционален план се инициира:

- преобразуването на Междуправителствената група, ангажирана с тези въпроси, в Национален съвет по въпросите на миграцията;
- създаване на Съвет по трудова миграция към Министъра на труда и социалната политика.

България вече участва в програмата “*Солидарност и управление на миграционните потоци*” за изпълнение целите на Европейския фонд за интеграция на граждани от трети страни.⁴²

Може би сега е моментът точно с посочените страни – цели за българската политика за развитие, да се идентифицират конкретни възможности за подкрепа на проекти за солидарно развитие в сферите на здравеопазването, образованието, професионалното обучение и заетостта.

4.4. Мерки за противодействие на неправомерната миграция и трафика на хора в България

Що се отнася до противодействието на неправомерната миграция, по информация на Министерството на външните работи. България ратифицира Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност и допълващите я протоколи – Протокол за предотвратяване, противодействие и наказване трафика на хора и особено на жени и деца; Протокол срещу незаконния трафик на мигранти по суша, море и въздух (вж. Приложение, табл. 2).

⁴² Европейският фонд за интегриране на граждани на трети страни е един от четирите финансови инструмента на общата програма „Солидарност и управление на миграционните потоци“, с която се насърчава равното поделение на отговорностите между държавите-членки, възникнали от въвеждането на интегрирано управление на външните граници и от прилагането на общите политики в областта на убежището и имиграцията. Останалите три фонда са: Фондът за външните граници, Фондът за заваряване и Европейският фонд за бежанците (http://ec.europa.eu/bulgaria/press_corner/news/220109-fund_bg.htm). За повече информация вж. също http://ec.europa.eu/justice_home/funding/integration/funding_integration_en.htm

През 2002 г. е изменен и допълнен Наказателния кодекс, криминализиращ деянията, посочени в т. нар. *Съместни действия*, приети от Съвета на Европейския съюз през 1997 г.

През 2002-2005 г. са приети редица норматини актове, като Закон за борбата с незаконния трафик на хора (влязъл в сила май 2003 г.), както и правилници за дейността на създадените по закона комисии – Национална и местни; и Закона за чужденците в Р България (април 2003 г.), по който се предвижда създаването на национален регистър на чужденците, пребиваващи на територията на страната.

Приети са изменения и допълнения към някои от действащите вече закони – Закон за българските документи за самоличност; Закон за МВР (Създава се Дирекция “Миграция”), Закон за убежището и бежанците и т.н., с което страната хармонизира законодателството си по глава 24 “Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи”.

България участва активно в международен план за противодействието на неправомерната миграция и борбата срещу трафика с хора – и по специално в работата на службата на ОССЕ за демократични институции и човешки права; Съвета на Европа и МОМ – за превенция и подпомагане жертвите от трафика, както и в работата на редица специализирани агенции и структури в рамките на ООН и други организации като МОТ, Европол, Международния център за развитие на миграционната политика. Изключително важно отношение към тези въпроси има хармонизирането на визовата политика на България с негативния списък по Регламент №539/2001 на Съвета на ЕС, както и прилагането на спогодбите за реадмисия, каквито страната има с всяка една държава – членка на ЕС, както и с 9 други държави – главно от района на Западните Балкани и Южен Кавказ.

5. Управлението на миграцията и сътрудничеството за развитие в България

България хармонизира законодателството си с Европейския съюз по отношение на миграцията и миграционната политика (Глава 24 “Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи”). Успешно се реализират инициативи по програма “Солидарност и управление на миграционните потоци” с оглед достигане целите на Европейския фонд за интеграция на граждани от трети страни (вж. Каре 2).

Въпреки несъмненият напредък обаче не може да се отрече обстоятелството, че нетната миграция от страната продължава да е отрицателна величина, при това – една от високите в Югоизточна Европа (вж. Приложение, табл. 5). Това поражда най-малкото “дуализъм” на българската политика спрямо миграцията и интеграцията. От една страна, заявяват се намерения за създаване на условия за завръщане на българските икономически емигранти; а от друга – афишира се желание за провеждане на политика за трайно настаняване на българи по

произход, граждани на трети страни, както и за привличане на висококвалифицирани чуждестранни специалисти, а също и за стимулиране на т. нар. циркулярна миграция в определени сегменти на пазара на труда.

Каре 2

Акценти на Европейския фонд за интеграция в България

България акцентира върху четирите стратегически приоритета на фонда:

1. прилагане на „Общите основни принципи за политика на интеграция на имигрантите в Европейския съюз“;
2. разработване на индикатори и методологии за оценка с цел оценяване на напредъка, адаптиране на политиките и на мерките и улесняване на координацията на сравнителното обучение;
3. изграждане на политически капацитет, координация и изграждане на междукултурна компетентност в държавите-членки в рамките на различните нива и служби на управление;
4. обмен на опит, добри практики и информация относно интеграцията между държавите-членки.

Сред проектите, финансирани по годишните програми за 2007 г. и за 2008 г. в България, фигурират:

- курсове по езици и гражданска ориентация, както и обучения за придобиване на знания и умения;
- преглед на законодателството в областта на интеграцията;
- изграждане на капацитет на всички равнища на политиката и практиката в областта на интеграцията.

Източник: http://ec.europa.eu/bulgaria/press_corner/news/220109-fund_bg.htm

Не случайно, на проведената през май 2008 г. Национална крагла маса на тема: “Новата държавна политика към българите по света” се констатира, че “нормативната база не отговаря на изискванията” и “че дълго време тази политика е била разнопосочна”. Ето защо се търси систематизиране, изграждане на административен капацитет, съгласуване политиката към българите по света с миграционните политики и тези, имащи отношение към пазара на труда и пр.⁴³

Така или иначе, въпреки онези между 10 и 20 хил. души, които България губи всяка година⁴⁴, за последните 10 години населението, родено в чужбина и живеещо в България се удвоява от около 53 хил. души през 1997 г.⁴⁵ на 104 хил., по последна информация. От тях 26 хил. души са чуждестранни граждани

⁴³ http://www.mfa.bg/bg/index.php?option=com_content&task=view&id=17508&Itemid=216

⁴⁴ В смисъл – напускат страната за период повече от една година. Официалните данни от националната статистика са за около 900 души – но това са само онези лица, посочили промяна на адреса си в страната с друг зад граница. За периода 1992-2001 г.г. (т.е. между последните две преброявания на населението) тази цифра се оценява на 22 хил. души годишно – Kaltchev, Y. Territorial Mobility of the Population. Book 3 of Vol 6 “Sample Surveys”, 2001 Population and Housing Census in Bulgaria, Sofia: National Statistical Institute, 2002, p. 51.

⁴⁵ Mintchev, V. External Migration and External Migration Policy in Bulgaria. – South East Europe Review, 1999, N 3, p. 136.

(вж. Приложение, табл. 3 и 4). Не може да не се посочи и фактът, че само за периода между 22. 01. 2002 г. и 30. 06. 2009 г. са приети над 90 хил. молби за българско гражданство, като такава придобиват над 43 хил. лица, 2/3 от които са от Македония и Молдова⁴⁶ – целеви страни за българската помощ за развитие.

На този фон, страната тепърва подготвя нормативната рамка и изгражда капацитета, необходим за участие в международното сътрудничество за развитие. Очевидно към днешна дата миграцията не би могла да бъде сред акцентите на българската политика за развитие.

При все това, при участието на страната в многостранните механизми и формати на сътрудничеството за развитие, трябва да се търсят възможности за преодоляване на причините за миграция и позитивен ефект за развитието на човешкия капитал в т.нар. изпращащи страни и страните на транзит.

Участието на България, по линия на СТО и ЕС, в оказването на помощ за търговията например, е необходимо да отчита възможността да се стимулират установилите се в страната диаспори за *окуражаване на търговията в двете посоки* (България – развиващи се страни), с оглед стабилизиране на експортиращите и импортиращите фирми, използващи неквалифициран труд.⁴⁷

Същевременно трябва да се отчитат възможностите страната да търси по-активна роля – в рамките на европейския инструмент за съседство и партньорство, в инициативи като Пилотното партньорство за мобилност с Молдова, както и Черноморската платформа за сътрудничество.

Както беше посочено, по-важните «пресечни» области на миграцията и сътрудничеството за развитие са поне три:

- парични преводи на имигрантите;
- инициативи, насочени към укрепване контактите на диаспорите със страните на произход;
- стимулиране на “циркулярната” миграция и укрепването на етичния подбор на персонал.

Във връзка с това при оформянето на нормативната рамка и капацитет за реализиране на донорски инициативи в контекста на взаимозависимостта “миграция – развитие” България трябва да предприеме мерки за осигуряване

⁴⁶ http://www.president.bg/v_pravo_txt.php?mtype=8&type=110

⁴⁷ За въздействието на политиките за развитие върху миграцията виж по-подробно в – Xenogiani, T. (2005) Policy coherence for development: a background paper on migration policy and its interactions with policy on aid, trade and FDI, Development Centre, OECD, mimeo.

на достоверна статистическа информация за паричните преводи от страната към Западните Балкани и Южен Кавказ – например които са целеви за българската помощ за развитие; както и мерки за насърчаване осъществяването на паричните преводи чрез формални канали и за укрепване на финансовия сектор в страните – бенефициенти, използвайки опита, акумулиран в организации като Асоциацията на търговските банки.⁴⁸

Освен това сериозни инициативи може да се предприемат за подпомагане създаването на транснационални мрежи между диаспорите, установили се в България и страните на произход както от гледна точка участието на диаспорите в дейности в тези страни – образование и здравеопазване, така и по линия на помощта за търговия. Не на последно място трябва да се отчита и опитът на институции и неправителствени организации като Центъра за европейски бежански, миграционни и етнически изследвания към Нов български университет (CERMES)⁴⁹, Международния център за изследване на малцинствата и културните взаимодействия (IMIR)⁵⁰ и редица други, които се специализират в изследвания и обучителни дейности сред имигрантските общности в страната.

В контекста на ангажиментите си като страна-членка на Европейския съюз България трябва да се придържа към принципите за етичен подбор на персонал, да стимулира създаването на възможности за т. нар. двойни постове и циркулярна миграция в опитите си да привлече специалисти с различно ниво на квалификация. Това би дало хоризонт за работа по донорски инициативи за развитие на човешкия капитал в целевите страни, както и да разкрие по-дългосрочни и реални перспективи за реализирането на стратегията за миграция и интеграция.

Тъкмо сега е моментът да се синхронизират разработваните механизъм и политики за участие в сътрудничеството за развитие и ангажиментите, а също и изпълняваните вече дейности, във връзка с управлението на миграционните потоци. Това, в крайна сметка, ще солидаризира България с принципите на Глобалния подход към международната миграция.

⁴⁸ Разбира се, подобни инициативи са крайно наложителни с оглед облекчаване и производственото използване на трансферите от самата българската емиграция.

⁴⁹ <http://www.cermes.info/page.php?category=1>

⁵⁰ <http://www.imir-bg.org/index.php?do=about>

Приложение

Таблица 1

Оценен брой на международните мигранти (ММ), тяхното разпределение и относителен дял от населението, 1990-2005

	Международни мигранти (ММ), брой (млн.)				Разпределение на ММ, %		ММ като относителен дял от населението, %	
	1990	1995	2000	2005	1990	2005	1990	2005
В целия свят	154,8	165,1	176,7	190,6	100,0	100,0	2,9	3,0
В развитите държави	82,4	94,9	105,0	115,4	53,2	60,5	7,2	9,5
В развиващите се държави	72,6	70,2	71,7	75,2	46,8	39,5	1,8	1,4
В слабо развитите държави	11,0	12,2	10,2	10,5	7,1	5,5	2,1	1,4
Африка	16,4	17,9	16,5	17,1	10,6	9,0	2,6	1,9
Азия	49,8	47,2	50,3	53,3	32,2	28,0	1,6	1,4
Латинска Америка и Карибите	7,0	6,1	6,3	6,6	4,5	3,5	1,6	1,2
Северна Америка	27,6	33,6	40,4	44,5	17,8	23,3	9,7	13,5
Европа	49,4	55,3	58,2	64,1	31,9	33,6	6,8	8,8
Океания	4,8	5,1	5,1	4,0	3,1	2,6	17,8	15,2

Източник: Trends in the Total Migrant Stock: The 2005 Revision (UN, POP/DB/MIG/Rev.2005)
UN Department of Economic and Social Affairs/Population Division, International Migration Report
2006: A Global Assessment, p.1.

Таблица 2

Международно-правни инструменти по въпросите на международната миграция

Международно-правен инструмент	Година на влизане в сила	Ратифицирали страни	
		Брой	%
Работници мигранти			
1949 г. Конвенция на МОТ за трудовата емиграция	1952	42	20
1975 г. Конвенция на МОТ срещу злоупотреби и подкрепа за равенство на възможностите и третирането на трудовите емигранти	1978	19	10
1990 г. Международна конвенция за защита правата на всички трудова емигранти и членовете на техните семейства	2003	34	18
Трафик на хора			
2000 г. Протокол за предотвратяване, противодействие и наказване на трафика на хора и особено на жени и деца	2003	95	49
2000 г. Протокол срещу трафика на мигранти по земя, въздух и море	2004	84	44
Бежанци			
1951 г. Конвенция относно статута на бежанците	1954	143	74
1967 г. Протокол относно статута на бежанците	1967	143	74

Източник: UN Department of Economic and Social Affairs/Population Division, International Migration
Report 2006: A Global Assessment, p. 16.

Таблица 3

Чуждестранни граждани в страните от ЕС-27

ЕС-27	Общо		Граждани на страни от ЕС-27		Граждани на страни, различни от ЕС-27	
	хил.	% от населението	хил.	% от населението	хил.	% от населението
Австрия	777	9,5	272	3,3	505	6,2
Белгия	871	8,4	618	6,0	253	2,4
България	26	0,3	-	-	-	-
Кипър	65	9,4	35	5,1	30	4,3
Чехия	254	2,5	126	1,2	128	1,3
Дания	268	4,9	91	1,7	177	3,2
Естония	95	6,9	(3)	(0,2)	92	6,7
Финландия	108	2,1	46	0,9	62	1,2
Франция	3263	5,6	1278	2,2	1985	3,4
Германия	6739	8,9	2385	3,1	4354	5,8
Гърция	762	7,0	163	1,5	599	5,5
Унгария	142	1,4	92	0,9	50	0,5
Ирландия	323	5,5	152	3,7	71	1,8
Италия	2402	4,1	-	-	-	-
Латвия	103	3,9	(10)	0,4	93	3,5
Литва	21	0,6	(5)	0,1	16	0,5
Люксембург	177	39,0	-	-	-	-
Малта	13	3,2	6	1,5	7	1,7
Холандия	699	4,3	261	1,6	438	2,7
Полша	49	0,1	(12)	(0,03)	37	0,1
Португалия	449	4,3	90	0,9	359	3,4
Румъния	26	0,1	-	-	-	-
Словакия	22	0,4	(12)	(0,2)	(10)	(0,2)
Словения	37	1,9	(4)	(0,2)	(33)	(1,7)
Испания	1977	4,6	594	1,4	1383	3,2
Швеция	463	5,1	205	2,3	258	2,8
Великобритания	2857	2,9	1131	1,1	1726	1,8

Източник: ОИСР (2006), ООН (2006) и национални статистически източници. Цит. по Dayton-Johnson, J., Louka T. Katseli, G. Maniatis, R. Münz, D. Papademetriou. Gaining from Migration Towards a New Mobility System. OECD Publishing, p. 28.

Таблица 4

Население „родено в чужбина“ в страните от ЕС-27

ЕС-27	Общо		Граждани на страни от ЕС-27		Граждани на страни, различни от ЕС-27	
	хил.	% от населението	хил.	% от населението	хил.	% от населението
Австрия	1234	15,1	489	6,0	745	9,1
Белгия	1186	11,4	611	5,9	575	5,5
България	104	1,3	-	-	-	-
Кипър	116	13,9	44	5,3	72	8,6
Чехия	453	4,4	344	3,3	109	1,1
Дания	389	7,2	116	2,2	273	5,0
Естония	202	15,2	(10)	(0,8)	192	14,4
Финландия	156	3,0	63	1,2	93	1,8
Франция	6471	10,7	2125	3,5	4346	7,2
Германия	10144	12,3	-	-	-	-
Гърция	974	8,8	214	1,9	760	6,9
Унгария	316	3,1	200	2,0	116	1,1
Ирландия	585	14,1	429	10,3	156	3,8
Италия	2519	4,3	-	-	-	-
Латвия	449	19,5	43	1,9	406	17,6
Литва	165	4,8	11	0,3	154	4,5
Люксембург	174	37,4	-	-	-	-
Малта	11	2,7	4	1,0	7	1,7
Холандия	1736	10,6	354	2,2	1382	8,4
Полша	703	1,8	241	0,6	462	1,2
Португалия	764	7,3	178	1,7	586	5,6
Румъния	103	0,6	-	-	-	-
Словакия	124	2,3	106	2,0	18	0,3
Словения	167	8,5	14	0,7	153	7,8
Испания	4790	11,1	1405	3,3	3385	7,8
Швеция	1117	12,4	558	6,2	559	6,2
Великобритания	5408	9,1	1592	2,7	3816	6,4

Източник: ОИСП (2006), ООН (2006) и национални статистически източници. Цит. по Dayton-Johnson, J., Louka T. Katseli, G. Maniatis, R. Münz, D. Papademetriou. Gaining from Migration Towards a New Mobility System. OECD Publishing, p. 28.

Таблица 5

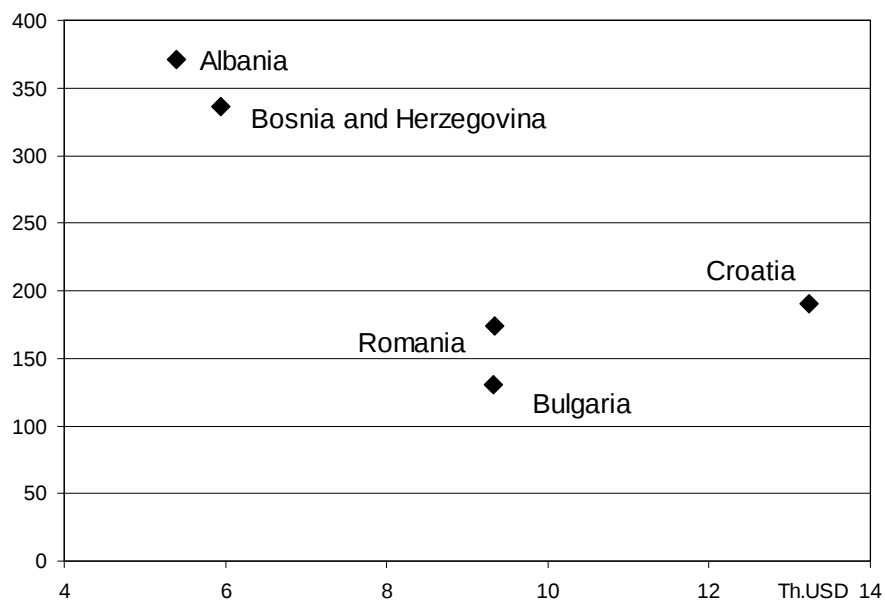
Нетна миграция (на 1000 души от населението) и население (млн.) в избрани балкански държави, 2000-2007

Година	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Население								
Албания	3.490	3.510	3.545	3.582	3.545	3.563	3.582	3.601
БиХ	3.836	3.922	3.964	3.989	4.008	4.025	4.499	4.552
Хърватско	4.282	4.334	4.391	4.422	4.497	4.496	4.495	4.493
България	7.797	7.707	7.621	7.538	7.518	7.450	7.385	7.323
Румъния	22.411	22.364	22.318	22.272	22.356	22.330	22.304	22.276
Македония	2.041	2.046	2.055	2.063	2.071	2.045	2.051	2.056
Нетна миграция								
Албания	-10.36	-3.69	-1.46	-1.39	-4.93	-4.8	-4.67	-4.54
БиХ	25.92	8.91	2.97	0.32	0.31	0.3	13.01	9.65
Хърватско	7.98	13.37	9.72	1.61	1.58	1.58	1.58	1.58
България	-5.06	-4.9	-4.74	-4.58	-4.58	-4.3	-4.01	-3.71
Румъния	-0.6	-0.6	-0.6	-0.6	-0.13	-0.13	-0.13	-0.13
Македония	-5.66	-1.54	-1.49	-1.46	-1.45	-0.7	-0.65	-0.61

Източник: World Development Indicators Database, Цит. по Mintchev, V. International Migration and Remittances in the Balkan Area – the Case of Bulgaria. Paper presented at conference “The Integration of European Labor Markets”, Oesterreichische Nationalbank, 17-18 November 2008.

Фигура 1

Трансфери (USD. на 1000 души от населението) спрямо БВП на глава от населението (USD, паритетна покупателна способност) 2005 г. в избрани балкански държави



Източник: World Development Indicators Database, Цит. по – Mintchev, V., International migration and remittances in the Balkan area – the case of Bulgaria, Paper presented in the conference: “The integration of European labor markets”, Oesterreichische Nationalbank, Nov. 17 and 18, 2008.