



Управление на миграцията

Диана Съботинова*

Днешните трансгранични движения се характеризират със своето разнообразие: няма типичен мигрант или типична страна на произход или страна на дестинация. Мигрантите се различават по своите причини да се преместят, своите умения и демографски характеристики, правен статус, възможности и перспективи.

В световен мащаб има около 184 милиона мигранти (около 2,3 процента от населението на света), като 37 милиона от тях са бежанци. Около 40 процента (64 милиона икономически мигранти и 10 милиона бежанци) живеят в страни с високи доходи, които принадлежат към Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). Това са високо и нискоквалифицирани работници и техните семейства, хора с намерение за установяване, временни мигранти, студенти, както и мигранти без документи и лица, търсещи международна закрила. Това число включва 11 милиона граждани на Европейския съюз (ЕС), живеещи в други страни от ЕС. Около 17 процента (31 милиона икономически мигранти) живеят в страните от Съвета за сътрудничество в Персийския залив (ССПЗ), като почти всички от тях са временни работници с подновяеми работни визи. Те представляват средно около половината от населението в страните от ССПЗ. Около 43 процента (52 милиона икономически мигранти и 27 милиона бежанци) живеят в страни с ниски и средни доходи. Те са се преместили предимно за да работят, за да се съберат със семейството си или за да потърсят международна закрила.

Делът на мигрантите в световното население остава относително стабилен от 1960 г. насам. Тази очевидна стабилност обаче е подвеждаща, тъй като демографският растеж в

света е неравномерен. Глобалната миграция се увеличава повече от три пъти по-бързо от растежа на населението в страните с високи доходи и само наполовина по-бързо от растежа на населението в страните с ниски доходи¹.

Миграцията е отговор на сътресения и глобални дисбаланси като огромните разлики в доходите и благосъстоянието между страните. Икономическата миграция е движена от перспективите за по-високи заплати и достъп до по-добри услуги. През 2020 г. около 84 процента от мигрантите живеят в страна, която е по-богата от тяхната собствена. И все пак преместването има разходи, които повечето бедни хора не могат да си позволят. До голяма степен от страни със среден доход, повечето мигранти не са сред най-бедните или най-богатите в страната си на произход.

Демографските промени предизвикаха засилваща се глобална конкуренция за работници и таланти. Подобни тенденции вече оказват дълбоко въздействие, променяйки местата, където са необходими работници и където могат да бъдат намерени. Независимо от политиката, богатите страни ще имат нужда от чуждестранни работници, за да поддържат икономиките си и да спазват своите социални ангажименти към по-възрастните граждани. Много държави със среден доход, които традиционно са основните източници на миграция, скоро ще трябва да се конкурират за чуждестранни работници – а много от тях не са готови да го направят. Страните с ниски доходи имат голям брой безработни и непълно заети млади хора, но много от тях все още нямат умения, които да се търсят на световния пазар на труда.

Изменението на климата усложнява икономическите двигатели на миграцията. Около 40 процента от населението на света — 3,5 милиарда души — живее на места, силно изложени на въздействието на промените в климата: недостиг на вода, суша, топлинен стрес, покачване на морското равнище и екстремни събития като наводнения и тропически циклони. Икономическите

* Диана Съботинова

¹ World Development Report 2023.
<https://www.worldbank.org/wdr2023/data>.



възможности намаляват в засегнатите региони, засилва се уязвимостта и това подхранва натиска за миграция.

Пред лицето на такива сили миграцията трябва да се управлява, така че ползите от нея за развитието да могат напълно да се материализират. Настоящите подходи често се провалят както за мигрантите, така и за гражданите на страните на дестинация. Те създават голяма неефективност и пропуснати възможности както в страните на дестинация, така и в страните на произход. В много страни с различни нива на доходи широки слоеве от обществото оспорват миграцията като част от по-широкия дискурс срещу глобализацията.

Практическа рамка на политиката: съответствие и мотиви

Миграцията включва както ползи, така и разходи - за мигрантите, страните на произход и страните на дестинация. За всички благоприятните резултати зависят от индивидуалните характеристики на мигрантите, обстоятелствата на тяхното преместване и политиките, пред които са изправени. И все пак страните имат неравностойни роли при определянето на такива политики. Повечето страни на произход имат малко влияние в регулирането на миграционните движения. За разлика от тях, страните на дестинация определят и регулират кой да пресича техните граници, кой има законно право да остане и с какви права. Те насърчават едни движения и обезсърчават други. Техните политики до голяма степен определят въздействието на трансграничните движения.

Икономиката на труда и международното право предоставят двете основни гледни точки за разбиране на миграционните модели и за разработване на подходящи миграционни политики. Тези две перспективи произтичат от различни интелектуални и научни традиции и се фокусират върху различни аспекти на трансграничните движения. В резултат на това те предоставят важни прозрения и въпреки това досега не е имало проста рамка, която да ги интегрира в съгласувано цяло.

Икономиката на труда се фокусира върху „съответствието“ между уменията на

мигрантите и свързаните с тях характеристики и нуждите на страните на дестинация. Отправната точка за миграционните политики в много страни на дестинация е отговор на един прост въпрос: Носи ли миграцията ползи, които да надхвърлят разходите? Мигрантите носят умения, за които има различни нива на търсене. Колкото повече уменията на мигрантите отговарят на нуждите на пазара на труда на дестинацията, толкова по-големи са ползите за икономиките на дестинацията и самите мигранти, а често и за страните на произход (чрез парични преводи и трансфер на знания). Това важи независимо от нивото на уменията и правния статус. Но мигрантите също така използват обществени услуги и трябва да бъдат интегрирани в общество, което може да се окаже трудно. И двете включват разходи, поне в краткосрочен план. Следователно нетните печалби могат да бъдат положителни или отрицателни.

Съгласно международното право мотивите на мигрантите определят задълженията на страните на дестинация. Държавите решават кои мигранти да пуснат и под какъв статус като въпрос на държавен суверенитет. Когато хората бягат от страната си поради „основателен страх“ от преследване, конфликт или насилие – и когато не могат да се върнат, без да рискуват да бъдат наранени – те имат право на международна закрила съгласно Конвенцията за бежанците от 1951 г.² и изчисленията на разходите и ползите по страни на дестинация вече не се прилагат.

Съгласно международното право тези хора са бежанци и не трябва да бъдат връщани в страната си на произход, независимо от разходите за настаняването им. Има и други мигранти, които се нуждаят от специална подкрепа, тъй като са изправени пред плашещи предизвикателства, като някои жени и деца (особено момичета), LGBTQ+ хора и жертви на расизъм, ксенофобия и други форми на дискриминация. Всъщност някои хора се местят поради комбинация от причини, заличаващи строгата разлика между бежанци и

² The 1951 Refugee Convention. UNHCR. <https://www.unhcr.org/about-unhcr/who-we-are/1951-refugee-convention>.



икономически мигранти. Нуждата от международна закрила предоставя втора призма, през която миграционните политики трябва да се разглеждат.

Докладът от 2023 г. на Световната банка „Мигранти, бежанци и общества“³ предлага аналитична рамка, която включва две измерения - съответствие и мотив. *Съответствието е свързано с това, доколко уменията и качествата на мигрантите съответстват на нуждите на страните на дестинация, а мотивите – с това какви мотиви са в основата на придвижването на мигрантите.* В доклада се разглеждат четири вида ситуации и се идентифицират приоритетите на политиката за всяка от тях:

- *Икономически мигранти със силно съответствие.* Повечето мигранти се движат в търсене на по-добри възможности. Тяхното движение генерира значителни ползи за развитието на мигрантите, страната на дестинация, както и страната на произход, независимо от техния правен статус. Има и разходи, но те обикновено са по-малки. За такива мигранти интересите на всички страни обикновено са съпадащи. Целта на политиката трябва да бъде допълнително увеличаване на ползите и намаляване на разходите.

- *Бежанци със силно съответствие.* Някои бежанци имат умения и качества, които отговарят на нуждите на страната на дестинация, въпреки че се местят от страх, а не за да търсят възможности. Тяхната миграция носи на обществото на дестинацията същите ползи за развитие като тези, които носят доброволните мигранти. Целта на политиката трябва да бъде допълнително увеличаване на нетните печалби.

- *Бежанци със слабо съответствие.* Много бежанци носят умения и качества, които слабо отговарят на нуждите на обществото на дестинацията. Те избират своята дестинация въз основа на непосредствената си нужда от безопасност, а не от съображения, свързани с пазара на труда. И все пак според международното право те трябва да бъдат

настанени, независимо от разходите. Целта на политиката за страната на дестинация трябва да бъде намаляването на тези разходи и споделянето им в международен мащаб.

- *Принудителни мигранти.* Други мигранти нито могат да бъдат квалифицирани като бежанци, нито са подходящи за своята дестинация. Техният общ брой не е голям, но движенията им често са нередовни и опасни, което поражда значителни предизвикателства за страните на дестинация. Терминът *принудителни мигранти* е признание за обстоятелствата, при които се движат, а не нормативна категория. Някои от тези принудителни мигранти, въпреки че не са бежанци, може все още да имат нужда от закрила по хуманитарни или по други причини. Други могат да бъдат върнати в страната на произход, но те трябва да бъдат третирани хуманно.

Мястото на мигрантите във връзка със съответствието и мотивите се определя отчасти от политиките на страните на дестинация. Например съответствието на уменията и качествата на мигранта с нуждите на страната на дестинация зависи от това дали този мигрант има право да работи на нивото на своята квалификация. Съответствието може да се развие с течение на времето въз основа на променящите се нужди от работна сила, икономическите разпоредби и социалните норми в страната на дестинация. По същия начин, определянето на това кой трябва да получи международна закрила варира значително в различните държави в рамките на по-широките параметри на международното право.

В крайна сметка правителствените политики трябва да се стремят както да увеличат максимално ползите от миграцията за развитието – за мигрантите, обществата на произход и обществата на дестинация – така и да предоставят на бежанците адекватна международна закрила. С течение на времето политиките трябва да имат за цел да засилят съответствието на уменията и качествата на всички мигранти с нуждите на обществата на дестинацията, така че ползите да могат да бъдат допълнително увеличени.

³ Migrants, Refugees, and Societies 2023. The World Bank. <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2023>.



Миграционни политики: икономически сили и политически съображения

Днес в Европа около половината от новите мигранти пристигат с работна виза, а другата половина като членове на семейството, студенти или търсещи убежище – а някои са без документи. Тяхната интеграция е неравномерна и става все по-противоречива, особено там, където икономиката има проблеми, а политиката е поляризирана. Въпреки че имиграцията от страни извън Европейския съюз е ограничена, мобилността в рамките на регионалния блок се насърчава и тя се увеличава рязко след Шенгенското споразумение от 1985 г. и разширяването на Европейския съюз. Този модел - улесняване на някои движения, ограничаване на други - е илюстрация на двете действащи сили при определянето на миграционните политики: *икономически сили и политически съображения*.

Миграцията трябва да се управлява стратегически както от страните на произход, така и от страните на дестинация, за да постигне пълните ползи за развитието. Глобалните дисбаланси, местните сътресения и развиващите се нужди на обществата ще продължат да генерират трансгранични движения. Начинът, по който се управлява миграцията в момента, проваля много мигранти и граждани, причинявайки огромно страдание на десетки милиони, поляризирайки политиката и създавайки голяма неефективност и икономически загуби както в страните на дестинация, така и в страните на произход.

Предизвикателството е да се управляват трансграничните движения по начин, който е от полза за мигрантите и бежанците, както и за обществата на произход и дестинация. Крайните цели са три: (1) да се максимизират ползите както за мигрантите, така и за обществата на произход и дестинация, когато уменията и качествата на мигрантите съвпадат силно с нуждите на обществото на дестинация; (2) да се управляват бежанските ситуации по устойчив начин, с оглед на въздействието върху средносрочното развитие както на бежанците, така и на приемащите общности и адекватно споделяне на отговорността в рамките на

международната общност; и (3) да се реагира хуманно на бедстващата миграция и с течение на времето да се намалява необходимостта от такива движения.

Препоръки за политиките

Всички държави играят роля в трансграничните движения и следва да допринасят за развитието на двата глобални пакта, приети през 2018 г. – Глобалния пакт за безопасна, организирана и законна миграция⁴ и Глобалния пакт относно бежанците⁵. През 2024 г. парламентът на ЕС окончателно одобри Новия пакт за миграцията и убежището⁶, с който се реформира европейската политика в областта на миграцията и убежището. Пактът е замислен като всеобхватна правна рамка, която да промени управлението на кризите от последното десетилетие, при което държавите предприемат едностранни и неkoordinирани мерки за справяне с пристигането на търсещите убежище.

Това е трудно време за миграционната реформа. Политическите дебати са поляризирани в държавите с различни нива на доходи, а глобалното напрежение допълнително усложнява ситуацията. Междувременно нови рискове, включително тези, свързани с изменението на климата, се задават на хоризонта. Необходима е спешна реформа в областта на миграцията. Предстоят трудни дебати, но те не могат да бъдат избегнати или много забавени. Когато се управлява стратегически, миграцията максимизира печалбите, като същевременно намалява разходите.

Съответствието между уменията на мигрантите и мотивите за приемането им следва да бъде в основата на управлението на

⁴ Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration 2018. The International Organization for Migration (IOM). https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711_final_draft_0.pdf.

⁵ The Global Compact on Refugees 2018. United Nations. <https://globalcompactrefugees.org/sites/default/files/2019-12/Global%20compact%20on%20refugees%20EN.pdf>.

⁶ New Pact of Migration and Asylum in the European Union 2024. European Parliament. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240408IPR20290/meps-approve-the-new-migration-and-asylum-pact>.



миграцията. Изготвянето на политиките трябва да става въз основа на това доколко уменията на мигрантите и свързаните с тях характеристики съответстват на нуждите на страните на дестинация и на мотива за тяхното движение. Съответствието определя степента, в която мигрантите, страните на произход и страните на дестинация печелят от миграцията.

Управление на миграцията при силно съответствие: Увеличава печалбите за всички

Когато хората предоставят търсени умения и качества в страната на дестинация, има нетни печалби за тях самите, както и за техните страни на произход и дестинация. Тези печалби се материализират независимо от мотивите, нивата на умения или правния статус на мигрантите. Страните на произход могат проактивно да управляват емиграцията като сила за намаляване на бедността в собственото им общество. Страните на дестинация също могат да използват имиграцията, за да посрещнат нуждите си от работна сила и да допринесат за своите общества. Двустранното сътрудничество може да помогне за увеличаване на взаимните ползи от подобни движения.

Страни на произход: Управление на емиграцията за намаляване на бедността

Трансграничната мобилност може да бъде мощна сила за намаляване на бедността в страните на произход. Ползите за развитието произтичат от парични преводи, потоци от знания и технологии, по-високи стимули и възможности за натрупване на човешки капитал и по-ефективно разпределение на труда. Но има и икономически, обществени и човешки разходи, когато голяма част от възрастното население, включително висококвалифицирани специалисти, емигрира, особено от по-малки и по-бедни страни. Въздействието на емиграцията върху страната на произход – както положително, така и отрицателно – не е нито предварително зададено, нито еднакво в рамките на или между обществата на произход. Страните на произход могат да оформят тези въздействия за собственото си развитие.

Стратегия. Емиграцията трябва да бъде част от стратегиите за развитие. В страни с

относително голям брой настоящи или потенциални трудови емигранти икономическите стратегии и стратегиите за развитие трябва да отразяват важноста на потенциалния принос на емиграцията за намаляване на бедността. Тези стратегии трябва да очертаят конкретни мерки, които правителството възнамерява да предприеме, за да увеличи максимално тези ползи и да смекчи отрицателните въздействия. При изготвянето на своите стратегии правителствата биха се възползвали от приноса на частния сектор, синдикатите, настоящите и бъдещите мигранти и диаспората. В някои случаи са необходими специални институции, които да осигурят изпълнението на тези стратегии.

Парични преводи. Паричните преводи могат да се използват за намаляване на разходите. Паричните преводи намаляват бедността, като позволяват инвестиции в здравеопазване, образование и предприемачество; предоставяне на защита срещу шокове в доходите; увеличаване на достъпа на домакинствата получатели до официалните финансови пазари. В страните, където представляват относително голям дял от доходите, паричните преводи допринасят за макроикономическата стабилност и намаляват колебанията. Намаляването на таксите за парични преводи и позволяването на паричните преводи да преминават през официални канали са от решаващо значение, както е формулирано в Целите за устойчиво развитие на ООН⁷. Политиките, които намаляват разходите за парични преводи, включват нарастваща финансова конкуренция; въвеждане на нови финансови продукти; разширяване на достъпа до финансиране, особено в селските и по-бедните общности; и приемане на цифрови технологии за плащане. Тези политики могат да бъдат подкрепени от сътрудничество със страните на дестинация.

Знание. Ангажиране на емигрантската общност за насърчаване на трансфера на знания и глобалната интеграция. В страните, които имат сравнително голяма диаспора или редовни

⁷ Sustainable Development Goals 2015. United Nation. <https://sdgs.un.org/goals>



потоци от завръщащи се, трансферът на знания може да съживи местната икономика. Мигрантите и диаспорите могат да допринесат за по-нататъшното интегриране на своите страни на произход в глобалната икономика и да улеснят търговията и потоците от преки чуждестранни инвестиции. Много завръщащи се мигранти, независимо от тяхното формално образователно ниво, носят подобрени умения, активи и знания. Повечето от тези приноси произтичат от инициативи на индивиди или частни групи и има малко, което правителствата трябва да направят.

Изтичане на мозъци. Разширяването на образованието и обучението в глобално прехвърляеми умения, може да доведе до смекчаване на ефектите от изтичането на мозъци. Когато потенциалните мигранти придобият търсени умения в икономиките на дестинация, те отговарят по-добре на нуждите на страните на дестинация. По-добре квалифицираните мигранти често имат по-голям достъп до редовни канали за навлизане на пазара на труда на дестинацията, в по-силна позиция са и получават по-високи доходи. Емиграцията на висококвалифицирани специалисти обаче може да има неблагоприятни икономически и социални последици, особено ако те са от решаващо значение за предоставянето на основни услуги като здравеопазване. Тези ефекти са особено изразени в по-малките икономики с по-ниски доходи. Решението отчасти включва разширяване на обучението и образованието в тези области: дори ако някои висококвалифицирани работници напуснат, други ще останат и техният брой може да е достатъчен за страната на произход. Предизвикателството е двойно. *Първо*, инициативите за изграждане на умения да се ръководят от пазара - чрез консултации с частни работодатели както в страната на произход, така и в страната на дестинация. *Второ*, да се осигури достатъчно финансиране, включително чрез улесняване на участието на частния сектор или изискване от мигрантите да плащат частично за публично финансирано образование и обучение. Някои правителства също обмислят задължителни изисквания за

обществени услуги, които намаляват емиграцията скоро след дипломирането, но прилагането им често е трудно. Такива изисквания биха могли да допълват други мерки за подобряване на местните условия на висококвалифицираните специалисти с течение на времето (по отношение на перспективите за работа и заплатите в някои професии).

Защита. Поддържане на връзки и възможности за защита на гражданите на страната, независимо къде се намират. Миграцията включва предизвикателства и рискове, включително финансови разходи, различен език, непознаване на чуждата култура и правна система, а понякога и дискриминация и малтретиране. Мигрантите разчитат на множество механизми за подкрепа, за да преодолеят тези предизвикателства: приятели, семейство, диаспора, гражданско общество и институции в страната на дестинация. Правителствата на страната на произход могат да засилят тази защита, като осигурят на мигрантите достъпни консулски услуги, с подходящо обучен персонал, както и чрез регулиране на дейностите на агенциите за набиране на персонал и други посредници. Могат също така да помогнат за поддържането на връзки с граждани, живеещи в чужбина, което може да подобри паричните преводи и трансфер на знания, бизнес връзки и търговски и инвестиционни потоци, които да улесняват мигрантите, докато са в чужбина.

Страни на дестинация: Максимално увеличаване на ползите, намаляване на разходите

Когато уменията и качествата на имигрантите съответстват на нуждите на страните на дестинация, има нетни печалби както за страните на дестинация, така и за самите мигранти. За страните на дестинация политическото предизвикателство е да се увеличат максимално ползите и да се намалят разходите за приемане на такива мигранти чрез многостранна програма за икономическа и социална интеграция и чрез подкрепа на гражданите, които са отрицателно засегнати от миграцията. Тази програма трябва да се прилага за всички мигранти и за хора, които се нуждаят от международна закрила (бежанци), стига



техните умения и качества да отговарят силно на нуждите на обществата на дестинацията. Страните на дестинация могат да управляват имиграцията в своя полза.

Стратегия. Идентифициране и признаване на нуждите от работна сила и съгласуваност на политиките. Много страни на дестинация са изправени пред демографски предизвикателства и нарастващи нужди от работна сила или защото вече застаряват (държави с висок доход) или защото започват да застаряват (държави със среден доход). В повечето случаи автоматизацията, пронаталистичните политики и политическите реформи в образованието, пенсиите и предоставянето на здравни грижи няма да бъдат достатъчни за справяне с недостига на работна сила и ще е необходима известна трудова миграция. Всяко общество трябва да идентифицира за себе си оптималната комбинация от мерки, които могат да поддържат неговия просперитет. Съгласуваността на миграционните политики често изисква координация между множество агенции, включително по отношение на влизането на мигрантите и условията за престой.

Вход. Създаване на стимули за имиграция от работници, чиито умения и качества съответстват силно на специфичните нужди от работна сила на страните. Много страни са създали системи за регулиране на влизането на мигранти на тяхна територия с оглед на облагодетелстване на тези, които се разглеждат като потенциални нетни донори. И все пак тези системи имат различна степен на успех. Например, над половината от всички имигранти с висше образование живеят само в четири държави: Австралия, Канада, Обединеното кралство и Съединените щати. Редица държави на дестинация имат незадоволени нужди от нискоквалифицирани работници. Възможните мерки на политиката включват въвеждане на приобщаващи процеси за идентифициране на потребностите от работна сила след консултация с работодатели и други заинтересовани страни и установяване на правни начини, които съответстват на специфичните потребности от работна сила.

Статус. Осигуряване на официален

статус на мигрантите, чиито умения и качества отговарят силно на нуждите на страната на дестинация. Редовният правен статус със съответните права и сигурни условия за престой са предпоставка за интегрирането на мигрантите, дори временно, в страната на дестинация. Предоставянето на такъв статус – без удължено време на чакане – дава на мигрантите стимули да научат необходимите умения и местен език, както и да се интегрират социално. Подобен подход е от полза не само за самите мигранти, но и за обществото на дестинацията. Трудовите права, сравними с тези на гражданите и в съответствие с основните принципи и права на труда на Международната организация на труда (МОТ), са от ключово значение за максимизиране както на благосъстоянието на мигрантите, така и на техния принос към икономиките на дестинацията. Статусът, който не е обвързан с работодател, позволява движение между фирмите, което е по-ефективно за икономиката на дестинацията и намалява риска от експлоататорски условия на труд. Част от благосъстоянието и приобщаването на мигрантите зависи и от способността им да се съберат със семействата си, когато са показали, че могат да се издържат сами.

Икономическо включване. Улесняване на икономическото включване и участието на пазара на труда. Достъпът до достоен труд е от решаващо значение за средносрочните ползи от миграцията за мигрантите и икономиките на дестинациите. Участието на пазара на труда зависи преди всичко от икономическите условия в обществото на дестинацията и гъвкавостта на пазара на труда, която да отговаря бързо на търсенето и предлагането. Това също зависи от уменията на мигрантите и тяхното допълване с тези умения, които вече са налични в дестинацията. Висококвалифицираните трудови мигранти обикновено се нуждаят от подкрепа, за да бъдат признати техните образователни степени и професионални удостоверения. Нискоквалифицираните мигранти, особено тези, които се преместват в страни с ниски и по-ниски средни доходи, се нуждаят от трудови права и набор от спомагателни права, като например



възможността да се движат свободно в страната до места, където има работа, да откриват банкова сметка, да получават шофьорска книжка и да създават компании. Програми за подкрепа като свързване на мигрантите с потенциалните работодатели или улесняване на усвояването на език също повишават продуктивността на мигрантите.

Социално включване. Предотвратяване на сегрегацията и улесняване на достъпа до услуги и приобщаване. Социалното включване може да приеме различни форми в зависимост от естеството на миграцията – постоянна или временна, със или без семейство – и естеството на социалния договор в обществото на дестинацията. Често усилията за приобщаване на пазара на труда и борбата с дискриминацията допринасят много за социалното включване. Други стъпки включват избягване на сегрегацията на голям брой мигранти в по-малко желани квартали и разширяване на възможностите мигранти и граждани да се ангажират един с друг в ежедневието и гражданския живот. Предоставянето на достъп на мигрантите до обществени услуги като образование или здравеопазване улеснява включването и намалява рисковете от маргинализация. Често са необходими специални ресурси за разширяване на капацитета за предоставяне на услуги, като същевременно се поддържа тяхното качество. Успоредно с това много мигранти са изправени пред предизвикателства, произтичащи от расизъм, ксенофобия или други форми на дискриминация, независимо дали са открити или имплицитни. Политическото ръководство за създаване на конструктивен дискурс по въпросите на миграцията е от ключово значение и програмите за борба с дискриминацията трябва да бъдат адаптирани към всеки контекст и набор от обстоятелства.

Подкрепа за засегнатите граждани. Оказване на подкрепа на гражданите на страната на дестинация, които са негативно засегнати от миграцията. Миграцията може да повлияе неблагоприятно на работните места и заплатите на някои граждани на страната на дестинация. Тези, чиито умения са подобни на тези на мигрантите, които имат относително ниски нива

на умения или които не са мобилни, са особено уязвими и някои може да загубят работата си или да получат по-ниско заплащане. Когато пазарите на труда са гъвкави, хората са по-способни да се преместят на други работни места, професии, сектори или региони и неблагоприятните ефекти се разсейват по-бързо. Системите за социална защита, като осигуряване за безработица, субсидии за обучение и програми за подпомагане на заетостта, също помагат. Но засегнатите граждани обикновено живеят в квартали с висока концентрация на мигранти. Обществените услуги, до които имат достъп – като училища и здравни заведения – често са изправени пред натиск, който може да повлияе на качеството. Необходими са проактивни политики за публични инвестиции, за да се предотвратят отрицателни въздействия върху гражданите при такива условия.

Двустранно сътрудничество

Тъй като международната мобилност включва най-малко две държави, двустранното сътрудничество ще помогне за ефективното ѝ управление. Трудовата миграция често е неорганизирана и се основава на индивидуален избор, неикономически фактори и агресивни посредници, които управляват избора на дестинация вместо нуждите на пазара на труда. Когато страните с излишък в определени сектори и набори от умения се съпоставят със страни с недостиг, може да има големи ползи. Въпреки това миграционната политика често се разработва и прилага едностранно от страните на дестинация, въпреки някои известни изключения като схемата за безплатна вътрешна мобилност в рамките на Европейския съюз. Съвместното проектиране и прилагане на политики за структуриране на взаимноизгодни движения може да доведе до значителни ползи. Двустранното сътрудничество може да подобри съответствието на уменията и качествата на мигрантите с нуждите на страната на дестинация.

Двустранни трудови договори. Улесняване на взаимно полезни движения. Сътрудничеството между страните на произход и дестинация може да бъде формализирано чрез двустранни споразумения. Държавите обикновено разглеждат двустранните трудови



споразумения в контекста на схемите за временна миграция. Такива споразумения увеличават ползите от миграцията и за двете страни — и за самите мигранти — като определят условията, при които мигрантите се приемат, за да се намали сложността и разходите за приемане; чрез предоставяне на правни гаранции и защита срещу злоупотреба и експлоатация; и чрез регулиране на достъпа до набор от услуги в страните на дестинация. Двустранните споразумения следва също да включват механизми за правна защита и инспекции в съответствие с международните трудови стандарти. Когато е уместно, те могат да се използват и за намаляване на разходите за набиране на персонал чрез включване на правителството в посредничество или насърчаване на прозрачност и конкуренция между посредниците. Двустранните трудови споразумения могат да бъдат подкрепени от набор от допълнителни усилия от страна на страната на произход, като командироване на аташета по труда в посолствата, които да осигурят закрила на гражданите и разработване на програми за обучение, които да помогнат на хората да се подготвят за миграцията, преди да се преместят. Някои държави на дестинация се стремят да обвържат установяването на законни канали за редовни мигранти със сътрудничеството на страните на произход при приемането на принудително връщане на незаконни мигранти.

Партньорства за умения.

Сътрудничество за изграждане на умения, които се търсят в световен мащаб. Бяха разработени няколко пилотни схеми на Глобално партньорство за умения⁸, чрез които правителствата или частният сектор в страните с по-висок доход финансират програми за изграждане на умения в страните на произход с разбирането, че на завършилите тези програми ще бъде предложена възможност да получат работна виза. Някои завършили тези програми избират да останат в страната си на произход или да се върнат след няколко години миграция,

което допринася за икономиката на страната на произход и смекчава възможните опасения за изтичане на мозъци. Тези програми улесняват движението на квалифицирана работна сила между страните и безпроблемното им включване на пазара на труда. Въпреки това, частният сектор трябва да бъде включен, за да се гарантира, че една програма остава ориентирана към търсенето и пазара. Могат да се предприемат допълнителни действия на регионално ниво, като например чрез регионални квалификационни рамки, които улесняват наемането на работа на мигрантите на тяхното ниво на умения.

Управление на миграцията при слабо съответствие и мотив за страх: Гарантиране на устойчивостта на приемането на бежанци, включително чрез споделяне на отговорността

Когато хората не носят търсени умения и качества в икономиката на дестинацията, разходите за страните на дестинация често надвишават ползите. Съгласно международното право обаче страните на дестинация са длъжни да приемат хора, които изпитват „основателен страх“ от преследване и насилие в страната си на произход – бежанци – независимо от цената. Следователно предизвикателството е да се управляват тези разходи. Тъй като ситуациите с бежанци обикновено продължават години или дори десетилетия, разумното разработване на политики изисква възприемане на подходи за предоставяне на международна закрила, които могат да бъдат устойчиви във времето, както финансово, така и социално. Икономическите резултати както за бежанците, така и за техните приемащи общности се определят до голяма степен от политиките на приемащите страни, както и от ефективността на международната общност при справедливо споделяне на отговорностите.

Приемаща държава: Управление на бежански ситуации в средносрочна перспектива

Тъй като бягат в търсене на безопасност, повечето бежанци пресичат само една граница. В резултат на това няколко държави — обикновено страни с ниски или средни доходи, съседни на страните на произход — приемат

⁸ The Global Skill Partnership on Migration 2018. ILO, IOM, UNESCO, IOE and ITUC. https://webapps.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_821274.pdf



непропорционално голям дял хора, нуждаещи се от международна закрила. За такива държави, приемащи бежанци, предизвикателството е да управляват ситуации, които могат да продължат с години – тоест да предоставят международна закрила, но също така да се справят със специфичните уязвимости на бежанците и да подкрепят приемащите общности в собствените им усилия за развитие.

Страните, приемащи бежанци, трябва да възприемат средносрочна перспектива за развитие от началото на кризата, включително в своите институционални структури и финансови договорености. Те също така трябва да се стремят да засилят съответствието на уменията и качествата на бежанците със собствените им нужди на пазара на труда. Това изисква разрешаване на вътрешна мобилност, подпомагане на достъпа до пазара на труда и самостоятелност, както и улесняване на включването на бежанците в националните системи за предоставяне на услуги.

Институции и инструменти. Гарантиране, че институционалните структури и финансовите инструменти поддържат средносрочна рамка. За приемащите страни адекватните институционални договорености са от съществено значение за управлението на бежански ситуации в средносрочна перспектива. Някои държави са създали агенции, често с външна подкрепа, които управляват бежански лагери, предоставят помощ и предоставят образователни и здравни услуги. Други страни интегрират тези функции чрез съответните секторни министерства, със сравнително малка координационна структура, за да осигурят съгласуваността на такива отделни програми в контекста на по-широк стратегически подход. Такива модели обикновено са по-благоприятни за устойчивостта на усилията във времето.

Вътрешна мобилност. Улесняване и насърчаване на движението на бежанци към по-добри икономически възможности. Задържането на бежанци в граничните райони, които често изостават икономически, често засилва натиска върху приемащото население, увеличава финансовите нужди и социалното

напрежение. За разлика от това, разрешаването на вътрешна мобилност (наричана още „свобода на движение в приемащата страна“) може да промени управлението на бежанските ситуации и техните резултати. Когато бежанците могат да се движат свободно до места, където могат да си намерят работа, техните умения и качества отговарят по-точно на нуждите на обществото на дестинацията, натискът върху общностите в районите на първо пристигане драстично намалява, а финансовите разходи за подкрепа на бежанците намаляват. Разрешаването на вътрешна мобилност обаче може да изисква преосмисляне на начините, по които се предоставя международна закрила и се подпомагат бежанците, когато те са разпръснати из страната.

Автономност. Насърчаване на достъпа на бежанците до работа. Самостоятелността на бежанците намалява нуждата от финансова помощ. Освен това дава възможност на бежанците да водят достоен живот и подпомага подготовката за трайни решения. Самостоятелността разчита на няколко правни и регулаторни мерки, като предоставяне на бежанците на предвидими, сигурни условия на престой, така че да могат да правят планове и да инвестират в бъдещето си; предоставяне на бежанците на право на работа възможно най-рано с безпрепятствен достъп до пазара на труда; и допускане на бежанци да се включват ефективно на пазара на труда, като им се позволи да откриват банкова сметка и да получават шофьорска книжка. Тези права обаче може да не са достатъчни, ако не са налице стимули. Бежанците трябва да бъдат насърчавани да работят, а хуманитарната помощ трябва да се съсредоточи върху тези, които не могат да го направят. Допълнителни стимули за частния сектор могат да помогнат за подобряване на средата, в която бежанците могат да намерят работа.

Включване в националните системи. Предоставяне на образователни, здравни и социални услуги чрез национални системи. За да се осигури справедливост с гражданите и да се предотврати появата на социално напрежение, бежанците трябва да бъдат



включени, когато е възможно, в националните системи за предоставяне на образование, здравеопазване и други социални услуги, вместо да се установяват паралелни системи за предоставяне на услуги. Подобен подход може значително да намали разходите за предоставяне на такива услуги, въпреки че в някои страни това ще изисква укрепване на националните системи. В държавите с достатъчен институционален капацитет дори подкрепата за най-уязвимите бежанци може да бъде предоставена чрез редовната система за социална защита, а не чрез паралелно хуманитарно финансиране.

Многостранно сътрудничество: Споделена отговорност

Рамките за взаимна отчетност и сътрудничество са от решаващо значение за осигуряване на устойчивост на усилията за приемане на бежанци. Често са необходими международни усилия за разрешаване на ситуациите – обикновено конфликти – които са причинили бягството на бежанците и за възстановяване на условията, при които бежанците могат да се върнат в страната си на произход. Необходими са паралелни усилия за укрепване на нормите - и гарантиране, че те отразяват икономически съображения и съображения за развитие - за постигане на съгласие по общи цели. Подобни усилия могат да укрепят импулса и устойчивостта на реформите както на национално, така и на международно ниво. Две критични области са споделянето на отговорността — за предоставяне на адекватна подкрепа на приемащите страни — и вземането на решения — за подпомагане на разрешаването на бежански ситуации по задоволителен начин.

Споделяне на отговорността. Обединяване на усилията, за да се управляват големи бежански потоци и да се споделят разходите, свързани с настаняването. Споделянето на отговорността изисква предоставяне на финансови и други ресурси на страните, приемащи бежанци, особено на страните с ниски и средни доходи, за подпомагане на управлението на разходите за приемане на бежанци, чиито умения и качества може да не отговарят добре на нуждите на

приемащата икономика. Държавите, които не са първоначалните дестинации на бежанците, трябва да увеличат броя на бежанците, които приемат, за да помогнат за намаляване на разходите в основните приемащи страни. В контекста на напрежение в международната общност глобалните действия трябва да бъдат допълнени от регионални инициативи. Успешните инициативи са насочени към конкретен набор от въпроси, които могат да бъдат управлявани колективно; група от държави, които като цяло споделят подобни предизвикателства и перспективи и имат история на съвместна работа; и практичен и ориентиран към действие дневен ред. Появяват се допълнителни форми на двустранни или многостранни рамки за сътрудничество и взаимна отчетност. Например Глобалният пакт за бежанците създава регионални платформи за подкрепа, за да бъдат мобилизирани групи от заинтересовани страни със сходно мислене около конкретна ситуация с бежанци.

Решения. Комбиниране на държавна защита и достъп до възможности. Решенията обикновено са оформени в строги условия на защита, с акцент върху доброволното връщане и реинтеграция, местна интеграция и презаселване. В много случаи обаче подобни решения не винаги отчитат икономическите нужди и стремежи на бежанците. Когато ситуацията позволява, обществата, приемащи бежанци, могат да работят със страната на произход и международната общност, за да помогнат на бежанците да постигнат трайни решения, включително доброволно връщане, след като ситуацията, която е накарала бежанците да избягат, бъде разрешена. Иновативни подходи също могат да помогнат за подобряване на резултатите, включително подходи, които разделят гражданството и пребиваването — политически и социално-икономически права — или които укрепват уменията и качествата на бежанците, например чрез глобални партньорства за умения.

Управление на миграцията при слабо съответствие и липса на мотив за страх: Уважаване на достойнството и намаляване на необходимостта от принудителна миграция



Когато хората не носят умения и качества, които се търсят в икономиката на дестинацията, разходите за страните на дестинацията често надхвърлят ползите. Освен това, ако не се движат поради основателен страх от насилие и преследване в страната им на произход, страните на дестинацията нямат задължение съгласно международното право да ги приемат на своя територия. Такава принудителна миграция често е свързана със страдание за участващите и поражда трудни политически предизвикателства за страната на дестинацията. Тези, които участват в тази миграция, заслужават да бъдат третираны хуманно. В крайна сметка предизвикателството е да се намали необходимостта от принудителна миграция, включително чрез укрепване на съответствието на уменията и качествата на мигрантите с нуждите на страната на дестинацията. Това изисква комбинация от действия от страните на произход, страните на дестинацията и транзитните държави.

Страни на произход: Повишаване на развитието, за да се намали принудителната миграция

За страните на произход принудителната миграция не носи общи ползи и е вредна за много мигранти, които поемат големи рискове и могат да се окажат в ситуации на експлоатация. С течение на времето развитието може да помогне за намаляване на необходимостта от принудителна миграция чрез укрепване на устойчивостта и по този начин способността за поемане на шокове, без да се налага ангажиране с високорискова международна миграция; чрез подобряване на уменията на потенциалните мигранти и по този начин тяхното съответствие с нуждите на икономиката на дестинацията; и чрез подобряване на условията в страната на произход и по този начин намаляване на необходимостта от предприемане на отчаяни пътувания.

Устойчивост. Подобряване на социалната защита и създаване на местни алтернативи на международната миграция. Много държави с всички нива на доходи са разработили системи за социална защита. Тези системи играят важна роля за намаляване на натиска хората да участват във високорискова

миграция като отчаян отговор на внезапен шок като природно бедствие, лош сезон на реколтата, заболяване, засягащо член на семейството, или злополука, и те могат да бъдат допълнително укрепени. Развитието може да създаде допълнителни възможности за вътрешна миграция, така че хората да не се налага да участват във високорискова международна миграция. Например в много страни с по-ниски доходи работниците и домакинствата се преместват от селските към градските райони или от изоставашите към развиващите се региони в търсене на по-добра работа и обществени услуги. Такава миграция, ако е успешна, може да намали нуждата от принудителна миграция. Нейният резултат до голяма степен зависи от това дали районите на дестинацията са в състояние да поемат значителни и непрекъснати потоци от хора по отношение на инфраструктура, жилища и предоставяне на услуги, както и местно управление и институции.

Образование. Подобряване на съответствието на уменията чрез развитие. Икономическото развитие почти винаги е придружено от подобрения в човешкия капитал като образование и умения. Тъй като страните стават по-богати, хората и правителствата инвестират повече в образование. На свой ред по-добре образованата работна сила се превръща в двигател на икономическото развитие и растеж. По-високото образование измества миграционните модели към по-добре образовани и по-висококвалифицирани работници. Ето защо емигрантите от по-развитите страни е по-вероятно да отговарят по-добре на нуждите на пазарите на труда в страната на дестинацията. Този фактор може да помогне за намаляване на принудителната миграция.

Включване. Насърчаване на приобщаващо и зелено развитие. Не всички траектории на развитие имат еднакво въздействие върху миграцията. Приобщаващото развитие, което има за цел да предостави възможности на всички, може да помогне за издигането на всички групи в обществото, да намали натиска, който води до високорискова миграция сред най-бедните или



маргинализираните общности и да подобри възможностите за доброволна миграция. Обратно, неравномерното развитие, което концентрира ресурси в ръцете на малцинството, може да доведе до допълнителни хаотични движения. Междувременно някои държави са силно изложени на климатични рискове и трябва да инвестират в адаптиране към климата, за да избегнат опустошителните въздействия от наводнения или покачване на морското равнище и да намалят необходимостта от високорискова миграция. Въпреки че това са екстремни случаи, включващи сравнително малък брой хора, справянето с предизвикателствата, пред които са изправени, изисква планиране.

Страни на дестинация: Намаляване на принудителната миграция, като същевременно се зачита достойнството на мигрантите

Всички мигранти заслужават справедливо и хуманно отношение, включително онези, чиито умения и качества не отговарят на нуждите на обществата на дестинация и които не отговарят на условията за международна закрила като бежанци. Повечето страни на дестинация не желаят да разрешат на такива мигранти законно влизане и много от мигрантите се обръщат към незаконни канали и към нарастващата контрабандна индустрия, заедно с експлоататорския пазар на труда, който тях подхранва. Предизвикателството е да се намалят стимулите за подобни движения, като същевременно се запази достойнството на всички мигранти.

Уважение. Уважаване на достойнството на мигрантите и бежанците. Много държави на дестинация са изправени пред трудни политически предизвикателства за ограничаване на влизането на мигранти, чиито умения и качества не отговарят на техните нужди. Когато икономическият и друг натиск в страните на произход са високи, хората са принудени да участват в принудителна миграция и могат да възникнат трудни компромиси при налагането на политики за влизане при зачитане на достойнството на мигрантите. Държавите се справят с подобни ситуации по различен начин, но отговорите им

трябва да зачитат основните права на мигрантите съгласно приложимите международни закони и норми. Човешкото достойнство трябва да остане мерилото на миграционните политики.

Допълнителна защита. Укрепване на съгласуваността на настоящата система от договорености за защита. Някои принудителни мигранти имат нужда от международна закрила, макар и не до степен, която да ги квалифицира като бежанци. Тези мигранти може да се нуждаят от някаква форма на защита по причини, които са извън Конвенцията за бежанците от 1951 г.⁹ - например, ако бягат от остри хуманитарни кризи. На фона на това, което се превърна в човешка и политическа криза, няколко държави разработиха правни инструменти за предоставяне на временна или субсидиарна закрила на принудителни мигранти, които не могат да бъдат върнати безопасно в страната си. Такива схеми за допълнителна защита обаче остават частични и често непоследователни. Те трябва да бъдат разширени по последователен начин. На търсещите убежище трябва също така да бъдат осигурени начини за законно влизане в страните на дестинация.

Законни начини за влизане. Пренасочване на стимулите на мигрантите чрез предоставяне на възможност за законни начини за миграция с умения, които се търсят, включително за по-нискоквалифицирани работници. Работници с по-ниски нива на умения са много търсени на много дестинации на трудовите пазари, например в секторите на селското стопанство, домашните грижи, приготвянето на храна и строителството. Много страни членки на ОИСР имат много ограничени законни начини за влизане на такива лица, което отчасти подхранва нелегалната миграция. Установяването на законни начини за влизане помага за по-добро насочване и наблюдение на влизанията, за промяна на стимулите за хората, които иначе биха участвали във високорискови движения, както и за справяне с опасенията на онези граждани, които се страхуват от загуба на

⁹ The 1951 Refugee Convention. UNHCR. <https://www.unhcr.org/about-unhcr/who-we-are/1951-refugee-convention>.



контрол върху границата на страната си. При проектирането на такива правни възможности, страните на дестинация трябва да отразяват точно нуждите на пазара на труда. Временната миграция често е част от възможните начини, но е подходяща главно за временни или сезонни работни места, където не е необходим специфичен за работата човешки капитал.

Изпълнение. Хуманно управление на принудителното връщане и наказване на контрабандистите и експлоататорските работодатели. В допълнение към разработването на законни начини за влизане — и за да се гарантира тяхната устойчивост — страните на дестинация трябва да наложат съществуващите закони и разпоредби, насочени към обезсърчаване на незаконните влизания. Тези усилия трябва да включват борба с контрабандата и експлоататорската заетост чрез прилагане на правила и разпоредби, които често вече съществуват. В някои случаи страните на дестинация може да изберат да върнат някои принудителни мигранти, които не са изправени пред рискове в страните си на произход, като сигнал както за гражданите, така и за бъдещите мигранти, че правилата се прилагат. Такива принудителни връщания трябва да се управляват хуманно и могат да бъдат по-лесни, ако страните на дестинация и на произход си сътрудничат в контекста на споразумения за миграция, които са взаимноизгодни. Някои страни на дестинация се опитват да придружат принудителното връщане с подкрепа за реинтеграция, но със смесени резултати.

Транзитни държави: Намаляване на принудителната миграция, като същевременно се защита достойнството на мигрантите

Някои принудителни мигранти пътуват през няколко държави, преди да стигнат до дестинацията си. В някои случаи те просто преминават за няколко дни или няколко седмици. В други остават по-дълго - няколко месеца или няколко години - за да спечелят ресурсите, необходими за плащане на следващия етап от пътуването си. В други случаи те се опитват да се настанят и едва когато не успеят да го направят, предприемат по-

нататъшни движения. Тези различни ситуации изискват различни реакции от транзитните страни. Необходимо е сътрудничество между дестинацията и „транзитните страни на последната граница“.

Двустранно сътрудничество. Работа със страните на дестинация, за да бъде управлявана принудителната миграция. Рестриктивните политики за влизане от страните на дестинация могат да създадат трудни предизвикателства за „последните гранични транзитни страни“ по даден коридор. Много принудителни мигранти са блокирани в тези страни, понякога с години. Последните гранични транзитни държави са изправени пред необходимостта често да приемат уязвимо население, което има своята цена. Предизвикателствата, пред които са изправени транзитните страни на последната граница и планираните държави са неразривно свързани и не могат да бъдат разрешени едностранно. Изисква се сътрудничество, за да се управляват движенията на принудителните мигранти по интегриран начин и да се гарантира, че съответните политики за влизане и предоставяне на убежище на дестинацията и последната транзитна граница — и тяхното прилагане — са последователни.

Миграционна политика на национално ниво

Международната правна архитектура за миграцията и принудителното разселване се коригира редовно през последните десетилетия, за да отрази промените в моделите на движение. Съгласно Глобалните договори се провеждат форуми за обсъждане на ангажиментите на държавите и възникващи нормативни проблеми. На национално ниво миграционната политика често е сложно начинание, което изисква трудни решения. Политиката може да бъде подкрепена с данни и доказателства, които могат да помогнат както при обществените дебати, така и при изготвянето на политики; финансова подкрепа, която може да помогне за смекчаване на краткосрочни или дори средносрочни разходи, когато възникнат; и по-голяма ангажираност от страна на всички заинтересовани страни, така че по-широк кръг от гласове да могат да бъдат



чути и да допринесат за политически дебати на вътрешната и международната сцена. Такива усилия са особено важни, когато дебатите са силно поляризирани и когато има множество конкуриращи се приоритети - сред тях изменението на климата, продоволствената сигурност и продължаващото глобално икономическо забавяне.

Подобряване на данните и доказателствата

Информираното вземане на решения изисква систематично, цялостно събиране на данни и анализ на мигрантите и тяхното въздействие върху обществата на произход и дестинация. Първата цел на Глобалния пакт за безопасна, организирана и законна миграция е да подобри събирането и използването на данни за изготвяне на политики, основани на доказателства. Но няколко критични измерения на събирането, обработката, разпространението и анализа на данни се нуждаят от подобрене, за да се подобри изграждането на доказателства в приоритетни области.

Хармонизиране. Хармонизиране на методологиите за събиране на данни. Преброяванията, специализираните проучвания и административните източници са сред градивните елементи на данните, свързани с миграцията. И въпреки това методологиите и базите данни са непоследователни в различните страни, което прави невъзможно агрегирането, интегрирането и сравненията между отделните държави или дори между отделните сектори. В бежански ситуации множество участници, включително международни агенции и организации на гражданските служби, събират на висока цена набор от данни с малко последователност и сравнимост. Необходими са по-нататъшни технически усилия за хармонизиране на системите за събиране на данни относно дефиниции, въпроси, извадки или проучвания и за укрепване на капацитета на националните статистически служби, където е необходимо. Трябва да се обърне специално внимание на етиката на събирането на биометрични данни, особено в бежански условия.

Доказателства. Инвестиране в нови

видове проучвания. Необходими са допълнителни видове проучвания, за да се разбере напълно миграцията. Например, много от текущите усилия са насочени към заснемане на картина на миграционната ситуация в даден момент. Подобни усилия са полезни, но те не помагат да се оцени, наред с други критични политически въпроси, въздействието на конкретни регулаторни мерки върху включването на мигрантите или начините, по които социалните връзки се развиват между мигрантите и техните общности с течение на времето. Причината е, че подобни ефекти отнемат време, за да се материализират. За да се изградят доказателства и да се определи какво работи, проучванията, които проследяват даден индивид, домакинство или общност във времето - са от решаващо значение. По същия начин повечето официални проучвания не улавят данни за труднодостъпни групи от населението, като мигранти без документи и по-малки или маргинализирани групи, и затова са необходими нови целенасочени усилия. И накрая, тъй като всички данни, свързани с миграцията, понастоящем се събират както в страните на произход, така и в страните на дестинация, не е възможно да се проследят лицата, докато пресичат границите, и да се проучат напълно двигателите и въздействията на тяхната мобилност. Това ще изисква по-добра координация между страните на произход и дестинация в усилията им за събиране на данни.

Данни. Насърчаване на изследванията чрез предоставяне на данни. Събирането на данни е само първата стъпка - анализът е това, което наистина има значение за изграждането на доказателства за ефективна реформа на политиката. Опитът с други области на развитие сочи значението на това базите данни и необработените данни да бъдат публично достъпни за всички, особено за изследователите и политиците, с подходяща защита на поверителността. И все пак много миграционни данни остават труднодостъпни, което възпрепятства усилията да се определи какво работи най-добре при управлението на трансграничните движения. Свободният достъп до данните има потенциала да



трансформира миграционните изследвания и политики в някои контексти, стига да се предприемат адекватни стъпки за защита на личната поверителност и неприкосновеност на личния живот. Държавите също трябва да качват съществуващи набори от данни по удобен за потребителя начин.

Финансови инструменти. Необходимо е специално средносрочно финансиране, за да се управлява по-добре миграцията. Към такова финансиране може да се подходи в по-широкия контекст на дискусиите около финансирането на глобалните предизвикателства и глобалните обществени блага. Често са необходими допълнителни потоци от ресурси – над това, което е на разположение чрез редовни национални програми.

Нови — или разширени — финансови инструменти. Осигуряване на средносрочна подкрепа на страните с ниски и средни доходи, които приемат чужди граждани, икономически мигранти или бежанци. За да управляват бежански ситуации в средносрочна перспектива, приемащите страни трябва да прилагат набор от политики, които могат да бъдат поддържани във времето - и много от тях се нуждаят от предвидимо, устойчиво външно финансиране, за да поемат такива ангажименти.

По подобен начин финансиране се изисква в страните с ниски и средни доходи, които приемат икономически мигранти за редица дейности, като предоставяне на услуги или инфраструктура. С течение на времето икономическият принос на мигрантите ще осигури необходимите ресурси, но може да има пропуски във финансирането в краткосрочен до средносрочен план, особено когато мигрантите работят предимно в неформалния сектор или когато техните умения и качества не са много търсени на пазара на труда. За страните, приемащи мигранти или бежанци, са необходими инструменти за средносрочно финансиране. Тези инструменти трябва (1) да се основават на законовата програма за международна закрила (за бежанците) и зачитането на човешкото достойнство (за мигрантите); (2) да са подкрепени от стабилни политически рамки на правителството; (3) да обхващат както засегнатите граждани, така и

мигрантите и бежанците; и (4) да са предвидими в средносрочен план, като се има предвид, че тези ресурси до голяма степен облагодетелстват чужди граждани.

Използване на съществуващи инструменти. Използване на ресурси за развитие за максимално увеличаване на въздействието на трансграничните движения върху развитието. Необходими са усилия в няколко посоки. *Първо*, ресурсите за развитие могат да се използват за създаване на стимули и улесняване на ангажираността на частния сектор. Необходимата подкрепа може да включва комбинация от гаранции и преференциални заеми за проекти, които биха облагодетелствали до голяма степен бежанци или мигранти, при условие че се поддържа силна връзка с програмата за защита и достойнство. В страните с по-ниски доходи или когато мигрантите и бежанците живеят в икономически изоставащи региони, е необходима и персонализирана подкрепа за малките и средните предприятия (МСП). *Второ*, ресурсите за развитие могат да помогнат на страните на произход да използват по-добре миграцията за намаляване на бедността – например чрез подкрепа на реформите на финансовия сектор за намаляване на разходите за изпращане на парични преводи, чрез изграждане на умения или чрез подкрепа на МСП за улесняване на трансфера на знания. Ресурсите за развитие, които могат да помогнат за намаляване на натиска за високорискова миграция, включително по отношение на социална защита, урбанизация, адаптиране към климата и програми за приобщаващо развитие, могат да допълнят тези форми на помощ. *Трето*, ресурсите за развитие могат да стимулират регионалното сътрудничество. Договореностите за финансиране трябва да бъдат съобразени с конкретни ситуации и дейности, в съответствие с потенциалното разпределение на ползите от тях. Например, за двустранно трудово споразумение или глобално партньорство за умения, страната на дестинация, която се възползва от по-квалифицирани работници, може да бъде в най-добра позиция да финансира съответните дейности в страната на произход, ако е



необходимо такова финансиране. Но в други случаи, като подкрепа на регионалното сътрудничество между страните на произход или действащи като стимул за формализиране на отношенията между страните, регионалните финансови инструменти са важни.

Темата за миграцията в обществените дебати

В една толкова поляризирана област като миграцията съображенията на политическата икономия често диктуват степента, в която могат да бъдат приложени реформите. В много страни настоящата среда е трудна. Миграцията е все по-важна тема в обществените дебати и поляризацията на гледните точки на избирателите нараства. В най-крайните случаи доминиращият политически дискурс е пропит с ксенофобски или дори расистки изказвания. Някои политически сили изрично се застъпват за ограничаване на миграцията. Все по-малко гласове призовават за либерализация на трансграничните движения. Много политически лидери търсят междинна позиция, която обикновено балансира хуманните съображения и призивите за твърд контрол на границите. Социалните промени и реформи рядко се случват просто чрез представяне на данни и доказателства. Когато нови групи заинтересовани страни излязат на преден план, за да се чуе гласът им, условията на дебата се променят.

Засегнати нации. Засилване на преговорните позиции чрез коалиции. Ефективното управление на миграцията и принудителното разселване изисква международни преговори – многостранни дискусии, например относно нормативни рамки и двустранни споразумения. Развиващите се страни, особено тези с ниски доходи, често идват на масата за преговори в относително слаба позиция, което подкопава способността им да защитават интересите си. Понякога те са принудени да останат пасивни свидетели в дискусии, които ги засягат, или са притиснати да помогнат за прилагането на политики, които са от полза предимно за страните на дестинация. И все пак страните с ниски и средни доходи – като страни на произход, страни на дестинация и страни, приемащи

бежанци – имат ключова роля за по-доброто управление на миграцията. Изграждането на коалиции може да помогне за укрепване на способността им да влияят на дебата и гласовете им да бъдат чути по-добре в международни дискусии, независимо дали са глобални, регионални или двустранни. Формирането на такива групи, като например от основните страни на произход на мигрантите към определена дестинация, би улеснило тези страни при договарянето на двустранни трудови споразумения, които най-добре отразяват техните нужди и защитават интересите на техните граждани, докато са в чужбина.

Вътрешни заинтересовани страни. Осигуряване на участието на широк кръг местни заинтересовани страни в процесите на вземане на решения. Създаването на политики се подобрява чрез включване на множество гледни точки и постигане на степен на социален консенсус, който може да улесни прилагането. И двете изискват ангажирането на широк кръг от заинтересовани страни в процеса. В страните на дестинация и до известна степен в страните на произход, миграцията трябва да се управлява с участието на цялото правителство, а не само на апарата за граничен контрол; ангажиране с частния сектор и други социални партньори за оценка на средносрочните нужди от работна сила и за идентифициране на начините за посрещането им; подкрепа на местните власти, които често са в челните редици при справянето с отговора и интеграционните предизвикателства. Предизвикателството за много слабо представени заинтересовани страни е да се организират, за да чуят гласовете им. Това е особено важно, когато дебатът е доминиран от опасенията, светогледите и предложенията на избирателите, които не представляват пълния набор от съответните заинтересовани страни. Резултатът може да бъде пагубен както за слабо представените групи, така и за обществото като цяло. Ангажираността на заинтересованите страни може да приеме множество форми, които трябва да бъдат адаптирани към ситуацията във всяка държава и всеки избирателен район.

Гласовете на мигранти и бежанци.



Разработване на системи за представителство и отчетност, за да бъдат обхванати гласовете на мигрантите и бежанците. Чуждите граждани обикновено нямат механизми за координация, които позволяват техните многобройни гласове да бъдат представени в политическите дебати по същия начин, по който избраните длъжностни лица представляват гражданите или профсъюзите представляват работниците на местните пазари на труда. Мигрантите и бежанците рядко имат форум, където да говорят за себе си. Няколко държави, както на произход, така и на дестинация, признават, че техният процес на вземане на решения може да бъде подобрен чрез изслушване на представителите на мигрантите, дори ако в крайна сметка други интереси и гледни точки надделеят. Предизвикателството е да се гарантира, че такива „делегати“ са избрани по начин, който ги прави наистина представителни и отговорни пред хората, които представляват. Но такива механизми често липсват.

Заклучение

Този доклад представя рамка за изготвянето на политики въз основа на това доколко уменията на мигрантите и свързаните с тях характеристики съответстват на нуждите на страните на дестинация и на мотива за тяхното движение. *Съответствието* определя степента, в която мигрантите, страните на произход и страните на дестинация печелят от миграцията. *Мотивът* може да създаде международни правни задължения за страната на дестинация: хората, които се движат поради „обоснован страх“ от нараняване или преследване у дома – бежанци, по дефиниция – имат право на международна закрила. Рамката за съответствие и мотив позволява на създателите на политики да реагират по подходящ начин, а докладът идентифицира необходимите политики.

• *Когато съответствието на мигрантите е силно, печалбите са големи за тях самите и за страните на произход и дестинация.* Такъв е случаят с огромното мнозинство от мигрантите, независимо дали са високо или нискоквалифицирани, законни или незаконни. Целта на политиката трябва да бъде

максимизиране на ползите за всички.

• *За бежанците, когато съответствието е слабо, разходите трябва да бъдат споделени — и намалени — многостранно.* Бежанските ситуации могат да продължат с години. Целта на политиката следва да бъде намаляване на разходите за издръжка, като същевременно се поддържат адекватни стандарти за международна защита.

• *Когато съответствието е слабо и хората не са бежанци, възникват трудни политически предизвикателства, особено когато мигрантите са в незаконни и принудителни.* Прерогатив на страните на местоназначение е да регулират влизането на тези мигранти, но депортирането и отказът за влизане може да доведе до нехуманно отношение. Целта на политиката трябва да бъде да се намали необходимостта от принудителна миграция - и развитието може да играе решаваща роля.

Страните на произход трябва активно да управляват миграцията за развитие. Те трябва да направят трудовата миграция изрична част от стратегията си за развитие. Те трябва да намалят разходите за парични преводи, да улеснят трансфера на знания от тяхната диаспора, да изградят умения с голямо търсене в световен мащаб, да смекчат неблагоприятните ефекти от „изтичането на мозъци“, да защитят своите граждани, докато са в чужбина и да ги подкрепят при завръщане.

Страните на дестинация също могат да управляват миграцията по-стратегически. Те трябва да използват миграция със „силно съответствие“, за да посрещнат своите нужди от работна сила, да улеснят включването на мигрантите, като същевременно се справят със социалните въздействия, които пораждаат безпокойство сред техните граждани. Те трябва да позволят на бежанците да се движат, да си намерят работа и да имат достъп до национални услуги, където има такива. Те също трябва да намалят принудителните, високорискови движения по хуманен начин.

Международното сътрудничество е от съществено значение за превръщането на миграцията в сила за развитие. Двустранното сътрудничество може да засили съответствието



на мигрантите с нуждите на страните на дестинация. Необходими са многостранни усилия за споделяне на разходите за приемане на бежанци и за справяне с принудителната миграция. Трябва да се разработят нови инструменти за финансиране, за да се помогне на държавите да се грижат за мигрантите по предвидим начин. Гласовете, които са недостатъчно представени в дебата за миграцията, трябва да бъдат чути, включително на развиващите се страни, частния сектор и други заинтересовани страни, както и на самите мигранти и бежанци.

Използвана литература:

Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration 2018. The International Organization for Migration (IOM). https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711_final_draft_0.pdf.

Migrants, Refugees, and Societies 2023. The World Bank. <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2023>.

New Pact of Migration and Asylum in the European Union 2024. European Parliament. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240408IPR20290/meps-approve-the-new-migration-and-asylum-pact>.

Sustainable Development Goals 2015. United Nation. <https://sdgs.un.org/goals>

The Global Compact on Refugees 2018. United Nations. <https://globalcompactrefugees.org/sites/default/files/2019-12/Global%20compact%20on%20refugees%20EN.pdf>.

The Global Skill Partnership on Migration 2018. ILO, IOM, UNESCO, IOE and ITUC. https://webapps.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_821274.pdf

The 1951 Refugee Convention. UNHCR. <https://www.unhcr.org/about-unhcr/who-we-are/1951-refugee-convention>.

World Development Report 2023. <https://www.worldbank.org/wdr2023/data>.