



# КЫРГЫЗСТАН:

экономический рост, занятость и сокращение бедности





## Кыргызстан: экономический рост, занятость и сокращение бедности

© Международная организация труда, 2008  
Первое издание 2008

Публикации Международного бюро труда охраняются авторским правом в соответствии с Протоколом 2 Всемирной конвенции об авторском праве. Тем не менее краткие выдержки из них могут воспроизводиться без получения разрешения при условии указания источника. Для получения прав на воспроизведение или перевод следует обращаться по адресу: ILO Publications (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211, Geneva 22, Switzerland, либо по электронной почте: [pubdroit@ilo.org](mailto:pubdroit@ilo.org). Международное бюро труда приветствует такие обращения.

Библиотеки, учреждения и другие пользователи, зарегистрированные в организациях интеллектуальной собственности, могут делать копии согласно лицензиям, выданным им для этой цели. Для того, чтобы найти организации интеллектуальной собственности в вашей стране, посетите сайт [www.ifrro.org](http://www.ifrro.org).

---

Кыргызстан: экономический рост, занятость и сокращение бедности  
Женева, Международное бюро труда, 2008.  
ISBN 978-92-2-421854-5 (print)  
ISBN 978-92-2-421855-2 (web pdf)  
Также опубликовано на (английском языке). Kyrgyzstan: economic growth, employment and poverty reduction, Geneva, International Labour Office, 2008  
ISBN 978-92-2-121854-8 (print)  
ISBN 978-92-2-121855-5 (web pdf)

ILO Cataloguing in Publication Data

Кыргызстан: экономический рост, занятость и сокращение бедности / Международное бюро труда. - Бишкек, МОТ, 2008  
ISBN: 9789224218545 (print); 9789224218552 (web pdf)  
International Labour Office  
employment / unemployment / poverty alleviation / economic reform / economic development / Kyrgyzstan  
13.01.3

---

Названия, соответствующие практике, принятой в Организации Объединенных Наций, и изложение материала в настоящей публикации не являются выражением какого-либо мнения Международного бюро труда ни о правовом статусе какой-либо страны, района или территории, или их властей ни о делимитации их границ.

Ответственность за выраженные в подписных статьях, исследованиях и прочих произведениях мнения лежит исключительно на их авторах, и факт публикации не означает, что Международное бюро труда поддерживает излагаемые мнения.

Упоминание названий фирм, коммерческих изделий и процессов не означает их одобрения Международным бюро труда, так и отсутствие упоминания конкретной фирмы, коммерческого изделия или процесса не свидетельствует об их неодобрении.

Издания Международного бюро труда и их электронные версии имеются в продаже в крупных книжных магазинах или местных бюро МОТ во многих странах мира; их можно также получить непосредственно в отделе публикаций Международного бюро труда: ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. По этому же адресу можно получить бесплатный каталог публикаций МБТ или перечень последних изданий, в том числе по электронной почте ([pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org)).

Посетите наш вебсайт: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)

---

Отпечатано в Кыргызской Республике

# Содержание

|                                                                                              |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Предисловие .....                                                                            | 5  |
| От авторов .....                                                                             | 7  |
| Основные выводы и положения доклада .....                                                    | 9  |
| Глава 1. Введение .....                                                                      | 13 |
| Глава 2. Экономический рост, занятость и сокращение бедности: рамки<br>анализа .....         | 15 |
| Глава 3. Экономический рост, бедность и неравенство: общий обзор .....                       | 19 |
| Глава 4. Занятость и рынок труда .....                                                       | 29 |
| Глава 5. Экономический рост, занятость и сокращение бедности: анализ<br>на макроуровне ..... | 43 |
| Глава 6. Занятость и сокращение бедности: анализ данных на уровне<br>домохозяйств.....       | 59 |
| Глава 7. К стратегии роста, обеспечивающей рост занятости и сокращение<br>бедности.....      | 69 |
| Библиография .....                                                                           | 77 |



## Предисловие

Производительная занятость и достойный труд – ключевые факторы, обеспечивающие трансформацию выгод экономического роста в сокращение бедности. В последние годы этот факт был признан на глобальных форумах, таких как Саммит ООН в 2005 году, а также в Министерской декларации Экономического и социального совета ООН (ECOSOC) в 2006 году. Было достигнуто соглашение о включении новой задачи в Цели развития тысячелетия с тем, чтобы «обозначить цели по обеспечению полной и производительной занятости и достойного труда для всех, включая женщин и молодежь, в качестве центральной задачи национальной и международной политики и наших стратегий развития». Для этой новой цели были предложены четыре новых индикатора, а именно: доля занятых в общей численности населения, незащищенная занятость, доля работающих бедных в общем числе занятых и производительность труда.

С 2001 года МОТ и ПРООН сотрудничают в вопросах развития занятости для сокращения бедности. Их цель – расширение знаний о взаимосвязи между экономическим ростом, занятостью и сокращением бедности, разработка политических мер для достижения экономического роста, обеспечивающего занятость и сокращение бедности, а также информационно-разъяснительная работа и наращивание потенциала в этой важной области. Это сотрудничество было подкреплено в ходе подготовки совместного Плана действий ПРООН и МОТ в январе 2007 года, когда главы этих двух агентств и другие высокопоставленные лица встретились в штаб-квартире ПРООН в Нью-Йорке.

Настоящее исследование, посвященное Кыргызстану, было проведено в рамках вышеупомянутой программы сотрудничества. Оно включает анализ взаимосвязи между экономическим ростом, занятостью и сокращением бедности и предлагает основанные на результатах анализа политические рекомендации для разработки стратегии экономического роста, ориентированного на развитие занятости и сокращение бедности.

С начала экономических реформ в 1991 году и до 1996 года Кыргызстан переживал период экономического спада. Рост затем возобновился и в период с 1996 по 2005 год происходил умеренными темпами – в среднем на 4,7 процента в год. Тем не менее, судя по всему, экономический рост остается неустойчивым и уязвимым как ко внешним, так и к внутренним потрясениям. Возобновление экономического роста в стране сопровождалось сокращением бедности и улучшением распределения доходов. Однако уровень бедности остается высоким (около 40 процентов населения в 2003 году), а значит, экономический рост следует в большей степени ориентировать на сокращение бедности. Все это указывает на важность влияния экономического роста на занятость и положение на рынке труда.

Авторы доклада считают, что реальный ВВП Кыргызстана должен расти темпами не ниже 7 процентов в год с тем, чтобы рост занятости совпадал с приростом рабочей силы. Но высокий экономический рост сам по себе недостаточен: требуется изменить также характер роста, особенно с точки зрения расширения производительной занятости и достойного труда.

Несмотря на умеренный экономический рост, достигнутый экономикой Кыргызстана в середине 1990-х, ситуация с занятостью в стране не улучшилась. Более того,

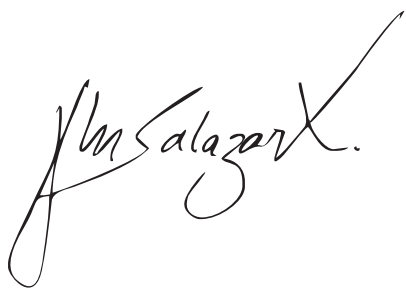
распределение рабочей силы по секторам экономики не указывает на то, что страна движется в предпочтительном для развивающейся страны направлении. Вместо того чтобы перетекать из сельского хозяйства в сектор промышленности и другие современные секторы, которые характеризуются более высокой производительностью труда по сравнению с сельским хозяйством, трудовые ресурсы в сельском хозяйстве росли вплоть до 2000 года, и их доля начала снижаться только в последующие годы. Даже в 2004 году доля занятых в аграрном секторе превышала показатель 1991 года. В то же время доля занятых в промышленности снизилась. Авторы исследования считают, что в стране следует ускоренно развивать трудоемкие отрасли промышленности и передислоцировать больше трудовых ресурсов в этот сектор.

Целью экономической политики должно стать увеличение инвестиций в экономику и направление их в трудоемкие секторы, особенно в промышленность. Поощряя развитие частного сектора, необходимо поддерживать рост малых и средних предприятий.

Что касается политики на рынке труда, то в этой сфере проводится ряд реформ, направленных на повышение гибкости рынка труда. Однако ведет ли более гибкий рынок труда автоматически к развитию занятости? Следует также рассмотреть вопрос о том, как сочетать более гибкий рынок труда с необходимой защитой работников.

Осуществляя политические меры, направленные на экономический рост и его большую ориентацию на развитие занятости, следует одновременно повышать потенциал малоимущих слоев населения с тем, чтобы интегрировать их в процесс роста, позволить им воспользоваться преимуществами роста и получить доступ к новым рабочим местам с более высокой производительностью. В этом плане весьма важными факторами являются уровень образования и профессиональной подготовки, а также доступ к производственным активам.

Надеемся, что заключения и выводы настоящего доклада будут использованы на уровне формирования политики для разработки конкретных политических мер и действий, способствующих ускорению экономического роста в Кыргызстане, росту занятости и сокращению бедности.



Хосе Мануэль Салазар-Ксиринакс,  
Исполнительный директор  
Международного бюро труда  
(Сектор занятости)



Олав Хёрвен  
Директор Бюро по политике  
развития  
ПРООН

## От авторов

Настоящий доклад был подготовлен группой авторов под руководством Ризванула Ислама, (Международная организация труда). В группу входили Шамсия Ибрагимова и Дамир Эсеналиев. Нина Торм оказала ценную помощь в редактировании первого проекта доклада. Более раннюю версию прочли и предоставили свои комментарии Ратин Рой из Бюро по политике развития ПРООН (Нью-Йорк) и Джанин Берг из Департамента анализа экономики и рынка труда МОТ (Женева). Проект доклада был представлен и обсужден на специально организованном МОТ и ПРООН национальном семинаре, который состоялся 21 ноября 2007 года в Бишкеке. Замечания также были получены от д-ра Джейсона Лейна, главы представительства Департамента по международному развитию Великобритании в Кыргызстане. При этом авторы несут полную ответственность за окончательную версию доклада. Мнения, выраженные в настоящем докладе, не обязательно отражают позицию организаций, к которым относятся авторы.



## Основные выводы и положения доклада

С развалом Советского Союза ряд стран СНГ, включая Кыргызстан, вступил в процесс перехода от плановой к рыночно ориентированной экономической системе. В результате Кыргызстан, как и многие соседние страны, испытал резкий спад экономики, значительные изменения в ее структуре, рост безработицы, падение реальной заработной платы, повышение уровня бедности и неравенства. Хотя в середине 1990-х годов экономический рост возобновился, он вначале не сопровождался снижением бедности и неравенства. Уровень бедности в Кыргызстане начал снижаться только начиная с 2000 года, хотя темпы экономического роста были неустойчивыми.

Ряд недавних исследований, посвященных развивающимся странам, показал, что высокие темпы экономического роста необходимы для сокращения бедности. При этом для трансформации выгод от экономического роста в сокращение бедности крайне важен и характер этого роста, в особенности в плане его влияния на занятость и положение на рынке труда. С учетом результатов эмпирических исследований и опыта Кыргызстана, авторы настоящего исследования анализируют взаимосвязь между ростом, занятостью и сокращением бедности с целью показать важную роль продуктивной занятости для трансформации экономического роста на благо малообеспеченных социальных групп, а также сформулировать политические рекомендации в этой области.

Аналитический и концептуальный подход, использованный в исследовании, позволяет сделать вывод о том, что экономический рост приводит к сокращению бедности, если сопровождается ростом производительной занятости с высоким уровнем вознаграждения в форме растущей реальной заработной платы или заработка самозанятых. Иными словами, экономический рост должен быть сконцентрирован в трудоемких секторах, а характер роста должен позволять рабочей силе переходить из секторов с низкой производительностью (как например, сельское хозяйство), в высокопроизводительные секторы (например, в производство). Настоящий труд содержит анализ взаимосвязей между ростом, занятостью и сокращением бедности как на макро-, так и на микроуровне, с использованием результатов различных обследований рабочей силы и обследований домохозяйств.

В плане экономического роста период 1991-1995 гг. ознаменовался, как и во многих странах СНГ, значительным сокращением производства - в среднем на 9,5 процента ежегодно, что в суммарном выражении привело к сокращению ВВП до 50 процентов от уровня 1990 года. Хотя с 1996 года рост возобновился, он оставался неустойчивым, с низкими темпами роста в 1998-1999 и 2002 годах, за этим последовал динамичный рост в 2003-2004 гг. В последний период динамичный рост происходил в основном за счет сельского хозяйства и сектора услуг. Несмотря на последующее сокращение экономики в 2005 году (в основном по причине политической нестабильности), средний годовой рост в период с 1996 по 2005 год происходил умеренными темпами и составил 4,7 процента. В целом, очевидно, что экономический рост в Кыргызстане остается уязвимым по отношению как к внутренним, так и внешним потрясениям.

Уровень инвестиций в экономику остается низким даже по стандартам развивающихся стран. Особенно он снизился в последние годы (с 25 процентов ВВП в 1996 году до 14 процентов в 2004 году). Государственные инвестиции снижались, при этом доля частных инвестиций в ВВП увеличивалась не так быстро.

Отрицательные и неустойчивые темпы роста оказали серьезное влияние на жизненный уровень населения, что выразилось в росте масштабов бедности - с 43,5 процента в 1996 году до 55,3 процента в 1999 году. И все же эффект от положительных и более устойчивых темпов роста в последние годы начал сказываться на сокращении бедности, которая снизилась до 43,1 процента в 2003 году по сравнению 62,5 процента в 2000 году (если судить по уровню потребления). Также наблюдалось некоторое сокращение неравенства. Однако бедность и неравенство по-прежнему остаются серьезной проблемой, в особенности в сельских районах Кыргызстана, где сконцентрирована основная часть малоимущих.

Определяя производительную занятость в качестве ключевого связующего звена между экономическим ростом и бедностью, авторы доклада детально анализируют занятость и тенденции на рынке труда в переходный период. В результате перехода от плановой к рыночной экономике и осуществления экономических реформ число зарегистрированных безработных в Кыргызстане выросло с 1,8 тыс. человек в 1992 году до 58,2 тысяч в 2004 году, что было эквивалентно росту официального уровня безработицы за этот период с 0,1 процента до 2,8 процента (самый высокий уровень - 4,3 процента – зарегистрирован в 1996 году). Однако в соответствии с международно принятым определением безработицы, уровень открытой безработицы составил в 2003 и 2004 году 9,9 и 8,5 процента соответственно. Уровень безработицы в городах выше, чем на селе - 11,1 и 7 процентов соответственно (2004 г.).

Рост занятости был заметно ниже, чем темпы роста ВВП и прирост рабочей силы. В 1996-2004 гг. (т.е. после возобновления роста) ежегодный рост занятости составил 2,2 процента, тогда как реальный ВВП увеличивался на 5,5 процента ежегодно. В этот период темпы роста рабочей силы составили около 2 процентов в год. Совершенно очевидно, что стране необходимы более высокие темпы роста занятости.

Структура занятости не претерпела изменений в том направлении, которое можно было бы ожидать от развивающейся экономики. Доля занятых в промышленности в период 1991-2004 гг. снизилась, в то время как доля занятых в сельском хозяйстве до 2000 года возрастала. Только в последние годы стало заметно снижение доли работающих в сельском хозяйстве в общей численности рабочей силы. Другими словами, экономический рост не привел к такому перераспределению трудовых ресурсов, которое необходимо для ускоренного сокращения бедности.

Экономические реформы сопровождалась снижением занятости, в особенности в горнодобывающей, перерабатывающей отраслях, в строительстве и транспорте, а также в целом в промышленности. Одновременно в результате развития соответствующего рынка и услуг увеличилась занятость в финансовом секторе. Кроме того, кардинальные реформы в сельском хозяйстве привели к росту числа работающих в этом секторе и создали рабочие места для части избыточных трудовых ресурсов. В плане создания рабочих мест это может рассматриваться как положительное явление, однако с точки зрения сокращения бедности эта тенденция может быть поставлена под сомнение с учетом известной низкой производительности труда в аграрном секторе по сравнению с промышленностью. Это, в свою очередь, означает низкую оплату труда и неполную занятость, и, соответственно, делает более проблематичным улучшение условий жизни этих людей.

Анализ роста секторов экономики Кыргызстана на макроуровне показывает, что в переходный период рост в сельском хозяйстве и сфере услуг был умеренным и устойчивым. При этом в сфере промышленного производства активный рост наблюдался главным образом в небольшом числе крупных и относительно капиталоемких проектов, также в узком круге отраслей промышленности, таких как швейная, пищевая и мебельная промышленность. Страна имеет потенциал для поддержки трудоемких отраслей производства. Чтобы абсорбировать приток новой рабочей силы, а также безработных и частично занятых, необходимо использовать этот потенциал.

Иными словами, если эластичность занятости по отношению к росту экономики (т.е., темпы роста занятости по отношению к темпам роста производства) останутся неизменными на нынешнем уровне, необходим будет как минимум 7-процентный ежегодный рост ВВП для того, чтобы рост занятости соответствовал приросту рабочей силы (2,4 процента ежегодно). До тех пор пока интенсивность занятости будет повышаться за счет более высокого роста трудоемких секторов, а рост занятости будет несколько отставать от роста производства, можно будет вовлекать в экономику безработных и частично занятых без негативного влияния на производительность труда.

Анализ обследований домохозяйств дает возможность понять, каким образом бедность связана с производительной занятостью. Во-первых, уровень безработицы среди бедных домохозяйств выше (11 процентов для самой бедной квинтильной группы домохозяйств по сравнению с 6,5 процента для самой богатой квинтильной группы домохозяйств в 2004 году). Во-вторых, среди малоимущих уровень неполной занятости (измеренный по рабочему времени) также более высокий. В-третьих, распространенность бедности наиболее высока среди самозанятых и тех, кто занят в сельском хозяйстве. Все это приводит к выводу: производительная занятость и перемещение работников из секторов с низкой производительностью в секторы с более высокой производительностью является важнейшим способом сокращения бедности.

Анализ данных на уровне домохозяйств показывает роль различных переменных, относящихся к трудовому и человеческому капиталу, которые влияют на вероятность попадания домохозяйства за черту бедности. Исследование выявило, что уровень бедности наиболее высок среди тех, кто имеет начальное образование и является самым низким среди людей с высшим образованием. Важную роль в сокращении бедности также играют денежные переводы работающих за границей мигрантов на родину. Процентная доля частных переводов в совокупных доходах и в потреблении как в городе, так и на селе наиболее высока среди малообеспеченных. В неформальной экономике бедные трудятся чаще, чем более обеспеченные работники. При этом занятость в неформальной экономике имеет обратную зависимость с уровнем образования. Итак, имеется взаимосвязь между образованием (и, возможно, также с профессиональной подготовкой), занятостью в неформальной экономике и бедностью.

Вышесказанное подразумевает, что сокращение безработицы и неполной занятости, перемещение работников из сельского хозяйства в другие, высокопроизводительные секторы, переход от замозанятости к наемному труду, а также смена неформальной занятости на формальную — все это в совокупности будет способствовать снижению уровня бедности. Образование также способствует сокращению бедности. Кроме того, существование гендерного неравенства на рынке труда, о чем свидетельствует более низкая экономическая активность женщин по сравнению с мужчинами, а также их занятость в низкооплачиваемых работах, делает женщин более уязвимыми перед риском оказаться в бедности. Эта проблема должна быть решена.

Политика сокращения бедности через более трудоемкий экономический рост должна в первую очередь основываться на ускорении экономического роста, хотя рост сам по себе не обеспечит решение проблемы. Для достижения более высокого роста необходимо увеличить уровень инвестиций. В условиях низкого уровня инвестиций и макроэкономической стабильности, достигнутых в Кыргызстане, рост инвестиций представляется вполне реальным. Рост государственных инвестиций, особенно в инфраструктуру, является целесообразным, поскольку это стимулирует рост частных инвестиций.

Характер экономического роста также должен быть изменен так, чтобы структура экономики наиболее полно способствовала ускоренному сокращению бедности. Весьма важно, чтобы работники могли перемещаться из малопродуктивных секторов (как, например, сельское хозяйство и неформальная экономика) в более производительные, как, например, промышленность и услуги. Таким образом, необходимо добиваться высокого роста в промышленности и секторе услуг. В производственном секторе следует добиваться высокого роста в трудоемких отраслях. Параллельно должны быть приняты меры для стимулирования роста производительности труда в секторах, где преимущественно трудятся малообеспеченные группы (в основном речь идет о сельском хозяйстве, неаграрных видах деятельности на селе и неформальной экономике в городах). Более того, с учетом важной роли частного сектора в создании рабочих мест, правительство должно прилагать усилия для дальнейшего роста этого сектора, включая создание условий для развития малых и средних предприятий (МСП). Судя по всему, ряд проведенных реформ способствовал созданию более гибкого рынка труда, как в плане приема на работу и увольнений, так и в заработной плате. При этом весьма важным является вопрос правильного сочетания такой гибкости рынка труда с защитой прав работников.

Помимо благоприятной политической среды, важным фактором является возможность малообеспеченных групп интегрироваться в процесс роста, получать доступ к новым рабочим местам и получать соответствующие выгоды. Эта возможность может зависеть от многих условий, включая уровень образования и наличие профессиональных навыков у рабочей силы, доступ работников к производственным активам, включая микрофинансирование, институты рынка труда и социальные нормы (которые, в свою очередь, могут порождать дискриминацию и мешать интеграции бедных на рынке труда). Все эти факторы необходимо принимать во внимание при формировании политики, если ставится задача успешного и устойчивого сокращения бедности.

## Глава 1. Введение

С распадом Советского Союза ряд стран СНГ начал процесс перехода от плановой к рыночно ориентированной экономике, и Кыргызстан был в их числе. Этот процесс в разных странах шел по-разному, но все они пережили в первые годы резкое снижение экономического роста, изменение структуры экономики, рост безработицы, падение реальных доходов и рост уровня бедности. Кыргызстан в этом плане не был исключением.

С началом экономических реформ в 1992 году Кыргызстан принял стратегию ускоренных изменений при одновременной демократизации политической системы и создании рыночно ориентированной экономики. В экономической политике были проведены широкие реформы, включая приватизацию государственных предприятий, реструктуризацию предприятий, торгового и валютного режима, а также реформу финансовых институтов. Немедленный эффект от этих изменений был отрицательным: за четыре года (с 1992 по 1996 год) ВВП упал примерно на 60 процентов, резко увеличилась безработица и снизилась оплата труда (в промышленности). Возросли масштабы бедности. Значительно изменилась структура экономики по секторам: резко упала доля промышленности и выросла доля сельского хозяйства<sup>1</sup>.

При этом возобновление экономического роста не привело к улучшению ситуации с бедностью. В действительности бедность продолжала расти до 1999 года, одновременно в 1990-е годы наблюдался резкий рост неравенства доходов (Torm, 2003). С 2000 года распространенность бедности начала сокращаться, и эта тенденция продолжается до настоящего времени, несмотря на колебания экономического роста в некоторые годы (например, в 1998-99 гг. и 2002 году).

Ряд недавних исследований<sup>2</sup>, посвященных развивающимся странам, показал, что для сокращения бедности необходимы высокие темпы экономического роста. При этом для трансформации выгод от экономического роста в сокращение бедности крайне важна и динамика этого роста. В этом плане индикаторы рынка труда (рост производительной занятости и увеличение реальной зарплаты) играют важную роль в трансформации выгод экономического роста в снижение бедности. Сравнительное исследование ситуации в различных странах (Islam, 2006a) показало положительную зависимость между снижением бедности и развитием промышленности с ориентацией на расширение занятости (последний показатель измеряется эластичностью занятости по отношению к объему производства). Недавние тенденции, наблюдаемые в Кыргызстане, - в первую очередь, повышение уровня бедности на фоне возобновления роста во второй половине 1990-х годов, а затем снижение бедности, обусловленное ростом, - представляют интересный пример для анализа взаимосвязей экономического роста, занятости и снижения бедности в стране.

<sup>1</sup> Подробнее см. Torm (2003).

<sup>2</sup> См., например, Islam (2006 б), где приводятся как примеры отдельных стран, так и межстрановой анализ.

Цель настоящего доклада состоит в анализе динамики экономического роста, происходившего в Кыргызстане, с особым упором на занятость и индикаторы рынка труда и взаимосвязи между ними. Подобный анализ ставит целью показать роль производительной занятости для достижения экономического роста на благо малообеспеченных групп.

Доклад построен следующим образом. В Главе 2 изложен аналитический подход, который использован для анализа взаимосвязей между ростом, занятостью и сокращением бедности. Глава 3 представляет собой обзор экономического роста, бедности и неравенства со времени независимости страны. Глава 4 анализирует ситуацию с занятостью и состояние рынка труда. Анализ взаимосвязи роста, занятости и сокращения бедности на макроуровне сделан в Главе 5, а в Главе 6 на основе данных обследований домохозяйств исследуется взаимосвязь бедности и занятости. Глава 7 формулирует стратегию производительной занятости как пути выхода из бедности.

## Глава 2. Экономический рост, занятость и снижение бедности: рамки анализа<sup>3</sup>

В концептуальном плане связь между ростом ВВП, занятостью и бедностью может анализироваться как на макро-, так и на микроуровне. На макроуровне связь между бедностью по доходам и ростом ВВП может анализироваться на основе средней производительности занятой рабочей силы, которая, в свою очередь, выражается в низком уровне реальной заработной платы и низких доходах самозанятых. На микроуровне домашних хозяйств связь между бедностью и занятостью проявляется в том, какими видами экономической деятельности занимается работающий член домохозяйства; в уровне человеческого капитала рабочей силы; в нагрузке по содержанию иждивенцев (которая ограничивает экономическую активность); в наличии оплачиваемой занятости (последнее, в свою очередь связано с усилиями по сокращению бедности и стратегией роста, осуществляемыми в стране)<sup>4</sup>.

Низкая средняя производительность рабочей силы может быть следствием недостатка капитала по отношению к труду и использования устаревших технологий. Роль производительной занятости в трансформации роста в снижение бедности в таких случаях может осмысливаться применительно к процессу, описанному ниже. Когда высокие темпы экономического роста ведут к устойчивому росту производительности, следует создавать возможности для *производительной* занятости. Это, в свою очередь, позволит все более активно привлекать и интегрировать безработных и частично занятых работников в растущих секторах с более высокой производительностью<sup>5</sup>. В результате малообеспеченные работники могут достичь большей производительности и повысить свои доходы на нынешнем месте работы либо могут перейти к новым видам занятости с большей производительностью, лучшими навыками и технологиями. Результаты вышеописанного процесса могут отразиться на i) повышении производительности различных секторов и видов деятельности, ii) сдвиге структуры занятости в сторону видов занятий с высокой производительностью, и iii) росте реальной заработной платы, доходов от самозанятости, а также оплаты труда наемных работников.

Более высокие доходы, полученные в результате вышеописанного процесса, позволяют работникам больше средств выделять на образование и профессиональное обучение детей (тем самым увеличивая их будущий потенциал производительности), создавая таким образом условия для достижения высокого уровня экономического роста. Этот процесс завершает, таким образом, замкнутый цикл, где экономический рост ведет к сокращению бедности через расширение занятости и увеличение производительности, а снижение бедности создает возможность для дальнейшего роста производительности

<sup>3</sup> Данная глава построена в основном на исследовании Islam (2006a).

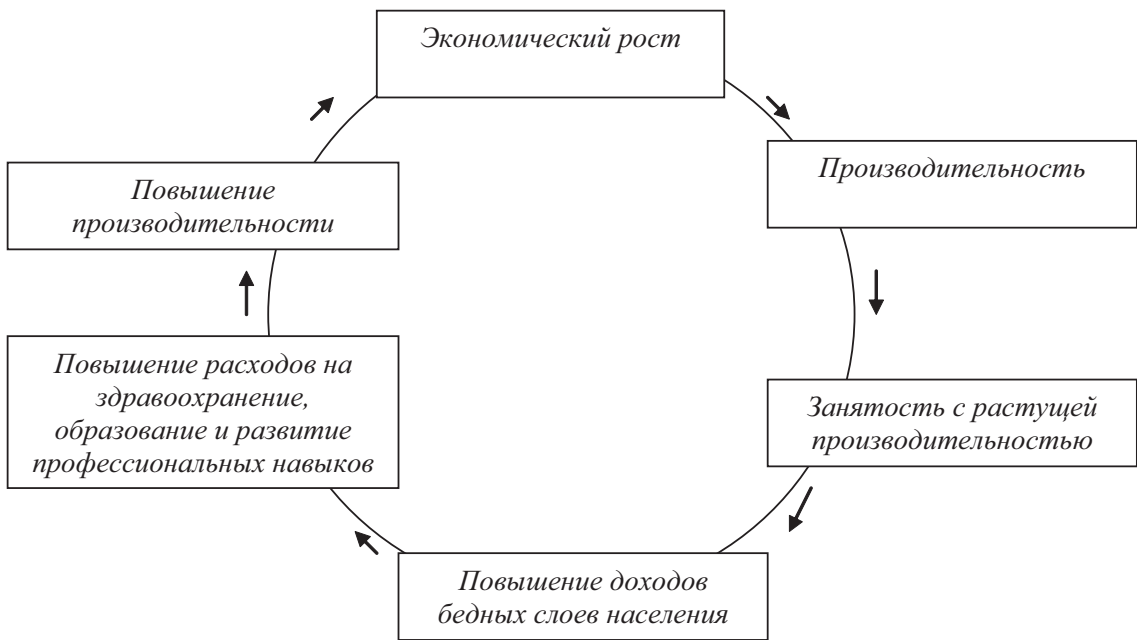
<sup>4</sup> Процесс, описанный здесь, основан на результатах эмпирических исследований. См., например, примеры стран в исследовании Islam (2006).

<sup>5</sup> Акцент сделан именно на производительной занятости и расширении экономической деятельности с более высокой производительностью, поскольку никакой вид занятости сам по себе не обеспечит роста доходов и сокращения бедности, если заработки не увеличиваются только за счет роста числа занятых.

и более высоких темпов экономического роста (см. Рисунок 2. 1).  
Описанный выше концептуальный подход для анализа связей между экономическим ростом, занятостью и бедностью в основном повторяет подход, основанный на спросе и предложении. Переменные, которые, как предполагается, должны влиять на доходы бедных (со стороны спроса), включают: степень ориентированности

экономического роста на развитие занятости, сдвиг структуры занятости в направлении высокопроизводительных секторов, развитие технологий, создание активов для бедных и т.д. Со стороны предложения важным фактором является способность бедных групп населения интегрироваться в процесс экономического роста и получить доступ к создаваемым рабочим местам. Уровень образования и навыки работников являются ключевыми параметрами, которые определяют способность бедных интегрироваться и получать выгоду от процесса роста<sup>6</sup>.

**Рисунок 2. 1: Замкнутый цикл взаимосвязей между ростом, занятостью и снижением бедности**



Суммарный показатель роста занятости, который соответствует определенному объему производства, определяется эластичностью роста ВВП к занятости (для общего ВВП рассчитывается как пропорциональное изменение в уровне занятости, разделенное на пропорциональное изменение ВВП за определенный период). Это подразумевает, что эластичность по занятости может быть использована как заменитель степени ориентированности роста на развитие занятости. Однако эластичность по занятости имеет обратную связь с производительностью труда. При коэффициенте эластичности выше единицы снижается производительность; если же эластичность ниже единицы, это означает расширение занятости и одновременный рост производительности. Увеличение производительности должно вести к снижению эластичности по занятости. Таким образом, нельзя ставить целью рост эластичности по занятости по отдельным видам деятельности, поскольку это может означать дальнейшее снижение производительности в экономике страны, которая и так характеризуется занятостью с низкой производительностью.

<sup>6</sup> См. также МОТ (2003), где продвигается подобный подход к сокращению бедности. Конечно, есть другие факторы, влияющие на способность бедных групп населения участвовать в процессе роста. Важным в этом контексте является доступ к капиталу и производственным активам.

Следует упомянуть еще два вопроса, которые относятся к уровню и изменениям в эластичности по занятости. Что касается уровня, то выше уже говорилось о том, что желательно иметь эластичность ниже единицы, а насколько эластичность должна быть ниже единицы (т.е. оптимальный диапазон эластичности по занятости) – это зависит от уровня развития и относительной обеспеченности страны факторами производства. Колебания эластичности в разных секторах также различаются. Общая эластичность является средневзвешенным показателем эластичности секторов, при этом, когда инвестиции преимущественно направляются в более трудоемкие секторы и в этих секторах наблюдаются высокие темпы роста, то это может привести к ситуации, когда общая эластичность по занятости увеличивается (даже при снижающейся эластичности в некоторых секторах). Результатом может стать более высокий рост занятости при данных темпах роста ВВП или росте, ориентированном на развитие занятости.

Вышеописанную дискуссию можно подытожить следующим образом. Высокие темпы экономического роста являются стартовой точкой в процессе устойчивого сокращения бедности. Вторым фактором, который должен сопровождать рост, является интенсивное использование труда (но без ущерба повышению производительности в конкретных отраслях или видах деятельности). Другой важный фактор – это способность малоимущих интегрироваться в процесс экономического роста и получать доступ к создаваемым рабочим местам (Osmani, 2006), который, в свою очередь, может зависеть от других факторов, как например, уровень образования и имеющиеся навыки, доступ к капиталу и другим производственным активам, институты рынка труда и так называемые социальные нормы (т.е. сегрегация работников на рынке труда либо их дискриминация).

Оценив эластичность по занятости, необходимо также проанализировать ее взаимосвязь с бедностью. Такую зависимость можно выявить в межсекторальных исследованиях с использованием данных из достаточного количества стран. Чтобы провести подобный анализ для одной страны, понадобятся соответствующие временные ряды данных по бедности, а также оценки эластичности по занятости. В случаях, когда такие данные недоступны, необходимо проследить уровень и направление изменения эластичности по занятости с точки зрения ее уровня развития, распространенности бедности и наличия излишка рабочей силы. В качестве ориентира можно использовать опыт стран, которые считаются успешными в достижении роста, обеспечивающего занятость и снижение бедности, и искоренившими либо значительно снизившими бедность.

Анализ агрегированного индикатора эластичности экономического роста по занятости, как было упомянуто выше, нуждается в дополнительном и детальном исследовании на предмет того, привел ли рост к структурным изменениям в экономике на благо (или, наоборот, не в пользу) малоимущих, а также самого характера этих изменений. В этом плане в первую очередь следует изучить секторы и виды занятости, где сконцентрированы малоимущие, а также тенденции в производительности и доходах в различных видах экономической деятельности. Вторая важная задача – выявить заметные сдвиги в структуре занятости в сторону видов деятельности с высокой производительностью. Третий важный инструмент распределения выгод от экономического роста на благо бедных – это реальная заработная плата и доходы наемных работников, а также реальные доходы самозанятых. Исследование связи между реальной заработной платой и производительностью позволит узнать, смогли ли малоимущие воспользоваться выгодами экономического роста.

Вышеописанные рассуждения базируются в основном на макроанализе, где исследуется, каким образом экономический рост может способствовать снижению бедности через рост занятости в высокопроизводительных секторах и видах

деятельности, а также через увеличение реальной заработной платы. Подобный анализ также можно провести на микроуровне (на уровне домашних хозяйств) для выявления влияния занятости и других переменных рынка труда на бедность. По существу можно выделить ряд таких переменных, которые влияют на вероятность домохозяйства стать бедным по доходам. Эти переменные могут относиться к активам (например, владение доходными активами), к человеческому капиталу (т.е. образование и профессиональные навыки работающих членов домохозяйства) или к индикаторам занятости (сектор и масштабы занятости, заработная плата, производительность и т.д.). Как только будут собраны необходимые данные и переменные для определения принадлежности домохозяйства к бедным или небедным категориям, можно применить стандартные эконометрические методы (т.е. оценки по пробит-модели) и исследовать влияние занятости и переменных рынка труда на вероятность домохозяйств оказаться в числе бедных. В настоящем докладе подобные методы не были применены, однако некоторые существенные данные были проанализированы с точки зрения связи между занятостью и бедностью.

Глава 3. Экономический рост, бедность и неравенство: общий обзор

3.1. Этапы реформ

Кыргызская Республика была одной из ведущих стран с переходной экономикой, осуществивших динамичные реформы в построении рыночной экономики. На первом этапе реформ (1993-1994 гг.) был отменен государственный контроль цен на большинство товаров и услуг, была введена национальная валюта, создан либеральный торговый режим и в основном устранен контроль над капиталом. Темпы рыночных реформ в первой декаде переходного периода были высоки и сравнимы с ведущими странами Восточной Европы, также переживавшими переходный период. Однако затем темпы реформ замедлились. Сегодня среди наиболее назревших – реформы преобразования в области государственного управления, приватизации крупных объектов и развития частного сектора.

Либерализация торговли, капитала и обменного курса

Кыргызская Республика была одной из первых среди республик Советского Союза, которая ввела национальную валюту - сом - в мае 1993 года. С помощью программы МВФ страна провозгласила режим свободного обменного курса и устранение контроля над торговлей и капиталом. Успешно развивая первые реформы, Кыргызская Республика первой среди стран бывшего Советского Союза вступила в ВТО, хотя это членство не принесло стране значительных выгод в плане расширения экспорта. В настоящее время импортные тарифы в Кыргызской Республике являются одними из самых низких среди стран СНГ, что свидетельствует о либеральном торговом режиме. По результатам исследования региональной торговли, проведенного Азиатским банком развития (АБР)<sup>7</sup>, средний импортный тариф составлял 5,1 процента, что значительно ниже, чем в соседних странах.

Таблица 3. 1: Таможенные тарифы в отдельных странах СНГ

|                                 | Азербайджан | Казахстан | Кыргызская Республика | Таджикистан | Узбекистан |
|---------------------------------|-------------|-----------|-----------------------|-------------|------------|
| Число тарифных зон              | 6           | 10        | 5                     | 4           | 4          |
| Максимальная ставка (%)         | 15,0        | 100,0     | 15,0                  | 15,0        | 30,0       |
| Средняя невзвешенная ставка (%) | 5,7         | 7,4       | 5,1                   | 7,5         | 14,5       |

Источник: ADB, Central Asia: Increasing Gains from Trade Through Regional Cooperation in Trade Policy, Transport, and Customs Transit, 2006

Приватизация

Приватизация мелких предприятий, в основном в секторе услуг, стала одной из успешных реформ на начальных этапах переходного периода. Между 1991 и 1994 годом были приватизированы примерно 4700 предприятий, включая небольшие точки розничной торговли и услуг. На втором этапе (1994-1995 гг.) были приватизированы примерно 1300 предприятий малого и среднего бизнеса, в частности, в сфере промышленности, транспорта и строительства. В 1996-1997 гг. правительство завершило распродажу

<sup>7</sup> ADB, Central Asia: Increasing Gains from Trade Through Regional Cooperation in Trade Policy, Transport, and Customs Transit, 2006

государственной доли акций 600 предприятий. К концу 2003 года 97 процентов всех предприятий находились в частных руках. Кыргызстану предстоит еще приватизировать несколько ключевых секторов экономики, включая горнорудную промышленность, энергетическую, газовую промышленность и сектор телекоммуникаций.

### *Реформы в аграрном секторе*

Широкомасштабные реформы в данном секторе начались в 1990-е годы<sup>8</sup>. Важнейшим шагом стала земельная реформа, которая считается примером успешной реформы в странах СНГ. К 2002 году переход земли от государственных хозяйств к крестьянским был в основном завершен, и только 25 процентов пахотных земель остались в руках государства. (Земля была распределена в соответствии с численностью семей и передана в пользование на 99 лет). В 2001 году была разрешена торговля землей, хотя по причине экономического спада и миграции рынок земли не был активен в плане ее купли-продажи. К концу 1990-х годов была в основном завершена либерализация системы экономических стимулов в сельском хозяйстве. Существующие исследования рыночных механизмов в аграрном секторе свидетельствуют, что в Кыргызской Республике рынки функционируют достаточно свободно и эффективно, за исключением некоторых аспектов. Небольшие фермерские хозяйства облагаются низким налогом, выплачиваемым в виде единого земельного налога, однако средний и крупный бизнес на селе, а также предприятия, перерабатывающие сельскохозяйственную продукцию, облагаются такими же налогами, как предприятия. Несмотря на успешное продвижение реформ, некоторые отрасли аграрного сектора требуют дальнейшего улучшения, в основном в плане сельскохозяйственной инфраструктуры и сопутствующих услуг, таких как ирригация, финансирование и маркетинг на селе.

### *Финансовый рынок и банковский сектор*

В 1991 году с принятием ряда законов началось реформирование банковской системы. Независимый Национальный банк Кыргызской Республики (НБКР), центральный банк страны, осуществляет монетарную политику и политику обменного курса, а также банковский надзор. Банковская система страны пережила несколько периодов спада, вызванных неэффективной работой как новых, так и существовавших с советских времен банков. И все же банковская система претерпела серьезные реформы, нацеленные на создание двухуровневой системы, и Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) назвал эти реформы «успешными». К концу 2004 года в стране действовали девятнадцать коммерческих банков, большая часть которых принадлежала иностранным инвесторам. По сравнению с соседними странами, такими как Казахстан, банковская система в Кыргызстане играет незначительную роль в продвижении экономического роста. По данным исследования Всемирного банка 2006 года, банковские активы составляли лишь 19 процентов ВВП, по сравнению с 49 и 38 процентами в Казахстане и Узбекистане соответственно. Более того, в плане процентной ставки, разница между кредитной и депозитной процентными ставками составляла 23 процента, (ср. с 9 и 3,5 процента в Казахстане и Узбекистане)<sup>9</sup>. Небанковские учреждения, такие как микрокредитные и кредитные организации, оказались более успешными в плане развития и оказания услуг большему количеству населения. Другие финансово-рыночные учреждения, такие как страховые и пенсионные фонды, не претерпели заметных перемен.

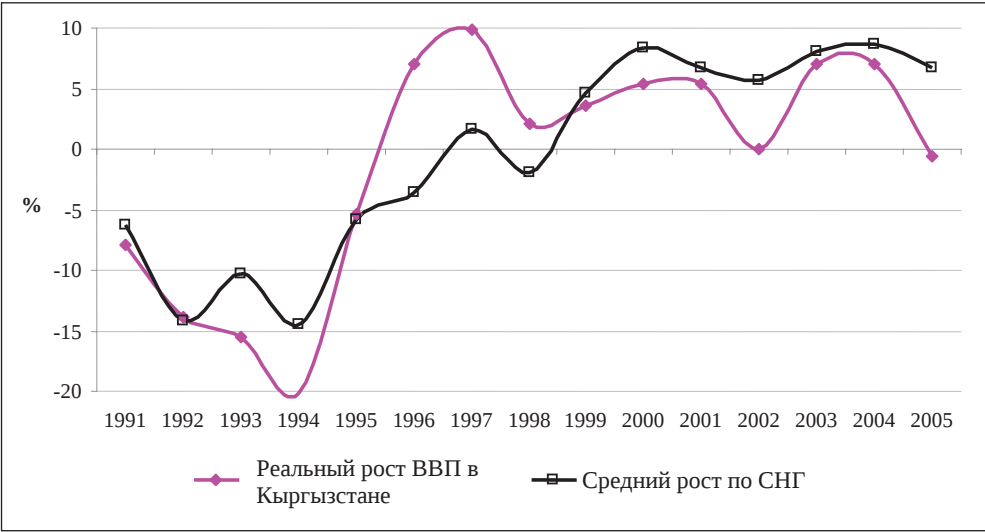
<sup>8</sup> World Bank (2004), Kyrgyz Republic: Agricultural Policy Update

<sup>9</sup> World Bank (2006), Preliminary Banking and Finance Sector Note for the Joint Country Support Strategy 2007-2010

3.2. Экономический рост и структура экономики со времени независимости

Экономический рост в переходный период в Кыргызстане повторяет схему экономического роста в других странах бывшего Советского Союза. С 1990 по 1995 год во всех странах СНГ происходило значительное снижение производства и доходов, и в большинстве стран это сопровождалось резким повышением неравенства в распределении доходов. В 1995-1997 гг. в большинстве стран СНГ экономический рост стал положительным.

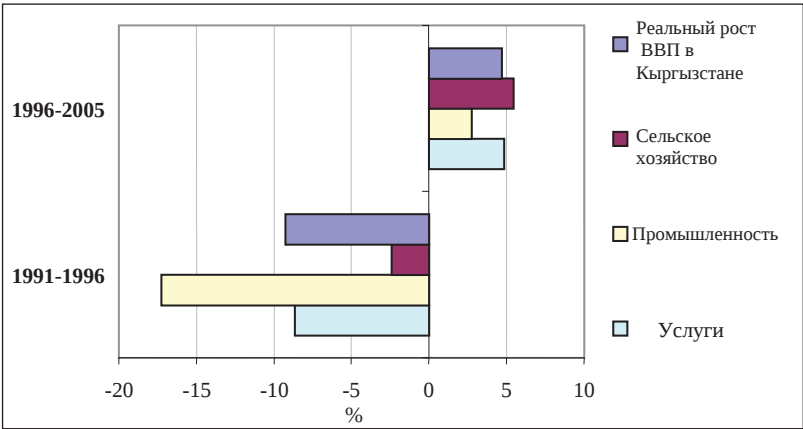
Рисунок 3. 1: Рост реального ВВП в Кыргызской Республике и странах СНГ, 1991-2005 гг.



Источник: Национальный статистический комитет, статистические издания разных лет. Статистический комитет СНГ ([www.cisstat.com](http://www.cisstat.com))

Для целей анализа время после обретения независимости в Кыргызстане можно разделить на два временных отрезка. Первый охватывает 1991-1996 гг., когда, как и многие государства СНГ, страна испытала сильнейший спад производства. Второй временной отрезок охватывает период восстановления с 1996 по 2005 год, когда возобновился экономический рост.

Рисунок 3. 2: Кыргызская Республика: два периода роста



Источник: Национальный статистический комитет, статистические издания разных лет. Квартальные издания Всемирного банка разных лет. ([www.worldbank.org.kg](http://www.worldbank.org.kg))

Начало переходного периода сопровождалось значительным спадом производства. Между 1991 и 1995 годом суммарный спад ВВП составил 50 процентов от уровня 1990 года, причиной чему стала экономическая реструктуризация и прекращение прямых вливаний из центрального союзного бюджета<sup>10</sup>. Сам спад, а также проводимые в первые годы переходного периода реформы привели к гиперинфляции, росту безработицы, снижению реальных доходов населения и росту бедности. Однако с 1996 года экономический рост возобновился.

С 1996 года темпы экономического роста были неравномерными. В 1996-1997 гг. рост был динамичным, но был в основном сконцентрирован в сельском хозяйстве и промышленности. Экономический рост в последующие два года может быть охарактеризован как слабый, причиной чему стал финансовый кризис в России 1998 года. Негативное воздействие этого финансового кризиса стало разрушительным для экономики Кыргызстана: в 1999 году инфляция повысилась до 36 процентов, обменный курс упал в два раза, а дефицит по текущим операциям вырос до 23 процентов ВВП. Все это, в свою очередь, привело к падению доходов и снижению экспорта.

Таблица 3. 2: Кыргызская Республика: основные макроэкономические показатели

|                                          | 1991 | 1992  | 1993  | 1994  | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005  |
|------------------------------------------|------|-------|-------|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| <b>ВВП и цены</b>                        |      |       |       |       |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |       |
| Реальный рост ВВП (%)                    | -7,9 | -13,9 | -15,5 | -20,1 | -5,4 | 7,1  | 9,9  | 2,1  | 3,7  | 5,4  | 5,3  | 0,0  | 7,0  | 7,0  | -0,6  |
| Сельское хозяйство                       | -8   | -3    | -9    | -9    | -2   | 15   | 12   | 3    | 8    | 3    | 7    | 3    | 3    | 4    | -4    |
| Промышленность                           | -7   | -26   | -23   | -37   | -12  | 3    | 20   | -2   | -4   | 10   | 5    | -9   | 13   | 3    | -11   |
| Услуги                                   | -2   | -13   | -15   | -17   | -4   | 0    | 1    | 4    | 3    | 5    | 4    | 4    | 7    | 12   | 8     |
| ВВП на душу насел. с долл. США           | ...  | 503   | 234   | 244   | 325  | 392  | 374  | 343  | 255  | 279  | 308  | 322  | 381  | 434  | 473   |
| Валовые инвестиции (% от ВВП)            | 15   | 20    | 12    | 9     | 18   | 25   | 22   | 15   | 18   | 20   | 18   | 18   | 12   | 14   | ...   |
| Государственные                          | ...  | ...   | 9     | 10    | 8    | 4    | 4    | 6    | 10   | 8    | 5    | 6    | 5    | 5    | ...   |
| Частные                                  | ...  | ...   | 4     | 3     | 12   | 18   | 9    | 7    | 6    | 10   | 12   | 11   | 9    | 8    | ...   |
| Инфляция (% , конец периода, ИПЦ)        | ...  | 2 033 | 930   | 62    | 32   | 35   | 13   | 17   | 40   | 9.6  | 3.7  | 2.3  | 5.6  | 2.8  | 4.9   |
| Обменный курс (som\$, сред.)             | ...  | ...   | 5     | 11    | 11   | 13   | 17   | 21   | 39   | 48   | 48   | 47   | 44   | 43   | 41    |
| <b>Внешний сектор</b>                    |      |       |       |       |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |       |
| Текущий счет (% к ВВП)                   | ...  | -6    | -9    | -8    | -16  | -25  | -8   | -23  | -15  | -6   | -1   | -3   | -4   | -3   | -8    |
| Экспорт (млн.US\$, FOB)                  | ...  | 285   | 340   | 340   | 409  | 531  | 631  | 535  | 463  | 511  | 480  | 498  | 588  | 733  | 676   |
| Импорт (млн.US\$, FOB)                   | ...  | 396   | 495   | 462   | 595  | 894  | 725  | 870  | 614  | 559  | 472  | 640  | 716  | 941  | 1 108 |
| Внешний долг (% от ВВП)                  | ...  | ...   | 30    | 40    | 51   | 63   | 77   | 90   | 134  | 125  | 110  | 111  | 101  | 95   | 83    |
| Прямые инвестиции (млн.\$)               | ...  | ...   | 10    | 38    | 96   | 47   | 83   | 109  | 44   | -2   | 5    | 5    | 46   | 175  | 60    |
| <b>Государственный бюджет (% от ВВП)</b> |      |       |       |       |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |       |
| Доходы и гранты                          | 40   | 21    | 24    | 26    | 22   | 21   | 20   | 22   | 20   | 18   | 20   | 23   | 23   | 23   | 25    |
| Расходы                                  | 35   | 38    | 38    | 38    | 38   | 30   | 29   | 33   | 32   | 28   | 26   | 28   | 28   | 27   | 29    |
| Фискальный баланс                        | 5    | -18   | -14   | -12   | -16  | -9   | -9   | -11  | -12  | -10  | -6   | -5   | -5   | -4   | -4    |

Источник: Национальный статистический комитет, Национальный банк, Министерство финансов и экономики, Всемирный банк, Квартальные отчеты разных лет ([www.worldbank.org/kg](http://www.worldbank.org/kg))

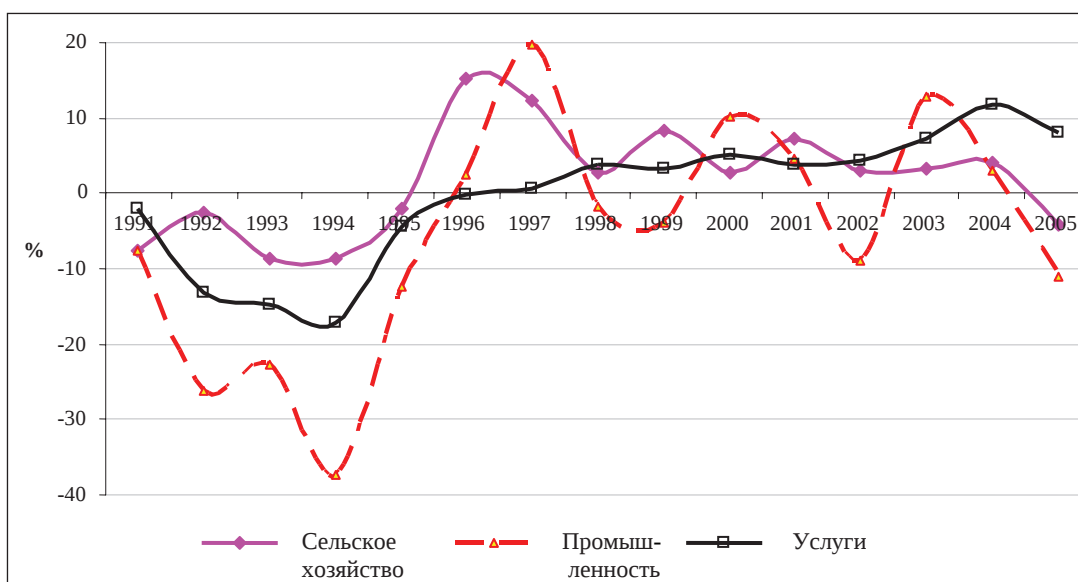
По сравнению с первым периодом (1996-1997 гг.), когда рост ВВП сопровождался ростом инвестиций, рост ВВП в 2000-2001 гг. был более стабилен и опирался на более широкий круг отраслей - как традиционно ведущих (сельское хозяйство и горнорудная промышленность), так и иных (строительство, энергетика, торговля и туризм). Кроме того, экономический рост во второй период происходил на фоне макроэкономической стабильности, которая проявилась в снижении бюджетного дефицита и сокращении инфляции до уровня ниже 10 процентов.

<sup>10</sup> World Bank (2003), Kyrgyz Republic: Enhancing Pro-Poor Growth

В 2002 году рост ВВП в Кыргызстане был нулевым из-за спада в горнорудном и энергетическом секторах. В целом спад в промышленности составил 9 процентов по причине снижения добычи золота и низкого внешнего спроса на электричество. Устойчивый рост и повышение значимости сектора услуг наряду с умеренным ростом в сельском хозяйстве предохранило ВВП от падения ниже уровня 2001 года.

В последующие два года (2003-2004 гг.) экономика страны переживала период динамичного роста (7 процентов в год), вызванного в основном ростом сектора услуг и промышленности, не связанной с золотодобычей<sup>11</sup>. По сравнению с сельским хозяйством и промышленностью сектор услуг в течение нескольких лет демонстрировал стабильный рост и стал наиболее важным сектором в плане снижения безработицы и бедности.

**Рисунок 3. 3: Кыргызская Республика: составляющие роста ВВП, 1991-2005 гг.**



Источник: Национальный статистический комитет, статистические издания разных лет

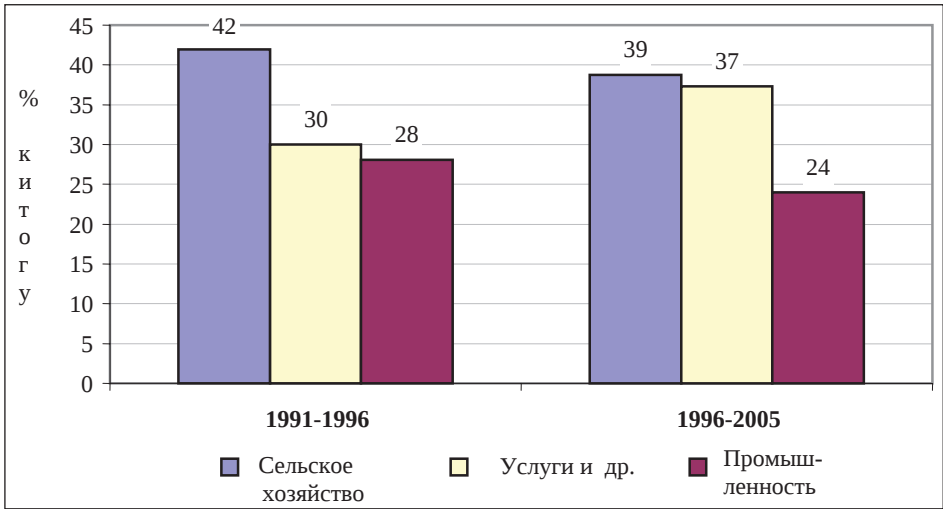
В 2005 году в стране произошли серьезные политические потрясения, которые привели к смене президента и правительства. Несмотря на мирные президентские выборы, политическая обстановка была нестабильной, что оказывало негативное влияние на экономику. Политическая нестабильность, обостренная дальнейшим снижением производства золота и повышением цен на нефть, привела к снижению реального ВВП на 0,6 процента. Экономические показатели в других секторах промышленности были также невысоки. Положительным явлением в экономике стал стабильный рост в секторе услуг. Политическая неопределенность привела к большему, чем ожидалось, повышению цен, однако правительство смогло удержать стабильный обменный курс.

В целом процесс восстановления национальной экономики в последние десять лет происходил неровно, и средний показатель роста в 1996-2005 гг. составил 4,7 процента. В первые годы этого периода сельское хозяйство и промышленность были лидирующими секторами, однако в последние годы становится все более очевидной важность сектора услуг в повышении экономического роста. И все же после ряда внешних и внутренних потрясений экономика страны остается достаточно уязвимой.

<sup>11</sup> Отрасли промышленности (помимо золотодобычи) в основном представлены энергетическим сектором, производством пищевых продуктов и строительных материалов, текстильной и электронной промышленностью.

Как видно из Рисунка 3.4, деиндустриализация привела ко все большему доминированию секторов сельского хозяйства и услуг, которые в 1996-2005 гг. составили 39 и 37 процентов ВВП соответственно. Однако в результате переходного периода и экономической реструктуризации эти секторы остаются уязвимыми к природным и внешним потрясениям, что делает экономический рост неустойчивым.

Рисунок 3. 4: Кыргызская Республика: составляющие ВВП



Источник: Национальный статистический комитет, статистические издания разных лет.

3.3. Ситуация с бедностью и неравенством в Кыргызской Республике

В первые годы экономических реформ макроэкономическая нестабильность, снижение ВВП и потеря рабочих мест вследствие структурных реформ серьезно повлияли на уровень жизни населения и привели к росту бедности. Ситуация начала улучшаться только после 1999 года. В Таблице 3.3 показаны тенденции бедности в период с 1996 по 2004 год, оцененные двумя способами: по потреблению на душу населения и расходам на душу населения. Использование двух способов оценки бедности объясняется тем, что с 1996 года - первого года, когда начали проводить такую оценку - Национальный статистический комитет (НСК) использовал в качестве официального показателя бедности совокупный показатель расходов, в то время как Всемирный банк использовал оценку бедности, основанную на потреблении (при этом НСК проводит расчет обоих этих совокупных показателей)<sup>12</sup>.

В соответствии с показателем совокупных расходов, доля населения, проживающего за чертой бедности, составляла в 1996 году 43,5 процента, достигнув своего пика - 55,3 процента - в 1999 году, что отчасти объясняется негативным влиянием российского финансового кризиса. Затем уровень бедности начал снижаться, достигнув 39,3 процента в 2003 году. Расчеты, основанные на совокупном потреблении (см. определение во Вставке 3.1), показывают постоянное снижение уровня бедности с 62,5 процента в 2000 году до 46 процентов в 2004 году (что соответствует 2,3 млн. чел.). В плане снижения крайней бедности были достигнуты хорошие результаты: ее уровень упал с 20 процентов в 2000 году до 13 процентов в 2004 году. В соответствии с отчетом Всемирного банка за 2007 год (см. World Bank (2007): "Kyrgyz Republic Poverty Assessment. Volume 1: Growth, Employment and Poverty". Report # 40864-KG), распространенность бедности, измеряемой на основе совокупного потребления, еще более снизилась, достигнув в 2005 году 43,1 процента. При этом следует отметить, что, согласно этому отчету, бедность повысилась в городской местности и снизилась в сельской.

<sup>12</sup> Оценка бедности, основанная на доходах, не применяется НСК по причине низкого качества данных. Однако некоторые показатели, основанные на доходах, включая индекс Джини, могут быть вычислены и использованы в анализе.

Вставка 3.1: Определение черты бедности и источники данных по бедности

Черта бедности в Кыргызской Республике вычисляется с использованием метода стоимости основных потребностей и включает продовольственную и непродовольственную черту бедности. Продовольственная черта бедности измеряет крайнюю бедность и устанавливается на минимальном уровне потребления в калориях на основе стоимости продовольственной корзины, обеспечивающей достаточную суточную норму калорий. К примеру, на 2004 год продовольственная черта бедности, рассчитанная Национальным статистическим комитетом, составила 15,04 сома в день, или 5490 сомов в год.

Для непродовольственных потребностей не существует объективных стандартов, поэтому норма непродовольственного потребления определяется на основе данных домохозяйств: рассчитывается доля непродовольственных расходов в общем потреблении тех домохозяйств, у которых потребление продовольствия находится близко к черте крайней бедности. Так как продовольственное потребление у этих домохозяйств находится на минимуме, предполагается, что непродовольственные расходы направляются лишь на самые насущные цели (ведь это делается, несмотря на необходимость увеличивать потребление продовольствия). Определив долю непродовольственных расходов, необходимо увеличить значение продовольственной черты бедности так, чтобы доля непродовольственного компонента соответствовала той, что существует в исходной (базовой) группе домохозяйств. Значение второй, полной или абсолютной черты бедности рассчитывается как сумма продовольственной и непродовольственной черты бедности. Согласно данным интегрированного обследования домохозяйств (ИОДХ) за 2003 год, абсолютная черта бедности оценена на уровне 23,92 сома в день, включая 62,9 процента продовольственных расходов (15,04 сома) и 37,1 процента непродовольственных расходов - 8,88 сома (*World Bank, Poverty Profile Update 2003 draft*).

Первый источник данных для анализа бедности в Кыргызстане появился в 1993 году, когда Всемирный банк провел в Кыргызстане Обследование по измерению уровня жизни (ОИУЖ) которое осуществлялось поэтапно в 1993 - 1998 гг. Обследование проводилось на нерегулярной основе и охватывало 2,0-2,7 тыс. домохозяйств; на более поздних этапах обследование было перенесено на областной уровень. В ходе обследования бюджета домохозяйств (ОБДХ) была собрана информация по ежемесячным расходам и доходам домохозяйств - сначала с квотной выборки, состоящей из 1000 работников предприятий, фермеров и пенсионеров. В 1997 году выборка была увеличена до 2000 домохозяйств и тем самым в большей степени ориентирована на население, а затем до 3000 домохозяйств с тем, чтобы получить репрезентативные показатели по областям. Одно из преимуществ обследований бюджета домохозяйств – это возможность использовать для анализа бедности панельные данные.

Комплексное обследование домохозяйств (ИОДХ) было впервые проведено в Кыргызстане в 2003 году и охватывало 5000 домохозяйств, выбранных по методу случайной выборки населения. В ИОДХ собираются данные на квартальной основе, что облегчает нагрузку на участвующие в обследовании домохозяйства. Вопросники охватывают характеристики домохозяйств, их продовольственные и непродовольственные расходы, жилищные условия, и модуль для оценки данных по безработице. Данное обследование представляет не только количественные, но и качественные индикаторы (такие как доступ к питьевой воде, медицинским услугам). Благодаря большому размеру выборки и ее более качественному построению ИОДХ обеспечивает более качественные данные для мониторинга бедности и анализа политики.

Так как данные по бедности за разные годы основаны на разных видах обследований домохозяйств, к трактовке тенденций бедности следует относиться с осторожностью. В проведенных обследованиях (ОИУЖ, ОБДХ, ИОДХ), были использованы разные методики построения черты бедности и агрегированных показателей благосостояния. Хотя общий подход к построению черты бедности и агрегированных показателей бедности был сопоставимым, разная численность выборок и особенности обследований могут сделать данные по бедности не полностью сопоставимыми.

Таблица 3. 3: Уровень бедности: население, живущее ниже черты бедности (%)

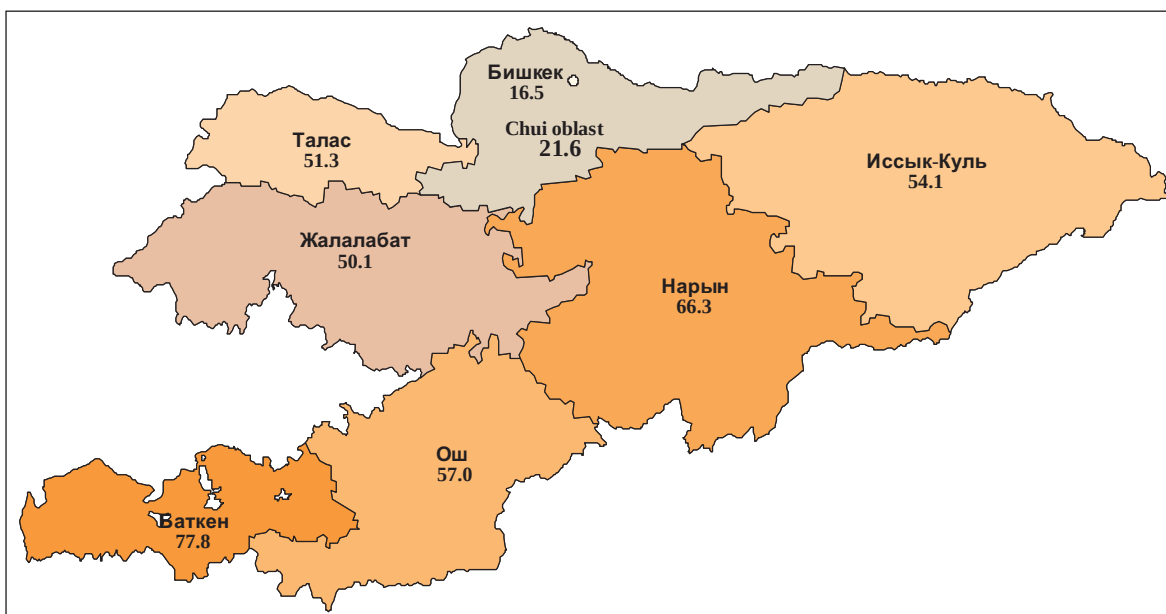
|      | Метод потребления |       |      | Метод расходов |       |      |
|------|-------------------|-------|------|----------------|-------|------|
|      | Всего             | Город | Село | Всего          | Город | Село |
| 1996 |                   |       |      | 43,5           | 30,3  | 49,6 |
| 1997 |                   |       |      | 42,9           | 22,2  | 55,3 |
| 1998 |                   |       |      | 54,9           | 42,2  | 62,4 |
| 1999 |                   |       |      | 55,3           | 42,4  | 60,0 |
| 2000 | 62,5              | 53,3  | 67,4 | 52.            | 43,9  | 56,4 |
| 2001 | 56,4              | 45,4  | 62,3 | 47,6           | 41,2  | 51,0 |
| 2002 | 54,8              | 44,5  | 60,3 | 44,4           | 39,6  | 47,0 |
| 2003 | 49,9              | 35,7  | 57,4 | 39,3           | 26,6  | 46,2 |
| 2004 | 45,9              | 28,3  | 55,5 |                |       |      |

Источник: КСМБ (1996-1998), ОБДХ (1999-2003), ИОДХ (2003-04).  
Расчеты черты бедности объясняются во Вставке 1.

Несмотря на снижение бедности, ее уровень остается высоким, особенно на селе. Вычисления на основе совокупного потребления показывают, что более 75 процентов бедных (1,8 млн. чел.) живут на селе. По тем же оценкам, динамика бедности в городе и на селе выглядела следующим образом. В 2000-2004 гг. городская бедность сокращалась быстрее, чем сельская - на 25 процентов (с 53,3 до 28,3 процента), тогда как бедность на селе снизилась на 12 процентов (с 67,4 до 55,5 процента). Такая разница в динамике показателей также указывает на то, что концентрация бедности в сельской местности повысилась. Соответственно, численность бедных, живущих в сельской местности, возросла с 71 до 78 процентов от общей численности бедного населения. В столице, г. Бишкек, и других городах произошло значительное сокращение бедности,

в основном благодаря стабильному и мощному росту сектора услуг, который лучше развит в городах.

**Карта 3.1: Распространенность бедности по областям – население, живущее ниже черты бедности, 2004 г., %**



Источник: ИОДХ 2004 г.

Где же проживают бедные? В 2004 году около 78 процентов бедных и 75 процентов населения, живущего в крайней нищете<sup>13</sup>, проживали в сельской местности, что обусловило выбор именно сельских областей для осуществления программ по снижению бедности в Кыргызской Республике. Уровень бедности в разных регионах разный: он наиболее высок в Баткенской области (77,8 процента), затем следует Нарын (66,3 процента) (Карта 3.1). Уровень бедности в Баткенской области был в 2004 году более чем на 69 процентов выше, чем средний показатель по стране. Наименее бедные области - это столица Бишкек и Чуйская область, где развит сектор услуг и имеются большие посевные площади. Хотя земля была относительно равномерно распределена между собственниками, в последние годы земля сконцентрировалась по большей части в руках более состоятельных домохозяйств. Бедные семьи обычно более многочисленные, чем небедные, и, как правило, их характеризует низкий уровень образования, хотя разница между двумя группами незначительна. Более того, бедные в большей степени зависят от натурального хозяйства, чем от получения дохода в наличном выражении.

Если основываться на международной линии бедности, то также прослеживается общее улучшение ситуации с бедностью. Таблица 3.4 показывает уровень бедности за 2003 и 2004 год по паритету покупательной способности в долл. США<sup>14</sup>. Как видно из таблицы, на менее чем на 1 долл. США в день живет относительно небольшой процент домохозяйств, хотя их доля в период между 2003 и 2004 годом несколько увеличилась. А вот применительно к уровню бедности в 2 долл. США картина выглядит намного более интересно и показывает снижение уровня бедности с 2003 по 2004 год

<sup>13</sup> Если оценивается по методу, основанному на потреблении.

<sup>14</sup> Данные за более ранний период здесь не приведены отчасти из-за невозможности сравнить показатели благосостояния, основанные на ИОДХ, с показателями, основанными на ОБДХ. Второй причиной является пересмотр фактора конверсии ППС, который с 2003 года начал применяться к различным значениям международной черты бедности.

почти на 9 процентов. С учетом данных, приведенных в Таблице 3.3, оказывается, что большое число домохозяйств имеют уровень потребления, весьма близкий к черте бедности. Положительная тенденция наблюдается также, если мы рассмотрим уровень бедности в 4 долл. США: при таком критерии мы увидим, что уровень бедности с 2003 по 2004 год снизился на 5 процентов. Таким образом, применительно к национальной и международной черте бедности Кыргызская Республика значительно продвинулась в деле сокращения бедности, хотя вопрос о справедливом распределении результатов экономического роста по-прежнему остается актуальным.

**Таблица 3. 4: Уровень бедности по различным значениям международной черты бедности, 2003–2004 гг. (%)**

|                                  | 2003 | 2004 |
|----------------------------------|------|------|
| \$1.075 в день на душу населения | 3,1  | 3,4  |
| \$2.15 в день на душу населения  | 40,1 | 31,3 |
| \$4.3 в день на душу населения   | 81,2 | 76,1 |

Источник: Национальный статистический комитет, ИОДХ за 2003-04 гг. (совокупное потребление)

В целом, как видно из Таблицы 3.5, в которой представлены три типа коэффициента Джини, в 2000-2004 гг. неравенство, вычисляемое по коэффициенту Джини, несколько сократилось. В то же время оценка неравенства, основанная на показателе потребления, показывает ухудшение ситуации с 2000 по 2004 год, что объясняется в основном ростом неравенства в сельской местности. По другим двум типам коэффициента Джини в рассматриваемый период отмечалось улучшение, хотя, судя по коэффициенту Джини, основанному на потреблении, эта тенденция в 2004 году могла смениться на противоположную<sup>15</sup>.

**Таблица 3. 5: Неравенство по коэффициенту Джини**

|                        | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Агрегат по потреблению | ...  | 0,30 | 0,29 | ...  | 0,31 | 0,33 |
| Агрегат по расходам    | 0,37 | 0,33 | 0,32 | 0,33 | 0,30 | ...  |
| Агрегат по доходам     | 0,44 | 0,45 | 0,44 | 0,42 | 0,41 | ...  |

Источник: Национальный статистический комитет, ОБДХ за 1999-2003 гг.; ИОДХ за 2003-2004 гг. (только для коэффициента Джини по потреблению).

<sup>15</sup> С введением комплексных обследований домохозяйств в 2003 году, Национальный статистический комитет официально принял оценку неравенства, основанную на потреблении. Хотя НСК также рассчитывает совокупное благосостояние, основанное на расходах, публикуется только оценка неравенства, основанная на потреблении.



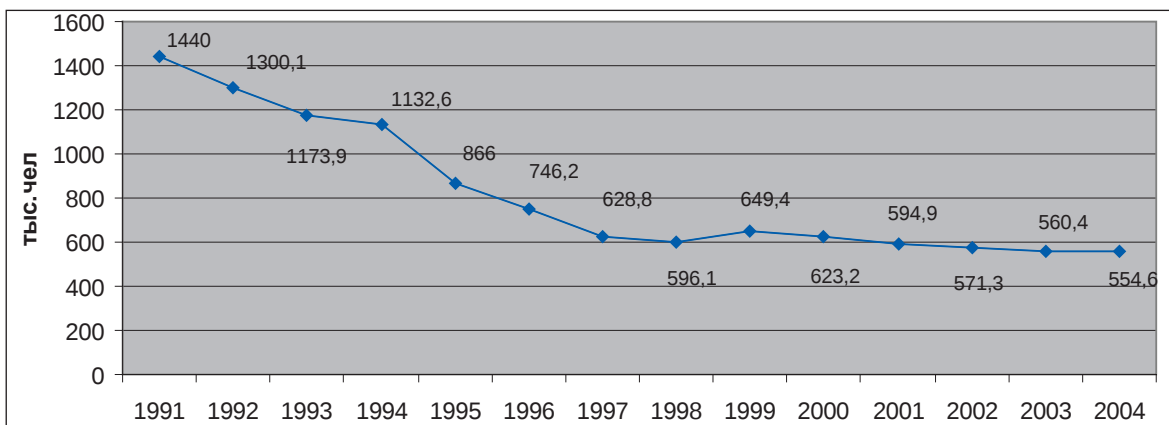
## Глава 4. Занятость и рынок труда

Занятость и показатели рынка труда важны для анализа изменений, произошедших в Кыргызстане в переходной период. В настоящем разделе анализируется информация Национального статистического комитета Кыргызской Республики о населении трудоспособного возраста и о рынке труда в период с 1991 по 2004 год. Кроме того, для того чтобы оценить ситуацию с безработицей или неполной занятостью в стране, были использованы данные комплексного обследования домохозяйств в Кыргызстане за 2004 год (Модуль обследования рабочей силы<sup>16</sup>). Неполная занятость определяется на основе количества рабочих часов, отработанных населением трудоспособного возраста.

### 4.1. Безработица в Кыргызстане: общий обзор

Во времена плановой экономики безработица была редким явлением. Главным образом это объяснялось экстенсивными методами экономического развития, при которых обеспечивалось достаточное число рабочих мест в соответствии со спросом. Естественно, при переходе с одного места работы на другое возникала временная безработица, хотя она бывала непродолжительной. Однако в период перехода к новой экономической системе, который соответствует рассматриваемому периоду (1991-2004 гг.), ситуация с занятостью кардинально изменилась. С 1991 года новые владельцы приватизированных предприятий начали избавляться от излишней рабочей силы, и количество рабочих мест постепенно сокращалось. В качестве ответной меры на трудности переходного периода государство вынуждено было сократить штаты государственных учреждений, а также работников социальной сферы, что привело к массовым увольнениям. Как показано на Рисунке 4.1, численность работников предприятий, организаций и учреждений снизилась с 1991 по 2004 год с 1440 тыс.чел. до 554,6 тыс. человек, что эквивалентно сокращению на 61,5 процента.

**Рисунок 4. 1: Численность работающих на предприятиях, в организациях и учреждениях, 1991–2004 гг.**



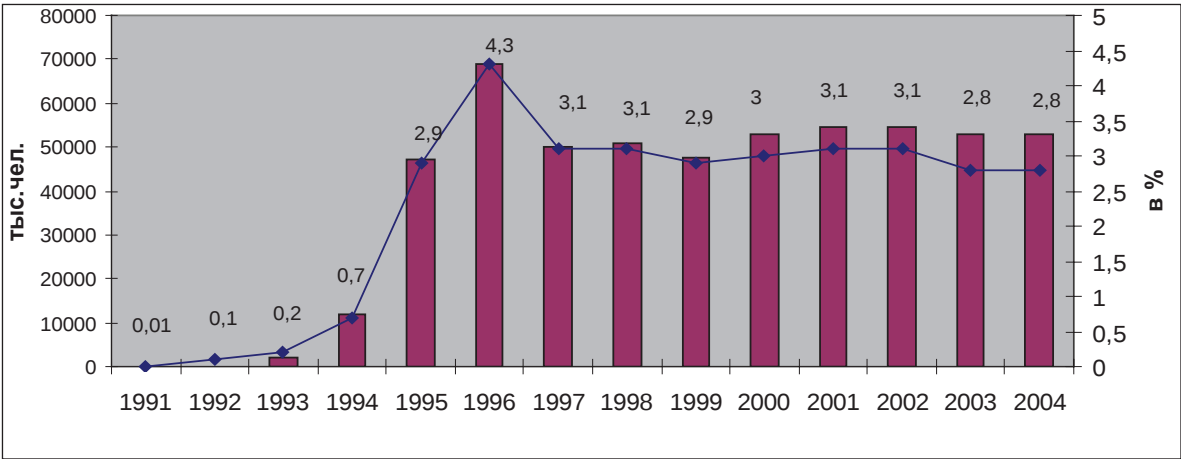
Источник: Национальный статистический комитет, Оценки баланса трудовых ресурсов

<sup>16</sup> Более подробно о данных модуля обследования рабочей силы см. Главу 6 (раздел 6.1).

С начала 1990-х годов численность безработного населения в Кыргызской Республике начала расти, поскольку количество рабочих мест на рынке труда было намного ниже по сравнению со спросом со стороны растущего экономически активного населения. В начале переходного периода государственные органы впервые начали учет количества безработных.

Для оценки уровня безработицы имеются два основных индикатора. Первый индикатор, так называемая «общая безработица», основан на критериях, разработанных международными статистическими организациями, и отражает долю населения, которое не имеет работы, но активно ищет работу и готово начать работать. Второй индикатор – «зарегистрированная безработица» - отражает число людей, которые обратились и состоят на учете в государственных службах занятости и, соответственно, считаются безработными. Между этими двумя индикаторами была и остается серьезная разница. Как показано на Рисунке 4.2, количество зарегистрированных безработных в Кыргызской Республике выросло с 1,8 тыс. человек в 1992 году до 58,2 тысячи в 2004 году, что свидетельствует о росте уровня официальной безработицы с 0,1 процента в 1992 году до 2,8 процента в 2004 году.

Рисунок 4. 2: Динамика официальной безработицы



Источник: Национальный статистический комитет, Оценка баланса трудовых ресурсов

Что касается общего уровня безработицы, рассчитанного в соответствии со стандартами МОТ, то эти данные доступны только с 2002 года, когда начали проводиться обследования рабочей силы (ОРС). Данные в Таблице 1.4 показывают, что в 2002 году количество безработных составляло 265,5 тыс. человек и уровень безработицы - 12,5 процента, тогда как в 2003 и 2004 году эти индикаторы составляли соответственно 212,3 тыс. человек (9,9 процента), и 185,7 тыс. человек (8,5 процента).

Более 65 процентов населения Кыргызской Республики проживает в сельской местности; и в 2003 и в 2004 году общее число безработных было выше в сельских районах, чем в городе, хотя фактически уровень безработицы в период с 2002 по 2004 год был выше в городах, как показано в Таблице 4.1.

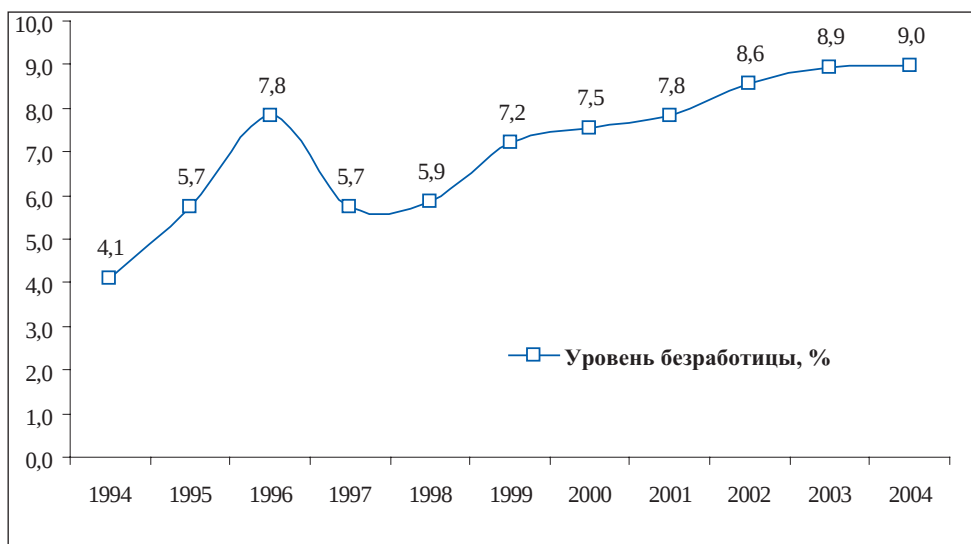
Таблица 4. 1: Уровень безработицы, 2002–2004

|                              | Единица измерения | ОРС, Ноябрь 2002 | ИОДХ, Модуль Занятости и безработицы, 2003 | ИОДХ, Модуль Занятости и безработицы, 2004 |
|------------------------------|-------------------|------------------|--------------------------------------------|--------------------------------------------|
| Количество безработных всего |                   | 265,496          | 212,280                                    | 185,721                                    |
| Мужчины                      | Тыс. чел          | 132,631          | 113,076                                    | 98,796                                     |
| Женщины                      | // -              | 132,865          | 99,205                                     | 86,925                                     |
| Городское население          | // -              | 155,494          | 105,223                                    | 89,159                                     |
| Сельское население           | // -              | 110,002          | 107,057                                    | 96,562                                     |
| Уровень безработицы всего    |                   | 12,5             | 9,9                                        | 8,5                                        |
| Мужчины                      | проценты          | 11,2             | 9,4                                        | 8,58,0                                     |
| Женщины                      | // -              | 14,3             | 10,5                                       | 9,3                                        |
| Городское население          | // -              | 19,6             | 13,3                                       | 11,1                                       |
| Сельское население           | // -              | 8,3              | 7,9                                        | 7,0                                        |

Источник: Расчеты авторов. Обследование рабочей силы 2002; ИОДХ, Модуль занятости и безработицы, 2003–2004 гг., Национальный статистический комитет.

Общий уровень безработицы до 2002 года можно рассчитать на основе баланса трудовых ресурсов, который, несмотря на ряд допущений, является единственным источником данных за весьма продолжительный период. В соответствии с этими данными, общий уровень безработицы достиг в 1995 году 5,7 процента, увеличился до 7,8 процента в 1996 году, несколько снизился - до 7,2 процента - в 1997–1999 гг. и вновь возрос до 9,0 процентов в 2004 году (Рисунок 4.3).

Рисунок 4. 3. Уровень безработицы в Кыргызской Республике, 1994–2004 гг.



Источник: Национальный статистический комитет, Оценка баланса трудовых ресурсов

В период с 1994 по 2004 год, за исключением 1997 и 2001 года, трудовые ресурсы и число безработных возрастали ускоряющимися темпами: с 70,6 тысяч в 1994 году до 185,6 тысяч в 2004 году (Рисунок 4.4). Годовой рост трудоспособного населения варьировался от 1 до 2,6 процента.

Рисунок 4. 4: Рост рабочей силы и уровень безработицы



Источник: Национальный статистический комитет, Оценка баланса трудовых ресурсов

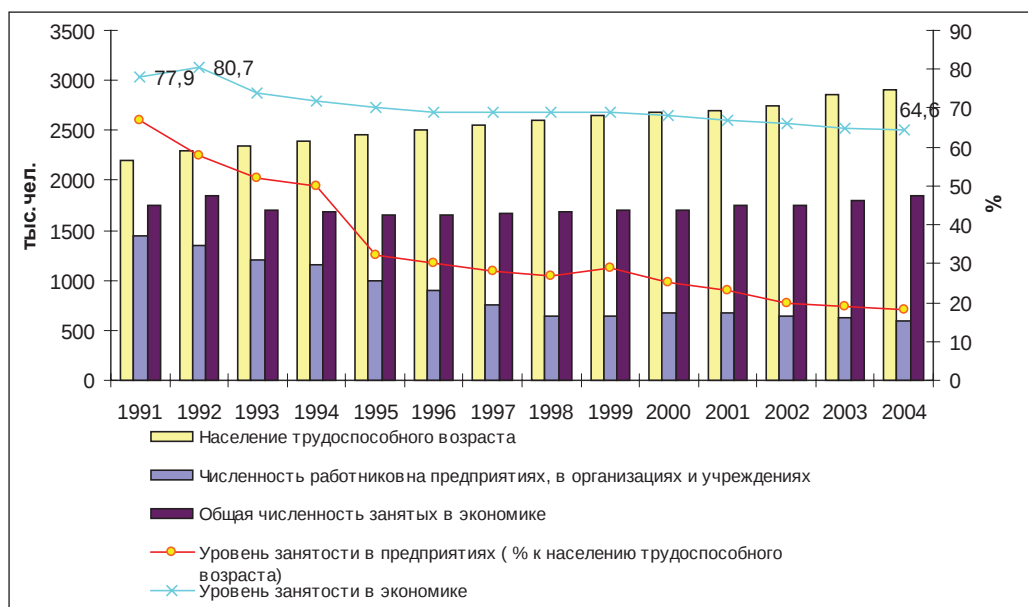
Как видно из Диаграммы 4.5, колебания уровня безработицы не полностью совпадали с колебаниями в сокращении занятости. Иными словами, сокращение занятости не обязательно сопровождалось ростом безработицы.

Для того чтобы получить последние данные об уровне безработицы, в июле 2006 года правительство Кыргызстана провело «разовое обследование домохозяйств», по результатам которого уровень безработицы составил в целом по стране 16,8 процента. Эта оценка почти в два раза превышала уровень безработицы, полученный по результатам комплексного обследования домохозяйств (8,5 и 8,1 процента в 2004 и 2005 году соответственно). Более того, если данные за период с 2002 по 2005 год показывали тенденцию к снижению безработицы, то данные за 2006 год показали не только отклонение от этой тенденции, но и резкое движение вспять. Такое расхождение порождает естественный вопрос о сопоставимости данных ИОДХ с результатами одноразового обследования 2006 года. При более внимательном изучении методологии и выборки обследования 2006 года обращают на себя внимание два важных момента. Во-первых, численность выборки в 2006 году была намного меньше, чем в ИОДХ (1040 домохозяйств против 5000 в ИОДХ). Во-вторых, несмотря на то, что была применена, казалось бы, одинаковая методология выявления безработных, в действительности она применялась по-разному, чем и объясняются расхождения в результатах. Так, для выявления лиц, находящихся «в поиске работы», что является важным критерием определения безработных, в ИОДХ использовались 9 вопросов, а в обследовании 2006 года они были сведены к одному вопросу. В результате такого упрощения в 2006 году к категории безработных, возможно, было отнесено большее (по сравнению с ИОДХ) количество людей. Конечно, кто-то может возразить, что низкие оценки уровня безработицы в ИОДХ являются результатом строгого применения определения безработицы и что реальная ситуация с безработицей намного хуже, о чем свидетельствуют результаты обследования 2006 года. Даже если принять такую оценку применительно к обследованию 2006 года, на этом основании все же не следует делать заключений о тенденциях последних лет. В первую очередь следует убедиться в сопоставимости данных обследования 2006 года и данных комплексных обследований домохозяйств.

## 4.2. Рост рабочей силы и занятость населения

Численность занятых в экономике является одним из важных макроэкономических индикаторов и отражает совокупный спрос на труд в определенное время. В Кыргызстане с 1991 по 2004 год численность населения трудоспособного возраста выросла на 658 тыс. человек, достигнув 2909,5 тысяч в 2004 году, что эквивалентно росту почти на 30 процентов. В условиях такого демографического роста более ясную картину изменений на рынке труда в течение этих 15 лет можно получить, изучив уровень занятости. Несмотря на постепенное снижение уровня занятости с 78 процентов в 1991 году до 65 процентов в 2004 году (см. Рисунок 4.4), уровень занятости остается относительно высоким. Однако структура занятости претерпела значительные изменения. В рассматриваемый период абсолютное число занятых в экономике несколько выросло, при этом численность наемных работников на предприятиях, в организациях и учреждениях снизилась на 61,5 процента - с 1440 тыс. человек в 1991 году до 554,6 тыс. человек в 2004 году. Иными словами, если в 1991 году 6 из 10 человек трудоспособного возраста имели работу в предприятиях с гарантированной ежемесячной заработной платой, то в 2004 году их доля снизилась до 2 из 10 человек. Это, возможно, является результатом перехода от наемного труда к samozанятости (т.е. к аграрному труду на собственной земле).

**Рисунок 4. 5: Уровень экономической активности**



Источник: Национальный статистический комитет, Оценка баланса трудовых ресурсов

## 4.3. Структура занятости

Структура занятости претерпела значительные изменения – как в плане статуса занятости, так и в плане перераспределения работников между секторами. В период до перехода к рынку в Кыргызской Республике большинство населения было занято в государственных, коллективных и кооперативных сельскохозяйственных предприятиях (колхозах и совхозах) и, по данным баланса трудовых ресурсов, составляло в 1991 году около 85,2 процента экономически активного населения. Из них 79,4 процента работали на государственных предприятиях, в организациях и учреждениях, 14,8 процента - в коммерческих кооперативах (включая колхозы и коллективные фермерские хозяйства), а 12,8 процента - в индивидуальных фермерских хозяйствах. Практически все работавшие на предприятиях и в организациях принадлежали к

наемным работникам, так как частный сектор после 1991 года только начал зарождаться и число частных собственников было незначительным.

Создание законодательной базы для развития предпринимательства и независимой занятости, а также частной собственности на землю определили новую экономическую среду для занятого населения. В процессе перехода к рыночной экономике доля частного сектора начала расти, и постепенно возникла правовая база для различных форм экономической активности.

По данным НСК о балансе трудовых ресурсов, в период с 1991 по 2004 год численность людей, занятых на предприятиях и в организациях, снизилась с 1440 тысяч до 554,6 тысяч. Самым заметным фактом стало снижение работающих именно на государственных предприятиях и в учреждениях - с 1149,4 тыс. до 359,8 тыс. человек, что эквивалентно снижению на 68,7 процента. В результате приватизации государственных предприятий и возникновения новых частных предприятий удельный вес государственного сектора как работодателя сократился. Так, в 2004 году численность занятых в акционерных компаниях, товариществах с ограниченной ответственностью и на совместных предприятиях достигла 190,3 тыс. по сравнению с 104,8 тыс. в 1991 году, или, иными словами, показала рост на 81,6 процента. В этот период количество людей, занятых индивидуальной трудовой деятельностью либо работающих на фермерских хозяйствах, выросло во много раз; возникли новые формы трудовых отношений, включая найм работников частными лицами.

Трудности, возникшие в результате перехода к рыночной экономике, оказали негативное влияние на рынок труда. В рассматриваемый период (1991-2004 гг.) в результате кризиса в производственном секторе, реформ в сельском хозяйстве и социальной инфраструктуре значительно изменилось распределение занятого населения по видам деятельности. Экономический застой явился ударом для производительного сектора экономики, главным образом по причине разрушения и ослабления экономических связей, существовавших между республиками Советского Союза. Многие промышленные предприятия имели узкую специализацию и зависели от внешних поставщиков, кроме того, в новой экономической среде многие ресурсы и рынки сбыта были утрачены.

В результате снизилась численность занятых в таких секторах, как добывающая и обрабатывающая промышленность, строительство, транспорт, а также в образовании, здравоохранении и социальных услугах. С другой стороны, наблюдался рост занятости в таких областях, как торговля, ремонт автомобилей, бытовых электроприборов и предметов личного пользования. Развитие финансовых рынков и услуг привело к росту числа занятых в финансовом секторе. Радикальные реформы в сельском хозяйстве с передачей земли в частные руки привели к созданию индивидуальных фермерских хозяйств, что, в свою очередь, увеличило число занятых в сельском хозяйстве, куда перешел некоторый излишек рабочей силы.

Переход к рыночной экономике, сопровождавшийся трансформацией рынка труда, а также необходимость использовать международные сопоставления, привели в период с 1991 по 2004 годы к принятию ряда изменений в методологии и организации статистических обследований. До 2002 года основным инструментом анализа занятости был баланс трудовых ресурсов, основанный на отчетах предприятий, на едином регистре статистических единиц, обследованиях бюджетов домохозяйств, переписи населения, данных министерства труда и социальной защиты о количестве пенсионеров и получателей государственных льгот, а также сведений министерства образования о количестве студентов.

Обследования рабочей силы начали проводить с 2002 года, и с тех пор эти обследования стали единственным источником информации, позволяющим определять как экономически активных, так и безработных и экономически неактивных лиц в соответствии с критериями МОТ.

Еще одна проблема, мешающая обеспечить полную сопоставимость данных по структуре занятости в этот период, - это классификации экономических секторов. До 1998 года применялся Классификатор отраслей народного хозяйства (широко использовавшийся в плановой экономике), а после 1998 года применялся Классификатор видов экономической деятельности.

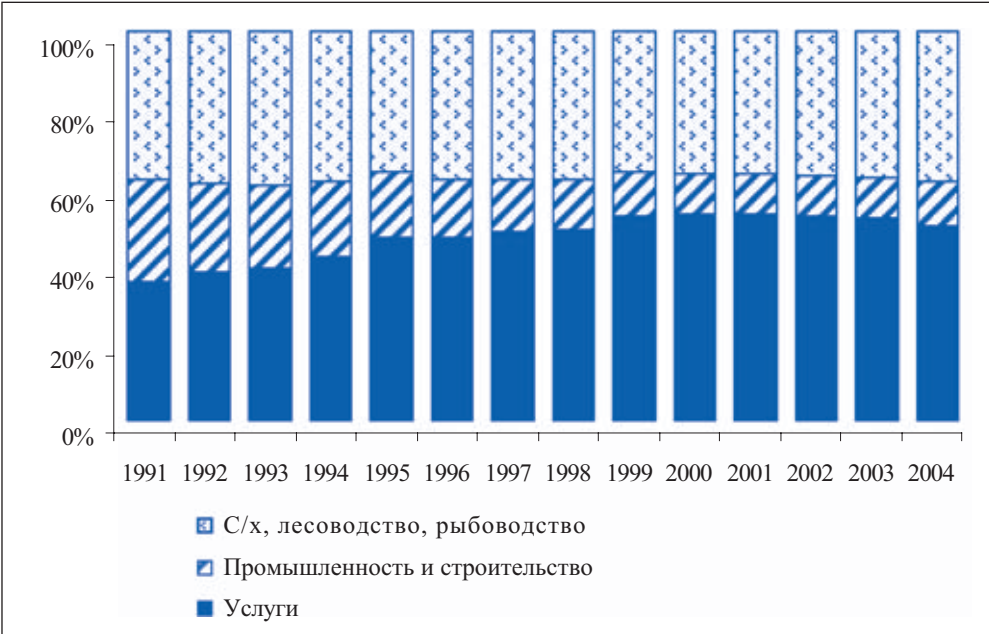
В 1991 году в общей численности занятого населения 82,5 процента (или 1447,1 тыс. человек) работали на предприятиях и в организациях, а в 1994 году их число снизилось до 68,7 процента (1129,7 тысяч). Это снижение в значительной степени было компенсировано теми, кто занялся индивидуальной трудовой деятельностью (рост с 0,1 процента (2,6 тыс.) в 1991 году до 8,8 процента (141 тыс.) в 1994 году), а также теми, кто занялся в этот период фермерской деятельностью (рост с 0,9 процента, или 15,8 тыс. чел., до 8,5 процента, или 139,5 тысяч, рисунок 4.6).

Рост занятости в сельском хозяйстве объясняется несколькими факторами. В ходе земельной реформы почти каждая семья получила земельный надел, что позволило почти всем трудоспособным членам крестьянского хозяйства заняться аграрным трудом. Росту занятости в аграрном секторе способствовали благоприятный климат и плодородные земли, а также ограниченность других видов трудовой деятельности на селе. К тому же после потери работы в других видах деятельности доходы от частных земельных наделов стали играть все более важную роль.

Начиная с 1995 года наблюдался существенный рост занятости в сельском хозяйстве при параллельном снижении числа работников на предприятиях и в организациях. К 2004 году доля занятых в сельском хозяйстве достигла 36,7 процента (689,9 тыс. чел.), тогда как число работающих на предприятиях и в организациях уменьшилось до 32 процентов (601,9 тыс. чел.) от общего числа занятых в экономике. Значительная часть населения (около 10 процентов занятых) была задействована в производстве товаров и услуг в частном секторе. С 1999 года число работников, нанятых частными лицами, начало увеличиваться, достигнув 8,1 процента от общего числа занятых, или 151,7 тыс. чел.

Распределение занятых по секторам экономики характеризуется ростом числа работников в сельском хозяйстве с 35,5 процента в 1991 году до 49,8 процента в 2004 году (т.е. с 622,7 тыс. чел. до 936,2 тыс. чел.). В тот же период доля занятых в секторе торговли, ремонта автомобилей, бытовых изделий и предметов личного пользования выросла с 4,7 процента до 11,4 процента (с 82,9 до 214,3 тыс. чел.), тогда как в промышленности и строительстве снижение составило соответственно 52,5 процента (с 318,7 тыс. чел. до 151,5 тыс. чел.) и 55,5 процента (с 147 тыс. чел. до 65,4 тыс. чел.).

Рисунок 4. 6: Структура занятости, 1991–2004 гг.



Источник: Национальный статистический комитет, Оценка баланса трудовых ресурсов

4.4. Гендерные аспекты рынка труда в Кыргызстане

Таблица 4.1 (см. выше раздел 4.1) показывает, что в 2002 году уровень безработицы был среди женщин выше, чем среди мужчин, и это соотношение сохранялось и в 2004 году, хотя наблюдалось некоторое сокращение разрыва. Недавний отчет Всемирного банка (World Bank 2007 ) выявил ряд интересных фактов о положении женщин на рынке труда в Кыргызстане, о которых, как представляется, следует кратко упомянуть. Во-первых, уровень экономической активности рабочей силы среди женщин ниже. Этому явлению есть разные объяснения, среди которых не последнюю роль сыграл распад сети социальной защиты и ухудшение социальных услуг в период экономических реформ. В качестве причин неучастия на рынке труда большее число женщин, чем мужчин (24,8% против 1,5% у мужчин), отметили необходимость выполнения домашней работы, включая уход за детьми (последнее указано как главная причина). Во-вторых, судя по всему, профессиональная занятость женщин и мужчин различается. Есть профессии, в которых преобладают мужчины (например, сельское хозяйство, строительство, и т.д.), и профессии, в которых доминируют женщины (преподавание, бытовые услуги, туризм). В-третьих, женщины составляют большую долю занятых в видах деятельности и профессиях с низкой заработной платой. В-четвертых, отмечается значительный разрыв в заработках между женщинами и мужчинами - порядка 30 и 25 процентов в городе и на селе соответственно, и этот факт нельзя просто объяснить факторами человеческого капитала. В свете вышесказанного представляется важным детально рассмотреть факторы, которые определяют активность женщин на рынке труда и их занятость в видах деятельности с низкой оплатой труда. Следует также внимательно изучить, не имеет ли место гендерная дискриминация в оплате за труд равной ценности. На основе проведенного анализа следует сформулировать политические меры по преодолению гендерного неравенства на рынке труда.

4.5. Неформальная экономика и неполная занятость

В 1997-2001 гг. распространенным явлением стала вынужденная безработица в форме занятости неполный рабочий день и административных отпусков, и, согласно оценкам НСК, основанным на отчетности предприятий за ряд лет, подобная практика охватывала порядка 3-4 процентов занятых. Численность работников, находившихся в отпусках по инициативе администрации, варьировалась, согласно различным оценкам, от 52 тыс. до 69 тысяч человек, и следует отметить, что эти цифры почти совпадают с данными о количестве официально зарегистрированных безработных. В этом контексте важно упомянуть, что государство поддерживало подобную форму неполной занятости путем прямого финансирования через государственные службы занятости. Эти службы, в свою очередь, предоставляли средства предприятиям (в виде грантов или на возвратной основе) для покрытия расходов на заработную плату работников, находившихся в административных отпусках или частично занятых. Более того, государство сквозь пальцы смотрело на то, что многие предприятия нарушали законодательство, не предоставляя компенсацию более чем половине работников, отправленных в вынужденный отпуск. При этом, что важно, руководство многих предприятий, принимая подобные решения, считало, что проводит социально ответственную политику, поскольку не сокращает рабочие места и не увольняет работников.

Эта практика была прекращена в 2001 году, и, согласно данным за 2002 и 2003 год, в этот период частично занятыми были только 0,4 и 0,2 процента работников соответственно. Наиболее надежные данные о неполной занятости могут быть получены из обследований рабочей силы путем расчета количества отработанных часов в неделю. Однако эти данные имеются лишь за три года – с 2002 по 2004 год. Для анализа рынка труда были использованы два показателя рабочего времени: нормальное рабочее время<sup>17</sup> и фактически отработанное количество часов. Превышение нормального рабочего времени над фактически отработанным рабочим временем является индикатором неполной занятости в экономике.

Результаты обследований за 2002-2004 годы показывают, что фактически отработанное время занятого населения на основной работе было по крайней мере на 4 часа меньше нормальной продолжительности рабочей недели.

Таблица 4. 2: Среднее количество рабочих часов в неделю (основная занятость)

|         | 2002       |            | 2003       |            | 2004       |            |
|---------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
|         | Нормальное | Фактически | Нормальное | Фактически | Нормальное | Фактически |
| Всего   | 40,0       | 32,9       | 39,0       | 34,8       | 37,6       | 32,8       |
| Мужчины | 41,4       | 34,7       | 40,1       | 36,3       | 38,6       | 34,1       |
| Женщины | 38,1       | 30,4       | 37,7       | 33,0       | 36,4       | 31,1       |
| Город   | 43,1       | 42,0       | 42,3       | 40,6       | 41,6       | 40,3       |
| Село    | 38,3       | 28,2       | 37,2       | 31,7       | 35,5       | 28,6       |

Источник: Расчеты авторов. Обследование рабочей силы за 2002 г.; ИОДХ, модуль занятости и безработицы за 2003-2004 гг., НСК

<sup>17</sup> Согласно методологии, использованной в обследовании рабочей силы, нормальная продолжительность рабочей недели определяется законодательством, правилами и коллективными соглашениями для разных типов занятости и категорий работников.

Разница между нормальным и фактически отработанным рабочим временем различается в разных социально-демографических группах и видах экономической деятельности занятого населения; при этом среди мужчин отмечается более длительная нормальная и фактическая рабочая неделя, чем среди женщин. Это может объясняться структурой занятости женщин по секторам и превалированием женщин в тех видах деятельности, где законом предусмотрено укороченное рабочее время (в образовании и здравоохранении).

Число работников с неполной занятостью было намного выше в сельских районах, нежели в городах. Причина в сезонном характере сельскохозяйственной деятельности и в избытке рабочей силы на селе. Как показывают обследования рабочей силы, разница между нормой и фактически отработанными часами составила на селе более 5 часов, тогда как в больших и малых городах эта разница составила чуть более одного часа. В 2004 году доля работавших менее 30 часов составила более 50 процентов от всех занятых на селе, тогда как среди занятых в городе эта доля была всего 10,6 процента. В том же году значительная доля занятого населения (более 25 процентов) работала более 40 часов в неделю, установленных как норма трудовым законодательством, что составило 28,2 процента всех занятых мужчин и 21,9 процента женщин. Таким образом, результаты обследований указывают на значительные масштабы неполной занятости в сельских районах и довольно высокий уровень сверхзанятости в городах.

Сверхзанятость, определяемая как работа более 40 часов в неделю, характерна для секторов экономики, где доминирует индивидуальная трудовая деятельность. Так, фактическое среднее отработанное время наиболее высоко в таких секторах, как торговля, ремонт автомобилей, бытовых изделий и предметов личного пользования, транспорт и связь, гостиницы и рестораны, строительство.

**Таблица 4. 3: Среднее количество отработанных часов в неделю по видам экономической деятельности (основная работа)**

|                                                                               | 2002        | 2003        | 2004        |
|-------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Всего</b>                                                                  | <b>32,9</b> | <b>34,8</b> | <b>32,8</b> |
| Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство                                  | 23,1        | 27,0        | 21,0        |
| Рыболовство и рыбоводство                                                     | 40,8        | 32,7        | 39,5        |
| Горнодобывающая промышленность                                                | 40,5        | 38,8        | 40,5        |
| Обрабатывающая промышленность                                                 | 40,7        | 40,2        | 40,7        |
| Производство и распределение электроэнергии, газа и воды                      | 42,6        | 39,7        | 41,2        |
| Строительство                                                                 | 42,1        | 43,0        | 42,7        |
| Торговля; ремонт автомобилей, бытовых изделий и предметов личного пользования | 47,5        | 44,8        | 43,0        |
| Гостиницы и рестораны                                                         | 46,8        | 44,1        | 44,0        |
| Транспорт и связь                                                             | 44,7        | 42,8        | 42,0        |
| Финансовая деятельность                                                       | 38,5        | 40,8        | 35,8        |
| Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг потребителям  | 44,5        | 40,2        | 40,3        |
| Государственное управление                                                    | 43,7        | 40,8        | 40,7        |
| Образование                                                                   | 35,5        | 33,6        | 31,6        |
| Здравоохранение и предоставление социальных услуг                             | 41,8        | 38,2        | 38,4        |
| Предоставление коммунальных, социальных и персональных услуг                  | 41,3        | 40,2        | 40,7        |
| Услуги домохозяйствам                                                         | 27,4        | 33,3        | 36,1        |

Источник: Расчеты авторов. Обследование рабочей силы за 2002 год; ИОДХ, модуль занятости и безработицы за 2003-2004 гг., НСК

Данные обследований рабочей силы позволяют получить оценки по занятости в неформальном секторе, которые показывают довольно высокую долю неформальной экономики в Кыргызстане.

Принципиальный подход к определению и измерению занятости в неформальном секторе для национальных статистических органов был сформулирован в рекомендациях Международной конференции статистиков труда в 1993 году. Конференция определила неформальный сектор в широком смысле как «совокупность единиц, занятых производством товаров и услуг с целью обеспечения работой и доходами участвующих в них лиц. Эти единицы имеют низкий уровень организации производства, низкую интенсивность капитала и небольшой масштаб деятельности. Трудовые отношения (если таковые существуют) основаны не на договорах с соблюдением формальных гарантий, а на случайной занятости, родственных или личных отношениях». Занятость в неформальной экономике составляет основную долю неформальной занятости, которая также может включать неформальную занятость на предприятиях формальной экономики<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Необходимо также отметить различие между неформальными работниками, которые являются самозанятыми, и неформальными наемными работниками, а также работников семейных предприятий (труд которых зачастую не оплачивается). Однако в современных условиях нехватки данных классификацию этих групп провести весьма сложно.

Таблица 4. 4: Занятость в Кыргызской Республике: 2002–2004 гг. (тыс. чел.)

| Типы предприятий                    | 2002  |         |         | 2003  |         |         | 2004  |         |         |
|-------------------------------------|-------|---------|---------|-------|---------|---------|-------|---------|---------|
|                                     | Всего | Неформ. | Формал. | Всего | Неформ. | Формал. | Всего | Неформ. | Формал. |
| Всего                               | 1,850 | ...     |         | 1,930 | 1,293   |         | 1,991 | 1,364   |         |
| Основная работа                     |       | 1,114   | 737     |       | 1,229   | 701     |       | 1,310   | 677     |
| В предприятиях форм. сектора        | 988   | 251     | 737     | 1,011 | 309     | 701     | 964   | 287     | 677     |
| В предприятиях неформ. сектора      | 541   | 541     |         | 742   | 742     |         | 879   | 879     |         |
| Домохозяйства                       | 322   | 322     |         | 178   | 178     |         | 149   | 149     |         |
| Дополнительная работа               | ...   | ...     | ...     |       | 64      |         |       | 54      |         |
| Доля неформальной занятости, в %    |       | 60,2    |         |       | 67,0    |         |       | 68,5    |         |
| Доля занятых в неформ. секторе, в % | 46,6  |         |         | 47,6  |         |         | 51,6  |         |         |

Источник: Расчеты авторов. Обследование рабочей силы за 2002 г.; ИОДХ, модуль занятости и безработицы за 2003–2004 гг., НСК

В 2003 году средняя годовая численность тех, кто имел основную работу в неформальном секторе, составила 47,6 процента от общей численности занятых (920 тыс. чел.) и 51,6 процента (1028 тыс. чел.) в 2004 году. В 2003 и 2004 году численность неформально занятых на предприятиях формальной экономики составила соответственно 1229 тыс. и 1310 тыс. человек. Удельный вес этой категории занятых составил более 67 процентов от общей численности занятых. Кроме того, более 64 тыс. человек в 2003 году и 54 тысячи в 2004 году были заняты как в формальной, так и в неформальной экономике, то есть имели две или более дополнительные работы.

Неформальная экономика (включая неформальную занятость в формальной экономике) включает в основном тех, кто занят индивидуальной трудовой деятельностью (около 53 процентов всей неформальной экономики), включая работников семейных предприятий (21–22 процента) и работников, нанятых физическими лицами (22–23 процента).

Работники неформальной экономики заняты в пяти основных видах деятельности: сельское хозяйство, торговля, гостиничный и ресторанный бизнес, транспорт и связь, промышленность. Другие виды экономической деятельности играют в структуре неформальной экономики незначительную роль.

Таблица 4. 5: Неформальная занятость в качестве основной работы

|                                                  | 2002      | 2003      | 2004      | 2002        | 2003  | 2004  |
|--------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-------------|-------|-------|
|                                                  | Человек   |           |           | % от общего |       |       |
| Всего                                            | 1 113 589 | 1 229 129 | 1 314 597 | 100,0       | 100,0 | 100,0 |
| Сельское хозяйство                               | 762 170   | 751 473   | 749 470   | 68,4        | 61,1  | 57,0  |
| Промышленность                                   | 41 087    | 67 423    | 76 525    | 3,7         | 5,5   | 5,8   |
| Строительство                                    | 33 296    | 66 720    | 97 949    | 3,0         | 5,4   | 7,5   |
| Торговля, гостиницы и рестораны                  | 210 074   | 255 716   | 290 690   | 18,9        | 20,8  | 22,1  |
| Транспорт и связь                                | 41 501    | 51 060    | 59 501    | 3,7         | 4,2   | 4,5   |
| Образование, здравоохранение и социальная защита | 2 563     | 3 784     | 2 412     | 0,2         | 0,3   | 0,2   |
| Прочие услуги                                    | 22 898    | 32 953    | 38 050    | 2,1         | 2,7   | 2,9   |

Источник: Расчеты авторов. Обследование рабочей силы за 2002 г.; ИОДХ, модуль занятости и безработицы за 2003–2004 гг., НСК

Доля неформальной экономики в общем числе занятых по секторам экономики представляет интересную картину: доля неформальной экономики в сельском хозяйстве в 2004 году достигла 96 процентов, главным образом, в результате появления фермеров и мелких крестьянских хозяйств. Удельный вес неформальной экономики высок также в торговле (более 89 процентов) и строительстве (68 процентов), что можно объяснить главным образом широким распространением индивидуальной трудовой деятельности и занятости по найму у физических лиц. Более половины занятых на транспорте также вовлечены в неформальную занятость, поскольку в этом секторе доминирует самозанятость.

**Таблица 4. 6: Доля занятых в неформальном секторе по секторам экономики (%)**

|                                                  | 2002 | 2003 | 2004 |
|--------------------------------------------------|------|------|------|
| Сельское хозяйство                               | 83,9 | 90,0 | 96,8 |
| Промышленность                                   | 25,4 | 35,9 | 37,1 |
| Строительство                                    | 55,3 | 65,3 | 68,0 |
| Торговля, гостиницы и рестораны                  | 85,7 | 87,6 | 89,1 |
| Транспорт и связь                                | 45,8 | 52,3 | 52,7 |
| Образование, здравоохранение и социальная защита | 1,2  | 1,6  | 1,0  |
| Прочие услуги                                    | 14,1 | 18,4 | 19,8 |

Источник: Расчеты авторов. Обследование рабочей силы за 2002 год; ИОДХ, модуль занятости и безработицы за 2003-2004 гг., НСК

#### 4.5 Трудовая миграция

Преобладание ненаемного труда (традиционной для Кыргызстана самозанятости, неоплачиваемой работы членов семьи, занятости в частных крестьянских хозяйствах), высокий уровень неформальной и неполной занятости - все эти факторы, которые обусловили низкую степень использования трудового потенциала экономики, объясняют мотивы трудовых мигрантов, покидающих страну в поисках лучшей работы.

По данным средств массовой информации<sup>19</sup>, от 300 до 500 тысяч экономически активного населения Кыргызстана являются трудовыми мигрантами в России и Казахстане. Разрыв в доходах между крупными государствами бывшего СССР, такими как Россия и Казахстан, и менее крупными бывшими республиками СССР (Кыргызстан, Молдова, Таджикистан), постоянно увеличивается. Многие экономисты полагают, что снижение давления на внутренний рынок труда и денежные переводы мигрантов на родину (объем которых, согласно некоторым оценкам, равен государственному бюджету Кыргызской Республики) приносят пользу экономике: создают потребительский спрос, создают рабочие места в торговле и производстве товаров и услуг. Однако такое снижение давления в плане смягчения безработицы может иметь серьезные последствия в долгосрочном плане, поскольку ведет к снижению образовательного уровня рабочей силы.

С учетом структуры занятости в экономике Кыргызской Республики, а также сфер занятости кыргызских мигрантов (занятость в простых видах работ, таких, как транспортировка товаров из одной страны в другую, уборка улиц и неквалифицированный труд в строительстве), вероятность, что мигранты сохраняют свои навыки для последующего применения в национальной экономике, крайне невелика. С другой

<sup>19</sup> Миграция в горных регионах Центральной Азии (Таджикистан, Кыргызстан), С. Олимова и М. Олимов. ([http://www.eawarn.ru/pub/AnnualReport/AnnualReportWebHome2005/32\\_Anrep2005\\_Migration\\_CA.pdf](http://www.eawarn.ru/pub/AnnualReport/AnnualReportWebHome2005/32_Anrep2005_Migration_CA.pdf))

Журнал AKIpress, выпуск № 7, 2004 г.

стороны, практика показывает, что с течением времени приток денежных переводов от трудовых мигрантов имеет тенденцию к сокращению, поскольку некоторые мигранты пускают корни на новом месте или увозят с собой семьи. Таким образом, качество трудовых ресурсов и уровень их профессиональной подготовки более не является

сравнительным преимуществом экономики Кыргызстана. С точки зрения долгосрочных стратегических перспектив необходимо уделять больше внимания уровню образования и профессиональной подготовки рабочей силы.

Имеются и другие важные вопросы, относящиеся к международной трудовой миграции. Во-первых, с точки зрения получения максимальной отдачи от переводов работников, возможно, следует повысить навыки и квалификацию потенциальных мигрантов, а это будет означать инвестиции в развитие навыков. Однако возникает вопрос о том, насколько экономически оправдано расходование государственных средств на развитие навыков, которые будут использоваться за пределами страны. Кроме того, отток квалифицированных трудовых ресурсов может привести к дефициту этих кадров в стране и возникновению (или росту) нехватки профессиональных знаний. Еще одна проблема - необходимость установить достаточно высокую заработную плату, которая создаст стимулы для того, чтобы остаться работать в стране. Нужно определить, насколько средний уровень заработной платы в стране соответствует этой задаче. Таким образом, проблемы, относящиеся к квалификации мигрантов, нехватки знаний в экономике и экономической эффективности миграции, должны рассматриваться в комплексе.

Во-вторых, следует отметить проблему условий труда мигрантов в принимающих странах и, в более широком плане, проблему соблюдения их прав. В связи с этим следует упомянуть о злоупотреблениях разного рода в отношении трудовых мигрантов как в принимающей стране, так и в стране гражданства. Безусловно, есть необходимость более тщательно отслеживать ситуацию в этом плане и внедрять соответствующие механизмы для ее исправления.

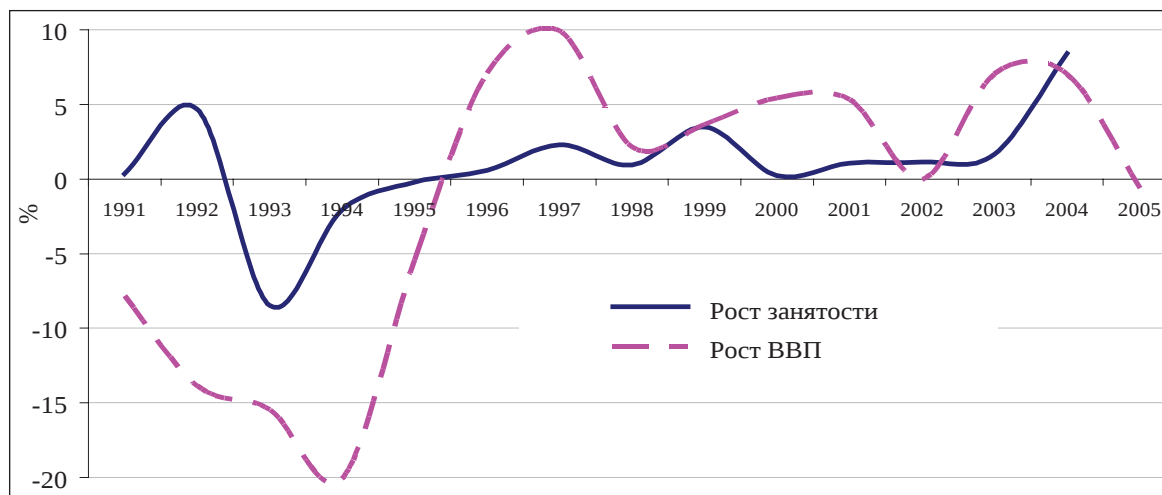
Третья группа вопросов касается роли международной миграции в плане развития - через использование на родине мигрантов их денежных переводов, а также знаний вернувшихся мигрантов. Здесь в первую очередь следует говорить о роли переводов мигрантов в сокращении бедности, о чем речь пойдет в следующей главе. Следует отметить, что Кыргызстан может получить значительные преимущества, если будет осуществлять активную политику по отношению к международной миграции и эффективному использованию денежных переводов мигрантов.

## Глава 5. Экономический рост, занятость и сокращение бедности: анализ на макроуровне

### 5.1. Экономический рост, ориентированный на занятость

Основным механизмом, через который экономический рост позитивно влияет на благосостояние малоимущих, является рост занятости, ведь труд является часто единственным имеющимся у них ресурсом. Существует четкая корреляция между ростом безработицы в результате потери работы и увеличением бедности. Динамика роста в Кыргызской Республике была весьма схожа со всеми странами СНГ и характеризовалась резким падением роста в первые 5-7 лет после развала Советского Союза в результате прерванных экономических связей и массового закрытия промышленных и коллективных предприятий (Рисунок 5.1). В течение более десяти лет этот процесс сопровождался существенным изменением в структуре занятости и в ВВП, где упал удельный вес большинства традиционных отраслей промышленности. С другой стороны, сектор коммерческих услуг, в числе которых торговля, транспорт и связь, становится ведущим и создает все больше рабочих мест.

Рисунок 5. 1: Занятость и экономический рост, 1991–2005 гг.



Источник: Национальный статистический комитет

Начиная с поворотного 1996 года, когда началось восстановление экономики, экономический рост в Кыргызской Республике был неравномерным. С точки зрения создания рабочих мест рост занятости был консервативным: после некоторого падения в первые годы независимости, с 1996 года наблюдался некоторый рост занятости. Отчасти снижение занятости в период с 1989 по 1994 год объясняется массовой – порядка полумиллиона человек – эмиграцией населения из Кыргызской Республики. В период восстановления (с 1996 по 2004 год) среднегодовой экономический рост составил около 5,5 процента, тогда как занятость росла в среднем на 2,2 процента. Таким образом, экономический рост в целом не сопровождался соответствующим увеличением занятости, хотя изменение структуры ВВП Кыргызстана привело к существенному перераспределению рабочей силы между секторами.

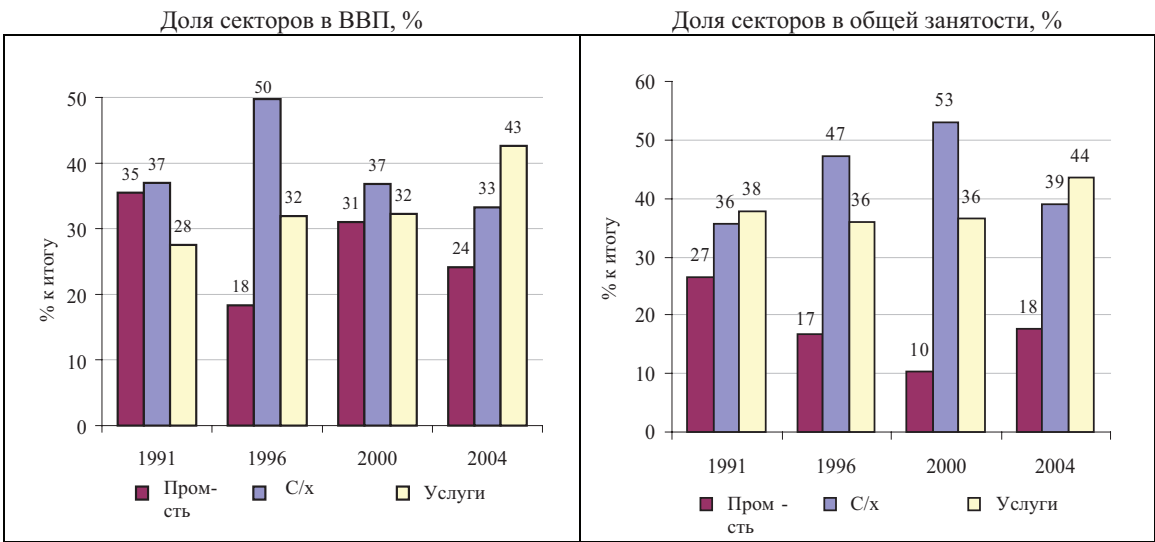
Таблица 5. 1: Отдельные индикаторы экономического роста и занятости, 1991–2004 гг.

|                        | 1991 | 1992  | 1993  | 1994  | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|------------------------|------|-------|-------|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Реальный рост ВВП, %   | -7,9 | -13,9 | -15,5 | -20,1 | -5,4 | 7,1  | 9,9  | 2,1  | 3,7  | 5,4  | 5,3  | 0,0  | 7,0  | 7,0  |
| Рост занятости, %      | 0,3  | 4,7   | -8,5  | -2,1  | -0,2 | 0,6  | 2,3  | 0,9  | 3,5  | 0,2  | 1,1  | 1,1  | 1,7  | 8,4  |
| Рост рабочей силы, %   | 0,3  | 4,7   | -6,9  | 0,4   | 1,5  | 2,9  | 0,0  | 1,1  | 5,0  | 0,6  | 1,4  | 1,9  | 2,1  | 7,9  |
| Уровень безработицы, % |      |       |       |       |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| По определению МОТ     | ...  | ...   | 1,7   | 4,1   | 5,7  | 7,8  | 5,7  | 5,9  | 7,4  | 7,5  | 7,8  | 12,5 | 9,9  | 8,5  |
| Зарегистрированная     | ...  | ...   | ...   | ...   | ...  | ...  | 3,1  | 3,1  | 2,9  | 3,0  | 3,1  | 3,1  | 2,8  | ...  |

Источник: НСК

Анализ вклада каждого из трех секторов экономики (сельское хозяйство, промышленность и услуги) в ВВП и занятость показывает, что промышленность становится менее важной в обоих показателях, тогда как роль сектора услуг возрастает. Как показано на Рисунке 5.2, в 1991 году промышленность создавала 35 процентов ВВП – доля, сравнимая с вкладом сельского хозяйства, и обеспечивала рабочие места около четверти занятого населения. Однако к 2004 году промышленность составляла только 24 процента ВВП (включая золотодобычу, которая была незначительной до 1997 года) и предоставляла работу 18 процентам рабочей силы. В середине 1990-х годов сельское хозяйство стало реальной движущей силой роста экономики и занятости. В этот период аграрный сектор производил около 50 процентов ВВП и предоставлял работу половине всех занятых в экономике. Общеизвестно, что рост сельского хозяйства в этот период стал возможным в результате земельной реформы и приватизации, однако в последние годы рост в сельском хозяйстве был вялым из-за медленного роста производительности. В противоположность промышленности и сельскому хозяйству, в трудоемком секторе услуг наблюдается динамичный рост, и эта сфера привлекает трудовые ресурсы из первых двух секторов. По сравнению с первыми годами независимости, когда услуги не были ведущим сектором, данные за 2004 год показывают, что этот сектор стал основным работодателем, предоставляя работу 44 процентам всех занятых.

Рисунок 5. 2: ВВП и занятость по основным секторам



Источник: Национальный статистический комитет

Показателем, который демонстрирует связь роста и занятости, является эластичность роста занятости (измеряемая как пропорциональное изменение занятости, разделенное на пропорциональное изменение ВВП за тот же период). Иными словами, этот индикатор измеряет степень ориентированности экономического роста на развитие занятости.

При этом он обратно пропорционален производительности труда. Эластичность выше единицы означает снижение производительности труда, тогда как эластичность меньше единицы может указывать на расширение занятости при одновременном повышении производительности. Таким образом, увеличение эластичности роста к занятости не обязательно означает положительный результат, поскольку может сопровождаться ухудшением производительности<sup>20</sup>.

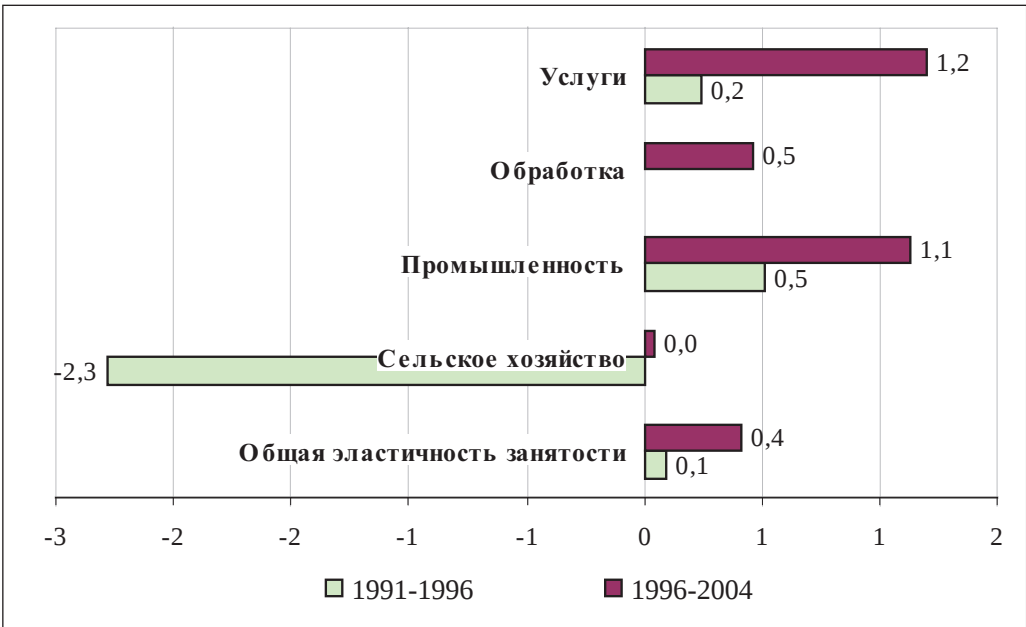
Для оценки эластичности занятости в Кыргызской Республике можно использовать данные Национального статистического комитета. Имеются данные по занятости за 1991-2004 гг. по секторам экономики (сельское хозяйство, промышленность и услуги), хотя, как будет объяснено ниже, есть некоторая несопоставимость данных в трех отрезках времени в этом периоде. Данные по первому отрезку времени – 1991-1997 гг. – основаны на советской классификации экономических секторов. Данные по второму отрезку – 1998-2001 гг. – основаны на международной классификации видов деятельности, которая была внедрена в тот период. Наконец, данные по занятости за 2002-2004 гг. основаны на национальных обследованиях рабочей силы. По этой причине результаты расчетов эластичности занятости будут неизбежно различаться, в особенности за те годы, когда была изменена классификация. Отсутствие надежных и сопоставимых агрегированных данных по занятости – распространенная проблема в развивающихся странах, особенно там, где широко развита неформальная экономика. В таких ситуациях целесообразным будет сосредоточиться на секторах (к примеру, обрабатывающей промышленности), по которым имеются более надежные и доступные данные об объеме производства и занятости. Ниже приведенный анализ эластичности занятости будет концентрироваться на всех трех ключевых секторах экономики Кыргызстана.

Как и в Главе 3, анализируемый период был разделен на два отрезка. Первый охватывает 1991-1996 гг., когда экономика испытала падение, а второй – 1996-2004 гг., когда рост возобновился. В целом на обоих временных отрезках экономический рост в Кыргызской Республике не оказывал негативного влияния на рост занятости (см. Рисунок 5.3). На первом отрезке и экономика, и занятость снизились, а коэффициент эластичности занятости составил только 0,1. При более детальном изучении можно убедиться, что суммарное сокращение реального ВВП составило 56 процентов, тогда как занятость снизилась только на 5 процентов (в основном по причине эмиграции населения). Второй временной отрезок характеризовался восстановлением роста валового продукта и занятости, что и привело к некоторому росту коэффициента эластичности до 0,4. Более точное и детальное понимание вопроса дает анализ эластичности занятости по секторам.

Сельское хозяйство, основной сектор экономики Кыргызстана, представляет собой весьма интересный пример с точки зрения тенденций занятости. На первом временном отрезке (1991-1996 гг.) совокупный рост снизился более чем на 14 процентов, однако к 1996 году число занятых в сельском хозяйстве увеличилось в 1,3 раза по сравнению с 1990 годом. Подобные обратные тенденции в росте и занятости в аграрном секторе (обусловившие отрицательное значение эластичности занятости на Рисунке 5.3) объясняются двумя параллельными процессами – снижением производства в результате массового расформирования и приватизации колхозов и ростом занятости за счет притока рабочей силы из других секторов, где рабочие места сокращались. Более подробно о реформах и политике в сельском хозяйстве рассказывается в следующем разделе настоящей главы.

<sup>20</sup> Из публикации Rizwanul Islam, "The Nexus of Economic Growth, Employment and Poverty Reduction: an Empirical Analysis", ILO 2004 draft.

Рисунок 5. 3: Эластичность занятости к росту

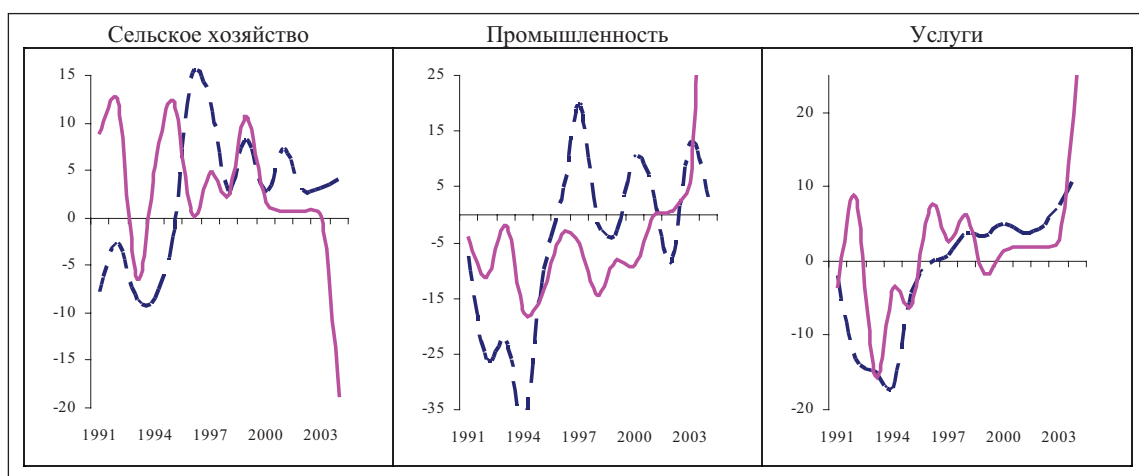


Источник: Национальный статистический комитет

Промышленность – ведущая отрасль народного хозяйства Кыргызстана в советское время – претерпела в постсоветский период кардинальные, в том числе структурные изменения. Что касается объема производства, то на первом временном отрезке он сократился вдвое, и из этой потери лишь 40 процентов было восстановлено на втором отрезке, когда рост возобновился. Точно так же на первом временном отрезке в промышленности произошел резкий спад занятости (на 53 процента), хотя на втором отрезке она росла в среднем на 5 процентов ежегодно. Снижение промышленного производства и занятости на первом отрезке обусловило эластичность занятости на уровне 0,5, тогда как на втором отрезке коэффициент эластичности превысил единицу. Последнее позволяет сделать вывод, что на втором временном отрезке рост промышленности привел к росту занятости, но за счет снижения производительности труда. Это вполне понятно, если принять во внимание, что промышленность сегодня представлена средними и мелкими предприятиями, более ориентированными на использование труда, чем на использование технологий.

Принимая во внимание важность производства среди других отраслей промышленности, была предпринята попытка рассчитать эластичность занятости для этой отрасли. Однако из-за отсутствия точных данных по занятости расчеты можно было сделать только для периода с 1998 по 2004 год. Эластичность занятости в производстве в этот период была равна 0,5, что является положительным результатом с точки зрения производительности данного сектора. В плане роста производство также следовало общей тенденции всей отрасли и в первый временной отрезок снизилось в два раза. Однако, в отличие от медленного восстановления промышленности в целом, на втором отрезке производство показало динамичный (в среднем на 10 процентов) рост. Возможно, это связано главным образом с началом массового производства золота на месторождении Кумтор в 1997 году, когда производство выросло сразу на 60 процентов.

Рисунок 5. 4: Рост секторов и занятости



Источник: НСК. Прерывистая линия – реальный рост сектора, сплошная линия – рост занятости.

В отличие от сельского хозяйства и промышленности с их неравномерным ростом, сектор услуг демонстрировал устойчивый прогресс как в плане роста, так и занятости. С 1991 по 1996 год сектор услуг сокращался на 2 процента ежегодно. Возобновившийся рост на втором временном отрезке был внушительным – в пределах 4,5 процента в год, что является лучшим показателем по росту после сельского хозяйства. Что касается роста занятости, то на первом отрезке численность занятых в секторе услуг существенно снизилась (на 2,1 процента в год), а на втором отрезке сектор создал наибольшее из всех отраслей количество рабочих мест (5,4 процента). На первом временном отрезке эластичность занятости в секторе услуг была незначительной (0,2), тогда как на втором отрезке она составила 1,1, что указывает на рост занятости. Однако с учетом того, что сектор является довольно трудоемким и что рост занятости в секторе превышал темпы роста, эластичность занятости больше единицы указывает на относительно низкую производительность.

## 5.2. Политика в области сельского хозяйства

В первые годы восстановления сельское хозяйство явилось основным двигателем экономического роста и источником занятости<sup>21</sup>. В результате значительного притока работников, потерявших работу в промышленности и секторе услуг, а также в связи с необходимостью для сельского населения обеспечить себя продовольствием, на первом этапе рост в сельском хозяйстве происходил за счет производства продовольственных культур, большая часть которых была предназначена для личного потребления и бартерного обмена. В начале возобновления роста в 1996 году сельское хозяйство обеспечивало 50 процентов ВВП и предоставляло работу примерно такой же доле работников в общей численности занятых (Таблица 5.2). Объем производства в сельском хозяйстве вырос, при этом производительность труда снизилась. Причины – значительный рост числа занятых в секторе, переход на выращивание дешевых продовольственных культур, отсутствие знаний по ведению хозяйства среди новоявленных фермеров, практическое отсутствие необходимых средств производства и декапитализация фермерских хозяйств по мере износа основных фондов. Итак, роль сельского хозяйства в последние годы снизилась как в плане вклада в ВВП, так и в занятость. В 2004 году сельское хозяйство давало лишь 30 процентов ВВП и предоставляло работу 39 процентам трудящихся. Подобная тенденция объясняется в основном неустойчивым характером фермерского дохода, а также динамичным ростом сектора услуг, который привлекает все больше рабочей силы.

<sup>21</sup> Agricultural and Rural Development for Kyrgyz Joint Country Support Strategy.

Таблица 5. 2: Роль сельского хозяйства в ВВП, занятости и потреблении

|                                                           | 1991 | 1991 | 2000 | 2004 |
|-----------------------------------------------------------|------|------|------|------|
| Доля сельского хозяйства в ВВП, %                         | 37   | 50   | 37   | 33   |
| Доля сельского хозяйства в занятости, %                   | 33   | 47   | 53   | 39   |
| Доля расходов на продовольствие в бюджете домохозяйств, % | 30   | 57   | ...  | 68   |

Источник: Национальный статистический комитет, ИОДХ за 2004 год; Данные за ранние годы взяты из Mudahar (1998).

И все же роль сельского хозяйства жизненно важна как для потребления домохозяйств, так и для экспорта. Важность сельского хозяйства для домохозяйств иллюстрирует тот факт, что доля семейного бюджета, направляемая на продовольствие, с начала переходного периода увеличилась в два раза и составила в 2004 году около двух третей всей потребительской корзины.

Сельская бедность демонстрирует меньший рост по сравнению с городской. Хотя аграрный сектор был одним из основных двигателей в сокращении бедности, уровень сельской бедности остается высоким по сравнению с городами. В 2004 году три четверти бедного населения проживали в сельской местности. Сельскохозяйственный рост внес особенно значительный вклад в снижение крайней бедности, которая показала впечатляющее 12-процентное снижение в период с 2001 по 2004 год. Однако по сравнению в городской бедностью прогресс в сокращении сельской бедности был не столь значительным. Особенно беспокоит рост неравенства потребления на селе, выраженное коэффициентом Джини, который вырос до 34 процентов по сравнению с менее чем 30 процентами в предыдущие годы (Таблица 5.3).

Таблица 5. 3: Рост сельского хозяйства и сельская бедность, 2001–2004 гг.

|                                            | 2001 | 2002 | 2003  | 2004  | 2001-04<br>(среднее) |
|--------------------------------------------|------|------|-------|-------|----------------------|
| Уровень бедности                           | 67   | 62   | 60    | 57    |                      |
| Крайняя бедность                           | 28   | 27   | 26    | 21    |                      |
| Индекс Джини                               | 29   | 29   | 30    | 34    |                      |
| Рост сельского хозяйства                   | 7,3  | 3    | 3,2   | 4,1   | 4,0                  |
| Изменение уровня сельской бедности         | -7,5 | -3,3 | -4,8  | -3,4  | -4,7                 |
| Изменение уровня крайней сельской бедности | -5,0 | -3,0 | -19,7 | -19,5 | -11,8                |
| Эластичность бедности                      | 1,0  | 1,1  | 1,5   | 0,8   | 1,2                  |
| Эластичность крайней бедности              | 0,7  | 1,0  | 6,2   | 4,7   | 2,9                  |

Источник: Национальный статистический комитет. Показатели бедности и неравенства рассчитаны по потреблению на душу населения.

Предполагается, что производительность труда в промышленности выше, чем в сельском хозяйстве. Тогда как же объяснить снижение бедности в последние годы, несмотря на перераспределение рабочей силы в аграрный сектор? Одно из возможных объяснений заключается в том, что данные о занятых в аграрном секторе не полностью отражают реальное положение дел, и число работающих в сельском хозяйстве может быть завышено и не отражать реального числа зависящих от этого сектора. Подобное мнение имеет право на существование, и об этом будет говориться в Главе 6. И все же основной проблемой в сельском хозяйстве является неполная занятость по причине сезонного характера сельского труда. Как показывают данные обследования домохозяйств за 2004 год, средняя продолжительность отработанного времени в сельском хозяйстве составляет 23 часа в неделю, тогда как на производстве –

42 часа, а в торговле – 44 часа. Продолжительность рабочего времени трудоспособных членов бедных домохозяйств, как правило, меньше, чем в более обеспеченных домохозяйствах, и это непосредственно связано с доступом к земле, технике и другим средствам производства на селе.

Каким образом реформы в сельском хозяйстве способствовали росту доходов сельских домохозяйств? В Кыргызской Республике аграрные реформы осуществлялись по нескольким основным направлениям<sup>22</sup>: реструктуризация земель и хозяйств; либерализация цен, торговли и рынков, приватизация и реструктуризация предприятий; реформа кредитной системы на селе. Ключевыми элементами сегодняшней аграрной стратегии являются завершение земельной реформы (особенно на севере Кыргызстана), реструктуризация коммунальных услуг на селе и перераспределение государственных расходов в сторону поддержки частных товарных рынков. Постоянное повышение производительности сельского труда играет важнейшую роль в обеспечении устойчивого роста сельского хозяйства в будущем<sup>23</sup>.

Основными элементами реформ на селе были распределение земли и приватизация государственных хозяйств. В первой фазе переходного периода частным фермерам было предоставлено право на землю сроком на 49 лет; в 1995 году эти права были расширены до 99 лет. Эти реформы были эффективны в плане ликвидации государственных хозяйств и снижении контроля государства над сельскохозяйственной деятельностью. В ходе реформ было создано около 286 тысяч фермерских хозяйств, кооперативов и других видов объединений. Более 77 процентов земли было передано в частную собственность, и земля стала объектом рыночных операций (продажа, обмен или использование в качестве залога). Несмотря на первоначальные многочисленные препятствия, с которыми столкнулась система в целом и сами фермеры (применение старой практики управления, сложности в осуществлении эффективной дезинтеграции хозяйств, разрушение цепочки поставок средств производства и услуг, отсутствие доступа к кредитам, непригодность имеющейся техники, рассчитанной на обработку больших площадей), реформы оказали положительный эффект на возобновившийся в 1996 году рост. По оценке правительства Кыргызстана, «первая фаза земельной и аграрной реформы была успешно завершена. В результате земля была распределена собственникам, стала объектом рыночных отношений, были внедрены рыночные отношения в сельском хозяйстве»<sup>24</sup>. Хотя продажа земли была разрешена с 2001 года, имевшие место операции с землей в регионах были результатом экономических трудностей и миграции. Однако правительство Кыргызстана признает, что «дальнейшие реформы в аграрном секторе требуют новых подходов. Поэтому требуется разработать и осуществлять новую аграрную политику, которая будет логически продолжать основные идеи первой фазы земельной и аграрной реформы, а также определит приоритеты и направления развития агропромышленного комплекса, структурных, финансово-кредитных вопросов и нормативно-правовой базы для будущих реформ».

Либерализации рынка, маркетинга и налогов в сельскохозяйственном секторе проводились в рамках либерализации всей экономики. В начале основных реформ было упразднено регулирование цен, произошла значительная либерализация торгового режима, а в 1998 году Кыргызская Республика стала членом ВТО. В аграрном секторе до сих пор остаются некоторые перекосы. Они главным образом касаются субсидий на цены на поливную воду и облегченного налогообложения фермерских хозяйств, которые платят только единый налог на землю.

<sup>22</sup> Mudahar (1998).

<sup>23</sup> World Bank (2004).

<sup>24</sup> Концепция аграрной политики Кыргызской Республики до 2010 года. Одобрена постановлением Правительства Кыргызской Республики в июне 2004 года.

Государство инициировало реформы в системе кредитования села, направленные на переход от прямой и субсидируемой кредитной системы на селе к системе, работающей на коммерческой основе. Эти реформы включали в себя упразднение практики списания кредитов, ликвидацию специального банка, взыскание старых долгов и увеличение процентной ставки. С 1997 года возникло большое число небанковских финансовых учреждений. Эти учреждения предоставляют кредиты в сельском хозяйстве, и их кредитный портфель продолжает расти, особенно после принятия соответствующих законов в 1999 и 2002 году. Многие из этих институтов считаются в регионе примерами положительного опыта.<sup>25</sup> Среди них – финансовый фонд «Бай Тушум» и Кыргызская сельскохозяйственная финансовая корпорация, которые в основном финансируют сельскохозяйственную деятельность, хотя при наличии доступа к дополнительному капиталу их возможности кредитования могут быть расширены. Банковский сектор представлен весьма ограниченным числом банков. Как правило, банки не предоставляют кредиты сельскому хозяйству по причине понесенных в прошлом значительных потерь по сельскохозяйственным кредитам, а также из-за недостатков законов, не позволяющих использовать землю как залог. Утверждение, что кредиты не достигают сельских домохозяйств, подтверждает тот факт, что только 27 процентов сельских домохозяйств были в той или иной форме вовлечены в кредитование, причем из общего объема их заемных средств только 8 процентов было получено из официальных кредитных институтов (ИОДХ 2003). Таким образом, доступ к недорогим кредитам (для финансирования оборотного капитала и инвестиций) остается главной проблемой на селе.

Коммерциализация сельскохозяйственной деятельности и повышение урожайности стали основными определяющими факторами снижения сельской бедности. Какие же результаты реформ на селе способствовали устойчивому снижению сельской бедности в последние годы? Как утверждается в документе Всемирного банка «Политика в сельском хозяйстве: новейшая информация» (Agricultural Policy Update), «в последние годы определяющей характеристикой роста является меньшая ориентация на продовольственное самообеспечение и возникновение коммерчески ориентированных крестьянских хозяйств. К 2002 году малые фермерские хозяйства обрабатывали 71 процент орошаемых земель, производили почти половину продукции и большую часть сельскохозяйственных товаров на рынке. Они смогли повысить урожайность в растениеводстве (в меньшей степени в животноводстве), при относительно низких расходах на средства производства, добившись этого через более эффективное использование имеющихся ресурсов, чем предыдущие землевладельцы. Они также смогли воспользоваться ростом цен на продукты растениеводства и животноводства в регионе и расширить объем коммерческих продаж».

Еще один фактор, повлиявший на сокращение бедности – рост цен на продукты животноводства и растениеводства. Растущие цены, обусловленные в основном внешним спросом, стали главной причиной роста сельскохозяйственного производства. К 2003-2004 гг. цены на основные сельскохозяйственные товары (овощи и фрукты, мясо и молоко) выросли как минимум на 30 процентов по сравнению с 2000 годом. Сравнение цен, сделанное Всемирным банком, показало, что ценовая динамика в областях (регионах) была тесно связана с ценами соседних регионов Казахстана и Узбекистана. Существенным источником дохода для сельских домохозяйств стало животноводство. Простая регрессия зависимости бедности от ее детерминантов показывает положительный и заметный эффект на ситуацию с бедностью.

Таким образом, опыт Кыргызстана в обеспечении экономического роста и сокращения бедности указывает на важную роль, которую может сыграть рост сельского хозяйства. В Главе 2 указывалось, что для устойчивого сокращения бедности экономический

<sup>25</sup> World Bank (2004).

рост должен сопровождаться перемещением работников из секторов с низкой производительностью, таких как сельское хозяйство, в высокопроизводительные секторы, такие как промышленность и услуги. И все же, с учетом того, что на начальной стадии развития большая часть бедных была сконцентрирована в сельском хозяйстве, а рост других секторов был вялым, рост производства и улучшение производительности в сельском хозяйстве может играть важную роль в снижении бедности, особенно на селе<sup>26</sup>.

### 5.3. Неформальная экономическая деятельность в сфере производства в городах

Неформальная экономика<sup>27</sup> составляет значительную часть экономики Кыргызской Республики и играет, таким образом, серьезную роль в создании рабочих мест, в производстве и получении доходов. Согласно оценкам Национального статистического комитета, суммарная доля добавленной стоимости неформальной и скрытой экономической деятельности достигала в некоторые годы 50 процентов ВВП<sup>28</sup>. Большую часть этой добавленной стоимости составляет неформальная легальная деятельность, главным образом в аграрном секторе. В условиях значительной миграции из села в город, неформальная экономика также имеет тенденцию абсорбировать растущую рабочую силу в городах, служа, таким образом, механизмом выживания на фоне безработицы, низкой заработной платы и пенсий.

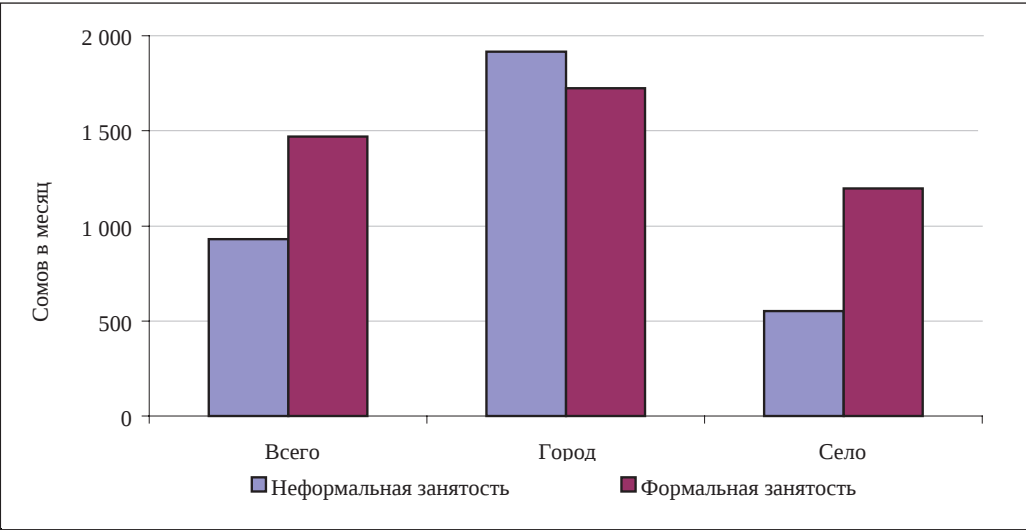
Номинальная оплата труда работников в неформальной экономике выше в городах, чем на селе. Очевидно, что неформальная экономика играет важную роль в экономическом росте и создании рабочих мест. Для сравнения заработной платы в формальной и неформальной экономике могут быть использованы данные обследований домохозяйств. Как показано на Рисунке 5.5, оплата труда в неформальной экономике в целом ниже, чем у работников формальной экономики, и это обусловлено в основном характеристиками занятости на селе. Удивляет факт более высоких зарплат домохозяйств, члены которых работают в неформальной экономике, по сравнению с формально занятыми домохозяйствами. Одним из объяснений может быть то, что большинство занятых в формальном секторе работают в бюджетных организациях, где оплата труда ниже, чем в частном секторе. Что касается сельского населения, то там заработная плата в формальном секторе в два раза выше, чем в неформальном, что свидетельствует о весьма ограниченных возможностях формальной занятости вне сельского хозяйства.

<sup>26</sup> Схожий пример – опыт Вьетнама по сокращению бедности в 1990-е годы. См. Islam (2006a) и Huong et.al. (2006).

<sup>27</sup> Определение и измерение неформальной экономики можно найти в Главе 4, раздел 4.5.

<sup>28</sup> Отчет Национального статистического комитета по теневой экономике на объединенном семинаре Евростата, ОЭСР и России по проблемам статистической оценки необследованной экономики. Сочи, октябрь 2000 г.

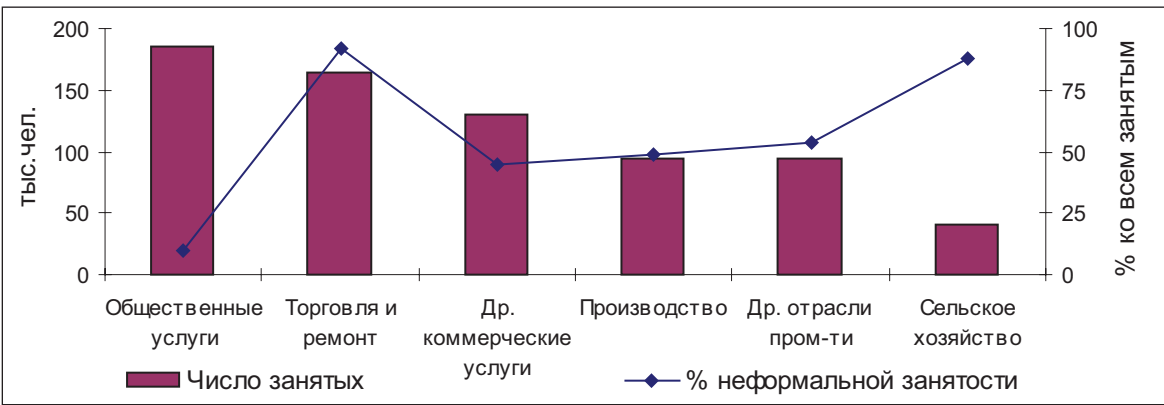
Рисунок 5. 5: Заработная плата в неформальном и формальном секторах, 2004



Источник: ИОДХ - 2004

Основываясь на данных Национального статистического комитета, можно сделать вывод, что неформальная деятельность в Кыргызской Республике сконцентрирована в основном в сельском хозяйстве и торговле. Что касается неформальной скрытой экономической деятельности в городах, то такие виды деятельности в основном сосредоточены в пищевой, текстильной и мебельной промышленности. Обследование рабочей силы 2004 года позволяет проанализировать структуру городского занятого населения по экономическим секторам. Около 716 тысяч человек из числа городского населения были отнесены к занятым, из них 50 процентов были вовлечены в неформальную деятельность. Как было упомянуто выше, сектор коммерческих услуг имеет самую высокую концентрацию неформальной занятости. Так, 91 процент занятых в секторе торговли классифицируются как неформально занятые. Что касается производства, то 49 процентов занятых в этой сфере также можно причислить к занятым в неформальной деятельности.

Рисунок 5. 6: Неформальная занятость в городах, 2004 г.



Источник: ИОДХ - 2004

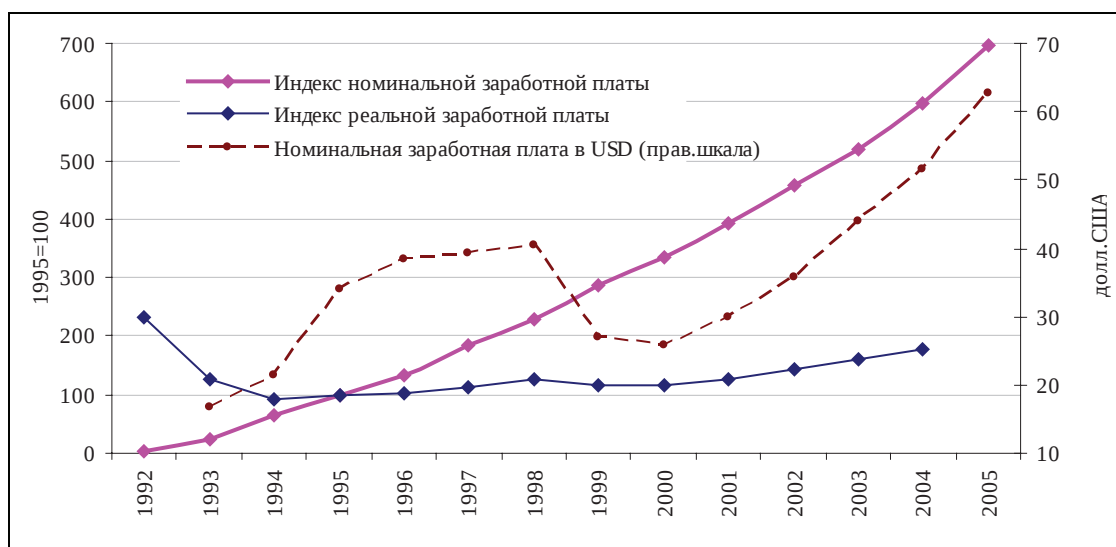
Текстильная промышленность остается одним из конкурентоспособных секторов экономики Кыргызстана. Эта отрасль была весьма развита в советское время, когда производство шерсти и хлопка было поставлено на масштабную основу. Сектор предоставлял работу примерно 300 тыс. человек. Разрушение производственной цепочки привело к закрытию крупных фабрик, и после ряда лет стагнации текстильное

производство стало одним из крупных экспортных секторов, обеспечивающих большое число рабочих мест. Согласно некоторым оценкам, объем производства текстильной промышленности может достигать 20 млрд. сомов (эквивалентно 500 млн. долл. США). Действуя в основном в неформальной экономике, сектор предоставляет работу около 150 тыс. работников<sup>29</sup> (как в производстве, так и в торговле), а доля текстильной промышленности в экспорте достигает 10 процентов от общего объема экспорта. В условиях успешного развития этого сектора в 2006 году правительство предприняло некоторые меры по формализации текстильной промышленности и облегчению нормативно-правовой базы и налоговой нагрузки.

#### 5.4. Производительность труда и реальная заработная плата: тенденции в различных секторах экономики

Важно отметить, что данные по заработной плате, использованные в этом анализе, основаны на официальных источниках, которые, однако, не дают полной картины о масштабах и эволюции доходов от труда. В условиях распространенности неформальной экономики информация о заработной плате может оказаться неточной, и, соответственно, заработная плата может составлять только часть всех наличных доходов. К примеру, как показывают данные обследования домохозяйств за 2004 год, в сельской местности оплата труда составляет только 48 процентов всех доходов.

**Рисунок 5. 7: Номинальная и реальная заработная плата, 1992–2004**



Источник: Национальный статистический комитет

Как показано на Рисунке 5.7, номинальная заработная плата росла значительными темпами. В 1995-1999 гг. ежегодный рост номинальной заработной платы составлял порядка 36 процентов (суммарный рост в три раза); с 2000 по 2004 год – в среднем на 17 процентов (в 2 раза в суммарном выражении). Наиболее высокое увеличение заработной платы произошло в торговле и промышленности. В пересчете на доллары США средняя заработная плата выросла с 17 долл. США в 1993 году до 40 долларов в 1998 году. Резкая девальвация сома в результате регионального валютного кризиса привела после 1998 года к падению заработной платы, которая составила в 2000 году в долларовом выражении 26 долл. США. В последние годы наблюдался устойчивый рост заработной платы, и в 2004 году средняя заработная плата повысилась до 63 долл. США. Обязательная, но установленная на весьма низком уровне минимальная заработная

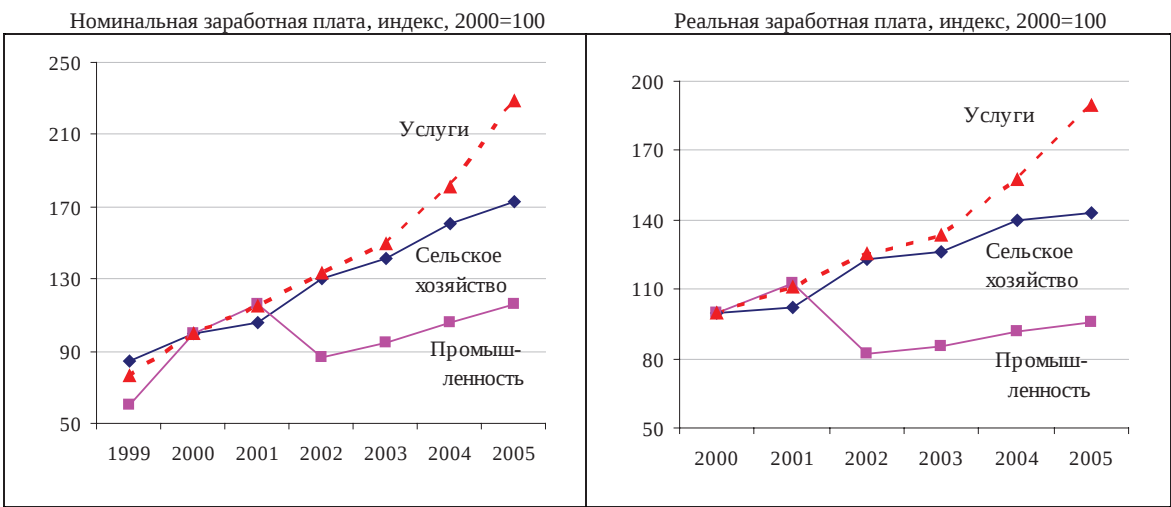
<sup>29</sup> Газета «Слово Кыргызстана», № 85, 2006 г. (<http://www.sk.kg/2005/n85/obch9.html>)

плата в 100 сомов в месяц не играла никакой роли в обеспечении стандартов жизни работников, так как в 2004 году эта сумма была равна лишь 13 процентам абсолютной черты бедности и лишь 21 проценту черты крайней бедности.

В отличие от номинальной заработной платы, реальная заработная плата росла менее динамично. С учетом гиперинфляции, которая имела место в 1992-1994 гг., неудивительно, что реальная заработная плата упала до минимального уровня в 1994 году. С этого года реальная заработная плата начала расти, и в 2004 году была на 76 процентов выше уровня 1995 года, о чем свидетельствует индекс реальной заработной платы. Необходимо отметить, что низкая инфляция позволила реальной заработной плате в последние годы расти более высокими темпами (в среднем на 11 процентов в 2001-2004 гг.), и это явилось одной из причин общего снижения бедности.

Временных рядов полных и сопоставимых данных по заработной плате в различных секторах не существует. Данные по заработной плате по секторам доступны начиная с 1999 года, и если проанализировать изменения как номинальной, так и реальной заработной платы с этого года, то очевидно, что самыми высокими темпами росла заработная плата в секторе услуг. За сектором услуг следует сектор сельского хозяйства. Реальная заработная плата в промышленности почти не изменялась. И все же следует отметить, что в денежном выражении размер заработной платы в промышленности остается высоким по сравнению с услугами и сельским хозяйством (в несколько раз выше по сравнению с сельскохозяйственным сектором). К примеру, в 2000 году размеры заработной платы в сельском хозяйстве и услугах были эквивалентны соответственно одной пятой (618 сомов) и половине (1571 сомов) средней заработной платы в промышленности. К 2005 году ситуация заметно изменилась: оплата труда в сельском хозяйстве стала лишь в три раза ниже заработной платы в промышленности, а в секторе услуг заработная плата была даже чуть выше, чем в промышленности.

Рисунок 5. 8: Номинальная и реальная заработная плата по секторам экономики, 1999–2005 гг.



Источник: НСК

Что же происходило с общей производительностью труда в последние годы? После резкого спада в начале переходного периода производительность труда с 1995 года начала повышаться. Но из Рисунка 5.8 четко видно, что уровень 1990 года еще не был достигнут. С положительным ростом ВВП и ростом занятости общая производительность труда с середины 1990-х годов повысилась, и вклад более высокой производительности труда в экономический рост был выше, чем вклад увеличения занятости. Например,

из 5,1 процента среднего роста в 1996-2003 гг. 3,6 процента произошли за счет более высокой производительности труда. Как можно было ожидать, производительность труда в сельском хозяйстве была ниже, чем в секторе услуг и промышленности. Тем не менее, производительность труда росла не только за счет перемещения людей в более производительные секторы, как, например, промышленность.

Сельское хозяйство, которое традиционно считается сектором с низкой производительностью труда, продемонстрировало в первые переходные годы (1991-1996 гг.) незначительное падение производительности труда, хотя в середине 1990-х годов повышение производительности было тоже не столь позитивным по сравнению с другими секторами. Производительность труда в промышленности была самой высокой, но этот сектор лишь едва достиг уровня 1990 года. Услуги стали единственным сектором с динамичным ростом занятости, но происходило это за счет более низкого роста производительности труда, чем та, на которую потенциально способен данный сектор.



Источник: Национальный статистический комитет

Как менялась реальная заработная плата по сравнению с производительностью труда? Очевидно, что начиная с 2000 года динамика реальной заработной платы была благоприятной по отношению к росту производительности труда. Но в этом плане наблюдается некоторая асимметрия между секторами. В то время как рост производительности труда в промышленности был наиболее высок, рост реальной заработной платы в этом секторе был минимальным.

5.5. Денежные переводы мигрантов на родину и сокращение бедности

В последние годы международная миграция стала заметным явлением в экономике Кыргызской Республики. Это явление берет свое начало с челночной торговли, получившей развитие в первые годы переходного периода, когда индивидуальные торговцы обнаружили, что можно извлечь выгоду из реэкспорта товаров в Российскую Федерацию, и эта деятельность стала постоянной работой для многих предпринимателей и способом выхода из бедности. Безусловно, этот процесс подпитывался более высокими темпами роста в соседних странах, таких как Казахстан и Россия. Точных сведений о количестве трудовых мигрантов за границей нет<sup>30</sup>, но, по имеющимся оценкам, их численность составляет около 300 тыс. человек, или 14 процентов общей численности рабочей силы (фактически это равно числу занятых в промышленности).

<sup>30</sup> Данная оценка включает только тех мигрантов, которые не меняют гражданства и которые переезжают в другие страны по чисто экономическим причинам.

Исследование АБР по денежным переводам мигрантов, которое находится в процессе подготовки, возможно, позволит раскрыть детали явления и предоставит более точную оценку трудовой миграции.

Эмпирические расчеты показывают, что денежные переводы мигрантов могут способствовать сокращению бедности в развивающихся странах. Основываясь на анализе данных из 74 стран с низким и средним уровнем доходов, исследователи Адамс и Пейдж (Adams and Page (2003)) пришли к выводу, что «10-процентный рост доли международных переводов в доле ВВП приводит к снижению на 1,9 процента доли бедных, живущих на 1 долл. США в день на человека». Они пришли к выводу, что «денежные переводы из-за границы, определяемые как доля в ВВП, имеют сильное и статистически значимое влияние на снижение бедности. В среднем 10-процентный рост доли в ВВП переводов из-за границы приводит к снижению доли бедных на 1,6 процента». В Кыргызской Республике трудовая миграция оказывала в последние годы через денежные переводы из-за границы заметное влияние на различные сферы экономической жизни.

Как было замечено в труде Адамса и Пейджа, существующие данные по переводам мигрантов не охватывают все возможные денежные потоки, в частности, из-за наличия значительной доли нелегальных трудовых мигрантов, которые пересылают деньги домой по неофициальным каналам. Применительно к Кыргызской Республике, относительная географическая близость таких принимающих мигрантов стран, как Казахстан и Россия, предопределяет широкое использование неофициальных каналов пересылки заработанных средств. Однако, как следует из отчетов Национального банка Кыргызской Республики, использование банковской системы и безналичных систем перевода денег становится все более распространенным. Согласно оценкам Центрального банка Кыргызстана, объем денежных переводов работников на родину динамично растет. В 2005 году он составил в чистом виде 280 млн. долл. США (13 процентов ВВП), что в 10 раз выше, чем в 2002 году, когда денежные переводы мигрантов составили, по оценкам, около 28 млн. долл. США. Фактический рост переводов мигрантов, возможно, был не столь резким, и было бы правильным объяснить увеличение цифр в тот период улучшением процедуры сбора статистических данных. По данным обследования мигрантов, проведенного Институтом экономической политики (г. Бишкек), объем переводов мигрантов на родину в 2003 году составил 520 млн. долл. США, что эквивалентно 27 процентам ВВП.

**Таблица 5. 5: Кыргызская Республика: денежные переводы работников на родину, 2001–2005 гг. (млн. долл. США)**

|                            | 2001 | 2002 | 2003 | 2004  | 2005  | 2006предв. |
|----------------------------|------|------|------|-------|-------|------------|
| Переводы работающих, нетто | 1,5  | 28,2 | 65,1 | 163,7 | 280,5 |            |
| Притоки                    | 4,5  | 30,3 | 70,3 | 179,1 | 313,3 | 492,4      |
| Оттоки                     | 3,0  | 2,1  | 5,2  | 15,4  | 32,8  |            |
| Переводы работающих в:     |      |      |      |       |       |            |
| % к ВВП                    | 0    | 2    | 4    | 8     | 13    | 17         |
| % к экспорту               | 1    | 5    | 9    | 19    | 33    | 42         |
| % к междунар. резервам     | 2    | 10   | 18   | 32    | 51    | 60         |

Источник: Национальный банк Кыргызской Республики, квартальный отчет по платежному балансу; включает оценки из официальных источников.

Как показывает Рисунок 5.10, домохозяйства, для которых денежные переводы составляют источник доходов, имели более хорошие показатели по статусу бедности, хотя трудно определить, насколько именно денежные переводы способствовали снижению бедности. Домохозяйства, получавшие переводы из-за границы, в 2004 году более быстрыми темпами выходили из бедности, чем те, кто не получал подобные трансферты. Согласно существующим исследованиям, рост потребления является основным каналом, через который переводы мигрантов влияют на бедность. Данные по частным денежным переводам, выраженные в процентах к потреблению (Таблица 6.3 в Главе 6), также показывают роль переводов в снижении бедности. Частные денежные переводы составляют более высокую долю в потреблении групп домохозяйств с низким уровнем потребления по сравнению с группами домохозяйств с высоким потреблением. Эта разница еще более очевидна для городских домохозяйств.

**Рисунок 5.10: Частные денежные переводы и статус бедности домохозяйств**



Источник: ИОДХ 2003 г. и 2004 г.

Переводы работников на родину используются в основном на цели потребления. Каким же образом используются полученные переводы мигрантов? Обследование мигрантов, проведенное Институтом экономической политики в 2005 году, показало, что эти переводы направляются главным образом на рост потребления. Около 56 процентов переводов мигрантов было использовано домохозяйствами-получателями на повседневное потребление (продовольствие и одежда), а около 13 процентов – на покупку более дорогих товаров, таких как автомобили и бытовая техника. Это объясняется тем, что многие мигранты являются основными кормильцами домохозяйств, что опять же указывает на характер переводов как средства борьбы с бедностью. При этом только 10 процентов переводов были израсходованы на инвестиционные цели (открытие бизнеса, покупка либо постройка недвижимости) и развитие человеческого капитала (обучение, медицинские услуги).

Большинство возвратившихся мигрантов намерены вновь ехать за границу. Второе обследование и анализ положения возвратившихся трудовых мигрантов был проведен в рамках регионального исследования Всемирного банка. Обследование проводилось

в июне-июле 2005 года в разных регионах страны<sup>31</sup>. Согласно выводам отчета, более 70 процентов мигрантов намеревались покинуть страну на некоторое время и вернуться в Кыргызстан, что вполне объяснимо, поскольку причиной отъезда на работу за границей были серьезные финансовые проблемы. Более 45 процентов опрошенных мигрантов намерены вновь выехать за границу, что указывает на циклический характер миграции из Кыргызстана. Весьма вероятно, что мигранты вновь покидают родину, поскольку еще не достигли своих целей (покупка жилья, накопление сбережений для образования детей и т.д.).

Сезонные рабочие-мигранты зарабатывают меньше тех, кто имеет постоянную работу. Уже упомянутое исследование Всемирного банка выявило, что те, кто имеет постоянную работу, присылают домой больше средств, нежели те, кто занят на сезонной работе. Так, постоянно занятые мигранты присылают домой 2000 долл. США в год, тогда как занятые на сезонных работах – около 1270 долл. США. С учетом того, что мигранты – выходцы из городов имеют лучшее образование, разница в размерах переводов между мигрантами – выходцами из деревни и городскими жителями является существенной. Имеющиеся исследования не содержат четкого анализа связи образовательного уровня и размеров доходов с учетом переводов работников. Однако обследование Всемирного банка показало, что образовательный уровень трудовых мигрантов из Кыргызстана является высоким: 24 процента имеют университетское образование, еще 9 процентов ранее посещали вузы. Женщины-мигранты имеют в среднем более высокое образование – 30 процентов имеют диплом вуза (среди мужчин-мигрантов – только 20 процентов). Мигранты с техническим специальным образованием составляют более 31,5 процента выборки; 33 процента мигрантов окончили среднюю школу.

Экономическая миграция в Кыргызской Республике в настоящее время имеет, наверное, больше позитивных, чем негативных сторон. Работа за границей снижает давление на внутренний рынок труда, характеризующийся высоким уровнем безработицы и неполной занятости. Денежные переводы работников на родину позволяют увеличить потребление домохозяйств, а на макроуровне имеют потенциал содействия росту экономики и снижению бедности. Однако для того, чтобы трансформировать потенциал развития в реальность, необходимо будет внедрить стимулы для производительного использования денежных переводов. Необходимо создавать стимулы и для самих мигрантов (или диаспоры), чтобы они осуществляли производительное инвестирование в экономику. Возможные отрицательные последствия трудовой миграции носят главным образом долгосрочный характер. Вышеупомянутые исследования показывают, что большинство трудовых мигрантов составляет молодежь, что может в среднесрочном плане привести к дефициту рабочей силы и дисбалансу в демографической структуре населения. Усилия Российской Федерации по упрощению процедуры получения гражданства жителями бывшего Советского Союза привлекают молодую рабочую силу на постоянное проживание в принимающей стране. Таким образом, если Кыргызстан как направляющая мигрантов страна поставит перед собой задачу развития технологий и построения экономики, основанной на знаниях, он может столкнуться с проблемой «утечки мозгов».

<sup>31</sup> Источник – первый проект отчета Всемирного банка по результатам обследования. Численность выборки обследования составила 1424 человек, отобранных по методу «снежного кома» из девяти основных групп, представлявших 7 регионов Кыргызской Республики, столицу Бишкек и город Ош, второй по размеру город республики. Опросы были пропорционально распределены в соответствии с долей городского и сельского населения в каждой основной группе с тем, чтобы обеспечить репрезентативность обследования по всей стране. Структура вопросника обследования дает возможность понять различные аспекты экономического состояния мигрантов до миграции, во время работы за границей и после возвращения на родину.

## Глава 6. Занятость и сокращение бедности: анализ данных на уровне домохозяйств

### 6.1. Роль занятости и индикаторов рынка труда в сокращении бедности

Данные по занятости и видам работ дают весьма важную информацию для понимания ситуации с бедностью, поскольку оплата трудовой деятельности является основным источником дохода для бедных и небедных домохозяйств. Анализ рынка труда и данные по бедности, представленные в этой главе, основаны на интегрированном обследовании домохозяйств (ИОДХ), проведенном в Кыргызской Республике, а также на обследованиях рабочей силы (ОРС) и модулях бедности. ИОДХ проводится Национальным статистическим комитетом Кыргызской Республики с 2003 года, и доступность данных о показателях рынка труда и бедности дает возможность проанализировать взаимосвязь между этими двумя важными переменными. Модуль обследования рабочей силы в ИОДХ служит важным источником информации об общей численности рабочей силы (занятое и безработное население), а также обо всех экономически неактивных группах населения. Что касается занятого населения, то исследование охватывает все входящие в него группы, то есть не только рабочих и служащих (которые получают фиксированную заработную плату), самозанятых (на семейных предприятиях), но и работодателей, работников на предприятиях самозанятости, членов производственных кооперативов, а также других лиц, вносящих вклад в семейный бюджет. Обычно собираются данные о занятости за последние две недели. В самом обследовании не делается никаких различий между людьми, работающими полный или неполный рабочий день, хотя при необходимости это различие можно рассчитать по числу отработанных часов в неделю.

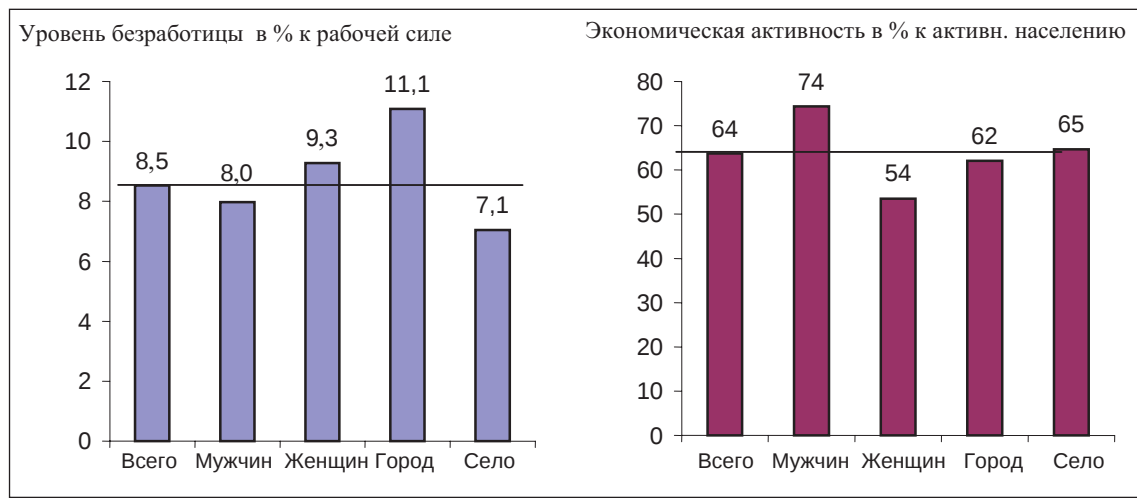
Статистические данные о трудовых ресурсах, собранные НСК, основываются на концепции и определении, рекомендованном МОТ в 1982 году. Взрослое население, включая людей в возрасте 16 лет и выше, разделено на три взаимоисключающие группы: (1) занятые; (2) безработные; и (3) экономически неактивное население, то есть люди, которые не относятся к рабочей силе. Занятое население включает в себя всех, кто в исследуемый период был занят оплачиваемым трудом (включая семейный бизнес). Категория безработных охватывает людей, которые в исследуемый период не имели работы, но готовы начать работать и находились в активном поиске работы в течение четырех предшествующих опросу недель. Лица, которые не заняты и не являются безработными, считаются неактивными и исключаются из состава рабочей силы.

Данные о рынке труда основываются на обследовании рабочей силы 2004 года, в соответствии с которым численность населения в возрасте 16 лет и выше (так называемое экономически активное население) составила 3,42 млн. человек, из которых рабочая сила, включая занятых и безработных, составила 2,18 млн. человек. Число безработных составило 185,7 тысяч, и, в соответствии с оценками МОТ, уровень безработицы составил 8,5 процента. Экономическая активность, то есть доля занятого и незанятого населения в общей численности активного населения, составила 64 процента.

Как показано на Рисунке 6.1, уровень безработицы выше среди городского населения и среди женщин. Коэффициент экономической активности этих категорий позволяет нам сделать вывод, что большинство из них прекратили искать работу. В соответствии с формальным определением, уровень безработицы на селе более низкий по сравнению со средним уровнем экономической активности по стране. Это, безусловно, является истинным показателем, однако в ходе дальнейшего анализа можно убедиться, что

в сельской местности люди страдают от неполной занятости и низкооплачиваемой работы. Низкий уровень безработицы и высокая экономическая активность мужского населения по сравнению с женским не вызывает удивления, поскольку обусловлена многими экономическими и культурными факторами. Однако этот же показатель указывает на существование гендерного неравенства на рынке труда, что может стать предметом дальнейшего анализа.

**Рисунок 6. 1: Уровень безработицы и коэффициент экономической активности, 2004 г.**



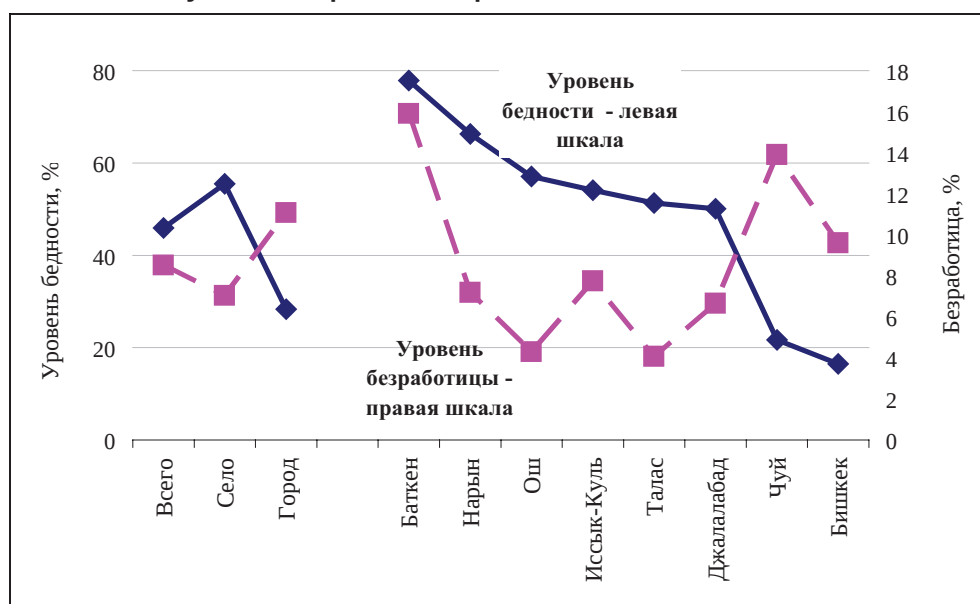
Источник: НСК, ИОДХ – 2004, расчеты автора.

*Каким образом данные о рабочей силе могут объяснить сокращение бедности*

Хотя довольно трудно установить четкую эмпирическую связь между занятостью и бедностью, данные обследования домохозяйств предоставляют в этой связи интересную картину. Уровень экономической активности рабочей силы из числа членов бедных домохозяйств сопоставим с этим же показателем для небедных, но уровень безработицы среди бедного населения выше. Например, по данным ИОДХ за 2004 год, уровень безработицы среди населения, относящегося к бедному квинтилю, составил 11 процентов, тогда как эта цифра для самого богатого квинтиля составила 6,5 процента. Это указывает на важную роль развития занятости (даже в количественном выражении) в сокращении бедности. В целом, бедные домохозяйства так же активны, как и небедные, но некоторые факторы, такие как занятость в секторах с низкой производительностью, низкий уровень образования и распространенность неполной занятости, делают риск бедности для этих домохозяйств более высоким.

Уровень безработицы не обязательно может быть связан с уровнем бедности в сельской и городской местности; то же относится и к регионам. Уровень бедности в Кыргызской Республике значительно различается в городе и на селе, а также по областям, которые являются крупнейшими административными образованиями. Ситуация с бедностью наиболее неблагополучная в Баткенской и Нарынской областях, тогда как в Бишкеке и Чуйской области она значительно лучше. Можно было бы ожидать положительной зависимости между уровнями безработицы и бедности, но в Кыргызской Республике такой зависимости не наблюдается. И действительно, Рисунок 6.2 показывает более высокий уровень бедности и низкий уровень безработицы в сельских регионах по сравнению с городами. И все же низкий уровень безработицы на селе не свидетельствует о полном использовании там рабочей силы, ведь в сельских районах распространена сезонная занятость и отмечается высокий уровень неполной занятости.

Рисунок 6. 2: Уровень безработицы и бедности, 2004 г.



Источник: Национальный статистический комитет, ИОДХ 2004 г., расчеты автора.

Анализ уровня безработицы и бедности по областям показывает положительную корреляцию между этими двумя показателями только в Баткенской области, а также в некоторой степени в Нарынской области. Обратная картина наблюдается в Чуйской области и в столице, г. Бишкек, которые представляют собой наиболее экономически и промышленно развитые территориальные единицы. Отчасти это можно объяснить влиянием нескольких факторов, таких как большая урбанизация (и соответственно, отсутствие производительных внутрихозяйственных видов деятельности, которые присущи сельским регионам), закрытие крупных предприятий, унаследованных от прежней советской системы, высокий уровень внутренней миграции и избыток рабочей силы в этих регионах.

Сопоставление данных по статусу бедности среди занятых в соответствующих секторах показывает предсказуемые результаты. Так, наблюдается высокий уровень бедности среди занятых в сельском хозяйстве. Существует резкий контраст в уровне бедности между домохозяйствами в сельской и городской местности, независимо от сектора; при этом в городах причисляются к бедным 25 процентов работников, на селе – 50 процентов работников. Сфера коммерческих услуг обеспечивает 25 процентов всей занятости, и около 23 процентов этих работников относятся к бедным, хотя этот сектор является одним из наиболее эффективных в плане предоставления высоких доходов. В промышленности, несмотря на то, что количество занятых в этом секторе в городских и сельских районах примерно одинаково, уровень бедности значительно различается. Означает ли это, что промышленные предприятия, расположенные в сельской местности, менее продуктивны? Одним из объяснений может быть то, что большое количество имеющейся рабочей силы позволяет сельским промышленным предприятиям, в отличие от городских, устанавливать значительно более низкую заработную плату.

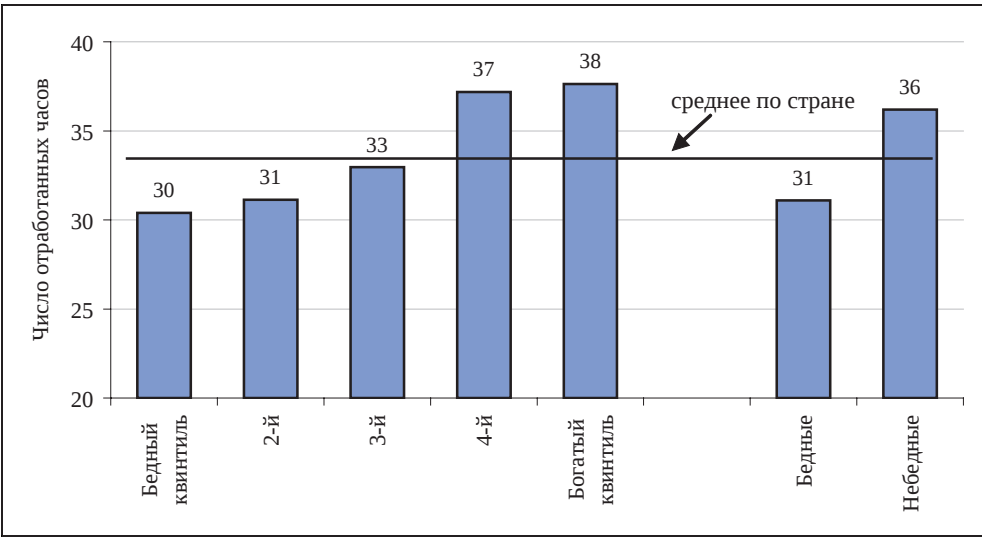
Таблица 6. 1: Уровень бедности и распределение занятых по секторам, 2004 г.

| Сектор              | Уровень бедности, % |       |      | Распределение занятых,<br>% к общему числу |       |      |
|---------------------|---------------------|-------|------|--------------------------------------------|-------|------|
|                     | Всего               | Город | Село | Всего                                      | Город | Село |
| Всего               | 42                  | 25    | 50   | 100                                        | 35    | 65   |
| Сельское хозяйство  | 54                  | 26    | 56   | 40                                         | 2     | 38   |
| Промышленность      | 34                  | 27    | 43   | 17                                         | 9     | 8    |
| Рыночные услуги     | 33                  | 25    | 43   | 24                                         | 14    | 10   |
| Общественные услуги | 34                  | 24    | 44   | 19                                         | 9     | 10   |

Источник: НСК, ИОДХ 2004, оценки автора.

Меньшее количество рабочих часов ассоциируется с более высоким уровнем бедности. Результаты обследования домохозяйств показывают, что количество часов, отработанных за неделю, составляет 34,3 часа для всех занятых работников<sup>32</sup>. Среди квинтильных групп домохозяйств по потреблению четко видно, что число отработанных часов, хоть и не резко, но увеличивается. Рисунок 6.3 показывает, что в 2004 году работники из самого бедного квинтиля работали 30 часов в неделю, тогда как работники из самой богатой квинтильной группы трудились в среднем 38 часов. Если объединить первые два квинтиля в группу «бедных», а остальные три в группу «небедных», то число отработанных часов в первой группе будет равно 31, а во второй группе - 36 часов. Это означает, что занятое бедное население фактически не работает один день в неделю, а так как они представляют одну треть занятых, то можно сделать вывод: трудовые ресурсы используются неэффективно.

Рисунок 6. 3: Среднее число отработанных часов, 2004 г.



Источник: Национальный статистический комитет, ИОДХ 2004 г., оценки автора.

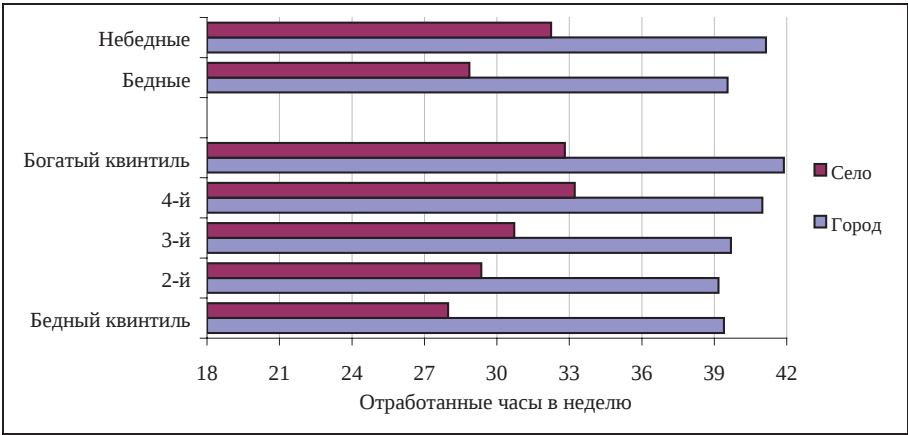
Принимая во внимание, что по закону максимальное количество рабочих часов в неделю составляет 40 часов, становится ясно, что меньшая продолжительность рабочего времени объясняется меньшим количеством рабочих часов в сельской местности.

На селе неполная занятость является серьезной проблемой, что обусловлено рядом факторов, включая низкую производительность труда из-за работы в малых хозяйствах. По данным ИОДХ 2004 года, сельское хозяйство, которое является основным сектором в этих регионах, в 2004 году обеспечивало рабочими местами

<sup>32</sup> С учетом основной и дополнительной работы.

39 процентов всего занятого населения. В плане эффективности использования рабочей силы это может, однако, привести к неблагоприятным результатам. Среднее число отработанных часов в неделю в сельском хозяйстве составляет 23 часа, что означает, что эти домохозяйства (по крайней мере, в данном секторе) работают лишь половину установленного законом времени – 40 часов. Очевидно, что этот средний показатель скрывает неравномерное распределение рабочей нагрузки в течение года, что можно объяснить сезонным характером работ на селе. Если посмотреть, насколько домохозяйства ищут дополнительную работу, можно убедиться, что речь идет лишь о незначительной группе занятого населения. В целом сельские жители из-за отсутствия альтернативных возможностей находят дополнительную работу в том же секторе. Итак, уровень бедности в сельских районах тесно связан с неполной занятостью.

Рисунок 6. 4: Число отработанных часов в городе и на селе, 2004 г.



Источник: Национальный статистический комитет, ИОДХ 2004 г.; квинтили потребления.

Доходы от трудовой деятельности являются основным источником доходов в денежном выражении<sup>33</sup>(см. Таблицу 6.2). Самые высокие доходы получают работодатели, которые составляют всего 1 процент общей численности занятого населения. Две большие категории работников – работающие по найму у частных лиц, и работники предприятий формальной экономики – имеют сходные показатели в плане заработной платы, отработываемых часов и уровня бедности. Другая большая категория работников, названная «занятые в домохозяйствах», в основном проживает в сельской местности, и включает членов домохозяйств, которые не ищут альтернативные источники доходов. Поскольку эта категория имеет относительно низкий уровень доходов и количество отработываемых ими часов составляет всего 19 часов в неделю, можно предположить, что потенциал этой группы не используется полностью.

Таблица 6. 2: Виды занятости, заработная плата и уровень бедности, 2004 г. (%)

| Категория занятых        | Распределение занятых, % | Всего доходов, сомов в месяц | Оплата труда, сомов в месяц | Уровень бедности, % | Отработанные часы в неделю |
|--------------------------|--------------------------|------------------------------|-----------------------------|---------------------|----------------------------|
| Работодатели             | 1                        | 3 768                        | 2 755                       | 28                  | 41                         |
| Нанятые физ.лицами       | 15                       | 2 047                        | 1 800                       | 35                  | 43                         |
| Самозанятые              | 28                       | 1 963                        | 1 074                       | 50                  | 33                         |
| Предприятия/организации  | 33                       | 1 773                        | 1 492                       | 31                  | 40                         |
| Члены кооперативов       | 1                        | 1 107                        | 660                         | 37                  | 37                         |
| Занятые в фермах         | 0                        | 882                          | 672                         | 37                  | 40                         |
| Домашняя деятельность    | 7                        | 326                          | 4                           | 30                  | 24                         |
| Занятые в домохозяйствах | 15                       | 210                          | 115                         | 63                  | 19                         |

Источник: НСК, ИОДХ 2004 г., расчеты автора.

<sup>33</sup> Сюда включен заработок, полученный на основной и дополнительной работе, а также доход от самозанятости.

Как указано в Таблице 6.2, люди, которые указали себя как самозанятых, составляют 28 процентов общей численности занятого населения, являются второй по величине группой занятых и живут в основном в сельской местности (около 75 процентов). Уровень доходов самозанятых является самым низким, а показатели бедности – самые высокие по сравнению с другими крупными категориями занятого населения (за исключением категории занятых в домохозяйствах)<sup>34</sup>.

Почти половина самозанятых принадлежат к категории «бедных», что можно объяснить нестабильностью такого типа занятости и тем, что большинство самозанятых трудятся в аграрном секторе. Что касается эффективности использования труда данной категории работников, то среднее число отработываемых ими часов составляет всего 33 часа в неделю, что относительно мало и превышает только количество часов категории «занятых в домохозяйствах». Итак, если не рассматривать «занятых в домохозяйствах», то уровень бедности наиболее высок среди самозанятых, за которыми следуют члены кооперативов и занятые в фермерских хозяйствах.

6.2. Получение денежных переводов и работа в неформальной экономике

Денежные переводы играют значительную роль в стимулировании экономического роста. По разным оценкам, число граждан Кыргызстана, работающих за рубежом, составляет от 14 до 23 процентов общей численности рабочей силы. Тот факт, что такое большое количество граждан смогли найти работу за пределами страны, значительно снизил напряжение на местном рынке труда и уменьшил проблему безработицы. Более того, эмпирические данные показывают, что денежные переводы играют значительную роль в продвижении экономического роста и сокращении бедности через повышение качества потребления домохозяйств, которые получают денежные переводы<sup>35</sup>.

Таблица 6. 3: Частные денежные переводы как доля доходов и потребления домохозяйств, 2004 г.

|                          | Частные трансферты как % от доходов |      |       | Частные трансферты как % от потребления |      |       |
|--------------------------|-------------------------------------|------|-------|-----------------------------------------|------|-------|
|                          | Город                               | Село | Всего | Город                                   | Село | Всего |
| По квинтилям потребления |                                     |      |       |                                         |      |       |
| Бедный квинтиль          | 7,6                                 | 6,9  | 7,1   | 8,7                                     | 4,1  | 5,0   |
| 2-й                      | 9,7                                 | 7,1  | 7,8   | 8,1                                     | 3,9  | 4,6   |
| 3-й                      | 8,9                                 | 6,6  | 7,3   | 7,0                                     | 3,6  | 4,4   |
| 4-й                      | 6,4                                 | 6,1  | 6,3   | 4,5                                     | 3,3  | 3,9   |
| Богатый квинтиль         | 7,2                                 | 7,0  | 7,1   | 4,8                                     | 2,3  | 3,4   |
| В среднем                | 7,5                                 | 6,8  | 7,1   | 5,4                                     | 3,3  | 4,1   |
| По статусу бедности      |                                     |      |       |                                         |      |       |
| Не бедные                | 6,8                                 | 6,4  | 6,6   | 4,7                                     | 2,8  | 3,6   |
| Бедные                   | 9,7                                 | 7,1  | 7,9   | 8,8                                     | 4,0  | 5,0   |

Источник: Национальный статистический комитет, ИОДХ 2004 г.; квинтили потребления, оценки автора.

Денежные переводы от частных лиц представляют собой третий по значимости источник дохода после заработной платы и пенсий. К сожалению, ИОДХ 2004 года не дает информацию по денежным переводам трудящихся мигрантов, предоставляя только сумму частных переводов, полученных домохозяйствами от родственников и

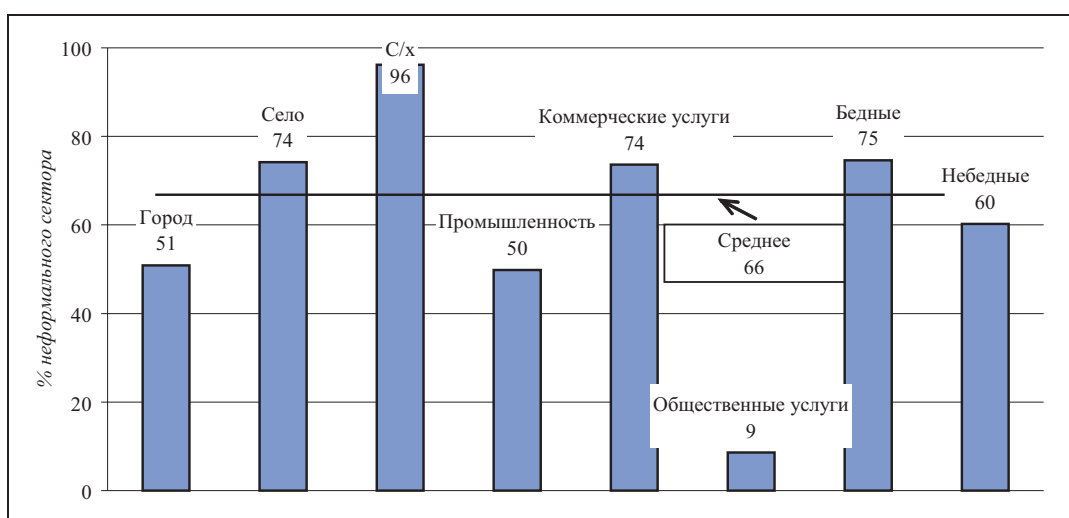
<sup>34</sup> Интересно сравнить среднюю заработную плату в различных видах занятости с чертой бедности. Если вспомнить из Главы 3 (Вставка 3.1), что черта бедности (за 2003 год) была рассчитана на уровне около 24 сомов в день, то средняя заработная плата в кооперативах и крестьянских хозяйствах не выглядит достаточной, чтобы вывести их за черту бедности.

<sup>35</sup> По данным платежного баланса Национального банка Кыргызской Республики, денежные переводы составили 8,1 процента ВВП в 2004 году и 13 процентов в 2005 году. Для сравнения: прямые инвестиции в те же годы составили 7,9 и 1,8 процента соответственно.

друзей. Данный показатель, озаглавленный «переводы от частных лиц», включает все переводы, полученные домохозяйствами от родственников, живущих в стране и за ее пределами. В настоящем анализе была сделана попытка использовать этот показатель для оценки объема переводов из-за границы; при этом возникла трудность с выявлением объема денежных переводов, полученных именно от трудящихся мигрантов. Результаты обследования свидетельствуют, что денежные переводы являются важным источником доходов домохозяйств и составляют 7 процентов общей суммы денежных доходов (пенсии составляют 12 процентов). Денежные переводы покрывают около 4 процентов потребления домохозяйств (Таблица 6.3) и, несомненно, играют более важную роль для городских домохозяйств, чем для сельских жителей (не только как доля, но и в абсолютном значении). Оценивая роль денежных переводов по потребительским квинтилям и по уровню бедности (Таблица 6.3), можно убедиться, что чем богаче домохозяйство, тем менее важную роль играют денежные переводы в его потреблении.

По данным Национального статистического комитета, около 66 процентов активной рабочей силы занято в неформальной экономике<sup>36</sup>. Более того, данные предполагают, что большинство людей, занятых в неформальной экономике, проживают в сельской местности, где около 75 процентов населения трудятся на неформальном рынке труда (ср. с 50 процентами в городах). Анализ распределения занятого населения по секторам экономики показывает, что почти все занятые в аграрном секторе классифицированы как неформальные работники, в то время как в промышленности их доля составляет 50 процентов. Неформальная занятость также широко распространена в сфере коммерческих услуг, так как большинство таких услуг (транспорт, торговля и общественное питание) предоставляются предприятиями малого бизнеса и частными предпринимателями. Сектор административного управления, здравоохранения и образования принадлежат государству, поэтому предполагается, что доля неформальной занятости в этих секторах относительно мала.

**Рисунок 6. 5: Распространенность неформальной занятости, 2004 г.**



Источник: ИОДХ 2004 г.

<sup>36</sup> Определение неформальной экономики, по рекомендациям МОТ, означает все виды деятельности, связанной с производством товаров и услуг, и направленной главным образом для того, чтобы обеспечить занятость и доходы работников. Как правило, при этом не заключается никакого предусмотренного законом трудового соглашения, и трудовые отношения построены на случайных, родственных, личных или социальных связях. Обычно большая часть произведенного продукта используется для собственного потребления, хотя частично может реализовываться и на рынке. Таким образом, неформальная занятость включает в себя предпринимателей без юридического статуса, работников, занятых у частных лиц, самозанятых, тех, кто трудится в домохозяйстве и производственных структурах для собственного использования.

Анализ распределения работающих членов бедных и небедных домохозяйств в формальной и неформальной экономической деятельности четко указывает, что большинство бедных заняты в неформальной экономике (75 процентов), в то время как доля неформальной занятости для небедных домохозяйств ниже, хотя и достаточно велика – 60 процентов (Таблица 6.5). Работа в неформальной экономике тесно связана с уровнем образования. Например, там трудятся лишь 30 процентов людей с высшим образованием, тогда как 81 процент работников со средним образованием – самая многочисленная категория рабочей силы – вовлечены в неформальную экономику.

6.3. Роль образования и профессиональных навыков в сокращении бедности

Общепризнано, что наличие образования повышает возможности нахождения работы на рынке труда и получения высокой заработной платы. Следовательно, доступ к образованию является ключевым фактором в сокращении бедности. Общий образовательный уровень населения в Кыргызской Республике относительно высок, поскольку с советских времен в образование направлялись значительные инвестиции. Международный опыт свидетельствует: люди с более высоким образовательным уровнем менее подвержены риску бедности и имеют больше возможностей занятости, хотя в Кыргызстане это различие не так явно проявляется, как в других странах (Таблица 6.4).

Работники со средним и неоконченным средним образованием более подвержены риску бедности. Результаты обследования домохозяйств, которое было проведено в 2004 году, свидетельствуют, что 48 процентов занятого населения в Кыргызстане имеет «только» среднее образование, и эта группа наиболее уязвима перед лицом бедности, а 50 процентов из них принадлежат к категории «бедное население». Частично это может быть объяснено тем, что 75 процентов этого населения проживает в сельской местности, где возможность получения высокооплачиваемой работы ограничена. На деле уровень бедности работников в городе и на селе существенно различается, и это относится не только к лицам со средним образованием, но и ко всем другим категориям. Так, около 57 процентов лиц со средним образованием, работающих в сельской местности, принадлежат к категории бедных, тогда как уровень бедности для этой категории в городах составляет всего 32 процента.

Таблица 6. 4: Уровень образования, безработицы и уровень бедности, 2004 г.

| Образование | Рабочая сила, % | Безработица, % | Уровень эконом. активности, % | Уровень бедности, % |
|-------------|-----------------|----------------|-------------------------------|---------------------|
| Университет | 18,6            | 6,3            | 74,0                          | 22,8                |
| Техническое | 24,5            | 7,8            | 77,1                          | 36,5                |
| Среднее     | 48,4            | 9,4            | 70,8                          | 50,4                |
| Базовое     | 8,0             | 10,3           | 26,2                          | 47,6                |

Источник: Национальный статистический комитет, ИОДХ 2004 г.

Интересная тенденция наблюдается в отношении категорий работников со средним и средним специальным образованием<sup>37</sup>. Судя по всему, лица, обладающие определенными профессиональными навыками, пользуются большим спросом на рынке труда и что в этой категории уровень безработицы и бедности являются относительно более низким. Лица со средним образованием в целом находятся в худшей

<sup>37</sup> Профессионально-технические учебные заведения имеют более низкий статус, чем вузы, и предоставляют образовательные услуги лицам со средним и начальным образованием. Эти учебные заведения были унаследованы главным образом от советской системы и сегодня специализируются на обучении работников для разных секторов экономики (сельское хозяйство, строительство, услуги).

ситуации, чем люди, имеющие среднее специальное образование, и это заставляет задать вопрос о способности общего среднего образования обучать школьников навыкам, востребованным на рынке труда, и тем самым обеспечивать их доступ на рынок труда. Тот же вопрос возникает по отношению к системе высшего образования, которая сегодня пытается адаптироваться к растущему спросу на специалистов на рынке труда. И все же эта категория работников, которая составляет 19 процентов от всей рабочей силы,<sup>38</sup> находится в более выгодном положении в плане занятости и бедности. Уровень безработицы среди людей с высшим образованием составляет 6,3 процента, а уровень бедности лишь 23 процента (Таблица 6.4).

В городах только 15 процентов имеющих университетское образование считаются бедными, тогда как в сельской местности этот показатель составляет 33 процента. Большинство людей с высшим образованием находят работу в государственных учреждениях, таких как школы и больницы, с низким уровнем заработной платы.

---

<sup>38</sup> Эта категория включает лиц с неполным высшим образованием.



## Глава 7. К стратегии роста, обеспечивающей рост занятости и сокращение бедности

Основываясь на аналитическом подходе, принятом для данного исследования, и на эмпирическом анализе связи между экономическим ростом, занятостью и сокращением бедности, представленном в начальных главах настоящего доклада, можно предположить, что стратегия интенсивного роста занятости как механизма выхода из бедности должна включать три взаимосвязанных элемента: (i) высокий уровень экономического роста, (ii) динамику роста, которая в достаточной степени ориентирована на расширение занятости и способна абсорбировать приток рабочей силы и обеспечить переход работников из секторов с низкой производительностью в секторы с высокой производительностью, (iii) большую способность бедных интегрироваться в процесс экономического роста и получать выгоду от роста. При формировании основ политики страны следует учитывать все три вышеназванных элемента.

### 7.1. Экономический рост

Экономический рост в Кыргызстане возобновился в 1996 году, и с тех пор страна сумела достичь экономического роста в среднем на 4,7 процента в год. Макроэкономическая среда является достаточно стабильной, что теоретически благоприятно для экономического роста. Так, инфляция снизилась в 2000 году до уровня ниже 10 процентов и с тех пор продолжает снижаться. Бюджетный дефицит (в процентах ВВП) находился в приемлемых пределах, особенно после 2000 года. Однако, несмотря на достижение макроэкономической стабильности, экономика не могла достичь стабильности в своем росте. Так, в 2002 и 2005 году экономика пережила стагнацию и отрицательный рост соответственно. Опыт тех двух лет создает впечатление, что рост экономики до сих пор зависит от нескольких видов экономической деятельности, а именно: от золотодобычи и электроэнергетики. Когда они снижаются, то рост в других секторах не может полноценно компенсировать отрицательный эффект от их снижения. Таким образом, очевидно, что обеспечению необходимых темпов роста требует уделять внимание не только его общему уровню, но и его устойчивости в долгосрочном плане.

Одной из переменных (кроме макроэкономической стабильности), крайне важных для экономического роста, являются инвестиции. Цифры, представленные в третьей главе, показывают, что уровень инвестиций (в процентах ВВП) не только остался низким, но и еще более сократился. Лица, ответственные за формирование политики в Кыргызстане, осознают необходимость переломить эту тенденцию. Например, в проекте Стратегии развития страны ставится цель довести уровень инвестиций (в процентах ВВП) до 36,5 процента к 2010 году. Однако осуществимость этой цели и механизмы ее достижения требуют тщательной проверки. Судя по всему, основная стратегия ориентирована почти полностью на частные инвестиции. Фактически государственные инвестиции планируется снизить до 1,8 процента (с 4,6 процента в 2005 году), в то время частные инвестиции планируется поднять с 17,8 процента до 34,6 процента. Пока не ясно, как будет создаваться инфраструктура, необходимая для привлечения частных инвестиций, если государственные инвестиции сократятся до такого уровня. Этот момент становится особенно важным благодаря двум факторам. Во-первых, в любой развивающейся экономике государственные инвестиции играют жизненно важную роль в развитии необходимой инфраструктуры, а также других секторов, обеспечивающих

развитие всей экономики. Во-вторых, в случае с Кыргызстаном государственные инвестиции еще более выходят на первый план в условиях, когда инвестиционная политика полагается в основном на малый и средний бизнес, от которого невозможно ожидать инвестиций в инфраструктуру и в другие сектора с позитивным влиянием на всю экономику<sup>39</sup>.

Также важно отметить, что сокращение инвестиций произошло в период, когда страна достигла улучшений в макроэкономической среде (в плане низкой инфляции и бюджетного дефицита). Таким образом, можно сделать вывод, что, помимо макроэкономической стабильности, существуют и другие факторы, важные для определения уровня инвестиций и экономического роста в Кыргызстане. Эти факторы необходимо тщательно исследовать. Как показано ниже (см. Раздел 7.2), с текущим уровнем эластичности роста по занятости достижение более высоких темпов роста занятости и сокращения бедности в Кыргызстане будет зависеть от высоких темпов роста ВВП, которые, в свою очередь, потребуют высокого уровня инвестиций. Понимание причин низкого уровня инвестиций и осуществление политики по их привлечению играет важнейшую роль в деле укрепления взаимосвязи между экономическим ростом, занятостью и сокращением бедности в стране.

Ряд последних исследований инвестиционного климата был сфокусирован на так называемом «бизнес-климате» и барьерах на пути предпринимательства, среди которых были выделены: (i) система налогообложения, (ii) система регулирования, в том числе процедуры выдачи лицензий и разрешений, и (iii) неэффективное управление, которое было названо основным фактором, препятствующим развитию бизнеса. При этом необходимо отметить, что, по данным отчета Всемирного банка «Ведение бизнеса» (Doing Business) за 2007 год, Кыргызстан занял 90-е место среди 175 стран, охваченных исследованием. Действительно, среди других стран с переходной экономикой эта страна заняла достаточно высокое место по всем параметрам в бизнесе, обогнав такие богатые ресурсами страны, как Азербайджан, Казахстан и Узбекистан. Такой относительно высокий рейтинг Кыргызстана объясняется главным образом проведенной в стране первой волной реформ, связанных с либерализацией цен, отменой контроля над капиталом и широкомасштабной приватизацией. Рейтинг Кыргызстана выше, чем в среднем по странам Европы и Центральной Азии, и даже приближается к среднему показателю по странам с высоким уровнем доходов. Например, в Кыргызстане открытие нового бизнеса занимает 21 день, что всего на 1,5 дня больше, чем в среднем по странам с высоким доходом, и на 16 дней меньше, чем в среднем по странам Европы и Центральной Азии. Минимальный требуемый стартовый капитал для начала бизнеса в Кыргызской Республике намного меньше, чем в соседних странах, в среднем по Европе и Центральной Азии, а также в среднем по странам ОЭСР.

Таким образом, Кыргызстан серьезно продвинулся в улучшении инвестиционного климата, но все же есть сферы (а именно: система налогообложения, правовая и нормативная среда и управление), где еще предстоит многое сделать. В стране растет понимание этих вопросов, которые обсуждаются и в других исследованиях<sup>40</sup>, поэтому нет необходимости подробно освещать их в данном докладе.

<sup>39</sup> В опубликованном ПРООН исследовании (Khan, 2003) ясно указано на этот момент и на необходимость повернуть вспять тенденцию снижения общего уровня инвестиций, особенно государственных инвестиций. В исследовании также представлен детальный анализ того, как обеспечить финансирование государственных и частных инвестиций.

<sup>40</sup> См., например, World Bank (2007) Doing Business report.

## 7.2. Динамика экономического роста и степень его ориентированности на занятость<sup>41</sup>

Динамика роста и интенсивность роста по занятости – важные факторы в достижении высокого уровня сокращения бедности с точки зрения стратегии роста на благо бедных слоев населения. Именно поэтому необходимо изучать пути и способы достижения динамики роста, в большей степени ориентированного на расширение и к повышению производительности и оплаты труда. Динамика роста по секторам экономики в Кыргызстане показывает, что рост в сельском хозяйстве и в секторе услуг был умеренным и стабильным, в отличие от роста в промышленности. Действительно, после распада Советского Союза Кыргызстан прошел через период деиндустриализации (что, в свою очередь, было следствием разрыва прежних цепочек поставок). Кроме того, рост в последнее время происходил главным образом в нескольких крупных отраслях (а именно: в горнорудной промышленности и электроэнергетике), имеющих относительно капиталоемкую природу, а также в весьма ограниченном числе отраслей производства. Казалось бы, страна должна иметь потенциал для развития трудоемких отраслей, однако таких отраслей в Кыргызстане немного. В основном речь идет о текстильной (и швейной) промышленности, производстве пищевых продуктов и мебели. В отсутствие достаточных данных с разбивкой по отраслям промышленности, весьма трудно сказать что-либо с уверенностью о препятствиях на пути развития трудоемких отраслей промышленности. Очевидно, что данная проблема требует дальнейшего анализа с точки зрения поощрения всеобъемлющего роста, создающего рабочие места.

Расчет эластичности занятости по отношению к росту показывает, что общая интенсивность роста по занятости в экономике Кыргызстана недостаточна с точки зрения поглощения ежегодного прироста рабочей силы. С выявленной эластичностью занятости, которая равняется 0,4, рост ВВП должен составлять по меньшей мере 6 процентов ежегодно, чтобы достичь роста занятости в 2,4 процента, что было бы достаточно для соответствия нынешним темпам роста рабочей силы. Если ставится задача вовлечь в производительную занятость резерв рабочей силы, состоящий из безработных и частично занятых, то для выполнения этой задачи уровень роста занятости должен быть выше. Для этого экономика должна иметь больший рост ВВП или большую интенсивность роста по занятости или же обе характеристики сразу. Для достижения достаточных темпов роста занятости было бы правильно предположить рост ВВП в 7 процентов ежегодно<sup>42</sup>. Как было упомянуто в Главе 3, большая интенсивность по занятости не обязательно будет иметь неблагоприятный эффект на производительность труда, если рост интенсивности по занятости сопровождается большим ростом трудоемких секторов, а общая эластичность занятости экономики остается ниже единицы. При сегодняшней эластичности занятости, равной 0,4, экономика Кыргызстана находится еще очень далеко от получения такой возможности.

<sup>41</sup> Стратегия развития страны также ставит одной из целей обеспечение экономического роста, снижающего бедность через занятость и рост доходов (пункт 69, стр.12). Однако этот документ не разъясняет, каким образом в предлагаемой стратегии будут интегрированы экономический рост, занятость и сокращение бедности. В документе просто упоминается «целевое исполнение Политики национальной занятости» как одна из мер в разделе, посвященном компоненту рынка труда. Важно полностью интегрировать политику занятости в стратегию развития.

<sup>42</sup> Для сравнения можно привести предложение из Национальной политики занятости, которая была принята Правительством Кыргызстана в 2006 году: «За исключением сельского хозяйства и торговли, для сокращения масштабов бедности, как это прописано в Национальной Стратегии Сокращения Бедности, темпы роста ВВП должны быть не менее 7-7,5 процента» (раздел 5.1). Однако Национальная политика занятости ставит целью 2-процентный рост занятости ежегодно. Неясно, почему была определена эта цифра, ведь, как было упомянуто в настоящем докладе, текущий рост рабочей силы составляет 2,4 процента, и для того чтобы обеспечить работой существующих безработных и частично занятых, рост занятости должен быть выше 2,4 процента.

Таким образом, с точки зрения обеспечения более ориентированного на занятость роста важно определить секторы и виды экономической деятельности (особенно в производстве), которые по своей природе более интенсивны по занятости, а также найти пути и методы создания (или улучшения) стимулов для их роста. Следует разрабатывать политические меры по двум основным направлениям: (i) экономическая политика, и (ii) политика рынка труда.

Экономическая политика важна с точки зрения обеспечения роста в (i) секторах, которые по своей природе трудоемки, то есть трудоемкое производство, строительство, сфера услуг, а также (ii) секторы, где сконцентрировано бедное население – сельское хозяйство, нефермерские виды деятельности на селе и городская неформальная экономика. С этой целью можно было бы предпринять ряд мер. Во-первых, необходимо проверить, нет ли барьеров в политическом плане для развития каких-либо из этих секторов. Речь идет о ценах на факторы производства и конечную продукцию, о налогообложении, регламентировании деятельности и иных возможных барьерах. Такие препятствия должны быть сведены к минимуму для того, чтобы создать политическую среду, благоприятную для роста этих секторов. Во-вторых, – и этот тезис связан с первым – необходимо отслеживать относительные цены на ключевые факторы производства, а именно: на труд и капитал. Иногда в попытке создать стимулы для инвестиций применяются меры, направленные в большей степени на использование капитала, чем на использование труда. Любые такие меры должны быть внимательно рассмотрены с точки зрения их влияния на использование данных факторов. В частности, следует проанализировать возможное влияние экономической политики (на макроэкономическом и секторальном уровне) на занятость и внести необходимые изменения. Иными словами, важно координировать экономическую политику, с одной стороны, с политикой занятости и сокращения бедности, с другой.

Помимо общей экономической политики, представляется важным рассмотреть политическую среду, в которой действуют секторы экономики, играющие ключевую роль в расширении занятости. В этом отношении необходимо особо отметить предприятия малого и среднего бизнеса (МСБ). Нужно упомянуть, что роль предприятий МСБ в производстве продукции и обеспечении занятости после завершения переходного периода значительно возросла. Сегодня более половины занятого населения в Кыргызстане работает на малых и средних предприятиях. В рамках государственной политики стимулирования частного сектора были введены некоторые меры для продвижения роста предприятий МСБ. Эти меры включают в себя улучшение правовой базы, регулирующей бизнес, упрощение системы налогообложения, а также снижение налогов на прибыль и взносов в Социальный фонд. Необходимо и далее улучшать среду, в которой действуют предприятия МСБ, особенно в плане административного контроля и доступа к финансам. Кроме того, следует проанализировать, является ли «политическая среда» единственным препятствием для таких предприятий или есть и другие проблемы, к примеру, со стороны спроса.

Что касается политики на рынке труда, часто высказывается озабоченность в связи с возможным влиянием институтов, которые регулируют рынок, на масштабы расширения занятости. Более конкретно, негибкость рынка труда называют препятствием для расширения занятости. В Кыргызстане в 2004 году был разработан Трудовой кодекс. Его цель – придать большую гибкость рынку труда в плане найма и увольнения работников, и различным выплатам и льготам работников (к примеру, снижение выходного пособия с двухмесячной заработной платы до одного месяца, сокращение срока отпуска по уходу за ребенком и т.д.). Также повысилась гибкость заработной платы. Были произведены изменения в трудовых контрактах. Применительно к этим реформам на рынке труда возникает несколько вопросов. Во-первых, какое влияние

оказала дерегуляция рынка труда на занятость? Повлияли ли на защиту работников изменения, введенные в трудовые контракты? Какой опыт получен в процессе применения нового Трудового кодекса? Каким образом сочетать гибкость рынка труда, необходимую для стимулирования инвестиций и создания рабочих мест (внедренная также и на практике), с необходимой защитой работников? Целью настоящего доклада не является анализ этих проблем, но их необходимо будет исследовать в будущем.

### 7.3. Интеграция бедных в процесс роста

Для того чтобы сократить бедность, необходимо, помимо стабильного и высокого роста, ориентированного на расширение занятости, обеспечить для бедного населения возможность интегрироваться в процесс роста и иметь доступ к рабочим местам, созданным в результате этого роста. В этом плане следует отметить ряд важных факторов, которые включают уровень образования и профессиональные навыки малообеспеченных групп населения, их способность получить доступ к необходимым производственным фондам, включая финансы (последнее особенно важно для самозанятых), а также эффективность рынка труда как посредника между теми, кто ищет работу и свободными рабочими местами.

#### *Развитие профессиональных навыков*

Нехватка профессиональных навыков – основное препятствие в трудоустройстве. Во многих странах с переходной экономикой изменения в структуре экономики, возникновение частных предприятий и интегрирование их в мировой рынок потребовало определенной специализации. Речь идет о профессиональной квалификации, компьютерных и языковых навыках. При этом ряд профессий и навыков, востребованных при предыдущей системе, перестали пользоваться спросом. Преодоление пробелов в образовании, навыках и других профессиональных качествах работников может помочь безработным и частично занятым соответствовать требованиям рынка труда. В этой связи особенно важно выявить секторы экономики, которые имеют более высокий потенциал для роста в среднесрочном и долгосрочном плане, а также определить, какого рода профессиональные навыки могут потребоваться в этих секторах.

Сектор услуг играет все большую роль в обеспечении экономического роста и создании рабочих мест, именно поэтому необходимо уделять больше внимания образованию и получению других навыков, востребованных в этом секторе. Большую роль здесь имеет высшее образование и другие специальные профессиональные навыки.

#### *Микрофинансирование*

Микрофинансирование может сыграть важную роль в продвижении самозанятости, а также, как показывает опыт Кыргызстана, является весьма эффективным в деле улучшения положения бедных слоев населения. В стране действует большое число институтов микрофинансирования: шесть компаний, триста девять кредитных союзов и девяносто восемь малых компаний и агентств (по состоянию на 2005 год). К концу 2005 года объем микрокредитов составлял 3,24 млн. сомов (3,2 процента ВВП), а количество заемщиков достигло 147 тысяч человек (28 человек на каждую тысячу населения). Большинство кредитов были направлены на экономическую деятельность с быстрым оборотом – торговлю и общественное питание (71 процент от всех кредитов), а также сельское хозяйство (18 процентов). Только 3 процента кредитов были взяты на деятельность в сфере промышленности.

В основном это были малые кредиты (в среднем 22 тыс. сомов, или около 540 долл. США); 78 процентов заемщиков были женщины. Из этого можно сделать вывод: микрофинансирование играет важную роль в улучшении положения бедных слоев населения и создании рабочих мест в форме самозанятости и на малых предприятиях. Большой спрос на микрофинансирование, существование широкой сети заимодателей во всех регионах и относительно стабильное развитие этого сектора создает микрофинансированию хороший потенциал для создания рабочих мест, а значит, для вклада в сокращение бедности. Однако на сегодняшний день нет серьезных исследований, посвященных тому, каким образом микрофинансирование в Кыргызстане улучшает экономическое положение домохозяйств – заемщиков<sup>43</sup> посредством создания рабочих мест и расширения бизнеса. В этой области необходимы серьезные исследования.

Рисунок 7.1: Развитие микрофинансирования, 2001–2005 гг.



Источник: НСК, публикация «Социальные тенденции в Кыргызской Республике», 2007 г.

Активная политика на рынке труда

Активная политика на рынке труда может быть определена как целенаправленные, выборочные, прямые или косвенные вмешательства государства, направленные на обеспечение занятости или расширение возможностей трудоустройства отдельных групп населения на рынке труда. Ниже перечислены меры, которые могут быть элементами активной политики на рынке труда: (i) профессиональное обучение и переобучение как безработных так и занятых, (ii) государственные службы занятости, (iii) субсидированная занятость (то есть дотации к заработной плате и прямые меры по созданию рабочих мест). Эти меры могут быть направлены на всех работников либо носить целевой характер, т.е. могут быть направлены на конкретные группы работников на рынке труда (например, на молодежь).

Активная политика на рынке труда может служить полезным инструментом расширения структурных изменений в экономике, способствующим размещению или перераспределению рабочей силы между различными секторами в экономике. Она

<sup>43</sup> Ряд заслуживающих доверия исследований по влиянию микрофинансирования на уровне клиентов показывает, что доступ к микрофинансированию в течение долгого времени ведет к значительным улучшениям положения клиентов-домохозяйств (CGAP, Focus Note: Aid Effectiveness in Microfinance, April 2006).

может, с одной стороны, способствовать временному удовлетворению потребностей работников в занятости и получении дохода, а с другой стороны, может на более постоянной основе способствовать структурным изменениям в экономике и удовлетворять нужды как работников, так и работодателей.

Судя по всему, в Кыргызстане уже внедрены ключевые элементы активной политики на рынке труда, такие как функционирующая служба занятости, институциональная структура профессионального обучения и программы по созданию рабочих мест. В этом плане политика занятости будет заключаться в использовании этих элементов в качестве комплексного пакета мер активной политики на рынке труда для отдельных групп, таких как молодежь, занятые работники, столкнувшиеся с перспективой увольнения или перехода в другой сектор экономики, и т.д. Обоснованность использования этих инструментов политики должна быть тщательно изучена – как в плане административных аспектов их реализации, так и с точки зрения бюджетных расходов.

### *Гендерные аспекты политики на рынке труда*

Для женщин характерен более высокий уровень безработицы, более низкий уровень экономической активности, а также большее представительство в низкооплачиваемых видах работ. Именно поэтому во всех вышеупомянутых областях политики – будь это образовательный аспект, доступ к финансам или активная политика на рынке труда – необходим учет гендерного фактора. Улучшение доступа к образованию и профессиональному обучению является основой для обеспечения перехода работников на высокооплачиваемые профессии. При этом также необходимо прилагать усилия для выявления и устранения любых форм дискриминации, с которыми могут сталкиваться женщины на рынке труда.



## Библиография

ADB (2006): "Central Asia: Increasing Gains from Trade through Regional Cooperation in Trade Policy, Transport, and Customs Transit", 2006.

КОНЦЕПЦИЯ аграрной политики Кыргызской Республики до 2010 года (утверждена постановлением Правительства КР от 22 июня 2004 года N 465).

Huong, Pham Lan, Bui Quang Tuan, and Dinh Hien Minh (2006): "Vietnam: Employment-Poverty Linkages and Policies for Pro-poor Growth", in Islam (2006b).

MOT (2003), Труд как средство борьбы с нищетой, доклад Генерального директора Международного бюро труда, Международная конференция труда, 2003 г.. MOT, Женева .

Islam, Rizwanul (2006a): "The Nexus of Economic Growth, Employment and Poverty Reduction: An Empirical Analysis", in Islam (2006b).

Islam, Rizwanul (ed.)(2006b): Fighting Poverty: The Development-Employment Link. Lynn Rienner, Boulder, and London.

Khan A.R. (2003): Macroeconomic Policies, Growth and Poverty Reduction in the Kyrgyz Republic", UNDP, New York.

Обследование бюджетных домашних хозяйств (ОБДХ), разные годы.

Кыргызское интегрированное обследование домохозяйств (ИОДХ), разные годы.  
Кыргызское обследование по измерению уровня жизни (ОИУЖ), разные годы.

Национальный статистический комитет КР (2002-2004): Обследование рабочей силы, выпуски за 2002 и 2004 годы.

Mudahar, M. (1998): Kyrgyz Republic: Strategy for Rural Growth and Poverty Alleviation, World Bank: Washington D.C.

Национальный банк Кыргызской Республики: Платежный баланс Кыргызской Республики, квартальные выпуски за 2001-2005 годы, Бишкек.

Национальный статистический комитет Кыргызской Республики: Социально-экономическое развитие Кыргызской Республики, ежемесячные выпуски за 1993-2005 годы, Бишкек.

Osmani, S.R.(2006): "Exploring the Employment Nexus: The Analytics of Pro-poor Growth", in Islam (2006b).

Richard H. Adams, Jr. and John Page (2003): "International Migration, Remittances and Poverty in Developing Countries", World Bank Policy Research Working Paper, Washington D.C.

Torm, Nina (2003): "The Nexus of Economic Growth, Employment and Poverty during Economic Transition: An Analysis of Armenia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Moldova, Tajikistan and Uzbekistan". Issues in Employment and Poverty Discussion Paper 13, ILO, Geneva.

- UN (2001): "Kyrgyzstan: Assessment of the General Situation". Annual publication, Bishkek.
- UNICEF (2002): "Poverty and Welfare Trends in Kyrgyzstan Over the 1990s", Country Paper, UNICEF Innocenti Research Centre.
- World Bank (2007): "Kyrgyz Republic Poverty Assessment. Volume 1: Growth, Employment and Poverty". Report No. 40864-KG.
- World Bank (2006): "Kyrgyz Republic: Country Overview, Doing Business in 2006: Creating Jobs", Washington D.C. (<http://www.doingbusiness.org>).
- World Bank (2006): "Preliminary Banking and Finance Sector Note for the Joint Country Support Strategy 2007-2010".
- World Bank (2006): "Background Paper on Agricultural and Rural Development for Kyrgyz Republic". Joint Country Support Strategy, 2006.
- World Bank (2005): "Labour Migration from the Kyrgyz Republic", Unpublished draft prepared by Saltanat Sulaimanova, August 2005.
- World Bank (2004): "Kyrgyz Republic: Agricultural Policy Update", Bishkek.
- World Bank (2003): "Kyrgyz Republic: Enhancing Pro-Poor Growth", Washington D.C.
- World Bank (1999): "Kyrgyz Republic: Update on Poverty in the Kyrgyz Republic", Report No. 19425-KG.