



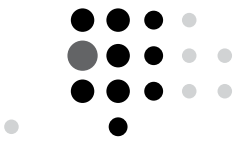
Соціальні наслідки Євроінтеграції України

Міжнародна міграція

ОЛЕКСІЙ ПОЗНЯК

Жовтень 2012

- Україна посідає перше місце в Європі за кількістю осіб, які працюють за межами країни, загальна чисельність трудових мігрантів оцінюється у 2,1 млн. осіб. В останні роки збільшується кількість випадків переходу трудової міграції у постійну форму, внаслідок чого країна безповоротно втрачає тисячі осіб.
- Припущення про збільшення обсягів трудової міграції після встановлення Поглибленої зони вільної торгівлі (ПЗВТ) між Україною та ЄС не підтверджується. Зміни тенденцій трудових міграцій будуть скоріше якісними, ніж кількісними.
- Наслідки встановлення ПЗВТ для вітчизняної економіки у короткостроковій перспективі будуть неоднозначними, у більш віддаленій перспективі – однозначно позитивними. Зокрема, очікується покращення становища заробітчан у країнах ЄС та збільшення надходження валюти до України.
- Найважливішим механізмом повернення та реінтеграції мігрантів є покращення можливостей ведення малого бізнесу в Україні. Через низький рівень залучення мігрантів до підприємницької діяльності державний бюджет щорічно втрачає понад 1 млн. грн.



ЗМІСТ

Передмова	2
1. Які особливості сучасної ситуації в Україні у сфері міжнародної міграції?	2
2. Яка політика здійснювалася в Україні в сфері трудової міграції?	4
3. Які зміни відбудуться у трудовій міграції у зв'язку з лібералізацією торгівлі?	5
4. Які наслідки трансформацій трудової міграції?	8
5. Що потрібно зробити і хто будуть основні гравці?	9
6. Що з досвіду європейських партнерів можна використати?	12
7. Які заходи може вжити ЄС для конвергенції з Україною?	13
8. Які загальні висновки можна зробити?	14

Передмова

Від самого проголошення незалежності Україна декларує відданість європейським цінностям, курс на європейську інтеграцію завжди був ключовим пріоритетом зовнішньоекономічної політики України. У 1994 р. була підписана і ратифікована Верховною Радою України Угода про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС. Це була перша подібна угода, підписана Євросоюзом з країнами колишнього СРСР. Ця Угода набула чинності з 1998 р. після завершення процесу її ратифікації усіма країнами-членами ЄС.

В березні 2007 р. розпочалися переговори про укладення нової посиленої угоди на заміну Угоди про партнерство та співробітництво – Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Невід'ємною складовою вказаної Угоди є положення про поглиблену зону вільної торгівлі (ПЗВТ). Протягом 2007-2011 рр. було проведено 18 раундів переговорів щодо підготовки Угоди. 30 березня 2012 р. Угода про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом була парафрована у Брюсселі. Це стало важливим етапом на шляху євроінтеграції України, хоча робота експертів над врегулюванням різних положень майбутньої Угоди ще продовжується. Далеке від завершення і визначення формату майбутньої угоди про створення поглибленої зони вільної торгівлі.

Очікуване набуття чинності Угодою про Асоціацію між Україною та ЄС і створення ПЗВТ між нашою країною та Євросоюзом викличе суттєві трансформації в багатьох сферах соціально-економічного розвитку України. Мета даного дослідження – виявити характер та тенденції міжнародної міграції між Україною та ЄС, оцінити соціальні наслідки у сфері міжнародної міграції після підписання Угоди про Поглиблену зону вільної торгівлі між Україною та ЄС.

Основною проблемою досліджень у сфері міграції є проблема інформаційного забезпечення. Автор спирається на інформацію Державної служби статистики України, дані першого загальнонаціонального обстеження з питань

трудової міграції (2008 р.)¹, відомості низки обстежень трудових мігрантів, проведених науковими установами і неурядовими організаціями в останні роки.

В результаті дослідження розроблено пропозиції щодо регулювання міграційних процесів в Україні з метою мінімізації негативних наслідків євроінтеграції та отримання максимального ефекту від її позитивних наслідків.

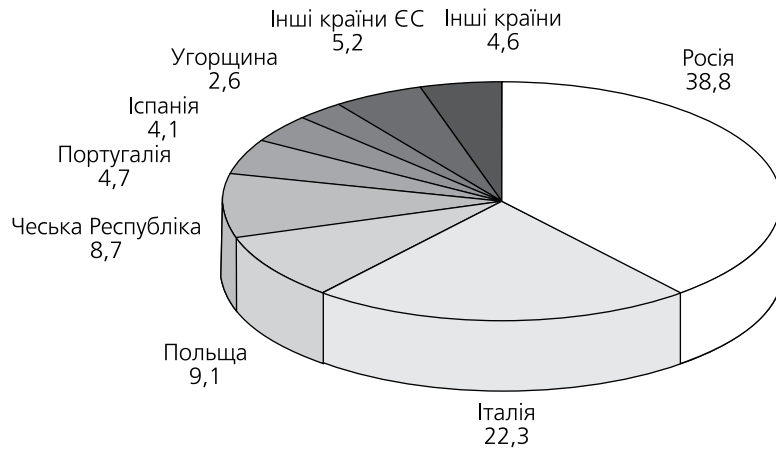
1. Які особливості сучасної ситуації в Україні у сфері міжнародної міграції?

На сьогодні Україна є найбільшою країною-постачальником робочої сили в Європі. Наші громадяни працюють і у західноєвропейських країнах, і в країнах – нових членах Євросоюзу, і на теренах СНД, і навіть за океаном. Як дослідників, так і звичайних громадян завжди цікавило питання: скільки українців працює поза межами країни. На жаль, точних даних ми не маємо. Відсутність надійної статистичної інформації породжує міфи. Тривалий час без будь-якого наукового обґрунтування називалися цифри у 5 млн., 7 млн. і навіть більші обсяги українського заробітчанства.

Вперше загальнонаціональне обстеження з питань трудових міграцій було проведено Державним комітетом статистики України (нині – Державна служба статистики) разом з фахівцями Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М.В.Птухи НАН України (ІДСД ім. М.В.Птухи НАНУ) в середині 2008 р. Друге подібне обстеження планується на поточний рік. Згідно з даними обстеження чотирирічної давнини протягом 2005 - першої половини 2008 рр. за кордоном працювали 1,5 млн. мешканців України або 5,1% населення України працездатного віку. Однак, це обстеження не охопило окремі контингенти мігрантів: трудових мігрантів пенсійного віку, а також осіб, які виїхали працювати за кордон до 2005 р. і з того

1. Друге спеціальне загальнонаціональне обстеження з питань трудових міграцій в Україні проведено у 2012 р., на момент підготовки матеріалу його підсумки ще не підведені

Рис. 1. Розподіл українських трудових мігрантів за країнами призначення, %



Джерело: авторська оцінка на основі результатів загальнонаціонального обстеження з питань трудової міграції 2008 р.

часу не поверталися в Україну. Тому загальна кількість українських заробітчан оцінюється у 2,1 млн. осіб. Основними країнами призначення українських заробітчан є Росія (майже 40%), Італія (майже чверть), Польща, Чеська Республіка, Португалія, Іспанія, Угорщина (рис. 1). Загалом більше половини українських трудових мігрантів працюють у країнах ЄС.

Серед трудових мігрантів переважають чоловіки, які становлять майже 2/3 усіх мігрантів. Абсолютна більшість трудових мігрантів мають вік 20-49 років. Причому, якщо чоловіки по досягненні 50-річного віку різко знижують міграційну активність, то серед жінок і в передпенсійному віці спостерігається доволі високий рівень участі у трудових міграціях. Частіше до трудової міграції залучаються мешканці західних регіонів. Мігруючи до сусідніх країн (Росія, Польща, Чехія, Угорщина) орієнтовані на періодичні короткі поїздки з постійним поверненням в Україну. Особи, які виїждять до країн Південної Європи, зазвичай залишаються там працювати на тривалий термін.

Більшість українських заробітчан перебуває за кордоном на напівлегальному або нелегальному становищі. Дозвіл на проживання та на роботу мали близько третини трудових мігрантів. Найчастіше на основі офіційно оформле-

ного статусу українські громадяни працювали у Чеській Республіці та Португалії. Найбільша частка мігрантів без офіційного статусу спостерігалася в Польщі та Італії.

Українські трудові мігранти-чоловіки зайняті переважно на будівництві, жінки – в якості домашньої прислуги, на будівництві і в торгівлі. Лише кілька відсотків українських заробітчан зайняті видами діяльності, які пов'язані з кваліфікованою інтелектуальною працею (освіта, охорона здоров'я тощо). Однак звертає на себе увагу той факт, що на відміну від основної маси трудових мігрантів, серед даного контингенту осіб спостерігається певна перевага жінок і відносно рівномірне представлення різних регіонів України. Переважна частина мігрантів працювали за наймом, однак кожен шостий здійснював підприємницьку діяльність.

Світова фінансово-економічна криза суттєво не вплинула на перебіг трудових міграцій. Це пояснюється тим, що трудові мігранти зазвичай займають робочі місця, не привабливі для місцевого населення (ця теза справедлива для вихідців з усіх країн-донорів і для працюючих в усіх країнах-реципієнтах). Відповідно попит на їхню працю не зникає навіть в умовах збільшення безробіття. В умовах кризи більшість мігрантів, особливо ті, які працюють в країнах

ЄС, орієнтуються на продовження здійснення трудових поїздок. Частина мігрантів у ситуації, що склалася, буде погоджуватися на зниження заробітків з метою зберегти робоче місце. Згідно з даними опитування українських мігрантів, які працюють в Греції, у листопаді 2009 р. вплив кризи відчули на собі трохи менше, ніж половина респондентів. Переважно вони стикнулися із зростанням тривалості робочого часу та зменшенням заробітної плати².

Найбільш помітна особливість розвитку трудових міграцій в останні роки – збільшення випадків переходу трудової міграції українських громадян в постійну форму (в 1990-х роках такі випадки були рідкісними). Зокрема довгострокові мігранти, які освоїлися в країнах Південної Європи, все частіше забирають до себе своїх дітей. Необхідно усвідомлювати, що частина трудових емігрантів вже не повернуться в Україну.

Трудові міграції справляють суттєвий вплив на розвиток регіональних ринків праці. Розрахунки показують, що за умови неможливості зайнятості за кордоном рівень безробіття в Україні в I половині 2008 р. був би майже удвічі більшим від фактично зафіксованого рівня.

Трудова міграція українських громадян за кордон є важливим джерелом валютних надходжень. За оцінками ІДСД ім. М.В.Птухи НАНУ, щорічний обсяг грошових переказів трудових мігрантів становить близько 4,5 млрд. дол. США. Це цифра, співставна з показниками обсягу іноземних інвестицій в Україну в останні роки. На жаль, не дивлячись на значні обсяги грошових надходжень від мігрантів, ефективність їх залучення в економіку регіонів залишає бажати кращого. Більшість коштів міграційних переказів витрачається на задоволення щоденних потреб, придбання товарів тривалого користування та будівництво, дуже рідко зароблені за кордоном кошти використовуються на інвестування.

Імміграція до України поки що є незначною. За даними Державної служби зайнятості кількість

іноземців, які тимчасово працюють в Україні, склала на початок 2011 року 7,8 тис. осіб. До 2009 р. їх чисельність постійно зростала, досягнувши 12,4 тис. чол., а з початком світової фінансово-економічної кризи стала зменшуватися.

2. Яка політика здійснювалася в Україні в сфері трудової міграції?

Хоча Україна є експортером робочої сили, проблемам її регулювання до недавнього часу не приділялася належна увага на державному рівні. В цілому формування міграційної політики держави досі не є завершеним. Кількість країн, з якими укладені міждержавні угоди про взаємне працевлаштування громадян та їх соціальний захист, залишається невеликою, зокрема відсутні угоди з рядом основних країн-реципієнтів української робочої сили. До того ж ефективність укладених угод залишає бажати кращого.

Лише в кінці 2010 р. – на початку 2011 р. діяльність держави у міграційній сфері дещо активізувалася. На початку 2011 р. Уряд України виявляв неабияку зацікавленість в розробці політики щодо регулювання трудової міграції та захисту прав мігрантів, зокрема, заохочення повернення мігрантів на батьківщину. Було проведено кілька нарад з цього питання, на які запрошувались представники міністерств та відомств, наукових установ, міжнародних організацій, об'єднань мігрантів. Після тривалого перебування у невизначеному статусі розпочалася фактична діяльність Державної міграційної служби.

У 2011 р. була підготовлена і затверджена Указом Президента Концепція міграційної політики України, розроблений і прийнятий План заходів з її реалізації. Це перші нормативні акти з міграційної політики, які мають комплексний характер. Зокрема, Планом поставлені завдання збільшення штату консульських установ України в державах, де постійно проживає або тимчасово перебуває значна кількість громадян України; звільнення від окремих форм митного контролю громадян України, які про-

2. Украинская Греция": причины, проблемы, перспективы (по результатам опроса трудовых мигрантов) / Е.Б. Левченко [и др.] ; под общ. ред. Левченко Е.Б. – К.: [Агентство "Украина"], 2010. – С. 123.

тягом шести і більше місяців перебували за межами держави та повертаються в Україну; підвищення рівня поінформованості населення щодо працевлаштування за кордоном і ризиків трудової міграції; забезпечення співпраці з питань обміну інформацією про трудових мігрантів з країнами-реципієнтами; вивчення питань щодо доцільності запровадження механізму підготовки громадян для працевлаштування на роботу за кордоном.

На сьогодні актуальною стає проблема виконання прийнятих заходів міграційної політики. Це дозволить досягти якісно нового рівня регулювання трудових міграцій.

3. Які зміни відбудуться у трудовій міграції у зв'язку з лібералізацією торгівлі?

Введення в дію майбутньої Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС і створення ПЗВТ призведе до зниження бар'єрів зовнішньої торгівлі, спрощення митних процедур. Серед очікуваних змін в економіці України експерти найчастіше називають покращення інвестиційного клімату, поширення в Україні передових технологій, поступове узгодження українських стандартів з європейськими, встановлення в Україні європейських норм трудового законодавства. У довгостроковій перспективі це призведе до пожвавлення економіки, збільшення обсягів виробництва і підвищення якості вітчизняних товарів, покращення конкурентоспроможності української продукції.

На найближчому етапі можливе уповільнення розвитку окремих видів діяльності в Україні через зниження попиту на вітчизняні товари в умовах вільного надходження на вітчизняний ринок більш якісних і менш дорогих європейських аналогів. Вигоди від доступу українських товарів на ринки країн ЄС вочевидь будуть неспівставними із втратами через обмеженість асортименту дійсно конкурентоздатної продукції українських виробників.

Таким чином, якщо у короткостроковій перспективі наслідки становлення ПЗВТ між Україною та

ЄС для вітчизняної економіки є неоднозначним, то у більш віддаленій перспективі – однозначно позитивними і такими, що сприятимуть економічному розвитку.

Трансформації міграційних процесів в результаті становлення поглибленої зони вільної торгівлі включатимуть зміни як кількісних, так і якісних параметрів трудових міграцій. При оцінці вірогідних кількісних змін найважливішим є пошук відповідей на такі два питання:

- чи активізується виїзд працездатного населення на роботу за межі України?
- чи відбудеться масове повернення довгострокових мігрантів (українських громадян, які багато років безперервно працюють за кордоном)?

Вочевидь відповіді на обидва поставлених питання будуть негативними.

Потоки трудової еміграції в Україні сформувалися у 1990-х рр. в умовах низької заробітної плати в зареєстрованому секторі економіки, постійних затримок з її виплати, підвищеного рівня безробіття і вимушеної неповної зайнятості, поширення бідності і високого рівня майнового розшарування населення, значного розриву в рівнях оплати праці в Україні і зарубіжних країнах (особливо в перерахунку на іноземну валюту за офіційним курсом). За минулий період потенціал зовнішньої трудової міграції вже практично вичерпаний, тим більше, що повторення ситуації середини 1990-х років навряд чи можна очікувати.

Уповільнення розвитку окремих видів діяльності економіки України на початковому етапі становлення ПЗВТ між Україною та ЄС може призвести до зниження попиту на робочу силу, вивільнення працівників, стрибку рівня безробіття. Однак згодом збільшення обсягу іноземних інвестицій, технічна допомога, впровадження європейських стандартів продукції призведе до вирівнювання ситуації навіть попри те, що сучасний рівень кваліфікації українських працівників не відповідає європейським стандартам. Відомо, що наявність суттєвої кіль-

кості привабливих робочих місць, які потребують від претендентів високого кваліфікаційного рівня, є потужним стимулом до підвищення кваліфікації місцевого населення, розвитку інституцій з навчання персоналу. Тим більше що це відповідатиме потребам роботодавців, які звичайно ж не стануть масово завозити працівників з країн розвиненої ринкової економіки.

Про те, що різкий сплеск інтенсивності трудових міграцій навіть в процесі збільшення безробіття видається малоімовірним, свідчать результати досліджень намірів населення України щодо трудової міграції. За даними моніторингу “Українське суспільство 1992–2010”, що проводиться Інститутом соціології НАН України, у 2010 р. питома вага українців, які протягом найближчого року планують поїхати за кордон для тимчасового працевлаштування, склала 6,2%³. Це не набагато перевищує кількість наявних короткострокових трудових мігрантів (довгострокові мігранти не могли бути охоплені даним моніторингом). Тобто, враховуючи те, що наміри практично ніколи не реалізують усі заявники, можна стверджувати, що подальший розвиток трудових міграцій зведеться переважно до продовження здійснення трудових поїздок тими особами, які здійснювали їх і раніше.

Згідно з результатами дослідження “Думки та погляди жителів України”, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології у лютому 2010 р., майже половина опитаних (45,9%) зазначили, що у разі якби вони потрапили до лав безробітних, то шукали би роботу лише у своєму населеному пункті, ще 12,1% – в іншому населеному пункті, але у межах своєї області. Про готовність до виїзду на роботу за кордон за таких обставин повідомили лише 9,7% респондентів. Це знову ж таки незначна величина обсягу потенційної зовнішньої трудової міграції, тим більше враховуючи, по-перше,

ймовірний ступінь реалізації заявлених намірів, по-друге, неможливість стовідсоткового безробіття в Україні.

Лібералізація торгівлі призведе до значних змін усередині країни, однак не змінить умов поїздки українських громадян до країн Євросоюзу. Навіть можливе введення безвізового режиму суттєво не вплине на ситуацію у цій сфері. Як свідчить дослідження міжнародних експертів безвізовий режим не дасть можливості українським громадянам безперешкодного доступу в країни ЄС. Бажаючи потрапити до Євросоюзу так само, як і нині, слід буде надавати документи щодо підтвердження мети поїздки, фінансової спроможності тощо. Різниця у тому, що ці документи розглядатимуть не працівники консульств, а прикордонники⁴. Як свідчать результати минулих досліджень наслідків впровадження вільної торгівлі між Україною та ЄС, реалізація відповідної угоди «...не зможе забезпечити вільний рух українських громадян на території країн-членів ЄС у повному обсязі. Однак ця угода може сприяти створенню кращих умов для тих, хто вже працює в ЄС і для членів їхніх родин»⁵.

Дійсно викликати зростання інтенсивності трудової міграції могло б тільки забезпечення вільного руху робочої сили. Однак про це наразі не йдеться. Як зазначено у публікації, розміщеній на Урядовому порталі (офіційний сайт Кабінету Міністрів України) одним із принципів, на яких ґрунтуватиметься майбутня всеохоплююча та поглиблена зона вільної торгівлі, є «поступове досягання чотирьох свобод (рух товарів, послуг, капіталу, частково – робочої сили)»⁶. Тобто визнається, що повна свобода руху робочої сили досягнута не буде.

Деяке збільшення інтенсивності виїзду на роботу за кордон можливе лише серед молоді, яка розпочинає або нещодавно розпочала трудову діяльність. Однак і серед даного контингенту

3. “Украинская Греция”: причины, проблемы, перспективы (по результатам опроса трудовых мигрантов) / Е.Б. Левченко [и др.] ; под общ. ред. Левченко Е.Б. – К.: [Агентство “Украина”], 2010. – С. 41.

4. Consequences of Schengen Visa Liberalisation for the Citizens of Ukraine and the Republic of Moldova <http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/RR%202012%2001%20-%20visa%20final.pdf>. Знято з сайту 14.02.2012 р.

5. Оцінка наслідків угоди про вільну торгівлю між Україною та ЄС // http://www.icps.com.ua/files/articles/46/21/FTA_Impact_U.pdf. С. 22.

6. Створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=244830558 Знято з сайту 29.05.2012 р.

наразі не спостерігається надто високих імміграційних настроїв.

В ході дослідження «Гендерні особливості міграційної поведінки населення України», проведеного ІДСД ім. М.В.Птухи НАНУ за підтримки Програми рівних можливостей ПРООН у 2011 р., було здійснено опитування студентської молоді в 6 містах України: Запоріжжі, Івано-Франківську, Києві, Одесі, Умані та Хмельницькому. Обстеження показало, що одразу після закінчення навчання виїхати за межі країни на постійне проживання планують 5,6% респондентів, на роботу – 13,7%. Хоча про допускання думки виїхати на роботу за кордон у більш віддаленому майбутньому заявили більше половини (56,1%) респондентів, в даному випадку мова не йде про стійкі наміри.

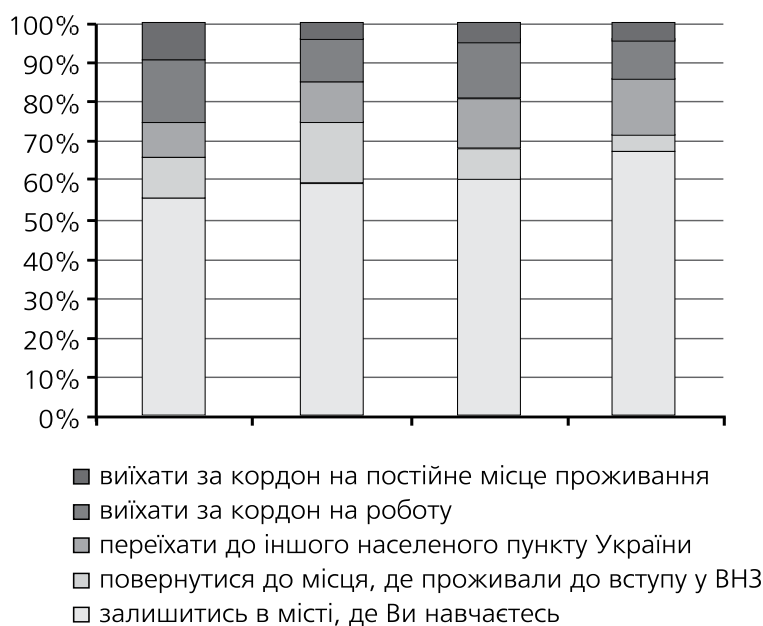
Одночасно обстеження показало набагато вищий ступінь орієнтації студентства на пошук привабливого місця проживання в межах країни – закріплення у місці навчання або переїзд до населеного пункту України, який не є

їхнім колишнім місцем проживання. Особливо привабливим місцем майбутнього проживання опитаних є столиця України Київ. Причому схильність респондентів до залишення у місці навчання із збільшенням курсу зростає, натомість схильність до виїзду за кордон одразу ж після випуску – зменшується (рис. 2).

Також навряд чи результатом позитивних наслідків впровадження ПЗВТ з ЄС стане масове повернення наших громадян, які працюють за кордоном багато років. Більше того, вірогідно посилиться сформована у останні роки тенденція возз'єднання сімей трудових мігрантів у країнах-реципієнтах. Саме по собі пожвавлення економіки не стимулюватиме довгострокових мігрантів до повернення – останнє можливе лише якщо економічний розвиток супроводжуватиметься реалізацією цілеспрямованих державних програм.

Отже, основними трансформаціями міграційних процесів у зв'язку з лібералізацією торгівлі стануть:

Рис. 2. Розподіл студентів-громадян України за планами дій після завершення навчання в залежності від курсу



Джерело: опитування студентської молоді 2011 р.

- посилення тенденції виїзду за кордон членів сімей успішних довгострокових мігрантів з метою возз'єднання сімей;
- деяке збільшення інтенсивності виїзду молоді у перші роки після впровадження поглибленої зони вільної торгівлі;
- збільшення кількості іммігрантів з країн ЄС (працівників представництв іноземних кампаній) в Україні.

В результаті найважливішою якісною зміною тенденцій трудових міграцій стане їх омолодження – підвищення частки молодих людей серед учасників процесу. Але в будь-якому випадку трансформації тенденцій трудових міграцій навряд чи будуть суттєвими. Загалом подальший розвиток міграційних процесів в Україні залежатиме не стільки від макроекономічних змін в результаті лібералізації торгівлі, скільки від безпосередньої політики держави у міграційній сфері.

4. Які наслідки трансформацій трудової міграції?

Як виявлено в процесі даного дослідження (див. п. 4), в середньо- і довгостроковій перспективі більшість наслідків очікуваних трансформацій матимуть позитивний характер. Становлення нового типу взаємовідносин між Україною та ЄС призведе, зокрема до покращення становища українських громадян в країнах Євросоюзу, поліпшення можливостей легалізації, зменшення частки мігрантів з неврегульованим статусом, покращення можливостей відвідування мігрантами родичів в Україні та перерахування коштів. Для багатьох мігрантів легалізація статусу перебування відкриє можливості здійснення циркулярної міграції з відмовою від орієнтування на довгострокові поїздки.

Крім того, покращення становища українців в країнах ЄС може викликати переорієнтацію частини мігрантів, які працюють в Росії, на здійснення поїздок до Євросоюзу. Працюючі в Росії

є найменш захищеним контингентом трудових мігрантів, до того ж рівень заробітків в Російській Федерації є нижчим порівняно з іншими країнами-реципієнтами вітчизняної робочої сили. Все це, у свою чергу, викличе збільшення надходження валюти в Україну.

Пожвавлення контактів між українськими та європейськими партнерами сприятиме функціонуванню агенцій з працевлаштування, можливостям їх прямого виходу на європейських роботодавців і відповідного підвищення ефективності діяльності з працевлаштування українських громадян.

В довгостроковій перспективі поступальний розвиток економіки забезпечить створення економічних умов для припинення відтоку населення на роботу за кордон, а також для заохочення повернення частини довгострокових мігрантів та зменшення інтенсивності короткострокових виїздів.

Позитивні наслідки трансформацій трудової міграції відкриють перед Україною такі додаткові можливості:

- покращення ситуації у сфері соціального захисту заробітчан та їх пенсійного забезпечення;
- поширення цінностей і норм громадянського суспільства (котрі домінують у більшості країн-реципієнтів української робочої сили);
- надходження нових знань, технологій, ділових зв'язків, соціального капіталу з-за кордону;
- залучення “міграційних” заробітків в економіку;
- розвиток міжнародної торгівлі (внаслідок потреб мігрантів у “рідних” товарах);
- збільшення міграційної привабливості України.

Разом з тим, розвиток міграційних процесів матиме ряд негативних наслідків. Зокрема, посилення тенденції виїзду за кордон членів сімей успішних довгострокових мігрантів та збіль-

шення інтенсивності виїзду молоді призведуть до безповоротних втрат частини українського населення, передусім молодого віку. Це у свою чергу викличе погіршення трудового потенціалу через негативні зміни співвідношення між молоддю та особами старшого віку у складі робочої сили.

Заробітки мігрантів крім сприятливого впливу на розвиток економіки та добробут сімей трудових мігрантів, сприяють також зростанню цін на житло і споживчі товари, збільшують інфляцію, посилюють майнове розшарування. Це особливо болюче відчувається найменш захищеними категоріями населення.

Отже, збільшення обсягів переказування коштів від трудових мігрантів може викликати зростання нерівності в регіонах високої інтенсивності трудових міграцій та посилення залежності від переказів серед частини населення, формування стереотипу, згідно з яким досягти пристойного рівня добробуту можна лише шляхом трудової міграції.

Негативні наслідки трансформацій міграційних процесів продукуватимуть такі ризики та загрози стабільному соціально-економічному розвитку України в середньостроковій перспективі:

- втрата частини потенційних податкових надходжень;
- інфляційне зростання внаслідок збільшення обсягу грошових переказів;
- негативні зміни психології частини мігрантів внаслідок тривалого перебування за кордоном на нелегальному або напівлегальному становищі.

У довгостроковій перспективі найбільшими загрозами є:

- прискорення та посилення небезпеки нестачі населення і робочої сили і збільшення навантаження на працездатне населення;

- надмірне зростання кількості нетрадиційних іммігрантів внаслідок збільшення міграційної привабливості України.

Нові можливості трансформацій міграційних процесів, з одного боку, та пов'язані з ними ризики і загрози, з другого боку, створюють такі виклики для державної політики у зв'язку з лібералізацією зовнішньої торгівлі:

- узгодження національного законодавства з європейськими нормами;
- підтримка необхідної чисельності населення і робочої сили;
- формування орієнтації на тимчасову міграцію (в першу чергу циркулярну) серед мобільної молоді;
- реінтеграція зворотних мігрантів у суспільство, яке змінилося за період їхньої відсутності;
- сприяння підприємницькій діяльності мігрантів та членів їх сімей;
- порушення ментальної цілісності населення України внаслідок збільшення кількості нетрадиційних іммігрантів.

5. Що потрібно зробити і хто будуть основні гравці?

В сучасних умовах важливим завданням є формування національної міграційної політики, що передбачатиме поєднання заходів щодо залучення населення (у т.ч. українців, які тривалий час працюють за кордоном) до України та оптимізації зовнішніх міграційних потоків.

Державна політика щодо регулювання зовнішніх трудових міграцій має спиратися на комплекс заходів, спрямованих як на забезпечення зворотності зовнішніх трудових поїздок та соціальної захищеності українських працівників за кордоном, якнайширше залучення мі-

граційних грошей в економіку України, так і на покращення можливостей працевлаштування на внутрішньому ринку праці.

На сьогодні важливим є виконання затвердженого Плану заходів з реалізації Концепції міграційної політики України, передусім щодо інформування населення про умови і ризики працевлаштування за кордоном, а також про можливості добровільної участі в системі пенсійного страхування.

Мережа такого інформування повинна включати соціальну рекламу, видання спеціальних випусків ЗМІ, телепередач, систему факультативних занять у вищих навчальних закладах України, видання і поширення інформаційних буклетів (передусім у сільській місцевості, де ефективність інших засобів поширення інформації є нижчою). Соціальна реклама повинна бути спрямована на формування відповідальної поведінки потенційних мігрантів (збереження ними зв'язків з родиною та Батьківщиною, ретельну перевірку усієї інформації про перспективне місце працевлаштування тощо).

З метою мінімізації втрат інтелектуального потенціалу, запобігання надмірному виїзду молоді з України слід, по-перше, розширити систему грантів для обдарованої молоді (у т.ч. із залученням коштів європейських донорів), по-друге, впровадити процедури укладання контрактів з випускниками вищих навчальних закладів з окремих спеціальностей, які навчалися за рахунок бюджетних коштів, з метою регулювання тимчасової та постійної еміграції цих спеціалістів та повного або часткового відшкодування коштів на навчання.

Інформування потенційних мігрантів перед виїздом та очікуване поліпшення становища мігрантів в країнах-реципієнтах дасть змогу підвищити рівень їх соціального захисту. Важливим кроком у цьому напрямку має стати запровадження при дипломатичних установах інформаційно-консультаційних пунктів, у т.ч. на громадських засадах, із залученням представників громадських організацій мігрантів, а також введення в штатний розклад посольств

країн, де перебуває значна кількість українців, посади аташе з питань трудової міграції.

В світлі останніх подій (мова йде про фактичне обмеження виборчих прав громадян України, які перебувають за кордоном – позбавлення їх можливості голосувати за кандидатів у мажоритарних округах) першочергової ваги набуває забезпечення виборчих прав заробітчан. Верховній Раді України слід передбачити в новій редакції Закону України "Про вибори" положення щодо повноцінного забезпечення виборчих прав громадян України, які перебувають за межами держави.

Стратегічною метою державної політики у сфері трудової міграції має бути намагання поступового повернення тих трудових мігрантів, які готові або за певних умов можуть виявити готовність до рееміграції. Для цього Кабінетові Міністрів слід розробити і прийняти Державну Програму повернення та реінтеграції довгострокових мігрантів, доповнивши її регіональними програмами. Ключовим елементом відповідних програм має бути сприяння підприємницькій діяльності як найперспективнішому напрямку залучення заробітків мігрантів в економіку України. В програмах необхідно передбачити надання мігрантам інформаційних та консультаційних послуг щодо започаткування і ведення бізнесу, працевлаштування загалом тощо, процедури визнання набутої за кордоном кваліфікації, психологічну допомогу особам, які її потребують.

Залучення «міграційних» грошей в економіку України може стати перспективним чинником економічного зростання. І тут все залежить від того, наскільки вдасться заохотити мігрантів та членів їх сімей зайнятися підприємництвом. Теоретично існують інші напрямки залучення "міграційних" коштів в економіку країни (заохочення мігрантів до відкриття рахунків у вітчизняних банках, випуск облігацій внутрішнього займу і поширення їх серед мігрантів тощо), але вони навряд чи є здійсненними через низький рівень довіри українських громадян до фінансових установ. Натомість в сучасних умовах заробіток за кордоном стає чи не найреальнішим засобом накопичення стартового капіталу для відкриття власного бізнесу.

Але проблема в тому, що умови для ведення власної справи в Україні не є сприятливими. За даними першого загальнонаціонального обстеження (2008 р.) серед тих трудових мігрантів, які на момент дослідження перебували в Україні, 16% в період свого перебування за кордоном працювали в якості самозайнятих, а майже 5% – в якості підприємців-роботодавців. Проте жоден з них не здійснював підприємницьку діяльність в Україні після повернення.

На заваді успішному розвитку малого бізнесу в Україні стоять недосконале законодавство, корупція, тиск з боку державних і місцевих органів влади, бюрократія і податковий тиск, неефективність системи кредитування. Згідно з даними Світового Банку, Україна у 2011 р. за умовами ведення бізнесу посіла 152-ге місце в рейтингу серед 183 країн світу⁷. Причому порівняно з 2010 р. наша країна опустилася у світовому рейтингу на 7 позицій. За підрахунками фахівців Світового Банку в Україні передбачено 135 податкових платежів за рік, на здійснення всіх розрахунків за якими підприємства витрачають близько 657 годин на рік.

Отже, таке перспективне джерело економічного розвитку, як підприємницька діяльність трудових мігрантів та членів їх сімей, в сучасних економічних та політичних умовах залишається нереалізованим. Від цього, у тому числі втрачає і державний бюджет. За умови сприятливого мікроклімату для малого бізнесу в Україні можна було б розраховувати на надходження податків на доходи як від підприємницької діяльності мігрантів та їхніх дітей, так і на доходи працівників підприємств, організованих мігрантами. До цього додалося б зменшення видатків Фонду соціального страхування на випадок безробіття. За розрахунками фахівців ІДСД ім. М.В.Птухи НАНУ сумарний фінансовий зиск від можливого залучення трудових мігрантів та їхніх дітей, які залишилися в Україні, до підприємництва перевищує 1 млрд. грн. на рік.

Однак, навіть не фінансові вигоди є головни-

ми. Сприятливі можливості для започаткування і ведення малого бізнесу можуть стати тим механізмом, який стимулюватиме частину заробітчан до повернення додому.

Ефективність реалізації заходів міграційної політики (як уже прийнятих, так і запропонованих для прийняття) значною мірою залежатиме від діяльності громадських організацій мігрантів, профспілок, агенцій з працевлаштування, банківських установ України, громадянського суспільства в цілому. Нагальною є необхідність постійного суспільного діалогу із залученням як представників влади, експертів, так і неурядових організацій, у т.ч. організацій мігрантів в Україні та за її межами, широкого кола громадськості.

Мігрантським організаціям слід сприяти поширенню серед мігрантів інформації щодо участі у добровільній системі пенсійного страхування, можливостей працевлаштування та відкриття власного бізнесу в Україні, допомагати посольствам у створенні інформаційно-консультативних пунктів. Особливої уваги та співпраці між державою і громадськими організаціями мігрантів потребують українські школи, створені в низці країн-реципієнтів, які є осередком української культури та могутнім важелем повернення заробітчан на батьківщину.

Ще одним важливим напрямом співпраці між Україною та новими діаспорами, а також механізмом залучення «міграційних» коштів в економіку України є підтримка колективних грошових переказів. Слід запровадити процедуру, згідно з якою у випадку переказу коштів групою трудових мігрантів-земляків на вирішення конкретної проблеми міста (або села) їх походження (реставрація пам'ятника архітектури, закупівля комп'ютерів для школи тощо) з місцевого бюджету здійснюється трансферт на ці ж цілі в розмірі 25-35% від суми колективного переказу. В такому випадку частину необхідних бюджетних витрат беруть на себе трудові мігранти, що призведе до економії коштів бюджету.

7. Оцінка бизнес-регулювання. Украина [Електронний ресурс]: The World Bank – Режим доступу: <http://russian.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine> Знято з сайту 13.03.2012 р.

Банківським установам необхідно звернути увагу на удосконалення системи послуг, що надаються працівникам-мігрантам, перш за все здешевлення переказів, участь у системі кредитування підприємницької діяльності мігрантів.

Українським профспілкам слід встановлювати контакти і розвивати співпрацю як з об'єднаннями мігрантів у країнах-реципієнтах, так і з професійними спілками працівників-громадян європейських країн. Це сприятиме соціальному захисту українських заробітчани.

Агенціям з працевлаштування слід активніше співпрацювати з роботодавцями країн ЄС. До діяльності з працевлаштування українських громадян за кордоном повинна долучатися Державна служба зайнятості, в перспективі у її складі варто створити підрозділ, який безпосередньо займатиметься пошуком вакансій для українських громадян в зарубіжних країнах та супроводом потенційних мігрантів від їх інформування про можливості отримання робочого місця за кордоном до контролювання самого виїзду та облаштування в країні прикладання праці.

Хоча нині Україна є переважно країною еміграції, ситуація зміниться в найближчому майбутньому. За розрахунками ІДСД ім. М.В.Птухи НАН України вже через 10-12 років наша країна зіткнеться з проблемою дефіциту робочої сили, до якого слід готуватися вже зараз.

На сьогодні в Україні кількість вихідців з країн, що розвиваються, невелика, що створює умови для успішної (при впровадженні відповідної політики) їх інтеграції. Успішна ж інтеграція перших груп іммігрантів полегшить адаптацію до приймаючого суспільства наступних контингентів вихідців з тих же країн. Все це визначає актуальність розробки державної політики, спрямованої, по-перше, на переконання суспільної думки в необхідності здійснення активної імміграційної політики, обґрунтування для широкої громадськості необхідності впровадження непопулярних заходів імміграційної політики, по-друге, на підтримку злагоди між різними групами населення і на інтеграцію окремих груп в українське суспільство. На сучасному етапі варто

спростити процедуру отримання громадянства України іноземними громадянами, які закінчили навчання у вищих навчальних закладах України.

Першочергового значення набуває інформаційне та наукове забезпечення формування імміграційної політики. На часі організація Урядом України збору інформації щодо сімей трудових мігрантів, їх чисельності та складу, їхнього становища з метою виявлення сімей, які опинилися в складних життєвих обставинах, та розробки заходів з їх підтримки.

Необхідно запровадити систему регулярних вибіркових обстежень населення для з'ясування кількісних та якісних характеристик трудової імміграції, активізувати наукові дослідження імміграційних проблем на міждисциплінарній основі, розглянути питання створення спеціалізованого наукового центру, налагодити постійний інформаційний обмін з країнами-реципієнтами української робочої сили.

6. Що з досвіду європейських партнерів можна використати?

Регулювання імміграційних процесів є важливим напрямом державної політики країн Європейського Союзу. Однак і до сьогодні говорити про єдину імміграційну політику ЄС ще зарано, вона лише розробляється. Кожна країна має власне законодавство у цій сфері. Це значною мірою пояснюється тим, що різні країни Євросоюзу відіграють різні ролі у системі міждержавних імміграційних потоків. Якщо більшість країн Західної та Північної Європи вже багато десятиліть є країнами імміграції, то країни Південної Європи протягом тривалого часу виступали постачальниками робочої сили на ринки праці більш заможних країн ЄС. Однак в 1980-1990-х рр. вони також поступово стали країнами імміграції. Більшість нових членів ЄС (країн Східної Європи та Прибалтики) на рубежі 1980-1990-х рр. по суті заново після тривалої перерви включилися у міждержавний обмін населенням як країни еміграції, однак нині і вони поступово переходять до ролі країн імміграції.

Досвід країн ЄС незаперечно підтверджує той факт, що для кожної країни найбажанішим контингентом іммігрантів є саме потенційні ре-емігранти, тобто колишні мешканці даної країни, які свого часу виїхали за кордон, та їхні нащадки. Нині в умовах поживлення економіки нові члени ЄС намагаються залучити в першу чергу саме ці категорії мігрантів. Одним із засобів реалізації цієї мети є інформаційні кампанії, які здійснюють урядові структури відповідних країн.

Зокрема Уряд Польської Республіки домовився з владними органами Іспанії та Португалії про розміщення на території цих країн рекламних біл-бордів з фотографіями реальних поляків та підписами під ними польською мовою, наприклад, "Я, Анджей Ковальські, слюсар. Я працював тут 15 років. Але економіка Польщі розвивається. Я хочу жити із своєю родиною. Я повертаюсь".

Так само зацікавленими у поверненні емігрантів є південноєвропейські країни. Зокрема, у Португалії щорічно виділяється 1000 навчальних місць для організації 9-місячного підвищення кваліфікації молодих представників португальської діаспори. Однією з цілей цього заходу є укріплення зв'язків зарубіжних португальців з історичною батьківщиною. З цією ж метою уряди країн Південної та Східної Європи сприяють вивченню своїх мов дітьми емігрантів та культурному обміну.

По відношенню до іммігрантів, які належать до інших культур, ніж місцеве населення, в країнах ЄС проводиться політика легалізації, впроваджуються різноманітні інтеграційні програми.

7. Які заходи може вжити ЄС для конвергенції з Україною?

Важлива роль у досягненні високої ефективності заходів по регулюванню міграційних процесів належить країнам-реципієнтам української робочої сили і в першу чергу Європейському співтовариству. Євросоюзу слід сприяти

діяльності громадських організацій мігрантів, у т.ч. профспілкових, їхнім контактам з профспілками країн-реципієнтів, а також сприяти органам влади України у поширенні інформації серед українських громадян, які знаходяться в європейських країнах.

Важливим механізмом соціальної конвергенції України є покращення можливостей здійснення поїздок до країн ЄС для громадян України. Необхідно продовжувати роботу по спрощенню отримання віз для різних категорій громадян України з перспективою подальшого запровадження безвізового режиму.

В умовах, коли низка європейських країн-реципієнтів української робочої сили не надто зацікавлена в укладенні договорів про пенсійне забезпечення, варто піднімати ці питання під час переговорів з Євросоюзом, намагатися вирішити ці проблеми шляхом співпраці з ЄС у цілому. Забезпечення пенсійних прав заробітчанин, з одного боку, та запровадження безвізового режиму, з другого боку, значно сприятимуть поліпшенню становища українських мігрантів у європейських країнах.

Як уже зазначалося (пункт 5) одним з першочергових завдань Уряду України у сфері регулювання трудових міграцій є розробка і прийняти Державної програми повернення та реінтеграції довгострокових мігрантів, а також відповідних регіональних програм. Ці програми можуть розроблятися у рамках співпраці з Євросоюзом, члени якого зацікавлені у зворотності української міграції і будуть готові фінансувати (на паритетних засадах) реалізацію цих програм, зокрема запровадження різноманітних схем циркулярної міграції.

В умовах очікуваного зростання міграційної мобільності молоді особливого значення для України набувають проблеми формування орієнтації молоді на тимчасову міграцію з метою запобігання безповоротним втратам найбільш активного контингенту населення. Реалізація принципів циркулярної міграції дозволяє, з одного боку, задовольнити потреби громадян (зокрема молоді) у пристойних заробітках, а з

іншого, забезпечити зворотність зовнішніх трудових поїздок. Відповідно структурам Євросоюзу слід долучатися до фінансування програм циркулярної міграції молоді, а також брати участь у фінансуванні системи грантів для обдарованої молоді України.

Як уже відзначалося, серйозною проблемою формування адекватної міграційної політики України є проблема інформації про міграційні процеси. Система інформаційного забезпечення аналізу та розробки політики трудової міграції повинна включати як опитування населення і мігрантів в Україні, так і обстеження нових українських діаспор в країнах-реципієнтах. Останні потребують залучення організаційної, технічної (а по можливості – і фінансової) допомоги з боку країн ЄС, а також громадських організацій заробітчани у цих країнах.

8. Які загальні висновки можна зробити?

Становлення Поглибленої зони вільної торгівлі між Україною та ЄС призведе до:

- похвалення тенденції виїзду за кордон членів сімей успішних довгострокових мігрантів з метою возз'єднання сімей; деякого збільшення інтенсивності виїзду молоді у перші роки після впровадження ПЗВТ;
- певного збільшення кількості іммігрантів з країн ЄС (працівників представництв іноземних кампаній) в Україні.

Зміни кількісних показників трудових міграцій навряд чи будуть суттєвими, майбутні тенденції залежатимуть не стільки від макроекономічних змін в результаті лібералізації торгівлі, скільки від безпосередньої політики держави у міграційній сфері.

Процес трудової міграції в Україні триває вже понад десятиліття. Як свідчить світовий досвід, чим довшою є тривалість трудових поїздок і чим частіше вони відбуваються, тим

більшою є вірогідність осідання мігранта в країні-реципієнті. Якщо на рубежі 1990-х років випадки переходу трудової міграції українських громадян у постійну форму були рідкісними, то нині вони стають поширеними.

На початку XXI ст. в країнах-реципієнтах, зокрема в Росії та країнах Європейського Союзу, були прийняті заходи по залученню населення і робочої сили. Хоча з початком світової фінансової кризи активність дій держав у цій сфері дещо знизилася, є всі підстави очікувати на її поновлення зі стабілізацією світової економіки.

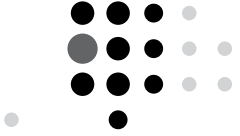
До того ж процесу трудової еміграції притаманна інерційність. Багаторічне поширення заробітчанських поїздок призвело до формування у населення окремих регіонів стійких настанов на працю за кордоном, внаслідок чого міграційні потоки функціонуватимуть певний час і по завершенні дії факторів, котрі їх породили.

Тому необхідний диференційований підхід до регулювання трудових міграцій: особам, які повертаються до України, слід сприяти у адаптації до українського суспільства та працевлаштуванні; політика по відношенню до тих мігрантів, які ще не визначилися щодо повернення, має бути спрямована на забезпечення зворотності їхніх поїздок; зі сформованими новими діаспорами слід всебічно розвивати національно-культурні зв'язки.

Запорукою досягнення ефективності реалізації міграційної політики є узгодженість дій держави, громадських організацій мігрантів, профспілок, агенцій з працевлаштування, банківських установ України, громадянського суспільства в цілому.

Ключовим елементом політики регулювання трудової міграції має стати програма повернення та реінтеграції довгострокових мігрантів, спрямована на залучення мігрантів та членів їх сімей до підприємницької діяльності.

Важливим є залучення організаційної, техніч-



ної та фінансової допомоги від країн ЄС, перш за все на розробку та впровадження Державної програми повернення та реінтеграції довгострокових мігрантів, Програм циркулярної міграції, розширення системи грантів для обдарованої молоді, проведення статистичних обстежень з питань трудової міграції.

Необхідно активізувати переговори щодо запровадження безвізового режиму з країнами ЄС та щодо пенсійного забезпечення мігрантів.

На сьогодні Україна є країною еміграції, однак ситуація може змінитися в найближчі роки. Демографічні прогнози свідчать, що Україна через 10-12 років зіткнеться з проблемою дефіциту робочої сили. Оскільки умови життя в Україні кращі, ніж в більшості країн, що розвиваються, слід очікувати збільшення імміграції в Україну.

Список використаних джерел

“Украинская Греция”: причины, проблемы, перспективы (по результатам опроса трудовых мигрантов) / Е.Б. Левченко [и др.]; под общ. ред. Левченко Е.Б. – К.: [Агентство “Украина”], 2010.

Consequences of Schengen Visa Liberalisation for the Citizens of Ukraine and the Republic of Moldova <http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/RR%202012%2001%20-%20visa%20final.pdf>. Знято з сайту 14.02.2012 р.

Оцінка наслідків угоди про вільну торгівлю між Україною та ЄС // http://www.icps.com.ua/files/articles/46/21/FTA_Impact_U.pdf. Знято з сайту 15.06.2012 р.

Створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=244830558 Знято з сайту 29.05.2012 р.

Оценка бизнес-регулирования. Украина [Електронний ресурс]: The World Bank – Режим доступу: <http://russian.doingbusiness.org/data/exploreconomies/ukraine> Знято з сайту 13.03.2012 р.

Зовнішня трудова міграція населення / Звіт – Український центр соціальних реформ, Державний комітет статистики України.– К., 2009.

О.Позняк. Міграція і демографія / Звіт з конференції «Майбутнє міграції в Україні». – К.: 12 жовтня 2011 р.



Автор

Олексій Позняк – к.е.н., завідувач відділу Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М.В.Птухи НАНУ.

Контакти

Фонд ім. Фрідріха Еберта. Представництво в Україні
вул. Пушкінська, 34, м. Київ, 01004, Україна

Тел.: +38-044-234-00-38 | факс: +38-044-451-40-31

Всі тексти доступні за веб-адресою:

<http://www.fes.kiev.ua>

Замовлення/ контакти:

mail@fes.kiev.ua

Погляди, висловлені в даній публікації, не обов'язково відображають погляди Фонду ім. Фрідріха Еберта або організації, де працює автор.

Цю публікацію надруковано на папері, що виготовлений з урахуванням сталого лісокористування.

