

РОЗДІЛ 2

СВІТОВЕ ГОСПОДАРСТВО

I МІЖНАРОДНІ ЕКОНОМІЧНІ ВІДНОСИНИ

УДК 339.91

Стаканов Р. Д.

Інститут міжнародних відносин
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ЕВОЛЮЦІЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ АСЕАН У СФЕРІ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ

Статтю присвячено аналізу регіональної політики країн АСЕАН у сфері трудової міграції. Досліджено договірну базу у сфері кваліфікованої міграції даного інтеграційного об'єднання, а також практику її впровадження в різних країнах-членах. Зроблено висновки щодо ефективності здійснення регіональної міграційної політики і надано пропозиції щодо необхідності підвищення інтеграції національних ринків праці, усунення наявних технічних та політичних бар'єрів для міграції висококваліфікованих спеціалістів у Південно-Східній Азії.

Ключові слова: міжнародна трудова міграція, регіональна міграційна політика, АСЕАН, ринок праці.

Постановка проблеми. Із запровадженням Економічної Спільноти АСЕАН (АЕС) наприкінці 2015 р. АСЕАН досяг важливої стадії розвитку економічного потенціалу субрегіону. Відповідно до прийнятих рішень, на виконання Економічного плану АСЕАН від 2007 р. формування АЕС повинно призвести до трансформації АСЕАН у регіон із вільним рухом товарів, послуг, інвестицій, а також кваліфікованої робочої сили. Незважаючи на те що в більшості із цих сфер у рамках об'єднання було досягнуто вагомому прогресу, запровадження вільного руху робочої сили й надалі залишається незавершеним.

Інтеграційне угруповання АСЕАН знаходиться на динамічній стадії свого розвитку, ставлячи перед собою завдання досягнення найвищих форм інтеграції, у тому числі через забезпечення вільного руху факторів виробництва. Питання забезпечення вільного руху висококваліфікованих робітників віднесено до першої основи АЕС. Водночас на шляху до практичної реалізації навіть такої обмеженої форми регіональної трудової міграції стоїть низка бар'єрів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Взаємозв'язок міжнародної трудової міграції та функціонування ринків праці як у країні-експортері, так і в країні-імпортері робочої сили, а також міграційна політика на локальному і регіональному рівнях тривалий час залишаються важливим об'єктом дослідження для науковців та експертів низки міжнародних організацій. Зокрема, міжнародна трудова міграція та міграційна політика досліджувалися відомими українськими та зарубіжними вченими, серед яких передусім варто виділити Дж. Борхаса, В. Будкіна, А. Вінгерса, М. Відякіну, А. Гайдучького, Р. Доббса, С. Дрінквотера, І. Івахнюка, Е. Лібанову, О. Малиновську, С. Метельова, Д. Рагу, А. Румянцева, О. Старка, А. Філіпенка, Дж. Флореса, Р. Чамі, О. Шниркова.

Мета статті полягає у висвітленні еволюції міграційної політики країн АСЕАН, аналізі формування регіональної міграційної політики, а також визначенні ролі висококваліфікованої міграції в поточному міграційному регулюванні даного інтеграційного угруповання.

Виклад основного матеріалу дослідження. За даними ООН, у 2013 р. 70% мігрантів на території

країн АСЕАН були походженням з інших країн регіону. Регіон АСЕАН є досить важливим для внутрішньо регіональної міграції. У 2010 р. понад 10 млн. громадян емігрували з країн – членів АСЕАН, причому 37% вихідного потоку припадало на інші країни інтеграційного угруповання [1]. Визнаючи той факт, що міграція робочої сили є вагомою частиною формування інтеграційного об'єднання, АСЕАН просунувся далі за інші регіональні угоди в Азійсько-Тихоокеанському регіоні у сприянні доступу на ринок праці.

Хоча АСЕАН проголосив своєю ціллю сприяння трудовій міграції кваліфікованих робітників, поточна міграційна політика характеризується браком скоординованих регіональних рамок міграційного регулювання, протекціоністською політикою національних урядів на ринку праці. Проте роботодавці мають можливість скористатися політикою, що сприяє найму кваліфікованих робітників у певних секторах для вирішення особливо гострої нестачі кваліфікованих робітників з інших країн АСЕАН [2].

Однією із цілей Плану Економічної Спільноти АЕСАН є забезпечення вільного руху висококваліфікованої робочої сили. Вона побудована на основі Рамкової угоди АСЕАН щодо послуг (AFAS), яка була підписана в 1995 р. і ставить за мету лібералізацію торгівлі послугами за чотирма способами ГАТС, включно зі Способом 4 «Рух фізичних осіб» [3].

Субрегіональні організації на кшталт АСЕАН мають можливості для подальшої інтеграції ринків праці. Регіональні консультативні процеси можуть розбудовуватися в напрямі більш ґрунтовних угод щодо моделі розвитку, а також надання базису для успішної практики міждержавного працевлаштування [3].

Оскільки міграційна політика в низці країн світу визначається передусім односторонньо, в останні роки відбувається значне зростання різних форм регіональної кооперації з питань міграції. Регіональні консультативні процеси, на кшталт Процесу Коломбо, забезпечують корисні як для країн походження, так і для країн призначення форуми для співпраці. Деякі регіональні інтеграційні об'єднання, зокрема АСЕАН, також сприяють інтеграції ринків праці, хоча розвиток

Економічної Спільноти АСЕАН залишається незавершеним [3].

Зважаючи на зростаюче значення регіональних угод у сфері торгівлі та інвестицій, у їхніх рамках існують також і певні зусилля в напрямі кооперації з міграційних питань. Угоди щодо вільного руху робочої сили є набагато більш поширеними серед країн з однаковим рівнем розвитку. Найвищого ступеню інтеграції ринків праці досяг ЄС, однак й інші регіональні організації створюють механізми для сприяння вільному переміщенню робочої сили. Однак значна частина таких угод сконцентрована на висококваліфікованих робітниках, при цьому міграція низькокваліфікованих робітників не знаходиться в пріоритеті або ж угоди стосуються тимчасової міграції за спеціальними програмами працевлаштування, обмеженими певними визначеними секторами. Така політика співпадає із загальною тенденцією зростання відкритості національних ринків праці для висококваліфікованої робочої сили з одночасним збереженням суттєвих бар'єрів для доступу низькокваліфікованих робітників, наприклад такої міграційної політики дотримується АСЕАН. Це має наслідком посилення нелегальних міграційних потоків у рамках об'єднання, наприклад до Таїланду з М'янми та Лаосу [3].

Однак нині переговорний прогрес фокусується переважно на забезпеченні вільної міграції кваліфікованих працівників, бізнес-відвідувачів, досі має місце недостатній рівень ринкової лібералізації, навіть у випадку з висококваліфікованою робочою силою. Наприклад, у Таїланді Закон про зайнятість іноземців встановлює вимогу отримання дозволу на роботу для робітників країн АСЕАН, а 39 професій залишаються закріпленими за громадянами Таїланду. Неспроможність забезпечити канали для легальної міграції разом із суттєвим дисбалансом в оплаті праці між різними країнами АСЕАН виступає вагомими чинником для розвитку нелегальної міграції [3].

У рамках АСЕАН ведуться переговори щодо низки положень, які повинні посприяти покращенню управління регіональною міграцією. Зокрема, до них належать:

- сприяння видачі віз та прав на працевлаштування для спеціалістів із країн об'єднання, які є залученими до трансграничної торгівлі, а також інвестиційної діяльності;
- підвищення рівня гармонізації та стандартизації регулювання ринків праці для сприяння руху кваліфікованих працівників.

Водночас значною перешкодою для визнання кваліфікацій є відмінності в освітніх стандартах між країнами АСЕАН [3].

За результатами саміту АСЕАН у Балі (2003 р.) було погоджено угоди щодо взаємного визнання кваліфікацій, яка застосовується до окремих секторів економіки. Такі угоди застосовуються паралельно зі звичайним спільним прийняттям кваліфікацій та включають у себе чітко визначені зобов'язання країни походження, призначення та самих трудових мігрантів. Загалом для того щоб мати можливість працювати в приймаючій країні, кваліфікований робітник повинен відповідати вимогам, які застосовуються до кваліфікованих робітників у країні походження, наприклад кваліфікаційні іспити, реєстрація, медичний огляд тощо. Однак допуск робітника в країну призначення і надалі залишається прерогативою приймаючої країни, у тому числі погоджується з її внутрішнім законодавством. Угоди щодо взаємного

визнання кваліфікацій АСЕАН діють для таких професій робітників, як медичні працівники та стоматологи, медсестри, архітектори, інженери, робітники сфери туризму, були підписані в 2005–2012 рр. [3]. Також погоджена рамкова структура визнання кваліфікацій бухгалтерів та оцінщиків.

Стандарти, встановлені для кожної з угод, варіюються між різними професіями. Так, наприклад, інженери повинні отримати ліцензію, видану регуляторним органом на батьківщині, а також мати не менше семи років трудового досвіду після закінчення навчання, причому два роки важливої роботи. Після виконання цих вимог може подаватися заявка на розгляд до Координаційного комітету дипломованих професійних інженерів АСЕАН. Якщо заявку було схвалено, заявник отримує право на роботу в інших країнах АСЕАН як «зареєстрований іноземний професійний інженер». Натомість у туристичному секторі були повністю усунуті індивідуальні розгляди справ, що дало змогу застосовувати автоматичний підхід до визнання 32 професій, пов'язаних із туризмом [2].

Іншими вагомими угодами, пов'язаними з міграцією в рамках АСЕАН, виступають Угода щодо руху фізичних осіб (2012 р.), а також Розширена інвестиційна угода АСЕАН 2009 р. Завдяки останній в рамках організації спрощується процедури по отриманню бізнес-віз. Особи, які є залученими до торгівлі товарами та послугами, інвестори, бізнес-відвідувачі, постачальниками контрактних послуг, а також особи, які переміщуються в рамках ТНК, отримують спрощений доступ та перебування у разі трансграничної міграції в рамках субрегіону [2]. Угода щодо руху фізичних осіб створює формальні рамки для тимчасового трансграничного руху осіб, які продають товари та надають послуги, а також здійснюють інвестиції [3].

Хоча Угода щодо руху фізичних осіб і Розширена інвестиційна угода сприяють трансграничному бізнесу, візові стандарти не є уніфікованими в рамках регіону і не дають суттєвого збільшення можливостей для роботодавців щодо найму висококваліфікованих робітників у регіоні [2]. Жодна із цих двох угод не застосовується до фізичних осіб, які шукають роботу, тимчасового чи постійного права на проживання або ж права на отримання громадянства в інших країнах АСЕАН [3].

Робітники, що підпадають під угоди про визнання кваліфікацій, становлять лише 1,5% робочої сили, водночас 87% внутрішньорегіональної міграції становлять некваліфіковані робітники, значна частина яких є нелегальними робітниками і не покриваються формальними угодами. Крім того, навіть у рамках спрощеного переліку професій існують додаткові умови під час імміграції робітників. До таких вимог можна віднести:

- конституційні положення, згідно з якими зайнятість у певних сферах дозволена тільки громадянам країни;
- складні вимоги та процедури отримання трудових віз включно з обмеженнями на зайнятість для членів подружжя висококваліфікованих працівників;
- обмеження зайнятості в певних секторах для іноземців через механізм квотування кількості іммігрантів у цих галузях;
- тестування ринку праці для доведення неможливості найму місцевих робітників на вакантну посаду як обов'язкова умова отримання дозволу на зайнятість іноземного робітника;

- вимога по заміні іноземного робітника місцевим через визначений проміжок часу;
- вимоги щодо знання мови країни перебування [3].

Так, у Камбоджі, Таїланді, Лаосі та М'янмі роботодавці повинні довести, що завдяки найму іноземної робочої сили відбуватиметься передача знань та вмінь місцевій робочій силі, яка з часом матиме можливість замінити мігрантів. В Індонезії компанії повинні продемонструвати, що позиція, на яку претендує іноземний робітник, не може бути заповненою місцевими робітниками, а на Філіппінах існує конституційна заборона іноземцям займатися окремими професіями. Однак ТНК здатні обходити значну кількість із цих обмежень через наймання робітників в одній країні та подальшому їх переміщенні до іншої країни [2].

Незважаючи на обмежуючу політику на ринку праці окремих країн Південно-Східної Азії, зумовлену наявністю тактичних політичних чинників, у таких країнах, як Філіппіни, Індонезія та В'єтнам, спостерігається стабільний брак робітників низки професій, пов'язаних з утратою власних робітників унаслідок еміграції, а також недостатньою здатністю системи освіти забезпечити ринок праці відповідною кількістю робітників певної кваліфікації. Такі країни можуть отримати максимальну вигоду від залучення кваліфікованих мігрантів з інших держав АСЕАН із більш розвиненими системами освіти. З іншого боку, такі країни, як Таїланд, Малайзія та Сінгапур, потребують робочої сили, адекватної потребам їхніх ринків праці [2].

Брак ефективних програм трудової міграції є проявом потреби в регіональних стандартах регулювання в різних сферах промисловості. Для прикладу, авіаційна промисловість в країнах АСЕАН немає спільного підходу до регулювання ліцензування, навчання персоналу, а також стандартів безпеки і управління повітряними перельотами. Встановлення спільних орієнтирів для різних секторів промисловості в АСЕАН може сприяти регіональному підприємництву, а також забезпечить більше взаємопроникнення та більш високу якість праці на регіональному ринку робочої сили [2].

Окремі із цих питань вирішуються в рамках АСЕАН через запровадження Кваліфікаційних рамок АСЕАН, де створено універсальні кваліфікаційні показники, а також гармонізується регулювання, створюються стимули для університетської кооперації, а також розробки спільних стандартів. У довгостроковій перспективі збільшення мобільності кваліфікованої праці в регіоні є позитивним, однак для досягнення такої стратегічної цілі в АСЕАН бракує плану тактичних кроків для її досягнення [2].

Незважаючи на певний прогрес у підписанні угод, що спрощують рух висококваліфікованим робітникам, існування низки технічних та політичних бар'єрів на національному та регіональному рівнях залишається суттєвою перешкодою для регіональної міграції [4].

Без можливостей для внутрішньорегіональної міграції значна частина спеціалістів у країнах АСЕАН залишається безробітними або як працюючими неповний робочий тиждень. Вони також вимушені виконувати роботу, яка не використовує повною мірою їхній потенціал знань та вмінь. Унаслідок цього висококваліфіковані робітники вимушені шукати роботу за кордоном, у тому числі і поза межами АСЕАН. Загалом понад 2 млн. спеціалістів із країн об'єднання працюють у

країнах Європи, Північної Америки та Океанії [5]. Окремі країни, зокрема Малайзія та Філіппіни, здійснюють спроби щодо залучення до економіки країни походження талановитих представників своїх закордонних діаспор на тимчасовій або постійній основі [4].

Можливість кваліфікованих та висококваліфікованих робітників переміщуватися між національними кордонами в рамках АСЕАН також впливає на прийняття рішень інвесторами щодо розміщення працеінтенсивного виробництва в регіоні, що безпосередньо впливає і на його конкурентоспроможність. Внутрішньорегіональна міграція в АСЕАН також виникає незалежно від інституцій, пов'язаних із торгівлею, і багато в чому пов'язана з відмінностями в показниках ринку праці в різних країнах угруповання, зокрема з попитом і пропозицією робочої сили, демографічними факторами, а також відмінностями в оплаті праці [6].

У рамках АСЕАН було створено спільні координаційні комітети сприяння та інституційної імплементації положень угод про визнання кваліфікацій. Наприклад, Спільний стоматологічний координаційний комітет АСЕАН створений з одного-двох представників органів влади, що відповідають за регулювання стоматологічної діяльності в кожній країні-учасниці. Угоди по інженерах і архітекторах пішли далі, у рамках домовленостей було створено реєстри цих професій в АСЕАН для спрощення та централізації процедур визнання та сертифікації цих спеціальностей [4].

У серпні 2014 р. країнами – членами АСЕАН було створено Довідкову структуру кваліфікацій для вимірювання освітніх рівнів тренінгових успіхів, які покривають усі сектори угод про визнання кваліфікацій, а також створюють більш чіткі орієнтири для кар'єрного просування. Аналогічно до Структури кваліфікацій ЄС, діючої з 2008 р., Структура АСЕАН виступає в ролі регіонального довідника, який дає змогу зрозуміти, порівняти та визнати кваліфікації в різних національних кваліфікаційних системах країн АСЕАН [4].

Країни регіону можуть отримати суттєві переваги у виробництві завдяки більш високій мобільності праці, що дасть регіону змогу конкурувати на глобальному ринку через підвищення продуктивності праці, а не лише нижчої вартості робочої сили. Виробництво на одного виробника може збільшитися вдвічі у Камбоджі, Індонезії, Лаосі, Таїланді, В'єтнамі. Крім того, Малайзія та Таїланд можуть перейти до категорії країн із високим рівнем доходів на душу населення, уникаючи «пастки середнього рівня» [7]. Такого розвитку можна досягти завдяки концентрації зусиль в АСЕАН на розвитку вмінь та мобільності, що, своєю чергою, збільшуватиме попит на кваліфікованих робітників у регіоні.

Висновки. У рамках АСЕАН не було здійснено суттєвих кроків для сприяння лібералізації міграції низькокваліфікованих робітників, яка має вагомий потенціал прискорення економічного розвитку для учасників міграційного процесу. Гармонізація та стандартизація професійних кваліфікацій є вагомими кроками до загальної лібералізації міграції, що зумовлено в пріоритетах переговорного процесу в рамках АСЕАН. Без подальшого сприяння міграції, яка виходить за рамки угоди AFAS, а також Розширеної інвестиційної угоди АСЕАН, інтеграційне об'єднання не зможе надалі максимізувати потенційні переваги від міжнародної трудової

міграції. Міграція робітників восьми професій, які регулюються угодами про визнання кваліфікацій, хоча і збільшує мобільність робочої сили, формує лише основу для лібералізації міграції.

Незважаючи на мету АСЕАН щодо створення зони для вільного руху висококваліфікованої робочої сили, бізнес у регіоні має досить обмежений доступ до робітників з інших країн регіону. Підприємства, які наймають висококваліфікованих робітників, загалом не мають стимулів для найму робітників із країн АСЕАН, оскільки у разі залучення таких робітників здебільшого необхідно отримати практично той же самий набір

віз та пройти процедуру з отримання дозволу на роботу, що і в разі найму робітників із країн поза меж регіону.

Навіть повна імплементація угод про взаємне визнання кваліфікацій не гарантує мобільність професіоналів у рамках АСЕАН. У кращому випадку вони отримують можливість бути зареєстрованими або сертифікованими в рамках регіону з метою бути допущеними до права виконання роботи на рівних умовах у рамках АСЕАН. При цьому права на необмежену міграцію для працевлаштування навіть для обмеженої угодами низки спеціальностей не передбачається.

Список літератури:

1. Pasadilla G. Social Security and Labour Migration in ASEAN / G. Pasadilla [Electronic source]. – Mode of access : <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/157275/adbi-rpb34.pdf>.
2. Chipman A. Labor Mobility in ASEAN: Current Commitments and Future Limitations / A. Chipman [Electronic source]. – Mode of access : <http://www.aseanbriefing.com/news/2016/05/13/asean-labor-mobility.html>.
3. Regional integration and labour mobility linking trade, migration and development / United Nations [Electronic source]. – Mode of access : http://www.unescap.org/sites/default/files/STESCAP2688_No81.pdf.
4. Papademetriou D., Mendoza G., Rannveig D. Achieving Skill Mobility in the ASEAN Economic Community: Challenges, Opportunities, and Policy Implications / D. Papademetriou, G. Mendoza, D. Rannveig [Electronic source]. – Mode of access : <https://www.adb.org/publications/achieving-skill-mobility-asean-economic-community>.
5. World Migration in Figures / United Nations and OECD [Electronic source]. – Mode of access : <https://www.oecd.org/els/mig/World-Migration-in-Figures.pdf>.
6. Jurje F., Lavenex S. ASEAN Economic Community: what model for labour mobility? / Jurje F., Lavenex S. [Electronic source]. – Mode of access : http://www.nccr-trade.org/fileadmin/user_upload/nccr-trade.ch/wp4/NCCR_working_Paper_ASEAN_Jurje_Lavenex_.pdf.
7. ASEAN Community 2015: Managing integration for better jobs and shared prosperity / International Labour Organization and Asian Development Bank [Electronic source]. – Mode of access : <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/42818/asean-community-2015-managing-integration.pdf>.

Стаканов Р. Д.

Институт международных отношений
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

ЭВОЛЮЦИЯ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ АСЕАН В СФЕРЕ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ

Резюме

Статья посвящена анализу региональной политики стран АСЕАН в сфере трудовой миграции. Исследованы договорная база в сфере квалифицированной миграции данного интеграционного объединения, а также практика ее применения в различных странах-членах. Сделаны выводы об эффективности осуществления региональной миграционной политики. Даны предложения по повышению интеграции национальных рынков труда, устранению существующих технических и политических барьеров для миграции высококвалифицированных специалистов в Юго-Восточной Азии.

Ключевые слова: международная трудовая миграция, региональная миграционная политика, АСЕАН, рынок труда.

Stakanov R. D.

Institute of International Relations of
National Taras Shevchenko University of Kyiv

EVOLUTION OF ASEAN LABOUR MIGRATION POLICY

Summary

The paper is devoted to the regional policies of ASEAN in the field of labour migration. Article analyzes the contractual framework of skilled migration in this integration organization, and studies the practice of its implementation in the different Member States. Author makes conclusions on the efficiency of regional migration policy, makes proposals concerning improvement of the national labour markets integration, eliminating the existing technical and political barriers in the migration of highly skilled professionals in Southeast Asia.

Keywords: international labour migration, regional migration policy, ASEAN, labour market.