

Гастарбайтеры и три составляющие развития Латвии (возможности, выгоды, интересы)

Иварс Инданс, доктор наук, демограф

Присоединение Латвии к Евросоюзу (ЕС) стало самым знаменательным событием во внешней и внутренней политике страны со времени восстановления государственной независимости. Членство Латвии в ЕС изменило и стимулировало экономическое, социальное и внутривластное развитие. Один из самых очевидных феноменов, поощряемых ЕС, – свобода движения рабочей силы – вызвал в Латвии стремительное изменение демографической ситуации, а именно, – непрогнозируемо высокий прирост международной миграции. В результате массовой эмиграции Латвия потеряла около 200 тысяч экономически активных жителей репродуктивного возраста. В условиях низкой рождаемости эмиграция способствует депопуляции в Латвии. Глобальный финансовый кризис, начавшийся в 2008 году, тяжело отразился на экономике Латвии и усилил тенденции эмиграции. При массовом оттоке из Латвии рабочей силы становилось все сложнее в долгосрочной перспективе обеспечить рост ВВП. Постепенное возобновление роста началось в 2010 году за счет экспортоспособных отраслей. Экономическая ситуация диктовала необходимость разработки миграционной политики, основы которой сформировались в период до вступления Латвии в ЕС. Депопуляция в Латвии и негативные показатели миграции неотвратимо выдвигали вопрос о привлечении рабочей силы из-за рубежа.

Закономерности международной миграции и развитие политики ЕС

При формировании в Латвии миграционной политики важно учитывать факторы, возникающие в результате процессов социальной динамики и миграции, связанные с глобализацией и одновременно зависимые от политической среды и влияния общественных процессов. Если смотреть с идеологической точки зрения, то можно обозначить два противоречивых подхода. Либералы считают, что международная миграция – положительное явление, отвечающее интересам мигрантов (повышает качество жизни), принимающих стран (растет налоговый оборот) и стран выезда (денежные переводы со стороны мигрантов способствуют развитию). Национально-консервативный подход основывается на допущениях, что международная миграция ухудшает положение большей части мигрантов (социальная дискриминация), принимающая страна терпит ущерб в связи с социальными выплатами и сегрегацией общества, а страна выезда, в свою очередь, теряет рабочую силу, человеческие ресурсы, что увеличивает риск обнищания населения.

Последние десятилетия свидетельствуют, что международная зависимость и глобализация стимулируют либеральный подход, который основывается на экономических выгодах. Это говорит об уменьшении роли государства в управлении процессами миграции, однако политика национальных правительств и международных организаций по-прежнему может оставаться фактором, влияющим на миграцию. Эффективность иммиграционной политики характеризуется следующими показателями и критериями, обязательными для обоих подходов: экономическое влияние, социальная интеграция, политическая интеграция, влияние на демографическую ситуацию, социальная дискриминация, вложения в человеческие ресурсы, фискальный эффект, влияние на рост ВВП, нелегальная миграция.

Большинство стран-членов ЕС включили управление миграцией в стратегию для решения в будущем проблемы нехватки рабочей силы. Различия состоят в том, в какой мере миграция считается желаемым стратегическим инструментом для удовлетворения потребностей в рабочей силе. Анализируя миграционную политику стран ЕС, можно сделать вывод, что все больше стран-членов разрабатывают и реализуют миграционную политику, основанную на экономических выгодах, прилагая особые усилия для привлечения квалифицированной рабочей силы и иностранных студентов. Эти тенденции, сложившиеся в европейских странах, отражаются и на политическом и правовом развитии стран ЕС. Несмотря на то, что в странах-членах ЕС реализуются различные модели управления миграцией, все же после экономического кризиса все больше стран разрабатывают селективные подходы к миграционной политике, чтобы стимулировать экономическую конкурентоспособность на мировых рынках.

Анализ иммиграционной политики Латвии

При анализе иммиграционной политики Латвии следует учитывать теоретическую установку, определяющую политические цели. В формировании миграционной политики особое значение имели два взгляда. Один из них – экономический. Это взгляд на поведение рынка, базирующийся на неоклассических расчетах потерь и приобретений: люди перемещаются, если это увеличивает их собственные индивидуальные блага (главным образом, за счет повышения доходов), и перестают перемещаться или даже возвращаются обратно, если соотношение потерь и приобретений меняется. Позитивный подход основывается на попытках использовать для экономического развития внешние факторы, в частности, движение рабочей силы. Второй взгляд – бюрократический, он реализуется при регулировании условий приема и проживания мигрантов, эффективно формируя общее поведение. Негативный подход связан ограничением и контролем миграции.

В Латвии нет стратегии экономической миграции и до сих пор доминирует бюрократический подход к регулированию вопросов миграции. Порядок приема рабочей силы из третьих стран регламентирован в административном и финансовом отношении. Поэтому количество иностранцев, приехавших в Латвию для трудоустройства, незначительно, хотя имеет тенденцию к увеличению. Один из рисков, связанных с иммиграцией, в условиях Латвии состоит в том, что облегченное привлечение гастарбайтеров может уменьшить у работодателей мотивацию к повышению производительности, улучшению условий труда и системы социальных гарантий. Может быть оказано неблагоприятное воздействие на развитие местного рынка труда, так как работодатели охотнее будут использовать дешевую рабочую силу из третьих стран. Кроме того, потребуется вкладывать средства в интеграцию иностранных рабочих, не будет стимулироваться возвращение эмигрировавших жителей Латвии.

Данные опроса, проведенного автором в 2012 году¹, свидетельствуют, что в целом нынешняя иммиграционная политика Латвии не соответствует интересам большинства предпринимателей. 49,1% предпринимателей, независимо от народнохозяйственной отрасли, которую представляет их предприятие, его финансового оборота, количества работников и географического места нахождения, считают, что существующая политика Латвии в области иммиграции (т.е. привлечения рабочей силы) совершенно не соответствует или скорее не соответствует интересам предпринимателей. Из всех опрошенных предпринимателей только 14,8% считают, что иммиграционная политика государства соответствует интересам предпринимателей. Это обосновывает необходимость изменить иммиграционную политику, чтобы удовлетворить интересы отдельных предприятий специализированных отраслей, в частности, интересы экспортоспособных предприятий, содействуя их укреплению и развитию. Неоднозначной оценки заслуживает факт того, что производственные и сервисные предприятия сравнительно более критично оценивают нынешнюю иммиграционную политику. Предприятия производственной сферы имеют существенный и возрастающий удельный вес в структуре экспорта Латвии, что влияет на общие показатели роста ВВП.

При сравнении предприятий по количеству работающих можно заметить, что 38,4% руководителей предприятий, насчитывающих от 50 до 249 и от 250 и более работающих, считают иммиграционную политику полностью и 50,5% – отчасти несоответствующей интересам предприятий. Крупнейшие по количеству работников латвийские предприятия своей значительной экономической активностью оказывают непосредственное влияние на величину ВВП. Что касается привлечения иностранных инвестиций и создания новых предприятий, либеральная иммиграционная политика может значительно повысить интерес крупных международных предприятий к инвестированию в Латвии.

Согласно данным опроса, большинство предпринимателей, независимо от годового финансового оборота их предприятий, считают иммиграционную политику в Латвии совершенно (38,3%) или частично (53,4%) не соответствующей интересам предприятий. Такая оценка характерна как со стороны предприятий, имеющих сравнительно небольшой годовой оборот, так и со стороны предприятий с крупнейшим оборотом. Предприятия, имеющие крупнейший финансовый оборот и отличающиеся высокой экономической активностью, в наибольшей мере и сравнительно быстрее влияют на величину и рост ВВП.

Таблица, иллюстрирующая мнение предпринимателей о соответствии политики иммиграции (т.е. привлечения рабочей силы) в Латвии интересам предприятий

¹ В целях выяснения мнения предпринимателей автор совместно с компанией маркетинговых и социологических исследований SKDS провел в марте 2012 года опрос руководителей 750 предприятий. Методом отбора стала квотная выборка из базы данных ЦСУ и публично доступных баз данных предприятий. В ходе опроса были применены многоступенчатая квотная выборка с соблюдением классификации предприятий по кодам NACE. Для опроса использовались методы CATI (телефонное интервью), CAWI (интернет-опрос). Величина целевой группы опроса была пропорциональна вкладу отрасли (по коду NACE) в формирование ВВП Латвии. Взвешивание полученных данных проводилось в соответствии с принятой ЦСУ классификацией латвийских предприятий и отраслей по количеству работающих и по финансовому обороту предприятий в последнем финансовом году. Все предприятия по величине их оборота были распределены на пять равных групп – квинтилей; в 1-й квинтиль вошли предприятия с самым низким оборотом, в 5-й квинтиль – предприятия с наиболее высоким оборотом.

		Полностью соответствует	Скорее соответствует	Скорее не соответствует	Совершенно не соответствует	Затрудняется ответить
		% по строкам	% по строкам	% по строкам	% по строкам	% по строкам
Все респонденты		2.8	12.0	27.3	21.8	36.1
Отрасль	Производство	2.0	12.3	29.5	19.5	36.7
	Торговля	3.4	11.0	25.6	23.6	36.4
	Строительство	6.7	15.5	20.4	28.2	29.1
	Услуги	1.9	12.0	29.0	20.1	37.0
Количество работников на предприятии	1 - 9 работников	2.9	11.7	26.9	22.5	36.0
	10 - 49 работников	2.5	13.0	30.7	16.8	37.0
	50 - 249 работников	1.4	16.9	21.7	24.1	35.8
	250 и больше работников		22.7	28.8	14.3	34.1
Годовой оборот предприятия	1-й квинтиль (до Ls 25 000)	2.2	18.6	28.3	18.1	32.8
	2-й квинтиль (Ls 25 001 - 90 000)	6.3	13.6	25.3	22.6	32.2
	3-й квинтиль (Ls 90 001 - 250 000)	.8	7.0	30.5	25.7	36.1
	4-й квинтиль (Ls 250 001 - 1 000 000)	2.3	13.3	30.0	15.0	39.4
	5-й квинтиль (Ls 1 000 001 un vairāk)		23.8	23.4	23.3	29.5
	Затрудняется/ не желает ответить	2.7	7.0	25.6	23.2	41.4
Регион	Рига	2.7	13.8	26.6	24.6	32.3
	Рижский район	3.7	8.4	32.2	16.9	38.8
	Видземе	4.8	10.7	26.0	16.1	42.3
	Курземе	1.5	17.0	27.0	11.8	42.7
	Земгале	3.1	10.3	21.9	26.2	38.5
	Латгалия		5.1	31.6	30.7	32.6
Населенный пункт	Рига	2.5	13.2	26.8	25.2	32.2
	Другой город	3.9	11.0	27.5	19.9	37.7
	Сельская местность	.8	10.5	28.1	15.2	45.5

База: все респонденты, n=750

До сих пор в Латвии явно доминирует ограничительный подход к иммиграционной политике, определяющий государственное административно-финансовое регулирование,

направленное на защиту местного рынка труда. Этот подход имеет значительную общественную поддержку, являющуюся существенным условием для реализации политики. Предпринятые попытки создать стратегию экономической миграции оказались безуспешными. После финансового кризиса приоритетное значение для правительства имело сокращение безработицы, поэтому политика занятости была направлена на использование внутренних ресурсов. Однако тенденции последних лет обнаруживают все больший недостаток трудовых ресурсов, особенно на предприятиях, требующих квалифицированной рабочей силы. Демографическая ситуация дает основание прогнозировать, что к 2017 году нехватка рабочей силы затронет большее количество отраслей, несмотря на проблемы, связанные со структурной безработицей. Существующая тестовая модель рынка труда не обеспечивает удовлетворение экономических интересов – ускорение роста ВВП. В этом контексте существенное значение имеет привлечение высококвалифицированной рабочей силы из-за рубежа, что не только способствовало бы росту ВВП, но и в долгосрочной перспективе обеспечило бы развитие системы социального страхования. Для Латвии в условиях конкурентной борьбы (все больше становится стран ЕС, разработавших стратегии экономической миграции) за привлечение высококвалифицированной рабочей силы важно поддерживать политику, направленную на интернационализацию высшего образования. Опрос руководителей латвийских предприятий говорит об их критическом отношении к существующей иммиграционной политике. Если принимать во внимание возможности развития предприятий и отраслей, то селективная иммиграционная политика имеет больше экономических преимуществ.

Интересы Латвии

В контексте ЕС Латвия заинтересована реализовывать межправительственный подход к принятию решений, основанный на возможных компромиссах, на которые могут пойти правительства стран-членов в целях удовлетворения функциональной способности интересов ЕС². Будущее ЕС в сфере миграции зависит от двух основных сценариев, в которых интересы экономического развития либо доминируют над столкновениями ценностей, либо подчиняются им. Внешняя мировая среда может существенно повлиять на темпы формирования миграционной политики. Развитие ЕС зависит от того, каким образом страны-члены при решении экономических вопросов будут контролировать легальную миграцию, осуществлять интеграцию граждан третьих стран, не создавая угрозы социальной дискриминации. Предстоит также решить, как способствовать изменениям демографической ситуации, чтобы можно было больше полагаться на местную рабочую силу, как использовать научные технологии и инновации для стимулирования экономического прогресса. Латвия заинтересована в либерализации внутреннего рынка ЕС, происходящей в результате перемещения в пределах ЕС граждан третьих стран. Для привлечения высококвалифицированной рабочей силы в целях развития экспортных отраслей Латвии следует использовать широкие возможности рынка труда ЕС и преимущества, связанные с мобильностью граждан третьих стран.

Следует учесть, что со вступлением в 2011 году в силу Директивы 2009/50/ЕК о въезде и пребывании граждан третьих стран в целях устройства на высококвалифицированную

² Indāns Ivars. [Latvijas skatījums uz Eiropas Savienības nākotni. \(Raksti Ž. Ozoliņas redakcijā\). Stratēģiskā Analīzes komisija. 2007](#) (Инданс Иварс. Взгляд из Латвии на будущее Европейского Союза. Статьи под редакцией Ж. Озолини).

работу у Латвии появились возможности использовать преимущества, предоставляемые этой директивой (в масштабе ЕС), для привлечения рабочей силы. Однако в краткосрочной и среднесрочной перспективе латвийский рынок труда в масштабе ЕС не сможет конкурировать с рынками европейских держав. Исключение могут составить случаи, когда Латвия сможет, например, предложить более гибкие и привлекательные условия пребывания, чем Германия, Франция или страны Скандинавии. Однако такая возможность маловероятна с учетом консервативного подхода Латвии к политике иммиграции, интеграции и предоставления гражданства.

В формировании миграционной политики необходимо заменить ограничительный подход на подход, содействующий экономическому росту. Эффективность такого подхода должна выражаться в развитии экспортоспособных отраслей, увеличении ВВП Латвии до средних показателей по ЕС. Взаимосвязь миграционной политики и роста ВВП может быть обеспечена переходом от существующей тестовой модели рынка труда к селективному подходу в миграционной политике, особенно в отношении привлечения высококвалифицированной рабочей силы и иностранных студентов для учебы в латвийских вузах.