



European
University
Institute

ROBERT
SCHUMAN
CENTRE FOR
ADVANCED
STUDIES

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Циркулярная миграция в Грузии

Ирина Бадурашвили

Пояснительная записка 2012/90

Социально-политические рамки миграции

Сентябрь, 2012



© 2012. Все права защищены.
Ни одна из частей данного документа не может быть распространена, цитирована или воспроизведена в какой либо форме без разрешения проекта Карим Восток.



Циркулярная миграция населения наиболее простым способом может быть определена как "... процесс выезда и затем возвращения индивидуумов в места своего прежнего проживания" (Newland, 2009, с.6). Как отмечают эксперты, этот процесс не новый, но "... на политической повестке дня правительств он появился недавно " (Newland, 2009, с.6), так как повлек за собой исключительные вызовы как для стран-доноров, так и для стран-реципиентов. Это также касается и Грузии для которой эмиграция является новым явлением. Она впервые проявилась в начале 1990-х годов в крупномасштабных потоках мигрантов, устремившихся на постоянное жительство в другие страны из Грузии, охваченной военными конфликтами и тяжёлым экономическим кризисом и преобразовалась позже во временную трудовую миграцию населения трудоспособного возраста, выезжающего из Грузии за границу в поисках более высоких заработков.

Таким образом, как типичная постсоветская страна, Грузия испытала серьезное влияние миграции после обретения ею независимости в 1991 году. По данным последней переписи населения 2002 года Грузия потеряла примерно 20% своей численности населения по сравнению с предыдущей переписью 1989 года (State Department for Statistics of Georgia, 2003).

Основные направления циркулярной миграции граждан Грузии

Формирование новых международных границ, последовавшее за распадом Советского Союза, изменило ситуацию радикально во всех пост-Советских странах. Представители национальных меньшинств, а также те, кто испытывал особые экономические трудности, почувствовали себя в капкане внутри новых независимых государств и устремились за их пределы (Tishkov et al., 2005). После постоянной эмиграции населения, которая в Грузии происходила в особенно сложных условиях ввиду территориальных конфликтов начала 1990-х годов, с конца 90-х в Грузии сформировалась новая модель миграции населения - временная трудовая миграция, как в Россию, так и на Запад. Безвизовый выезд по всей территории бывшего Советского Союза с так называемыми "прозрачными" границами, а также доступные транспортные расходы вовлекли во временную и циркулярную миграцию в Россию даже самых бедных жителей Грузии участвовать.

По мнению экспертов, с середины 1990-х годов временная трудовая миграция стала "общенациональной стратегией" в Грузии (CRRC, 2007, с.10). Из-за ограниченных возможностей трудоустройства в стране люди выезжали за границу, чтобы заработать деньги и прокормить свои семьи в Грузии. По результатам последнего доступного в печати обследования по вопросам миграции¹, число мигрантов из Грузии, находящихся в настоящее время за рубежом, оценивается в 140,000 человек, и еще 138,000 являются возвратившимися мигрантами. Таким образом, 7 - 8% нынешнего населения Грузии испытали какое-либо влияние внешней миграции, т.е. либо они - мигранты, находящиеся временно за границей с целью трудовой занятости, либо они были мигрантами и вернулись на родину (CRRC/ISET, 2010, с. 9). Учитывая сокращающиеся возможности постоянной эмиграции в развитые страны мира, мигранты выезжают за рубеж на определенное время, а затем возвращаются. Это явление некоторые называют "неполной миграцией" (Okolski, 1997), заменившей традиционные формы миграции населения. Эта форма миграции из Грузии будет, скорее всего, доминирующей в ближайшем будущем, так как многие развитые страны все больше нуждаются в иммигрантах.

Российская Федерация была раньше основной страной назначения для грузинских мигрантов. Простота въезда в страну в условиях безвизового режима (до 2000 года), а также уже существующие связи, исторические и экономические, географическая и культурная

¹Обследование 1500 домохозяйств трех категорий (домохозяйства без мигрантов, домохозяйства с мигрантами за границей и домохозяйства с возвратившимися мигрантами), проведено CRRC в конце 2008 года.

близость и знание русского языка сделало Россию самым привлекательным направлением для мигрантов из Грузии. Учитывая сегодняшнюю геополитическую ориентацию Грузии и ее противостояние с Россией, не говоря уже о введении визового режима в 2000 году, вооруженных конфликтов и закрытия государственных границ в 2008 году, ситуация в целом изменилась. Россия потеряла свою привлекательность в качестве основного места назначения грузинских мигрантов. Результаты последнего репрезентативного обследования по миграции показывают, что среди проживающих в Грузии домохозяйств, имеющих в настоящее время мигрантов за границей, большая доля мигрантов находится в странах Западной Европы, в частности Греции, чем в России (CRRC / ISET, 2010, с.1). Другие исследования также подтверждают это: по данным ОЭСР, в течение последних десяти лет число грузинских трудовых мигрантов в Греции постоянно росло и увеличилось почти в десять раз к 2009 году, достигнув 25,631 человек².

Между тем, с момента обретения Грузией независимости, Турция также стала важным направлением временной трудовой миграции из Грузии в связи с географическим соседством и простотой въезда в страну. После отмены в 2006 году въездных виз в Турцию и закрытия границ с Россией в 2008 году, Турция стала для граждан Грузии основным пунктом назначения (IOM, 2008, с.12).

Особенностью трудовой миграции из Грузии является то, что она в значительной степени является нелегальной. Многочисленные попытки разработать законодательную базу для трудовой миграции из Грузии потерпели неудачу по разным причинам. Сотрудничество с различными странами, направленное на регулирование процесса трудовой миграции из Грузии, также было неудачным, на данный момент Грузия не подписала ни одного двустороннего договора в области трудовой миграции с зарубежными странами, каким-либо образом регулирующие трудовые миграционные потоки граждан Грузии за границу. Таким образом, грузинские мигранты обычно полагаются на неофициальные, а зачастую и незаконные способы миграции. Вот почему трудовая миграция из Грузии является достаточно дорогой для мигрантов. Грузинские мигранты используют различные методы попасть за рубеж и найти там работу. Большинству из них не удаётся получить официального разрешения на работу, и они работают в основном нелегально (IOM, 2000; Badurashvili, 2005; People's Harmonious Development Society and TASO Foundation, 2010). В результате, не существует каких-либо правовых механизмов защиты трудовых мигрантов из Грузии в тех случаях, когда их права нарушаются.

Законодательная база по миграции и социальные силы, формирующие циркулярную миграцию в Грузии

В 2007 году, по просьбе правительства Грузии, Международная организация по миграции (МОМ) провела детальный анализ и оценку государственной системы управления миграционными процессами в Грузии. Проведённая оценка показала, что политика управления миграционными процессами в Грузии нуждается в совершенствовании, так как «...действующее законодательство в значительной степени не отражает адекватно нынешние реалии и тенденции миграционных процессов в Грузии и ... правовые положения должны быть определены более четко, ориентация на требования ЕС, конечно, целесообразна. Эти вопросы требуют первостепенного и комплексного политического подхода, при поддержке соответствующих законов и законодательных актов, эффективного, обученного и хорошо оснащенного персонала, а также эффективной практики управления миграционными процессами» (IOM, 2007, с. 5).

² База данных международной миграции ОЭСР: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIG>

В 2009 году эксперты отмечали, что Грузия не имеет "... ни миграционной политики, ни законодательство, регулирующее внутренние и внешние перемещения граждан, несмотря на важность миграции для страны и национальной экономики" (CIPDD, 2009, с. 3). По мнению некоторых экспертов, "... Грузия представляла собой образец инерции до конца 2009 года и соблюдала лишь выборочно связанные с миграцией положения ЕПС³... В результате ... Европейская Комиссия прямо выразила свое недовольство грузинской политикой в области миграции в своем докладе 2008 года, критикуя отсутствие разработанного политического документа, и "чрезвычайно либеральный характер" неписаной миграционной политики "(Ademmer, 2011, с.12).

В 2009 году Грузия, Европейская комиссия и 16 стран-членов ЕС перешли в фазу реализации Партнерства по мобильности, которое поощряет циркулярную миграцию. В результате, Грузинское правительство заявило о своем намерении стимулировать циркулярную миграцию: "Главным приоритетом Грузии является упрощение легального передвижения рабочей силы, в том числе подписание соглашения о возможностях трудовой и циркулярной миграции » (Office of the State Minister of Georgia on European and Euro-Atlantic Integration, 2010, с. 39).

Тем не менее, в настоящее время в Грузии всё еще нет эффективных механизмов для поддержки легальной трудовой миграции. Хотя двусторонние соглашения, касающиеся трудовых мигрантов, были бы выгодны для всех сторон, Грузинское правительство не спешит их подписывать даже с основными странами назначения мигрантов из Грузии, такими как Греция, Турция, Украина, Италия, Германия и Россия. Следует отметить, что соглашения с Россией не ожидается в ближайшее время, так как Грузинское правительство приостановило все официальные контакты с правительством России после вооруженного конфликта в 2008 году.

В то же время, Грузия может извлечь выгоду из Партнерства по мобильности, например, при модели двустороннего соглашения по циркулярной миграции, используемой некоторыми государствами-членами ЕС, такими как Болгария и Румыния. Это касается ситуации, которую можно наблюдать в Грузии в настоящее время, когда местный рынок труда не в состоянии обеспечить работой всех соискателей, особенно всех выпускников высших учебных заведений, и временная миграция рабочей силы может способствовать ослаблению давления на грузинский рынок труда. С другой стороны, старые страны-члены ЕС, в частности, те, с опытом принимающей стороны трудовой иммиграции, могут обеспечить примерами практических решений в этой области. Франция была первым государством-членом ЕС, которое предложило Грузии заключение двустороннего соглашения по циркулярной миграции. В соответствии с соглашением, 500-600 человек в год имело бы возможность краткосрочного трудоустройства во Франции. Однако, как отметил в интервью с нами эксперт Международной организации труда, подписание соглашения, которое было запланировано на октябрь 2010 года, до сих пор не состоялось, потому что грузинская сторона, по его мнению, еще не готова к его подписанию и реализации.

Основным препятствием эффективного улучшения ситуации в области циркулярной миграции в Грузии, по мнению экспертов, является то, что правительство следует слишком либеральной экономической политике. До недавнего времени правительство не находило нужным какое-либо управление рынком труда в Грузии, оставляя этот рынок саморегулированию. Это вызывало обеспокоенность наших международных партнеров, которые в течение длительного времени пытались добиться взаимопонимания с грузинскими партнерами относительно роли государства в управлении рынком труда, содействия циркулярной трудовой миграции в контексте повышения трудовой мобильности граждан Грузии в страны Европейского Союза и другие государства .

³ЕПС - Европейская политика соседства.

Наконец, в начале июля 2012 года правительство Грузии утвердило новую должность Государственного Министра по вопросам занятости, в его аппарате будет создана "эффективная" группа из 25-30 человек с целью решения проблем занятости населения Грузии (Civil.ge Ежедневные новости онлайн, 03.07.2012). С 25 июля 2012 года началась регистрация соискателей работы, и создается электронная база данных всех безработных. С этой целью агенты по трудоустройству посетят все семьи в Грузии и соберут информацию о безработных, заполняя специальные вопросники (News.ge, 10.07.2012). Пока еще не ясно, каким образом эта новая государственная структура будет функционировать, и также не ясно, будет ли циркулярная миграция рассматриваться как одна из возможностей улучшить ситуацию на внутреннем рынке труда. На данный момент, правительство связывает эти новые мероприятия с необходимостью определить реальный уровень безработицы в Грузии и официально объявило о планах обеспечить лица, имеющие статус безработного, страховым пакетом от государства (News.ge 10.07.2012). В настоящее время в Грузии не существует государственных служб занятости, нет никаких льгот для безработных, и не осуществляется регулярный сбор информации о спросе и предложении на грузинском рынке труда. В этих условиях, принимать какие-либо эффективные меры для содействия циркулярной миграции населения кажется невозможным.

В то же время в Грузии существует практика трудоустройства мигрантов за границей при посредничестве частных агентств занятости. Частные агентства занятости и физические лица в настоящее время являются единственными посредниками трудоустройства на грузинском рынке труда и не имеют никакой конкуренции со стороны государственной службы занятости, так как последняя была упразднена в 2006 году. В настоящее время нет законодательства, регулирующего деятельность частных агентств занятости и трудовую миграцию и поэтому их деятельность может рассматриваться как одно из проявлений существования "черного" рынка труда. В связи с отсутствием двусторонних соглашений между Грузией и другими государствами, возможности найти легально работу за границей для жителей Грузии существенно ограничены. Ввиду этого компании и частные лица, организующие поездки граждан Грузии за границу, получают от этого большую прибыль, так как многие жители Грузии готовы платить за организацию их выезда за рубеж, на Запад. Согласно информации, собранной из средств массовой информации и неформальных контактов, организация такой поездки стоит в Грузии от \$ 1500 до \$ 5000 в зависимости от страны назначения мигрантов. Большинство частных агентств в Грузии не объявляют себя официально агентствами занятости. Международная организация труда провела в 2007 году специальное обследование деятельности существующих в Грузии служб занятости населения и пришла к выводу, что фактически частных агентств занятости в Грузии не существует, за исключением агентств предлагающих посреднические услуги по доступу к вакансиям, публикуемым в интернете и деятельности некоторые иностранных компаний, нанимающих граждан Грузии или участвующих в реализации культурных и образовательных программ за рубежом (ILO, 2007, 2007, с.11). Ситуация в Грузии с тех пор почти не изменилась. На данный момент почти невозможно идентифицировать частные агентства и физических лиц, занимающихся трудоустройством граждан Грузии за границей. В результате нашего исследования мы определили, что единственной компанией, свободно рекламирующей свои услуги по трудоустройству за рубежом на данный момент, является грузино-американская компания KMS-Грузия, но работает она в ограниченном масштабе и содействует трудоустройству за рубежом в среднем 20-25 человек в год (Tsereteli, 2012).

Рекомендации по разработке политики

В целях содействия циркулярной миграции, правительство Грузии должно создать службы предварительной миграционной помощи и взять на себя лидирующую роль в создании специальных служб, которые позволят улучшить сбор и распространение информации о

легальных миграционных возможностях. Это может включать в себя создание центров поддержки, которые бы собирали информацию о миграционных программах и возможностях в странах назначения. Базовый языковой курс также может проводиться этими центрами, так как языковой барьер не позволяет многим грузинам эффективно использовать свои трудовые навыки и образовательный уровень во время трудовой деятельности за рубежом.

В ближайшем будущем правительство обещает создать больше рабочих мест в Грузии, связывая это с динамичным экономическим развитием страны. Однако, на наш взгляд это не обязательно приведет к росту занятости, как показывает опыт последних лет в Грузии. По нашему мнению, национальная политика все еще неадекватно отражает проблемы трудовой миграции и не рассматривает возможности циркулярной миграции как одного из возможных решений для улучшения ситуации на местном рынке труда. Кроме того, хотя грузинское правительство пытается содействовать возвращению грузинских граждан на родину, открытие границы Грузии для низкоквалифицированной и дешевой рабочей силы из Южной Азии и Африки создаёт конкуренцию для возвращающихся мигрантов и игнорирует специфику местного рынка труда. В Грузии нет правовых положений или процедур для проверки наличия местной рабочей силы при предоставлении доступа к трудоустройству иностранным гражданам. Аналогично не существует ни правовых норм, ни практических процедур проведения "теста экономической выгоды" для проверки экономической целесообразности и соблюдения интересов Грузии при создании малых или средних предприятий иностранными гражданами, желающими заниматься индивидуальной предпринимательской деятельностью в Грузии

На самом деле, на сегодняшний день в Грузии не существует единого государственного органа управления миграционными процессами. Также нет ясного разделения полномочий между существующими учреждениями, в той или иной степени вовлечёнными в миграционный контроль (по крайней мере, 8 министерств имеют отношение к управлению миграционными процессами). Государственная Комиссия по вопросам миграции, созданная в 2010 году, является консультативным органом правительства Грузии, и занимается политикой в области как иммиграции, так и эмиграции. Тем не менее, в настоящее время Комиссия не имеет достаточных людских и финансовых ресурсов, чтобы играть какую-либо значимую роль в управлении миграционными процессами. Комиссия также координирует реализацию соглашения об упрощении визового режима и соглашения о реадмиссии с ЕС, подписанного в январе 2011 года (вступило в силу в марте 2011 года). Соглашение о реадмиссии определяет четкие обязанности Грузии и стран ЕС, касающиеся предотвращения незаконной миграции и процедур реадмиссии граждан Грузии. В то же время, соглашение об упрощении визового режима упрощает процедуру получения виз для некоторых категорий грузинских граждан, таких как студенты, учёные и т.д. (Zurabishvili, 2010)..

Следует отметить, что до сих пор в Грузии фокус внимания в рамках Партнерства по мобильности (PM) направлен на реадмиссию и реинтеграцию возвращающихся в Грузию мигрантов и по-прежнему нет никакого прогресса в содействии циркулярной миграции.

В целях поддержки циркулярной миграции граждан Грузии постепенное расширение либерализации визового режима и другие мероприятия в рамках PM должны быть активизированы. Заключение трудовых соглашений и соглашений в сфере социального обеспечения граждан должно быть направлено на содействие устойчивому возвращению трудовых мигрантов.

В настоящее время в Грузии до сих пор нет официального документа, определяющего основные направления государственной миграционной политики. На данный момент, существует рабочая группа по разработке "миграционной стратегии Грузии" в рамках Государственной Миграционной Комиссии. Согласно информации, предоставленной в апреле 2012 года экспертом из Миссии МОМ в Грузии, окончательный вариант проекта будет доступен в ближайшее время. Затем, перед отправкой в правительство на утверждение, документ будет предоставлен международному сообществу и гражданскому обществу для консультаций и обсуждения.

Литература

- Ademmer, E., (2011): You Make Us Do What We Want! The Usage of External Actors and Policy Conditionality in the European Neighborhood. KFG Working Paper No. 32. November, 2011. Free University Berlin
- Badurashvili, I., (2005): Illegal migrants from Georgia: labour market experiences and remittance behaviour, <http://iussp2005.princeton.edu/download.aspx?submissionId=51259>– accessed on September, 10, 2012
- Caucasus Research Resource Centres (CRRC), (2007): Migration and Return in Georgia: Trends, Assessments, and Potential. A report submitted to the Danish Refugee Council by Caucasus Research Resource Centres, Tbilisi, <http://crrccenters.org/store/files/Projects/DRC-CRRC%20Migration%20Trends%20Study%20final%2030JAN2008.pdf>– accessed on September, 10, 2012
- Civil.ge Ежедневные новости онлайн, (3.07.2012): Министерство по занятости получит финансирование в размере 950 тысяч лари <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=24962>
- CRRC/ISET, (2010): Development on the Move: Measuring and Optimising Migration’s Economic and Social Impacts in Georgia, Tbilisi, [http://www.ippr.org/uploadedFiles/_research_teams_2009/Projects/Global_Change/Georgia%20FINAL%20\(April%202010\).pdf](http://www.ippr.org/uploadedFiles/_research_teams_2009/Projects/Global_Change/Georgia%20FINAL%20(April%202010).pdf)– assessed on September, 10, 2012
- International Labour Organization (ILO), (2007): How recruitment agencies operate in Georgia. Tbilisi
- ILO, (2010): Migration and Development in Georgia. Draft Report. Tbilisi
- International Organization of Migration (IOM), (2000): Irregular Migration and Trafficking in Migrants: The case of Georgia, Tbilisi <http://jcp.ge/iom/pdf/IRRMIGRTRAF.repeng2000.pdf>– accessed on September, 10, 2012
- IOM, (2007): Review of Migration Management in Georgia, Assessment mission report, Tbilisi, http://iom.ge/pdf/Migration_Assessment.pdf– assessed accessed on September, 11, 2012
- IOM, (2008): Migration in Georgia: A Country Profile – 2008, http://publications.iom.int/bookstore/free/Georgia_Profile2008.pdf– accessed on September, 10, 2012
- Key Management Solutions, Georgia (KMS- Georgia): <http://kmsgeorgia.com/cms/>
- News.ge, (10.07.2012-): С 25 июля начнется учет желающих трудоустроиться <http://news.ge/ru/news/story/22540-s-25-ijulja-startuet-uchet-zhelajuwih-trudoustroitsja>
- News.ge, (10.07.2012): Страхованием безработных займётся государство: <http://news.ge/ru/news/story/22598-strahovaniem-bezrobotnyh-zajmjotsja-gosudarstvo>
- Office of the State Minister of Georgia, (2010): Georgia’s Progress Report on Implementation of the ENP Action Plan, 2010, http://eu-integration.gov.ge/uploads/ENPREPORT2010FINAL04_03_2011.doc– accessed on September, 10, 2012
- People’s Harmonious Development Society and TASO Foundation, (2010): Peculiarities if Migration Processes from Georgia to Greece, Tbilisi.
- State Department for Statistics of Georgia, (2003): Population of Georgia. Statistical abstract, Tbilisi
- Tishkov, V., Zayonchkovskaya, Zh., Vitkovskaya, G., (2005): Migration in the Countries of the Former Soviet Union, Global Commission on International Migration, http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gci_m/rs/RS3.pdf – accessed on September, 12, 2012

Tsereteli, M., (2012): Key management Solutions, Private employment agency, Georgia, Presentation. European Training Foundation, Migration & Skills Seminar, Turin, 6-7 March, 2012 [http://www.etf.europa.eu/eventsmgmt.nsf/\(getAttachment\)/D05A2BA7ED3F3157C12579BA00586B85/\\$File/Day2_8_Tsereteli.pdf](http://www.etf.europa.eu/eventsmgmt.nsf/(getAttachment)/D05A2BA7ED3F3157C12579BA00586B85/$File/Day2_8_Tsereteli.pdf) — accessed on September, 12, 2012

Zurabishvili, T., (2011) State of migration policy: case of Georgia. CARIM East– Consortium for Applied Research on International Migration. Methodological Workshop II, Warsaw, 27-28 October 2011, <http://www.carim-east.eu/media/Zurabishvili.pdf>– accessed on September, 10, 2012

.

.