

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

Аналитическая записка
Март 2019

Авторы:

Андрей Елисеев

Дмитрий Бабицкий

Серж Навродский

Лиλιана Посцан

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 Национальной конфедерации профсоюзов Молдовы, Белорусским конгрессом демократических профсоюзов, Союзом работников строительной и строительной промышленности 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, во многом в связи с экономической рецессией в России как основной принимающей страны для мигрантов из Беларуси, Молдовы и Украины, число эмигрантов из этих стран в ЕС имеет тенденцию к увеличению.

Данная аналитическая записка кратко описывает сущность соглашений о социальном обеспечении (Раздел 1) и вызовы, стоящие перед пенсионной системой Молдовы по сравнению с Беларусью и Украиной (Раздел 2). В разделе 3 производится попытка оценки влияния трудовой миграции на пенсионную систему Молдовы, а в заключении представлены рекомендации для органов государственной власти и социальных партнеров 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, мало обеспеченность, 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 Молдовы, Украины и Беларуси 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;

¹Holzmann, 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 уровня 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 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 системы пенсионного обеспечения в Молдове с учетом миграционных потоков

Национальная система социальной защиты в Молдове 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 Молдове.

В целом, современные характеристики системы пенсионного обеспечения Молдовы 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;

- 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 Россию).

Молдова принадлежит к числу стран мира, на которые процессы внешней миграции сказываются в наибольшей степени. Число граждан, которые либо сами являются трудовыми мигрантами, либо члены домохозяйства которых являются таковыми, приближается к порогу 1 миллиона человек, что превышает четвертую часть населения страны².

В 60% всех молдавских домохозяйств, в которых имеются трудовые мигранты, материальное благосостояние формируется в основном денежными переводами мигрантов³. Согласно данным Всемирного банка, по показателю соотношения объема денежных переводов к ВВП, Молдова в 2017-ом году занимала 7-ое место в мире (20,16%).

Массовая внешняя миграция породила серьезные социальные проблемы в Молдове, включая проблему воспитания детей в разделенных семьях и увеличение демографической нагрузки. У 146 тысяч детей (около 14% детей) один либо оба родителя работают за границей. Около 135 тысяч супружеских пар, большую часть времени, разобщены по причине миграции одного из партнеров⁴.

Из-за низкого уровня рождаемости и высокого уровня эмиграции, коэффициент старения вырос в Молдове на 4,5 процентных пункта, с 13,2% в 2006 г. до 17,7% в 2018⁵. Демографический кризис и усиление процессов старения угрожают устойчивости пенсионных систем, негативно сказываются на формировании рынка труда.

Наиболее популярными странами ЕС для трудовой миграции молдаван являются Италия, Испания, Франция и Португалия, где они заняты в основном в секторе услуг, строительстве, ресторанном бизнесе и местных домохозяйствах.⁶ В странах ЕС средняя продолжительность пребывания мигрантов из Молдовы составляет в среднем более года (14-16 месяцев). В ЕС чаще едут работать молдавские женщины, чем мужчины, и их основные сферы занятости - сектор услуг и торговля.

²Vladimir Ganta, The impact of international labour migration on the Republic of Moldova, CARIM-EastRR 2012/32, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, 2012, с.1.

³Елисеев А., Посцан Л., Антусевич С., Андреев В., Борисов О. Влияние социального диалога на оптимизацию трудовой миграции в Молдове, Беларуси и Украине. Аналитический отчет, 2017, сс.15-16, <https://bit.ly/2DzN3rQ>

⁴Vladimir Ganta, The impact of international labour migration on the Republic of Moldova, CARIM-EastRR 2012/32, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, 2012, сс. 6-7

⁵Пожилое население в Республике Молдова в 2017 году, <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ru&id=6141&idc=168>

⁶KamilCatus, 'Migration between the EU, V4 and Eastern Europe: The present situation and possible future. The perspective of Moldova', in *Forecasting migration between the EU, V4 and Eastern Europe. Impact of visa abolition*, ed. by Marta Jaroszewicz, Magdalena Lesinska. CenterforEasternStudies. Warsaw, 2014. pp. 183-184.

По нашим оценкам, по состоянию на конец 2017 года число трудовых мигрантов из Молдовы в ЕС составило около 300 тыс. человек, т.е. именно те, кто выехал в ЕС с целью получения заработка и с высокой долей вероятности вернется в Молдову. 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 жительство, выданных в ЕС, количестве незанятого населения в трудоспособном возрасте и оценочного количества трудовых мигрантов в третьи страны (преимущественно в Российскую Федерацию).

3. Влияние трудовой миграции в ЕС на системы пенсионного обеспечения Молдовы

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 около 300 тыс. человек из Молдовы (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 трудовых мигрантов в ЕС (оценочно), тыс. чел	Оценка потерь ВВП (оценочно), млрд. \$	Потери, % к ВВП	Денежные переводы всего*, млрд. \$
Молдова	9.8	1.2	8 086.5	300	2.4	24.8%	1.6

Источник: собственные расчеты авторов на основании данных Всемирного Банка и национальных статистических агентств Беларуси, Молдовы, Украины

*Примечание: приведена сумма денежных переводов от всех трудовых мигрантов

По нашим оценкам за 2017 год потери ВВП Молдовы от миграции в ЕС составили приблизительно \$2,4 млрд. (25%). И это только часть от общих потерь, так как мы не учитываем трудовую миграцию в Российскую Федерацию и другие страны, которая имеет значительный размер. Оценочные гипотетические потери пенсионного фонда Молдовы от трудовой миграции в ЕС составили \$240,2 млн. или 25,1% (Таблица 1).

В Молдове чрезвычайно велика доля населения трудоспособного возраста, не занятого в экономике – менее 47,3%, или 1,8 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.

Исходя из приведенных выше данных можно заключить, что влияние трудовой эмиграции в ЕС на пенсионную систему Молдовы является критически значимым. Возврат трудовых мигрантов, который, гипотетически, может произойти при экономическом росте и пропорциональном росте оплаты труда, приведет к значительному увеличению поступлений в пенсионный фонд, росту пенсий и благосостояния населения в пенсионном возрасте.

Заключение и рекомендации

Трудовая миграция из Молдовы в ЕС имеет долгую историю и масштаб, который тяжело переоценить. В силу значительного в масштабах трудовых ресурсов количества мигрантов, влияние миграции на макроэкономические показатели, такие как размер ВВП или поступлений в пенсионный фонд, является критическим (на уровне 25%). На данный момент действует 11 двусторонних соглашений о социальном обеспечении между Молдовой и странами ЕС, соглашение с Германией подписано и ожидает вступления в силу, также как и 8 соглашений в области миграции.

Рекомендация 1.

Властям Республики Молдова (РМ) 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-возрастом, профессиональном и региональном разрезе. Должны проводиться исследования, например, методом фокус-групп и опросов о причинах миграции.

Рекомендация 2.

Профсоюзам Республики Молдова при содействии внешнеполитического ведомства и Бюро по миграции и беженцам РМ, профсоюзов и властей принимающих стран следует уделять больше внимания защите трудовых и социальных прав трудовых мигрантов. Защита в первую очередь должна касаться таких аспектов, как легальная занятость, здоровье и безопасность труда и равная оплата труда.

Рекомендация 3.

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

Рекомендация 4.

Властям Республики Молдова стоит разработать и осуществить четкие действия по созданию условий для возвращения трудовых эмигрантов и регламентированию иммиграции в объемах, необходимых для устойчивого роста экономики страны и обеспечения государственной безопасности.

Рекомендация 5.

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

Рекомендация 6.

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