

Трудовая миграция в ЕС и система социального обеспечения в Украине: правовой анализ и оценка экономических взаимосвязей

Аналитическая записка
Март 2019

Авторы:

Андрей Елисеев

Дмитрий Бабицкий

Серж Навродский

Василий Андреев

Олег Борисов



Аналитическая записка разработана в рамках контракта между Секретариатом Руководящего комитета Форума гражданского общества Восточного партнерства и центром социально-экономических исследований CASE Belarus в партнерстве с Институтом Труда Конфедерации Профсоюзов Республики Молдова, Белорусским конгрессом демократических профсоюзов, Профсоюзом работников строительства и промышленности строительных материалов Украины.

Проект поддерживается регрантинговым механизмом Форума гражданского общества Восточного партнерства и финансируется Европейским Союзом, как часть его мероприятий, направленных на поддержание гражданского общества в регионе. С помощью регрантингового механизма, Форум гражданского общества Восточного партнерства поддерживает те проекты своих членов, которые помогают достичь цели и реализовать миссию Форума.

Общая заявленная сумма финансирования для заявок 2018 года составляет 250 тыс. евро. Гранты доступны для организаций гражданского общества из стран Восточного партнерства и стран ЕС. Ключевые направления поддержки: демократия и права человека, экономическая интеграция, окружающая среда и энергетика, контакты между людьми, социальная политика и трудовые отношения.

Записка была подготовлена при финансовой поддержке Европейского Союза. Содержание аналитической записки отражает исключительно мнение авторов и не является официальной позицией Европейского Союза.

Введение

В условиях глобализации экономики и значительных масштабов миграции между странами растет актуальность координации права на социальное обеспечение. Это актуально и для стран Восточного партнерства, сотни тысяч граждан которых трудоустроены в Европейском Союзе (ЕС) легально и нелегально. В последние годы, число эмигрантов из Украины, Молдовы и Беларуси в страны ЕС имеет тенденцию к увеличению.

Данная аналитическая записка кратко описывает сущность соглашений о социальном обеспечении (раздел 1) и вызовы, стоящие перед пенсионными системами стран региона (раздел 2). В разделе 3 производится попытка оценки влияния трудовой миграции на пенсионную систему Украины, а в заключении представлены рекомендации для органов государственной власти по сокращению негативных последствий миграции.

1. Сущность и принципы соглашений о социальном обеспечении

В широком смысле под социальным обеспечением понимается совокупность общественных отношений между гражданами, с одной стороны, и государственными органами, органами местного самоуправления и специализированными организациями, с другой, относительно предоставления гражданам пенсий, пособий и других видов обеспечения при наступлении жизненных обстоятельств, которые влекут за собой утрату или снижение доходов, повышенные расходы, малообеспеченность, бедность. Сюда же относятся случаи утраты источников средств существования (включая вдовство, инвалидность, безработицу), несения дополнительных расходов, отсутствия необходимого прожиточного минимума по объективным социально значимым причинам.

Кроме социально-экономического предназначения, система социального обеспечения имеет также демографическую направленность, стимулируя рост народонаселения и продолжительность жизни граждан, а также выполняет политическую функцию в плане сближения социальных уровней различных слоев населения. В условиях, когда сотни тысяч граждан Украины, Беларуси и Молдовы перемещаются за рубеж, включая страны Евросоюза, в поисках работы, проблема мобильности пенсий и иных социальных выплат становится все более актуальной. Под мобильностью пенсий и иных социальных выплат понимается процесс межгосударственных взаимных зачетов прав трудовых мигрантов на социальное обеспечение. Регламентируют такой процесс специальные соглашения, двусторонние или многосторонние.

Существуют три основные причины целесообразности обеспечения мобильности социальных выплат:¹

- Экономическая: отсутствие мобильности социальных выплат уменьшает эффективность принимаемых людьми решений в сфере трудовой мобильности;

¹ Holzmann, Robert, and Johannes Koettl. 2015. "Stability of Pension, Health, and other Social Benefits: Facts, Concepts, and Issues." CESifo Economic Studies, 61(2), 377-415 Munich: CESifo. doi:10.1093/cesifo/ift017

- Социальная: социальные выплаты являются важным элементом планирования жизненного цикла отдельных людей и семей, потому что отсутствие мобильности социальных выплат влечет значительные потери в уровне благосостояния;
- Правовая: право на социальную защиту обеспечено национальными законодательствами и международными соглашениями, потому что данные права человека должны распространяться и на случаи переезда в другую страну и смены профессии.

В качестве примера гармонизации системы социального обеспечения в ЕС приведем порядок определения уровня пенсии по возрасту в одной из стран. Определение размера пенсии по возрасту в странах ЕС происходит на основе вычисления так называемого эквивалентного уровня ЕС. Сначала путем суммирования всех периодов страхового стажа работников в ЕС определяется теоретический уровень пенсии при таком страховом стаже в данном государстве. Далее этот размер уменьшается пропорционально фактическому сроку участия в пенсионной схеме данной страны.

Начисляет пенсию каждая страна, где лицо вносило страховые взносы хотя бы в течение года. При этом накопленные части пенсии начинают предоставляться страной лишь по достижении пенсионного возраста согласно ее законодательства. Существуют также специальные процедуры, учитывающие страховые периоды менее года, суммируя их к страховому стажу государства, где лицо проработало более всего. Если же в одной из стран застрахованное лицо имеет право на получение полной пенсии, то пенсионный орган такой страны на основании расчетов устанавливает больший размер пенсии.

В случае наличия пенсионных прав в нескольких странах ЕС (а также странах Европейской ассоциации свободной торговли либо Швейцарии), лицу нет необходимости обращений в компетентные органы в каждой из них. Необходимо обратиться либо в орган пенсионного страхования страны, где лицо проживает в настоящее время, либо где в последний раз работало, и такой орган будет ответственным за учет и реализацию пенсионных прав, накопленных во всех соответствующих государствах-членах в рамках коммуникации с ними.

2. Вызовы систем пенсионного обеспечения в Украине с учетом миграционных потоков

Национальная система социальной защиты в Украине довольно масштабна с точки зрения категорий охваченного населения и сложна с точки зрения разнообразия существующей законодательной базы и ответственных государственных институтов. В связи с тем, что описание всего этого многообразия не является целью данного исследования, данный раздел кратко очерчивает текущее состояние ключевого элемента системы социальной защиты, а именно системы пенсионного обеспечения по возрасту в Украине.

В целом, современные характеристики системы пенсионного обеспечения Украины схожи с другими странами региона:

- Несмотря на некоторые изменения, системы пенсионного обеспечения по-прежнему во многом базируются на унаследованной советской системе. Среди прочего, она предполагает, что современные пенсионеры получают пенсии из выплат,

производимых современным поколением занятых в экономике работников (претерпели изменения в стране относительно персонифицированного учета страхового стажа, увеличения пенсионного возраста и персонализации выплаты пенсии);

- Альтернативные способы пенсионных накоплений не развиты и нынешний уровень развития финансовых рынков и нормативно-правовой базы в странах Восточного партнерства недостаточно высок для их эффективного внедрения;
- Давление на рост дефицита пенсионных фондов в связи с демографическими проблемами (сокращение доли населения в трудоспособном возрасте, увеличение продолжительности жизни) и миграционными тенденциями (как в ЕС, так и в другие страны).

После обретения независимости Украины в стране наблюдался довольно большой масштаб миграционных потоков. По состоянию на 2010 год, средний уровень благосостояния украинского домохозяйства в три раза уступал таковому в Чехии и Польше и более чем в десять раз - итальянскому и испанскому показателям. В связи с падением ВВП и многократной девальвацией гривны после 2014 года, уровень благосостояния населения продолжил падение.² По наиболее пессимистическим оценкам, число мигрантов из Украины в ЕС составляет около 2,5 – 2,8 млн. человек³.

Образовательный профиль украинских трудовых мигрантов сильно варьирует в зависимости от страны пребывания. В Чехии, где преобладающим сектором занятости украинских мигрантов является строительство, лишь около 10% их них имеют высшее образование, в то время как большинство занятых в экономике Германии граждан Украины имеют высшее образование. В Германии украинцы часто работают в качестве инженеров, включая IT-сектор. В Польше значительная часть украинских мигрантов занята в строительстве и сельском хозяйстве. Оценочно до половины украинских мигрантов, занятых за границей, не имеют разрешения на работу либо вида на жительство, около 17% лишены любого официального статуса.⁴

Проведенный в 2012 году общенациональный опрос на тему трудовой миграции выявил, что две трети трудовых украинских мигрантов - это мужчины, хотя доля женщин среди мигрантов растет. В то время, как мужчины чаще предпринимают миграцию в возрасте старше 25 лет, женщины становятся более активными в миграционной сфере после тридцати. В возрасте старше 50 лет женщины мигрируют чаще мужчин.⁵

По нашим оценкам, по состоянию на конец 2017 года число трудовых мигрантов из Украины в ЕС составило около 1,4 млн. человек, т.е. именно те, кто выехал в ЕС с целью получения заработка и с высокой долей вероятности вернется в Украину. Эта экспертная оценка основывается на многостороннем анализе, включающим в себя сравнение оценок в разных литературных источниках, доли денежных переводов из ЕС, количестве общих видов на

² Уп. соч. Влияние социального диалога на оптимизацию трудовой миграции в Молдове, Беларуси и Украине.

³ Согласно доступной статистической информации и экспертным оценкам.

⁴ Oleksandra Betliy, Migration between the EU, V4 and Eastern Europe: The present situation and the possible future. The perspective of Ukraine, in *Forecasting migration between the EU, V4 and Eastern Europe. Impact of visa abolition*, ed. by Marta Jaroszewicz and Magdalena Lesinska. OSW Report, Warsaw, 2014.

⁵ Там же.

жительство, выданных в ЕС, количестве незанятого населения в трудоспособном возрасте и оценочного количества трудовых мигрантов в третьи страны.

3. Влияние трудовой миграции в ЕС на систему пенсионного обеспечения Украины

Сколько теряет пенсионный фонд страны, если часть населения страны уезжает на заработки (в нашем случае в ЕС) и не платит социальные отчисления с заработной платы? Как увеличивается нагрузка по выплате текущих пенсий на тех, кто остается занятым в экономике страны?

По нашим оценкам по состоянию на конец 2017 года число трудовых мигрантов, т.е. тех, кто выехал в ЕС с целью получения заработка, составило 1,4 млн. человек из Украины (Таблица 1).

Таблица 1. Расчеты потенциальных потерь ВВП от трудовой миграции в ЕС в 2017 г.

	ВВП, млрд. \$	Занято, всего, млн чел	ВВП/ занятого, \$	Количество трудо- вых мигрантов в ЕС (оценочно), тыс. чел*	Оценка потерь ВВП (оценочно), млрд. \$	Потери, % к ВВП	Денежные переводы всего**, млрд. \$
Украина	93.3	16.2	5 773.0	1400	8.08	8.7%	7.9

Источник: собственные расчеты авторов на основании данных Всемирного Банка и Государственной службы статистики Украины.

Примечания:

*количество трудовых мигрантов в ЕС на конец 2017 г. На начало 2019 года их количество выросло до около 2 млн.,

**приведена сумма денежных переводов от всех трудовых мигрантов.

По нашим оценкам за 2017 год потери ВВП Украины от миграции в ЕС составили приблизительно \$8,08 млрд (8,7%). И это только часть от общих потерь, так как мы не учитываем трудовую миграцию в другие страны, которая имеет значительный размер. Оценочные гипотетические потери пенсионного фонда Украины от трудовой миграции в ЕС составили \$784 млн. или 7,4%.

В Украине существенна доля населения трудоспособного возраста, не занятого в экономике – 37,8%, или почти 10 млн. чел. Из них определенное количество не может быть занято в силу объективных причин, остальные – участвуют в квази-легальном или сером секторе, либо являются трудовыми мигрантами. Точная структура трудовой миграции неизвестна, но, по нашим оценкам, ЕС занимает в ней как минимум 50%.

Исходя из приведенных выше данных можно заключить, что влияние трудовой миграции в ЕС на пенсионную систему Украины является довольно значительным. Возврат трудовых мигрантов, который может произойти при экономическом росте и пропорциональном росте оплаты труда (или же замещение уехавших прибывшими мигрантами из-за рубежа) приведет к заметному увеличению поступлений в пенсионный фонд и, соответственно, некоторому росту пенсий, получаемых нынешним поколением пенсионеров.

Заключение и рекомендации

Трудовая миграция из Украины в ЕС имеет устойчивую тенденцию к росту. Влияние миграции на макроэкономические показатели, такие как размер ВВП или поступлений в пенсионный фонд относительно велико (на уровне 7,4%-8,7%). Украина значительно продвинулась в вопросе урегулирования социального обеспечения мигрантов: на данный момент действует 11 двусторонних соглашений между Украиной и странами ЕС, и ещё одно соглашение уже подписано и ожидает вступления в силу – с Германией.

Рекомендация 1.

Властям Украины при участии всех заинтересованных сторон, в том числе профсоюзов, следует на постоянной основе отслеживать миграционные потоки своих граждан в ЕС и проводить их анализ в поло-возрастном, профессиональном и региональном разрезе. Должны проводиться исследования, например, методом фокус-групп и опросов о причинах миграции.

Рекомендация 2.

Профсоюзам Украины при содействии Министерства иностранных дел Украины и Министерства социальной политики Украины, профсоюзов и властей принимающих стран следует больше внимания уделять защите трудовых и социальных прав трудовых мигрантов. Защита в первую очередь должна касаться таких аспектов, как легальная занятость и равная оплата труда.

Рекомендация 3.

Правительству Украины необходимо продолжить процесс заключения двусторонних соглашений о социальном обеспечении со странами ЕС, ещё не охваченными такими соглашениями.

Рекомендация 4.

Властям Украины стоит разработать и осуществить четкие действия по созданию условий для возвращения трудовых эмигрантов, их реинтеграции.

Рекомендация 5.

Профсоюзам проводить информационную работу среди экономически активного населения по проблемам взаимосвязи между задекларированными размерами оплаты труда и социального обеспечения, акцентируя на необходимости и социально-экономической выгоде отчислений страховых взносов.

Рекомендация 6.

Властям Украины стоит регламентировать систему учета пенсионных взносов, полученных от трудовых мигрантов, и пенсионного стажа пропорционально времени, отработанному в Украине и странах ЕС с целью получения права на трудовую пенсию по возрасту в случаях, когда такой механизм не предусматривает межправительственные соглашения.

Рекомендация 7.

Властям Украины совместно с профсоюзами проводить мероприятий по повышению уровня правовой грамотности и осведомленности трудовых мигрантов в вопросах пенсионного обеспечения.