

Mariana Bil

Integracja rynku pracy Ukrainy z terytorialnym systemem migracji : aspekt europejski

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia 48/4, 9-17

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MARIANA BIL

*Integracja rynku pracy Ukrainy
z terytorialnym systemem migracji: aspekt europejski*

The integration of the labor market of Ukraine
into territorial migration systems: Euro spatial aspect

Słowa kluczowe: terytorialny system migracji, pracownik migrujący, bezpieczeństwo społeczno-ekonomiczne, integracja europejska

Keywords: territorial migration system, migrant workers, social and economic security, European integration

Wstęp

W artykule przedstawione są perspektywy integracji rynku pracy Ukrainy z systemem migracji UE. Przeanalizowano geograficzną orientację procesów migracyjnych na Ukrainie na bazie oficjalnych statystyk. Określono także działania priorytetowe, które należy podjąć, aby odwrócić negatywne skutki migracji. Nacisk kładzie się na zwalczanie nadmiernych strat migracyjnych poprzez utworzenie atrakcyjnego wewnętrznego rynku pracy i stworzenie dobrych warunków życia, zwiększenie bezpieczeństwa społeczno-ekonomicznego migrantów–obywateli Ukrainy pracujących za granicą; stworzenie warunków do powrotu migrantów na Ukrainę oraz ich reintegracji.

Badania procesów integracyjnych w sferze relacji społeczno-pracowniczych wymagają systematycznego podejścia. W związku z tym odpowiednie wydaje się traktowanie regionalnych systemów migracji jako konkretnych jednostek przestrzennych. Są one tworzone i funkcjonują w ramach systematycznego, intensywnego ruchu między państwami – przede wszystkim ludzi, ale także środków finansowych

i innych [Bil, 2013, s. 46]. Takie ruchy, dzięki stosownym umowom, w zamyśle mają umożliwiać oficjalną, legalną migrację.

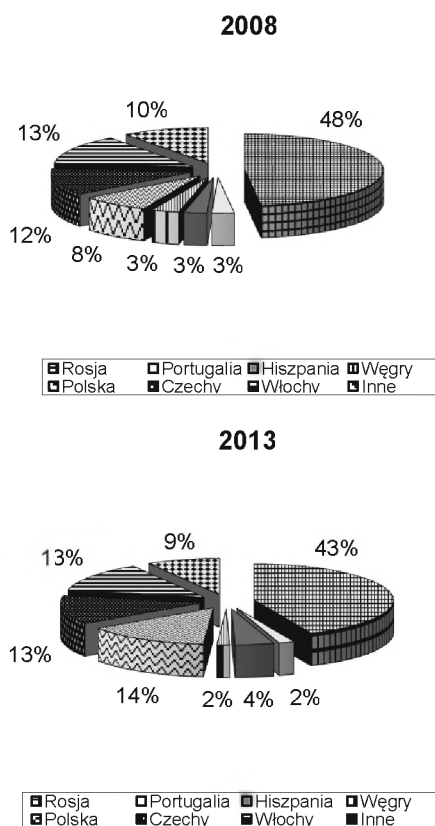
Wybór przez Ukrainę integracji z UE spotyka się z wieloma krytycznymi politycznymi komentarzami. Jednak wielu ukraińskich naukowców wskazuje na korzyści z integracji europejskiej, wśród nich O. Bilous, A. Halchynskiy, V. Geets, M. Dolisznij, D. Lukyanenko, N. Mičuła, I. Petrova, A. Revenko, V. Sikora. Bardzo często dyskurs na temat integracji Ukrainy z Europą dotyczy wpływu na rynek pracy, także w wyniku intensyfikacji procesów migracyjnych. Nie jest tajemnicą, że obywatele Ukrainy, zwłaszcza w regionach przygranicznych, tradycyjnie charakteryzują się dużą mobilnością. Dlatego przystąpienie Ukrainy do UE może w tych regionach doprowadzić do znacznych strat demograficznych, zwłaszcza wysoko wykwalifikowanych pracowników i młodzieży.

Celem niniejszej publikacji są teoretyczne i praktyczne badania negatywnych skutków integracji ukraińskiego rynku pracy z migracyjnym systemem UE w świetle analizy oficjalnych statystyk i ocen socjologicznych.

1. Wzorce migracji na Ukrainie

Przed zdefiniowaniem problemów i perspektyw integracji rynku pracy Ukrainy z unijnym systemem migracji na podstawie oficjalnych statystyk prześledzimy podstawowe wzorce migracji, ze szczególnym uwzględnieniem ich geograficznego kierunku. Przede wszystkim należy zauważyć, że Ukraina jest potężnym źródłem międzynarodowej migracji, zajmując według danych ONZ siódme miejsce na świecie. W 2013 r. największą liczbę ukraińskich migrantów odnotowano w Federacji Rosyjskiej (2939,1 tys.), USA (376,8 tys.), Kazachstanie (245,3 tys.), Niemczech (234,1 tys.), na Białorusi (227,0 tys.) i w Polsce (221,3 tys.).

Zmiana w geograficznej strukturze migracji pracowników z Ukrainy została pokazana na rysunku 1. Widzimy, że przez ostatnich 6 lat znacznie nasilił się napływ imigrantów do Polski, co jest w dużej mierze spowodowane wielką sympatią ukraińskiej młodzieży do tego kraju (rysunek 2). Tradycyjnie wielu Ukraińców emigruje do sąsiedniej Rosji, ale w związku z ostatnimi wydarzeniami oczekiwany jest znaczący spadek tego wskaźnika.

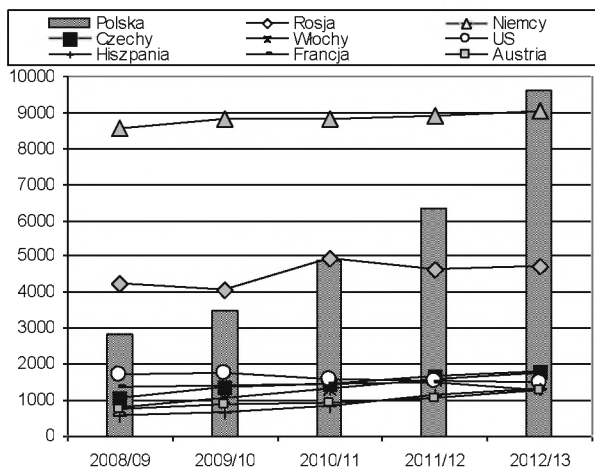


Rysunek 1. Geograficzny kierunek migracji pracy z Ukrainy w latach 2008 i 2013

Źródło: [<http://www.un.org>].

Pod względem liczby przekraczających granicę obywateli Ukrainy oczywistymi liderami są Rosja (28,5% ogólnej liczby przejazdów w roku 2012, podczas gdy w roku 2008 odsetek ten wynosił 36,7%), Polska (26,6% – wobec 14,0% w 2008 r.), Mołdawia (10,0%), Węgry (8,1%) i Białoruś (7,9%). Oprócz przesłanek ekonomicznych (transfer) przyczyną takiego stanu rzeczy są czynniki pozaekonomiczne (o charakterze historycznym, kulturalnym, rekreacyjnym lub osobistym).

Tak więc obserwujemy wzrost przepływów migracyjnych w kierunku europejskim. Jeśli dodać kwestię migracji nielegalnej, to wspomniana tendencja okazuje się jeszcze silniejsza. Aktywna w tym zakresie jest młodzież, co stanowi poważne zagrożenie dla Ukrainy z punktu widzenia potencjału społecznego i demograficznego. W związku z tymi niebezpiecznymi tendencjami władze powinny znaleźć sposoby na to, aby poprawić konkurencyjność krajowego systemu edukacji, zwiększyć możliwości zatrudnienia i zapewnić godziwe warunki życia w kraju.



Dynamika geograficznych kierunków migracji				
	2010/2009	2011/2010	2012/2011	2013/2012
Rosja	1,0	1,2	0,9	10
Polska	1,2	1,4	1,3	1,5
Niemcy	1,0	1,0	1,0	1,0
Czechy	1,3	1,1	1,1	1,1
Włochy	1,3	1,3	1,2	1,1
USA	1,0	0,9	1,0	1,0
Hiszpania	1,1	1,3	1,3	1,2
Francja	1,0	1,0	1,0	0,9
Austria	1,2	1,1	1,1	1,2

Rysunek 2. Geograficzny kierunek migracji z Ukrainy w celu podjęcia studiów wyższych w latach 2008–2013

Źródło: [http://www.un.org].

Możliwości integracji ukraińskiego rynku pracy z systemem migracji UE nie powinny być rozpatrywane jednostronnie, czyli przy uwzględnieniu przepływów tylko obywateli Ukrainy. Należy także uwzględnić napływ imigrantów na Ukrainę, co także stanowi element migracji na terytorium tego kraju. Według danych Państwowej Służby Migracyjnej Ukrainy najwięcej cudzoziemców i bezpaństwowców, którzy mieli pozwolenie na imigrację i certyfikat stałego pobytu na Ukrainie, pochodziło z następujących krajów: Rosja (59,0% ogółu), Moldawia (5,8%), Armenia (4,4%), Gruzja (3,7%), Azerbejdżan (3,9%), Uzbekistan (3,4%), Białoruś (2,8%), Wietnam

(2,0%). Liczba osób z Polski na początku 2012 r. wynosiła 1083, co stanowi 0,5% całości. Znaczące, że w ciągu ostatnich 5 lat najbardziej wzrosła liczba pozwoleń dla obywateli Turcji (2,2 razy), Chin (1,9 razy), Syrii, Polski, Azerbejdżanu (1,4 razy) [Derzhavna..., 2013].

Jeśli w emigracji edukacyjnej ukraińskiej młodzieży wyraźnie przeważa kierunek europejski, to w liczbie cudzoziemców, którzy otrzymali wykształcenie wyższe na Ukrainie, dominują obywatele: Turkmenistanu (17,2% wszystkich studentów w roku 2012), Nigerii (7,8%), Iraku (7,4%), Indii (7,3%), Chin (7,2%), Azerbejdżanu (7,2%), Jordanii (5,6%), Rosji (4,6%). W ciągu ostatnich 5 lat wzrosła liczba studentów obywateli innych krajów, którzy studiują na Ukrainie: z Azerbejdżanu (3,2 razy), Iraku (2,6 razy), Turkmenistanu (2,5 razy), Nigerji (1,9 razy), Maroko (1,3 razy).

Sytuacja, kiedy silniejsza jest emigracja w kierunku europejskim, a imigranci przybywają z Azji, potwierdza reputację Ukrainy jako państwa przechodniego. W kontekście badań nad integracją rynku pracy Ukrainy z systemem migracji UE jest to zjawisko negatywne, zwłaszcza dla krajów europejskich, które i tak cierpią z powodu imigrantów ze wschodu – słabo przystosowanych, różniących się kulturowo i mentalnie znacznie bardziej niż obywatele Ukrainy. Oznacza to, że przy integracji rynku pracy z systemem migracji UE muszą być brane pod uwagę nasilające się tendencje migracyjne ze wschodu oraz istnienie silnego przepływu migracyjnego przez Ukrainę.

2. Skutki integracji europejskiej dla skali i kierunków migracji na Ukrainie

Po zaprezentowaniu ogólnych tendencji migracyjnych na Ukrainie przedstawimy konsekwencje integracji europejskiej dla krajowego rynku pracy. Należy to zrobić kompleksowo, bez skupiania się wyłącznie na aspekcie demograficznym. Wpływ procesów integracji europejskiej Ukrainy na rynek pracy powinien być analizowany na podstawie:

- warunków życia ludności. Należy zwrócić uwagę na na poziom kultury prawnej, skłonność do praktyk korupcyjnych, kapitał społeczny, który wyraża się szczególnie w zaufaniu instytucjonalnym (do instytucji rządowych oraz innych ważnych instytucji społecznych), a także stan infrastruktury społecznej (edukacji, kultury, żywności, handlu, transportu, komunikacji, itp.);
- zatrudnienia i cech jakościowych organizacji pracy. Decyduje o tym efektywność wykorzystania i możliwości rozwoju potencjału zatrudnienia ludności;
- systemu norm społecznych. Ważny jest poziom jego rozwoju, co odzwierciedla stan bezpieczeństwa społeczno-gospodarczego mieszkańców oraz osób, które przebywają na danym terytorium (ze statusem migrujący cudzoziemiec, bezpaństwowiec, uchodźca, itp.);
- sprawności aparatu państwowego. Dla Ukrainy w rzeczywistości ważny jest nie tylko wybór integracyjny ale i zdolność rządu do strategicznego postrze-

gania przyszłego rozwoju kraju, struktura gospodarki z przewagą technologii informacyjnych oraz innych innowacyjnych działań gospodarczych;

- sprzeczności instytucjonalnych. Chodzi o gotowość ludzi do postrzegania systemów wartości, światopoglądu UE w aspekcie historyczno-psychologicznym.

Ważnym kryterium szacowania korzyści wynikających z integracji europejskiej dla rynku pracy Ukrainy jest porównanie wynagrodzenia, bezpieczeństwa oraz innych warunków pracy, jakości kształcenia, ochrony socjalnej, bezrobocia, instytucjonalnego zaufania społeczeństwa. Widocznie Ukraina nie spełnia wszystkich wyżej wymienionych standardów rozwiniętych krajów europejskich. W związku z tym w kontekście przystąpienia do UE władze publiczne muszą zintensyfikować swoje działania, aby zminimalizować negatywne skutków migracji, a wzmocnić pozytywne. Można to osiągnąć poprzez:

- 1) przeciwdziałanie nadmiernej emigracji – dzięki prowadzeniu polityki mającej na celu stworzenie atrakcyjnego wewnętrznego rynku pracy i warunków życia, w tym zapewnienie edukacji, ciągłego rozwoju i uczestnictwa w życiu publicznym;
- 2) zwiększenie bezpieczeństwa społeczno-ekonomicznego migrantów pracowników–obywateli Ukrainy za granicą (przestrzeganie praw człowieka, wolności osobistych, zapewnienie odpowiedniego poziomu życia, równości, pracy, rozwoju, warunków do posiadania i wychowania dzieci);
- 3) stworzenie warunków do powrotu i reintegracji emigrantów.

Biorąc pod uwagę perspektywę integracji europejskiej Ukrainy i utworzenie jednej przestrzeni migracji – silnego systemu migracji terytorialnej obejmującego wszystkie regiony kraju, strategicznym celem jest stworzenie przez państwo atrakcyjnego wewnętrznego rynku pracy. Nowoczesna polityka migracyjna, zgodnie z konstytucyjnymi prawami do swobodnego wyboru miejsca zamieszkania i pracy, musi zawierać instrumenty regulacyjne wywierające pośredni wpływ na zachowanie ekonomiczne, w tym także osób najbardziej mobilnych. Tak więc państwowa polityka migracyjna powinna być spójna z polityką zatrudnienia, aby stworzyć możliwości podjęcia wydajnej, innowacyjnej i pożądanej pracy w miejscu zamieszkania lub jak najbliżej niego.

Podstawowy cel powinno stanowić zapewnienie możliwości znalezienia zatrudnienia w ojczyźnie. Z badania dotyczącego społecznego rozwoju w regionie (Instytut Badań Regionalnych NAN Ukrainy) wynika, że brak pracy jest głównym powodem emigracji 11,2% respondentów. 21,9% stwierdziło, że najważniejszy motyw stanowią niskie zarobki w kraju. Według respondentów na Ukrainie średnia miesięczna pensja, która skłoniłaby do pozostania w kraju, powinna wynosić między 601 a 1000 EUR (46,6%) [<http://www.ukrstat.gov.ua>]. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na Ukrainie w roku 2013 wyniosło 3265 UHA, co przy obowiązującym w tym czasie kursie USD/EUR daje mniej niż 170 euro, różnica między rzeczywistymi i pożądanymi dochodami jest zatem ogromna [<http://www.ukrstat.gov.ua>].

Kolejnym sposobem na wzmocnienie pozytywnych efektów przyszłej integracji ukraińskiego rynku pracy z europejskim systemem migracyjnym jest zapewnienie bezpieczeństwa społeczno-ekonomicznego migrantów pracowników–obywateli Ukrainy za granicą. Ponieważ nastąpiła era wolnej migracji i jej ograniczanie jest znakiem totalitaryzmu i przestarzałych metod rozwoju państwa, znaczenie ma kontrola nad przestrzeganiem praw człowieka mającego status migranta. Dla obywateli Ukrainy, którzy wyemigrowali, kwestia bezpieczeństwa społeczno-gospodarczego jest bardzo ważna. Często nie mają oni żadnej ochrony prawnej. Dodatkowo niski poziom zaufania instytucjonalnego do organów administracyjnych i reprezentujących je struktur za granicą utrudnia rządowi uregulowanie tego problemu. Wskazują na to wyniki badania dotyczącego pracowników migrujących z Ukrainy. Na pytanie: „W jakich instytucjach w kraju przyjmującym ty lub inni członkowie społeczności ukraińskiej musieliście szukać pomocy?” 44,8% wskazało na pomoc społeczną w kościołach, 31,0% – Czerwony Krzyż, żaden zaś pracownik nie wymienił ambasady, rządu ani władz lokalnych Ukrainy [Sadowa, 2014a].

Na niski poziom bezpieczeństwa społeczno-ekonomicznego pracowników migrujących z Ukrainy wskazuje również częste niedopasowanie kwalifikacji zawodowych do wykonywanej pracy. Tak więc, według badania, aż 50,7% respondentów wykonuje pracę poniżej poziomu swojego wykształcenia i kwalifikacji. 21,3% wskazało na częściowe dopasowanie kwalifikacji do zatrudnienia, a tylko 18,7% uznało, że ich praca odpowiada wykształceniu.

Jednocześnie 62,7% respondentów stwierdziło, że doświadczenie zdobyte przez obywateli Ukrainy za granicą zwiększa ich możliwości zatrudnienia na Ukrainie. Tak więc migranci z Ukrainy uważają, że dodatkowe umiejętności mogą im pomóc w znalezieniu odpowiedniego miejsca pracy w ojczyźnie, mimo że często nie spełniają podstawowych wymagań w zakresie wykształcenia.

Trzecim obszarem przekształcenia negatywnych skutków migracji w pozytywne, w naszej opinii, ma być stworzenie warunków dla powrotu i reintegracji migrantów. Znaczne straty migracyjne Ukrainy, w kontekście ich często nielegalnego charakteru, każą sformułować wniosek, że istnieje potrzeba powrotu emigrantów do ojczyzny i należy wspierać ich reintegrację. Podstawą musi być selektywna reemigracja. Absolutnie nie do przyjęcia jest stymulowanie jak największego powrotu migrantów, jako że przekazy pieniężne z zagranicy okazały się potężnym źródłem inwestycji pasywnej w gospodarce narodowej. Poza tym emigracja znacznie zmniejsza presję na regionalne rynki pracy. Jednocześnie selektywna stymulacja powrotu migrantów na Ukrainę powinna być ukierunkowana na:

- 1) osoby mające wymagany poziom kwalifikacji i umiejętności w strategicznych sektorach gospodarki (zwłaszcza na poziomie kierowniczym);
- 2) osoby dysponujące odpowiednimi umiejętnościami w zakresie przedsiębiorczości i środkami umożliwiającymi prowadzenie działalności gospodarczej w ojczyźnie – szczególnie w miejscach poprzedniego zamieszkania, które

są słabe gospodarczo i mają peryferyjny charakter, gdzie praktycznie nie ma szans na zatrudnienie.

Korzystna dla skutecznej selektywnej polityki mającej skłonić migrantów do powrotu na Ukrainę, a następnie do ponownej integracji jest ich gotowość do takiego kroku, o czym świadczą wyniki badań. 38,7% respondentów zadeklarowało, że zamierza wrócić do domu w niedalekiej przyszłości, a 16,0% jest obecnie niezdecydowanych. Kolejne 21,3% ankietowanych byłoby skłonnych wrócić, ale nie widzą perspektyw. Tak więc potencjalnie 3/4 pracowników migrujących z Ukrainy może uczestniczyć w programach selektywnego powrotu na Ukrainę, czego warunkiem jest ich gotowość do podjęcia takiej decyzji.

Najważniejsze dla respondentów w tym kontekście są poprawa sytuacji gospodarczej w kraju (18,7%), gwarancja możliwości znalezienia pracy (14,0%), wysokie zarobki (14,0%) oraz zmiany sytuacji politycznej na Ukrainie (12,9%). W związku z tym istotne są korzystne ekonomicznie warunki powrotu, czyli możliwość znalezienia zatrudnienia oraz ogólny poziom dobrobytu materialnego.

Selektywny charakter polityki reemigracji na Ukrainie jest bardzo ważny w kontekście stymulowania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw. Dlatego należy jak najszybciej doprowadzić do zaangażowania kapitału migracyjnego. Z badań ekspertów na temat struktury kosztów wynika, że wynagrodzenia na założenie i rozwój biznesu przekazuje tylko 1,7% respondentów. Jednocześnie 44% z nich jest gotowych rozpocząć działalność gospodarczą na Ukrainie, choć w rzeczywistości zarobione pieniądze wydają w większości na potrzeby konsumpcyjne. Oznacza to, że w odniesieniu do tych osób, które naprawdę chcą i mogą podjąć działalność gospodarczą, zwłaszcza w pełnym cyklu produkcyjnym, państwo, szczególnie na poziomie regionalnym, powinno stosować instrumenty motywacyjne. Wymiar terytorialny programów reintegracji pozwoli maksymalnie uwzględnić specyfikę rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych obszarów wspierających priorytetową działalność gospodarczą.

Zakończenie

W kontekście integracji rynku pracy Ukrainy z migracyjnym terytorialnym systemem UE rząd ukraiński powinien odpowiedzieć na pytanie o to, jak zoptymalizować migrację z uwzględnieniem jej skutków społeczno-gospodarczych na różnych poziomach – osobistym, lokalnym (na poziomie wspólnoty terytorialnej, do której należy pracownik), regionalnym, państwowym, eurokontynentalnym. Na Ukrainie wiele dyskutuje się o konieczności wzmocnienia ochrony socjalnej i prawnej pracowników migrujących oraz ich rodzin, a także skonstruowania systemu ich monitorowania, zapobiegania nielegalnej migracji pracy, stworzenia warunków do powrotu i reintegracji migrantów, prowadzenia przez państwo polityki ukierunkowanej na rozwój atrakcyjnego wewnętrznego rynku pracy [Sadowa, 2014b, s. 31]. W praktyce nie obserwuje się realizacji tych zadań z powodu problemów politycznych, niespój-

ności instytucjonalnej polityki migracyjnej, braku środków. W rezultacie obecne dostosowanie rynku pracy Ukrainy do unijnego systemu migracji może okazać się niebezpieczne, doprowadzić do znacznych strat demograficznych, zwłaszcza wśród młodych ludzi. Jednak społeczeństwo ma świadomość nieodwracalności procesu integracji i zyczliwie odnosi się do kwestii europejskich. Dlatego obecna polityka migracyjna, oprócz funkcji bezpośrednich, powinna obejmować tworzenie korzystnych warunków do rozwoju na terytorium kraju, co dzięki dużemu patriotyzmowi ludności pozwoli ograniczyć straty potencjału społeczno-robotniczego w kontekście przystąpienia Ukrainy do UE.

Bibliografia

1. Bil' M.M., *Metodychni pidkhody doslidzhennya formuvannya y rozvytku terytorial'nykh mihratsiynykh system* / M. M. Bil' // Innovatsiyna ekonomika. Vseukr. nauk.-vyrobn. zhurnal [hol. red.: Stel'mashchuk A. M.]. 2013. № 6 (44). 397 s., s. 46–48.
2. Myhratsyya, *Osnovnye obzory y doklady OON v ekonomicheskoy y sotsyal'noy oblastiakh*, <http://www.un.org/ru/development/surveys/migration.shtml>.
3. *Mihratsynyy profil*. Ukraina / Derzhavna mihratsiyna sluzhba Ukrainy. Kyiv, 2013. 100 s.
4. *Osnovni pokaznyky rynku pratsi (richni dani): Statystychna informatsiya*, Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy, <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
5. *Problemy formuvannya ta realizatsiyi derzhavnoyi polityky u sferi rehulyuvannya trudovoyi mihratsiyi: naukova dopovid'* / NAN Ukrainy. Instytut rehional'nykh doslidzhen'; nauk. red. Sadova U. YA. L'viv, 2014. 38 s.
6. *Problemy orhanizatsiyi zhyttya ta pratsi ukraiyins'kykh mihrantiv (Zakhidnyy vektor)* / Za materialamy anketnoho opytuvannya; vidp. red. U. YA. Sadova. L'viv, Instytut rehional'nykh doslidzhen' NAN Ukrainy, 2014. 32 s.

The integration of the labor market of Ukraine into territorial migration systems: Euro spatial aspect

The prospects of the labor market integration of Ukraine into the EU migration system are discussed in this article. The geographical orientation of migration processes in Ukraine according to the official statistics is analyzed.

Priorities in transforming negative effects of migration from Ukraine into positive ones are defined.

The means of combating the formation of excessive migration losses through the formation of an attractive internal labor market and living environment, enhancing social and economic security of Ukrainian migrant citizens and creating conditions for the returning and reintegration of migrants to Ukraine, are considered.