

ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ГЕНЕРАЛЬНАЯ
АССАМБЛЕЯ



Distr.
GENERAL

A/36/483
30 September 1981
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Тридцать шестая сессия
Пункт 69с повестки дня

РАЗВИТИЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО:
ТОРГОВЛЯ И РАЗВИТИЕ

Создание международного механизма для компенсации
потерь рабочей силы

Доклад Генерального секретаря

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 10	2
II. МАСШТАБЫ ПРОБЛЕМЫ	11 - 16	4
III. ПРЕДЛОЖЕНИЯ В ОТНОШЕНИИ СОЗДАНИЯ МЕХАНИЗМА КОМПЕНСАЦИИ	17 - 20	5
IV. ОБОСНОВАНИЕ НЕОБХОДИМОСТИ УПЛАТЫ ВЗНОСОВ В МЕХАНИЗМ КОМПЕНСАЦИИ	21 - 28	7
V. МОДЕЛИ УПЛАТЫ ВЗНОСОВ	29 - 31	9
VI. ДИРЕКТИВЫ ПО СОЗДАНИЮ МЕХАНИЗМА КОМПЕНСАЦИИ	32 - 40	10

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Генеральная Ассамблея в пункте 5 резолюции 34/200 от 19 декабря 1979 года просила Генерального секретаря, в тесном сотрудничестве с Конференцией Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, Международной организацией труда и другими соответствующими органами Организации Объединенных Наций, провести исследование осуществимости предложений, внесенных Его Королевским Высочеством наследным принцем Иордании Хасаном бин Талалом относительно создания международного механизма для компенсации потерь рабочей силы 1/, и представить доклад о ходе работы Генеральной Ассамблеи на ее тридцать пятой сессии и окончательный доклад - на ее тридцать шестой сессии.

2. В пункте 3 этой же резолюции Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря принять необходимые меры в отношении координации рассмотрения вопроса об обратной передаче технологии в системе Организации Объединенных Наций.

3. В пункте 4 этой же резолюции Генеральная Ассамблея предложила Совету по торговле и развитию, в соответствии с пунктом 6 резолюции IO2 (V) Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, приступить к рассмотрению соответствующих мероприятий, включая необходимость созыва группы экспертов, для изучения возможности оценки потоков людских ресурсов.

4. На тридцать пятой сессии Генеральный секретарь представил доклад о ходе работы (A/35/198), в котором кратко излагаются различные точки зрения в отношении создания международного механизма для компенсации потерь рабочей силы.

5. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 35/62 от 5 декабря 1980 года приняла к сведению доклад о ходе работы, который должен рассматриваться в качестве основы для завершения работы над окончательным докладом. Она вновь просила также Генерального секретаря представить Ассамблее на ее тридцать шестой сессии окончательный доклад по данному вопросу, который должен быть подготовлен в сотрудничестве с Конференцией Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, Международной организацией труда и другими соответствующими организациями системы Организации Объединенных Наций, и постоянно осуществлять обзор координации работы по вопросу об обратной передаче технологии.

1/ Record of the Proceedings, International Labour Conference, Sixth-third Session, Fourteenth (Special) Sitting, ILO, Geneva, 1977, pp. 281-283.

6. Консультативный комитет по основным вопросам (программы) ККОВ (ПРОГ) Административного комитета по координации в ответ на пункт 3 резолюции 34/200 Генеральной Ассамблеи вынес заключение о том, что на данном этапе, по-видимому, не существует необходимости в принятии каких-либо дальнейших мер в отношении координации рассмотрения вопроса об обратной передаче технологии в системе Организации Объединенных Наций; организации подготовили аналитический обзор своей деятельности в данной области, который свидетельствует о том, что в целом каждое учреждение определило свою характерную только для него ведущую роль, и выработана схема, в рамках которой деятельность каждого отдельного учреждения дополняет деятельность других, а не противоречит ей. Комитет полагал, что если заинтересованные межправительственные органы сочтут это необходимым, то можно будет подготовить всеобъемлющий анализ характера деятельности в данной области и распределения обязанностей между учреждениями, и что если в будущем возникнет необходимость в более официальной координации, то будут приняты дальнейшие меры в этом направлении.

7. В ответ на пункт 4 резолюции 34/200 ККОВ (ПРОГ) пришел к выводу, что в отношении предлагаемой деятельности ЮНКТАД по оценке потоков людских ресурсов или же созыва группы экспертов по данному вопросу никаких проблем координационного характера не возникает.

8. В своей резолюции 227 (XXII) от 20 марта 1981 года Совет по торговле и развитию постановил поручить Генеральному секретарю ЮНКТАД созвать не ранее чем через три месяца после представления всеобъемлющего исследования по осуществимости измерения потоков людских ресурсов правительствам государств-членов для замечаний межправительственную группу экспертов для изучения осуществимости измерения потоков людских ресурсов.

9. С учетом вышесказанного настоящий доклад ограничивается лишь анализом осуществимости предложений, касающихся создания международного механизма компенсации рабочей силы, который здесь и далее именуется как "механизм компенсации".

10. В целях удобства выражение "страна иммиграции" используется в настоящем докладе для указания страны, принимающей рабочую силу, или же страны, обеспечивающей занятостью, а выражение "страна эмиграции" используется в отношении "страны происхождения" рабочей силы и не обязательно означает временный или постоянный статус миграции этих рабочих.

/... .

II. МАСШТАБЫ ПРОБЛЕМЫ

11. В течение более 15 лет проблемы, связанные с крупномасштабным оттоком рабочей силы, особенно высококвалифицированных и подготовленных кадров, тщательно изучались в рамках системы Организации Объединенных Наций и вне ее. Был подготовлен ряд исследований и докладов (A/35/198, приложения II и III) о причинах и последствиях такого рода миграции, предложены несколько видов мер для исправления сложившейся ситуации и снижения отрицательного воздействия на цели и программы развития во многих развивающихся странах. Предложения в отношении компенсационных мер для оттока высококвалифицированных научных и инженерных кадров, а также подготовленной рабочей силы подробно излагаются в нескольких исследованиях, проведенных ЮНКТАД 2/ 3/.

12. Учитывая тот факт, что в последние годы значительно возрос объем мигрирующей рабочей силы, внимание международного сообщества уже не ограничивается лишь проблемами, вызванными оттоком высококвалифицированных и подготовленных кадров, а направлено также и на другие категории экономически активного населения. Эти проблемы приобретают более универсальный характер, охватывая движение рабочей силы не только в развитые страны, но также и в другие развивающиеся страны.

13. Миграция рабочей силы в поисках работы в другие страны становится обычным явлением нынешней глобальной экономической системы. В одном из докладов на эту тему 4/ указывается, что в настоящее время общее количество рабочих в мире вне своих стран происхождения составляет приблизительно 20 млн. человек. Некоторые из стран эмиграции теряют приблизительно одну треть своей внутренней рабочей силы. В некоторых странах иммиграции более 50 процентов рабочей силы в определенных категориях занятости составляют рабочие-мигранты.

2/ "Обратная передача технологии ("утечка умов"): международный учет потоков ресурсов, компенсация, налогообложение и соответствующие предложения в области политики", исследование, подготовленное проф. Джагдишем Багвати, январь 1978 года (TD/B/C.6/AC.4/2).

3/ "The reverse transfer of technology: a survey of its main features, causes and policy implications" (TD/B/C.6/47).

4/ Kathleen Newland, "International Migration: The Search for Work", World Watch Paper 33, World Watch Institute, Washington, D.C., November 1979.

/...

14. Подсчитано, что с 1975 по 2000 год мировая рабочая сила должна насчитывать приблизительно 900 млн. человек. Восемь человек из девяти желающих получить работу будут находиться в странах с низким доходом и с молодым составом населения, с высоким уровнем рождаемости и переполненным рынком труда. Более высокие уровни заработной платы и более свободные рынки труда в одних странах по сравнению с низкой заработной платой и трудностями в обеспечении удовлетворительной работой во многих развивающихся странах создадут условия для повышенной миграции рабочей силы. Некоторые виды миграции будут вызваны нищетой или низким уровнем жизни. Другие виды будут вызваны самим процессом развития, включая передвижение тех слоев населения, которые находятся выше уровня экономической нищеты и которые обладают квалификацией, ресурсами и информацией о возможностях получить работу.

15. Крупномасштабное экономическое перемещение населения сопровождается появлением потенциальной возможности для возникновения конфликтов и социальной напряженности. Лица, находящиеся на более низкой ступени экономической лестницы в стране иммиграции, озабочены конкуренцией со стороны рабочих-мигрантов в отношении рабочих мест и обслуживания в области социального обеспечения. В некоторых странах на лицо признаки беспокойства, вызванные культурным и другим влиянием чрезмерно большого объема иностранной рабочей силы. Перед лицом возрастающего давления миграции, вызванной экономическими факторами, многим правительствам как в странах эмиграции, так и в странах иммиграции, будет полезно четко представлять себе характер последствий такого перемещения.

16. Решение такого рода социальных и экономических проблем, вызванных крупномасштабной миграцией, потребует соответствующих мер на национальном и двустороннем уровнях, дополненных согласованными действиями на международном уровне.

III. ПРЕДЛОЖЕНИЯ В ОТНОШЕНИИ СОЗДАНИЯ МЕХАНИЗМА КОМПЕНСАЦИИ

17. На основе оценки характера и масштаба проблем экономической миграции было предложено множество мер, прямым или косвенным образом направленных на уменьшение ее неблагоприятного воздействия на процесс развития в развивающихся странах. Эти меры, в основном, связаны с национальной политикой как стран эмиграции, так и иммиграции, и делают упор на решения экономического, организационного и административного характера. Однако на практике получается, что сама по себе национальная политика отдельных стран недостаточна для решения этих сложных проблем, если она не усилена коллективными международными усилиями. Ряд мер, которые необходимо принять как развивающимся, так и развитым странам, а также международному сообществу, изложены в резолюции 102 (V) ЮНКТАД и Венской программе действий по науке и технике в целях развития 5/.

5/ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по науке и технике в целях развития, Вена, 20-31 августа 1979 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под №R.79.1.21 и Corrigenда), гл. VII.

18. Осуществление многих из вышеупомянутых мер потребует ряда тщательно разработанных мероприятий и значительных финансовых и технических ресурсов.

19. За последние годы серьезное внимание среди различных предложений, выдвинутых в отношении действий на международном уровне, было уделено предложению, касающемуся созданию международного механизма компенсации рабочей силы, выдвинутому наследным принцем Иордании Хасаном бин Талалом в ходе его обращения к Международной конференции труда в 1977 году. Механизм компенсации "будет получать ресурсы в основном из стран, импортирующих рабочую силу, но, исходя из солидарности и доброй воли, другие члены МОТ также могут делать свои взносы. Накопившиеся ресурсы будут направляться развивающимся странам, экспортирующим рабочую силу, пропорционально подсчитанной сумме расходов, произведенных вследствие потери рабочей силы ...". Он также предложил "использовать часть средств из предлагаемого международного механизма компенсации рабочей силы в качестве займов на выгодных условиях развивающимся странам-участникам с целью содействия осуществлению и финансированию проектов в социальной области".

20. В пункте 123 резолюции 35/56 Генеральной Ассамблеи, озаглавленной "Международная стратегия развития на третье Десятилетие развития Организации Объединенных Наций", говорится, что международному сообществу следует рассмотреть в начале Десятилетия, с учетом соответствующих решений Организации Объединенных Наций, возможные меры, направленные на то, чтобы для развивающихся стран, сталкивающихся с проблемой значительной утечки квалифицированных кадров, ведущей к нарушению функционирования экономики, была обеспечена помощь в регулировании возникающих в результате этого проблем перестройки экономики. В ней также содержится просьба к международному сообществу предпринять согласованные усилия для осуществления эффективных всеобъемлющих мер, рекомендованных в резолюции 102 (V) ЮНКТАД, с тем чтобы свести к минимуму отрицательные последствия миграции квалифицированных кадров. Со стороны отдельных стран или групп государств были выдвинуты другие общие предложения в поддержку моделей, аналогичных механизму компенсации (A/35/198, пункты 39-40).

/...

IV. ОБОСНОВАНИЕ НЕОБХОДИМОСТИ УПЛАТЫ ВЗНОСОВ В МЕХАНИЗМ КОМПЕНСАЦИИ

21. В первую очередь необходимо признать, что экономические потребности в странах иммиграции являются важной, хотя и не исключительной причиной нынешней международной экономической миграции. Страны иммиграции разрешают въезд иностранным рабочим, только если в их услугах возникает острая необходимость и когда их присутствие тщательно проанализировано и признано желательным для экономики этих стран. Во многих странах работодатели должны доказать компетентным властям страны иммиграции, что их потребности не могут быть удовлетворены за счет местной рабочей силы, прежде чем иностранные рабочие получают разрешение на въезд в страну. Страна иммиграции, которая обладает суверенным правом на контроль за въездом иностранцев, разрешает въезд экономически активных рабочих в масштабах, определенных на основе анализа потребностей. Даже в тех случаях, когда в какой-либо стране существует общая безработица, возникает неизбежная нехватка рабочей силы определенных профессий и квалификации, а также в определенных отраслях или районах, что таким образом приводит к возникновению потребностей в рабочих-мигрантах.

22. Иммиграция рабочей силы, вызванная спросом, способствует более полному использованию других факторов производства, таких, например, как местная рабочая сила, капитал, земля и энергия в стране иммиграции. В связи с этим национальный продукт этой страны увеличивается как в отношении производства реальных благ, так и в отношении суммы получаемых доходов. Наблюдается тенденция к возрастанию доходов и капиталовложений, а также заработной платы. Таким образом, производство реальных благ и предоставление услуг будет осуществляться в пользу населения страны иммиграции.

23. Иностранному рабочему, на воспитание и обучение которого страна иммиграции не осуществляла никаких затрат, становится таким образом готовым фактором производства. Если бы страна иммиграции должна была ждать внутреннего формирования местной рабочей силы через посредство роста населения и развития системы образования и профессиональной подготовки, то это бы потребовало значительных расходов в течение 15 или 20 лет, прежде чем такие национальные кадры приступили бы к продуктивной деятельности. Несомненно, страна иммиграции покрывает расходы, связанные с предоставлением для новых рабочих-мигрантов и их иждивенцев необходимых социальных услуг, как, например, жилье, школьное образование, больничное

/...

обслуживание и другие виды инфраструктуры. Однако, как свидетельствуют многие исследования, чистые доходы от использования труда рабочих-мигрантов намного превышают такого рода расходы 6/, 7/, 8/.

24. Таковы соображения - не только морального характера, но и экономического, - оправдывающие взносы в международный механизм компенсации рабочей силы. Тот факт, что страны иммиграции в целом "держат в своих руках" рыночную конъюнктуру в отношении рабочих-мигрантов, не снижает степени обоснованности внесения взносов.

25. Существует мнение, что миграция рабочей силы облегчает положение с безработицей в стране эмиграции. Не всегда верно, что эмигранты являются дополнительным бременем для потребностей своих стран. Во многих случаях отток необходимых квалифицированных кадров снижает внутреннее производство основных благ и уровень обеспечения жизненно важными услугами, что приводит к экономической диспропорции и новым затратам. Такое воздействие становится более ощутимым, когда страну покидают лица более ценных или редких профессий.

26. Некоторые считают, что перевод части заработанных денег эмигрантов на родину можно рассматривать, как одну из форм компенсации. Заявляется, что страны эмиграции могут использовать эти переводы для оплаты импорта или вкладывать их в другие виды производственной деятельности. Другие же считают, однако, что большая часть доходов, полученных эмигрантами, остается в странах иммиграции (или в других иностранных государствах), и только очень незначительная часть переводится в страны происхождения. Такого рода переводы являются спорадическими, ненадежными как источник национального дохода и подверженными непредсказуемым колебаниям. Признавая трудности, вызванные колебаниями переводимых сумм, механизм компенсационного финансирования Международного валютного фонда в августе 1979 года либерализовал условия выплаты средств, распространив их на недостаточность переводимых рабочими-мигрантами сумм, аналогично тому, как это было сделано в отношении экспортных недопоступлений 9/.

6/ Jones, K. and Smith, A., The Economic Impact of Commonwealth Migration, Cambridge University Press, London (1970).

7/ Bohning, W.R., "The economic effects of foreign workers, with special reference to the labour markets of Western Europe's postindustrial societies", OECD, Paris (1974).

8/ Simon, Julian, "What Immigrants Take From, And Give To, The Public Coffers", Final report submitted to the U.S. Select Commission on Immigration and Refugee Policy, Washington, D.C. (Sept. 1980).

9/ Goreux, L.M., Compensatory Financing Facility, Pamphlet Series No. 34, IMF, Washington, D.C. (1980).

27. Необходимо отметить, что переводы обычно служат удовлетворению потребностей страны эмиграции в области потребления. Увеличение видимого потребления за счет переводов рабочих-мигрантов представляет собой знакомое явление, характерное для многих развивающихся стран, и только незначительная часть таких переводов предназначена для продуктивного капиталовложения. В некоторых случаях дополнительный спрос приводит к узким местам в области внутреннего снабжения и вызывает инфляционное давление или же привлечение импорта. Структура потребления в странах эмиграции тяготеет к увеличению объема импорта товаров широкого потребления, и таким образом значительная часть иностранной валюты оказывается потерянной для производственного потенциала этой страны. Переводы рабочих-мигрантов неизбежно содействуют росту внутренней инфляции.

28. В итоге получается, что перевод ценных и производительных людских ресурсов приносит максимальные выгоды странам иммиграции и минимальные - стране эмиграции, что красноречиво говорит в пользу взносов в механизм компенсации.

V. МОДЕЛИ УПЛАТЫ ВЗНОСОВ

29. Был предложен ряд моделей, содержащих логическое обоснование вопроса и процедуры уплаты взносов в механизм компенсации (A/35/198, пункты 24-38 и приложение III). Некоторые из этих моделей были разработаны и довольно тщательно усовершенствованы, в то время как другие модели были предложены в общем виде.

30. Одни предложения сводились к тому, чтобы страны иммиграции взимали специальные налоги и/или отчисляли часть доходов от взимания конкретных существующих налогов в качестве компенсации за блага, полученные в результате процесса иммиграции. Другие предложения заключались в том, чтобы процесс уплаты взносов странами иммиграции превратился в простую и прямую процедуру, включенную в обычные бюджетные процессы стран иммиграции. В количественном отношении сумма взноса должна быть отнесена к фактическому количеству экономически активных рабочих, прибывших в страну, и исчислена как твердо установленная сумма, основанная на уровне оклада, заработной платы или дохода различных категорий рабочих.

31. Осуществимость этих моделей была продемонстрирована их авторами. В контексте создания механизма компенсации существует возможность утверждения комплекса такого рода предлагаемых моделей с соответствующей корректировкой в рамках международных правовых и административных систем и процедур при условии, что будут согласованы на межправительственном уровне основные направления создания такого механизма компенсации. Некоторые из соображений, которые легли в основу такого рода директив, приводятся ниже.

/...

VI. ДИРЕКТИВЫ ПО СОЗДАНИЮ МЕХАНИЗМА КОМПЕНСАЦИИ

32. При создании международного механизма для компенсации потерь рабочей силы необходимо руководствоваться конкретными широкими принципами, разработанными путем переговоров через своего рода межправительственный форум. Такие принципы должны, в интересах солидарности и доброй воли, помочь преодолеть многочисленные конкретные трудности, стоящие перед каждой отдельно взятой страной, с тем чтобы можно было решать сложные проблемы международной миграции рабочей силы. В этих принципах заложено универсальное признание суверенных прав этих стран на контроль за въездом на их соответствующие территории и на ведение экономической деятельности на этих территориях, а также на принятие любых практических мер для обеспечения использования рабочими-мигрантами обычных каналов для передвижения как в рамках их стран, так и вне их.

33. Необходимо определить категории экономически активных эмигрантов, на основании которых будут выявляться обязательства по уплате взносов в механизм компенсации. Так, например, такого рода категория будет включать все случаи иммиграции рабочих, чей въезд требует соответствующего документального подтверждения со стороны департамента рабочей силы о том, что в данной профессиональной категории в настоящее время отсутствуют квалифицированные местные кадры, способные или желающие выполнять эту работу, или, что устройство мигрантов не будет отрицательно сказываться на уровне заработной платы и условиях труда, преобладающих в данной профессии. Из этой категории будут исключены такие лица, как студенты, лица, проходящие профессиональную подготовку, пилигримы, беженцы, иждивенцы, кочевники, церковные служащие, официальные лица, дипломаты и те лица, въезд которым разрешен по причинам гуманитарного характера.

34. От уплаты взносов в механизм компенсации могут быть освобождены те развивающиеся страны, чей валовый внутренний продукт или средний доход на душу населения ниже конкретного оговоренного уровня.

35. Взнос в механизм компенсации следует выплачивать на основе прогнозируемых, непрерывных и гарантированных ресурсов. Национальный механизм сбора средств для взноса не должен противоречить правовым и административным процессам и являться дискриминационным бременем для иммигрантов или для какого-либо одного конкретного слоя общества в форме специальных штрафов и налогов.

36. Сумма взноса, вносимого в механизм компенсации страной иммиграции может быть определена с учетом таких факторов, как доля иммигрантов как во всех, так и в конкретных категориях рабочей силы и их общая ценность для экономики.

/...

37. Часть взносов в механизм компенсации будет предоставляться стране эмиграции в виде субсидий, стипендий, оборудования и возмещаемых ссуд для оказания помощи в осуществлении ими своих программ развития. Такого рода помощь должна быть связана с отрицательным воздействием, оказываемым на страну эмиграции самой эмиграцией, а также расходами на воспитание, образование и подготовку эмигрантов. В этих условиях одним из факторов должна стать продолжительность отсутствия эмигранта.

38. Основным принципом, лежащим в основе уплаты взносов в механизм компенсации и получения помощи из этого механизма, должно стать постепенное снижение отрицательного социально-экономического воздействия крупномасштабной миграции экономически активного населения как в развитые, так и в развивающиеся страны и обеспечение упорядоченного процесса регулирования миграции рабочей силы. Таким образом, эти принципы должны играть руководящую роль при осуществлении программ и проектов, на которые будут выделяться ресурсы механизма компенсации.

39. Необходимый уровень финансирования, оперативные процедуры и организационные мероприятия для создания механизма компенсации должны быть определены в свете таких директив, которые могут быть разработаны посредством межправительственных обсуждений.

40. Генеральная Ассамблея может пожелать рассмотреть вышеупомянутые директивы в качестве возможной основы выработки дальнейших предложений об организационных и административных мероприятиях с целью создания и использования международного механизма для компенсации потерь рабочей силы.
