

МЕЖДУНАРОДНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ТРУДА

Молодежная занятость в странах Восточной Европы: кризис внутри кризиса

**Справочный доклад к Неофициальной встрече министров
труда и социального обеспечения в ходе 100-й сессии
Международной конференции труда**

Женева, 15 июня 2011 года



МЕЖДУНАРОДНОЕ БЮРО ТРУДА, ЖЕНЕВА

Содержание

Введение	1
1. Молодежный рынок труда в период кризиса.....	3
1.1 Сокращение численности молодой рабочей силы.....	3
1.2 ...при сокращении количества и снижении качества рабочих мест для молодежи	5
Занятость в разрезе отраслей и статуса занятости	6
Виды трудовых договоров	7
Неформальная занятость.....	8
1.3 Молодежная безработица - задача, требующая смелых решений	9
1.4 Неактивность и разочарование среди молодежи.....	11
2. Меры содействия достойной занятости молодежи в период подъема	12
2.1 Разработка основ политики содействия занятости молодежи	12
2.2 Расширение возможностей занятости и трудового опыта молодежи.....	14
2.3 Поддержка частного сектора, создающего достойные рабочие места для молодежи	16
2.4 Повышение эффективности мер регулирования рынка труда в целях расширения перспектив молодежной занятости.....	18
2.5 Укрепление государственных служб занятости в целях реализации политики молодежной занятости	22
3. Путь к достойному труду молодежи в период после кризиса.....	24
4. Вопросы, предлагаемые для обсуждения	26

Молодежная занятость в странах Восточной Европы: кризис внутри кризиса

Введение

Создание достойных рабочих мест для молодых женщин и мужчин, ежегодно вступающих на рынок труда – важный элемент развития в направлении процветания экономики, большей справедливости в обществе и укрепления демократии. При этом становление молодежи на рынке труда не только крайне важно для «успеха» в работе, но также как элемент, влияющий на всю жизнь людей, их семей и стран. Молодые годы жизни – это тот самый период, когда люди начинают реализовывать свои устремления, становятся экономически независимыми и находят свое место в обществе. Сложности при вступлении в мир труда чреваты серьезными последствиями для молодых людей, в том числе повышенным риском бедности и потери ценных навыков, талантов, энергии.

Динамика молодежной занятости характеризуется особо тесной зависимостью от экономического цикла. Молодежь, как правило, первой теряет работу в период сжатия экономики и последней получает ее при возобновлении роста. Этим, в частности, и объясняется серьезное влияние мирового экономического кризиса на молодежь.

Сегодня мир стоит перед огромной проблемой молодежной занятости. Согласно оценкам, из 211 млн безработных в 2009 г. почти 40% – или около 81 млн человек – составляли люди возрастом от 15 до 24 лет.¹ Только в одном 2009 г. безработица среди молодежи выросла на 6,7 млн. человек (для сравнения: в течение предыдущего десятилетия она в среднем возрастала на 191.000 человек в год). В 2008 - 2009 гг. уровень безработицы среди молодежи развитых стран и Европейского Союза (ЕС) вырос на 4,6 процентных пункта, а в странах Центральной и Юго-Восточной Европы (кроме ЕС) и странах Содружества независимых государств (СНГ) – на 3,5 процентных пункта. К середине 2010 г. в странах ЕС насчитывалось 5,2 млн. безработных молодого возраста, что говорит о росте их численность на 1,2 млн. в период кризиса. Особенно резкий рост безработицы среди молодежи наблюдался в странах Балтии, Испании, Словакии и Ирландии. Сходный рост отмечался в странах Центральной и Юго-Восточной Европы (кроме ЕС) и СНГ, где в конце 2010 г. уровень безработицы среди молодежи достигала 21%. При этом безработица сама по себе не является единственным показателем проблем, стоящих перед молодыми людьми на рынке труда этих стран. Многие из них занимают нестабильные рабочие места, тогда как другие заняты в неформальном секторе.

¹ Если не указано иное, представленные данные о глобальных тенденциях заимствованы из публикации МОТ «Глобальные тенденции молодежной занятости», Женева, август 2010 года.

Мировой экономический кризис усугубил кризис занятости молодежи, который и без того был серьезной проблемой во многих странах Восточной Европы и Кавказа.² В этих странах вопрос интеграции молодых людей в рынок труда является как никогда более насущным, так как здесь безработица среди молодежи, уровень которой в некоторых из этих стран превышает 35%, является одной из самых высоких в мире. Это угрожающее положение осложняется ростом численности молодых мужчин и женщин в неформальном секторе. Согласно оценкам, в этом секторе занято свыше одной трети молодых работников, которые не имеют никакого социального страхования. Все это сочетается с высокой численностью молодых людей, не имеющих постоянной работы, а также тех, кто потерял надежду на трудоустройство и не имеет работы или возможности учиться (НУНР).

Эти тенденции оказывают значительное влияние на молодежь, так как большая часть новых когорт экономически активного населения пополняет ряды безработных. Такая беспрецедентная ситуация заставляет задуматься о риске появления «потерянного поколения»: другими словами, когорты не востребовавших и потерявших надежду молодых людей, вынужденных вести маргинальное существование на рынке труда. Как показывают последние события в арабских странах и в странах Северной Африки, большая численность людей, вынужденных жить без работы, без надежды и в условиях слабых возможностей для занятости, является угрозой для социально-экономической стабильности.

Содействие молодежной занятости было определено как доминирующая тема на период председательства Венгрии в Европейском Союзе. В этой связи в течение этого срока был реализован целый ряд мер, направленных на обсуждение и реализацию инициативы «Молодежь в действии» – одной из основных в рамках стратегии «Европа 2020» – и программы ЕС «Новые навыки для новых рабочих мест».³ Проблема занятости молодежи обсуждалась также на конференции «Решение проблемы занятости молодежи путем переориентации работы государственных служб занятости», под председательством Венгрии и состоявшейся в Будапеште 28-29 апреля текущего года. На конференции обсуждалась роль государственных служб занятости (ГСЗ) в реализации политики содействия молодежной занятости.

В качестве председателя ЕС Венгрия избрала проблему молодежной занятости в странах-кандидатах в члены ЕС и шести странах Программы восточного партнерства ЕС центральной темой для обсуждения на Неофициальной встрече Министров труда и социального развития, которая состоится 15 июня 2011 г. в ходе 100-й сессии Международной конференции труда.

Главная цель настоящего доклада – дать справочный материал для обсуждения, запланированного на Неофициальной встрече в целях обмена международным опытом и разработки приоритетных направлений деятельности правительств и организаций трудящихся и работодателей в странах-кандидатах в члены ЕС и странах-участниках Программы партнерства. В первой части доклада приводится обзор основных показателей рынка труда молодежи в восьми странах, а во второй части, влияние сложившейся ситуации на политику содействия занятости молодежи. В заключительной части указывается на некоторые из направлений работы и диалога по проблеме молодежной занятости в будущем и возможные темы для обсуждения.

² Настоящий доклад охватывает следующие восемь стран Восточной Европы и Кавказа: Армению (ARM), Азербайджан (AZE), Беларусь (BLR), Хорватию (HRV), Грузию (GEO), Бывшую Югославскую Республику Македонию (FYRoM), Республику Молдова (MDA) и Украину (UKR).

³ С Программой председательства Венгрии можно ознакомиться по адресу <http://www.eu2011.hu/presidency>

1. Молодежный рынок труда в период кризиса

Ситуация на рынках труда стран Восточной Европы и Центральной Азии была непростой с самого начала перехода к рыночной экономике почти 20 лет назад.⁴ Несмотря на значительный рост экономики стран региона, особенно в 2005-07 г.г., за истекшее десятилетие занятость в рассматриваемых странах в среднем выросла всего лишь на половину процентного пункта. В 2009 г. средний уровень занятости населения в восьми рассматриваемых странах составлял 49,6%, что на 15 процентных пунктов меньше, чем в 27 странах ЕС за тот же год (64,6%). Ситуация усугубилась в результате сжатия экономики вследствие глобального экономического кризиса.

Мировой экономический кризис имел отрицательные последствия для занятости молодежи в большинстве этих стран. В 2007-09 г.г. рост занятости молодежи отмечался лишь в Армении и Беларуси. В Азербайджане, Хорватии, Грузии и Молдове наблюдалось более резкое снижение темпов занятости за этот период, чем у взрослых работников. Сходным образом, безработица молодежи усугубилась практически во всех из рассматриваемых стран. Наибольший прирост молодых безработных был отмечен в Грузии (5,5%) и на Украине (4,9%). В Азербайджане, Беларуси и Молдове был также зафиксирован рост безработицы среди молодежи (0,6% в Азербайджане и Беларуси, 1% в Молдове), при том, что в последних двух странах безработица среди взрослого населения фактически сократилась.

В данном разделе справочного доклада рассматриваются основные тенденции рынка труда молодежи в восьми странах в течение 2000-х гг., причем особое внимание обращается на развитие ситуации в период мирового экономического кризиса.

1.1 Сокращение численности молодой рабочей силы...

Пик численности молодого населения в большинстве стран пришелся около 2005 г., после чего его доля стала сокращаться, особенно в Армении (-1,1 процентных пунктов), Беларуси и на Украине (-1,8 процентных пунктов). Азербайджан, Грузию и Молдову также затронуло падение численности молодого населения, но в меньшей степени – от 0,2 до 0,4 процентных пункта. В 2010 г. самым молодым в регионе было население Азербайджана (см. рис. 1.1).

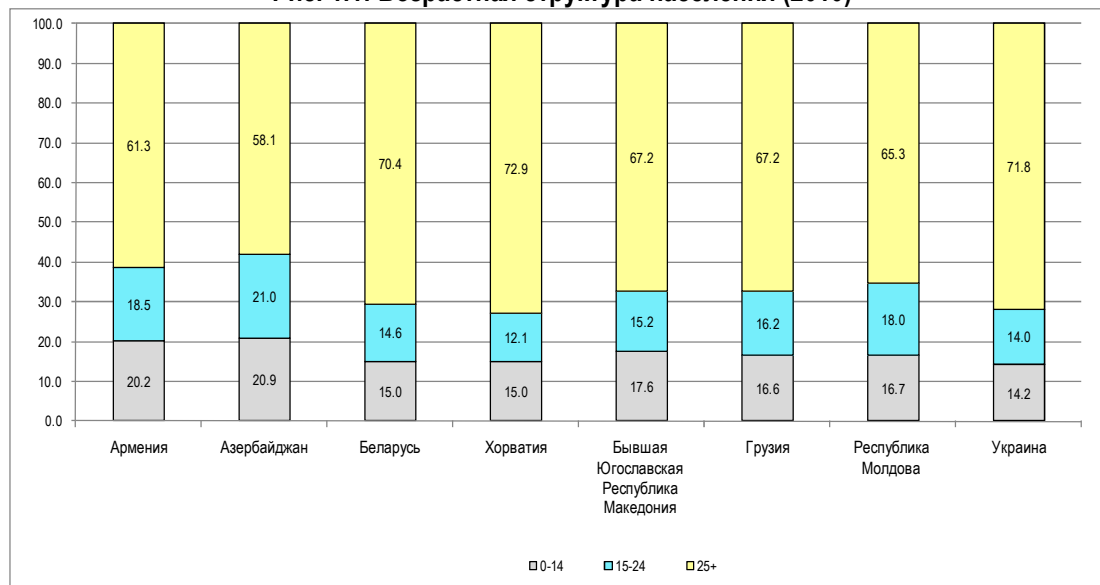
Согласно прогнозам, к 2035 г. доля молодого населения должна сократиться во всех восьми странах. К этому времени доля молодых в общей численности населения Армении, Азербайджана и Молдовы должна уменьшиться более чем на пять процентных пунктов.

Данных о трудовой миграции в разбивке по возрастным группам в большинстве случаев нет. Однако есть основания полагать, что большую часть работников-мигрантов составляет молодежь возрастом от 18 до 35 лет. Например, четверть всех работников-мигрантов из Молдовы составляют молодые люди, из которых более трети – это молодые женщины. На рис. 1.2 отражена оценка численности населения, работающего за границей, и темпы миграции населения с высшим образованием. В 2010 г. Армения, Грузия, Македония и Молдова входили в верхнюю часть списка тридцати стран с наибольшей долей мигрантов в общей численности населения, а Молдова в число десяти стран с наибольшей долей денежных переводов в структуре ВВП (23,1%). В Армении и Грузии количество мигрантов составляют свыше четверти от численности населения, а

⁴ Во всей статистике и индикаторах системы ООН молодежью считаются люди возрастом от 15 до 24 лет.

наибольшая утечка мозгов отмечается в Хорватии и Македонии (24,1% и 29,1% мигрантов с высшим образованием, соответственно).

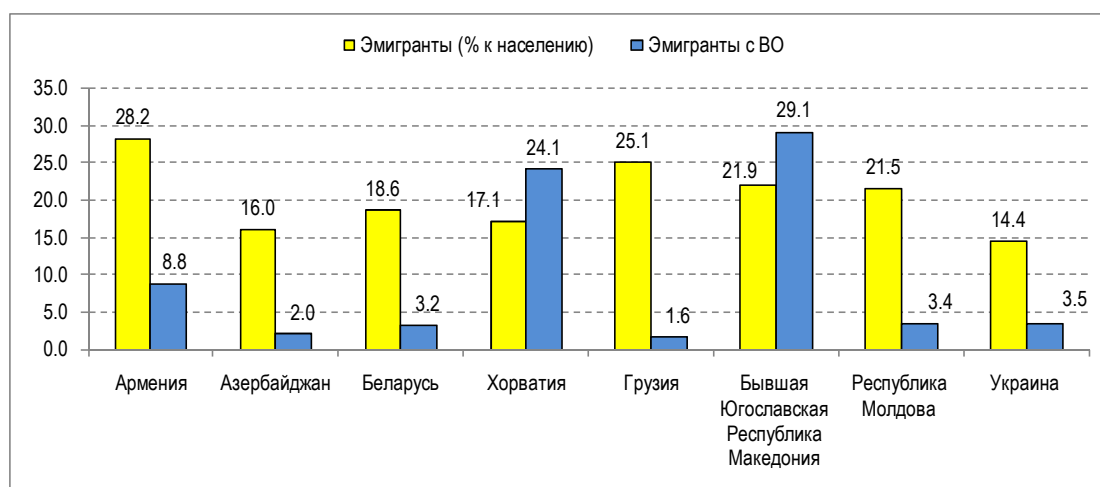
Рис. 1.1: Возрастная структура населения (2010)



Источник: Департамент по экономическим и социальным вопросам ООН, Отдел народонаселения: *Оценки численности населения*, http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel_indicators.htm

Интересным представляется тот факт, что за последнее десятилетие образовательный уровень мигрантов значительно изменился и что наблюдается рост доли людей с высшим образованием. В основном, работники-мигранты из Армении, Азербайджана, Беларуси, Грузии, Молдовы и Украины приезжают в Российскую Федерацию и другие страны Содружества независимых государств (СНГ). Что же касается мигрантов из Хорватии и Македонии, то их основным местом назначения остаются страны Европейского Союза.

Рис. 1.2: Численность эмигрантов (от общей численности населения) и темпы эмиграции работников с высшим образованием (2010)



Источник: Всемирный банк, *Миграция и денежные переводы*, Вашингтон, 2011, Доступно по адресу <http://data.worldbank.org/data-catalog/migration-and-remittances>.

В 2009 г. молодежь в среднем составляла 37,2% от общей численности рабочей силы в восьми рассматриваемых странах, что более чем на 6 процентных пунктов меньше, чем в 27 странах ЕС, и почти на 14 процентных пунктов ниже, чем в странах мира в целом (50,9%). С 2001 по 2009 г. во всех восьми странах, кроме Армении и Украины, отмечалось снижение уровня участия молодежи в рабочей силе, который был наибольшим в Азербайджане и Молдове (примерно 11 процентных пунктов), а также в Хорватии и Македонии (4,6 и 3,8 процентных пунктов, соответственно).

Таблица 1.1: Основные показатели молодежного рынка труда с разбивкой по полу, 2009 г.
(%)

Страна	Участие в рабочей силе			Соотношение между занятыми лицами и общей численностью населения			Уровень безработицы		
	Молодежь, всего	Молодежь, мужчины	Молодежь, женщины	Молодежь, всего	Молодежь, мужчины	Молодежь, женщины	Молодежь, всего	Молодежь, мужчины	Молодежь, женщины
Армения	59,3	66,2	52,3	30,2	37,7	22,7	48,9	43,0	56,6
Азербайджан	34,2	34,3	34,2	29,2	27,7	30,8	14,6	19,2	9,9
Беларусь	42,5	45,0	39,9	33,5	35,7	31,2	21,1	20,5	21,8
Хорватия	34,0	39,5	28,2	25,2	30,2	19,9	25,9	23,7	29,3
Македония	32,1	37,0	26,8	14,3	17,4	11,1	54,8	52,7	58,5
Грузия	33,0	41,9	24,2	21,1	27,9	14,2	36,4	33,5	41,3
Молдова	20,6	21,6	19,7	17,4	18,1	16,7	15,4	15,8	14,9
Украина	41,5	46,4	36,5	34,1	38,0	30,1	17,9	18,2	17,5
В среднем	37,2	41,5	32,7	25,6	29,1	22,1	29,3	28,2	31,1
ЕС (27 стран)	43,8	47,0	40,6	35,1	37,2	33,0	19,8	20,9	18,5

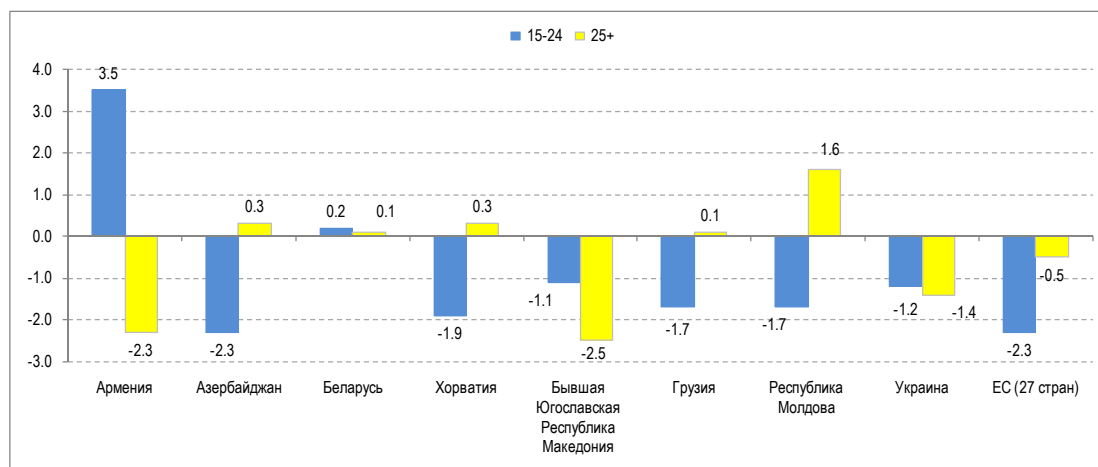
Источник: МОТ, *Основные показатели рынка труда*, 2010. Данные по 27 странам ЕС предоставлены ЕВРОСТАТ.

Как показано в таблице 1.1, в 2009 г. наибольший уровень участия молодежи в рабочей силе отмечался в Армении, наименьший в Молдове. Аналогично ситуации по взрослому населению, уровень участия и доля занятых у молодых женщин во всех восьми странах, кроме Азербайджана, ниже, чем у мужчин. Во всех восьми странах наблюдается гендерное различие в уровнях участия, составляющее почти 9 процентных пунктов, причем тенденция снижения уровня участия молодежи в рабочей силе объясняется, в основном, тем, что все больше молодых людей занимаются образованием и продлевают сроки своего обучения. Кроме того, в Армении, Беларуси, Хорватии, Грузии и Македонии безработица среди молодых женщин выше, чем среди молодых мужчин, что отражает существующее гендерное неравенство на рынке труда. В определенной мере это неравенство сократилось вследствие кризиса, так как во многих странах занятость молодых мужчин сократилась, а безработица выросла в большей степени, чем среди молодых женщин. Так, в Хорватии в 2008-10 гг. занятость мужчин сократилась на 2,7 процентных пункта, а у женщин даже немного выросла (на 0,1 пункта). При этом уровень безработицы молодых мужчин вырос на 11,5 пунктов, или почти вдвое больше, чем среди женщин (6,5 процентных пунктов).

1.2 ...при сокращении количества и снижении качества рабочих мест для молодежи

В среднем, доля занятого молодого населения в общей численности населения (т.е. «уровень занятости») в рассматриваемых странах в 2009 году составляла 25,6% (29,1% у молодых мужчин и 22,1% у молодых женщин). Несмотря на существенный экономический

Рис. 1.3: Динамика молодежной занятости и занятости среди взрослых групп населения в 2007-2009 гг. (в процентных пунктах)



Источник: МОТ, Основные показатели рынка труда, сентябрь 2010 г.

рост, в период с 2001 по 2009 гг. уровень занятости среди молодежи снизился более чем на два процентных пункта (за исключением Армении и Украины). Низкий уровень занятости молодежи говорит о том, что в экономике, по крайней мере, официальной, не создается достаточного числа рабочих мест для молодых людей, желающих вступить на рынок труда. Во всех восьми странах уровень занятости молодежи в 2009 г. был ниже, чем в среднем по 27 странам ЕС (35%) и в мире (44,4%). Рост уровня занятости молодежи с 2001 по 2009 гг. был отмечен лишь в Беларуси и на Украине (на 1,9 и 2,9 процентных пунктов, соответственно). На Украине этот рост был более значительным у молодых мужчин (с 32,5% до 38%), чем у женщин (с 28,6% до 30,1%). Самое серьезное падение уровня занятости среди молодежи отмечалось в Молдове (более чем на 9 процентных пункта), за которой следуют Азербайджан (8 пунктов) и Грузия (7,2 пунктов). На рис. 1.3 показано, что в целом в 2007-09 гг. среди молодежи наблюдалось более значительное снижение уровня занятости по сравнению со взрослым населением.

Занятость в разрезе отраслей и статуса занятости

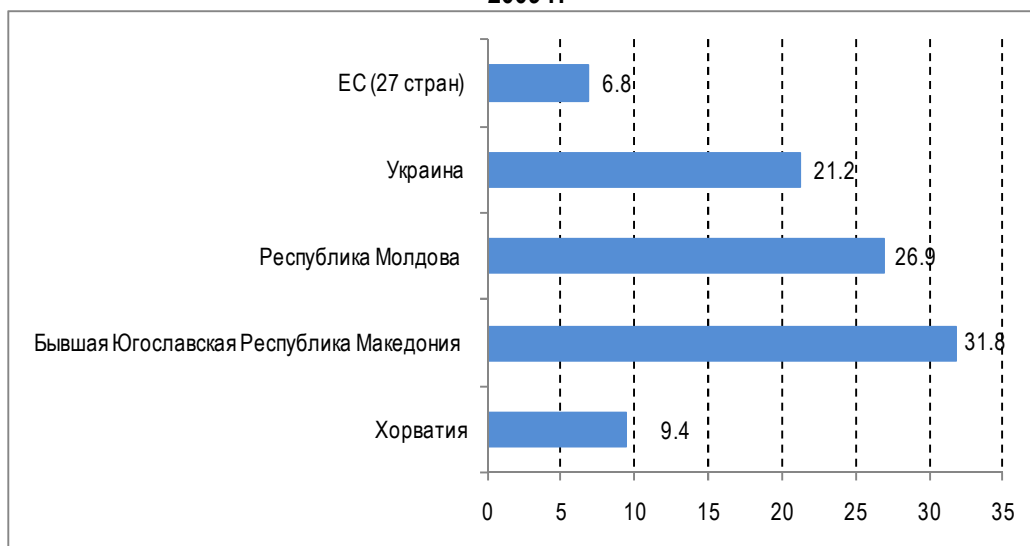
Наибольшее число рабочих мест для молодежи в странах региона создается в сфере услуг (свыше 50% занятых молодых людей в тех странах, по которым имеются данные, по сравнению с 72% в среднем по 27 странам ЕС). Лишь в Беларуси и Хорватии доля молодежи на производстве превышает одну треть общего числа занятых молодых людей. Сельское хозяйство обеспечивает работой 27,6% молодых работников в Македонии, 23% в Молдове и свыше 22% на Украине. Хотя доля молодежи, занятой в сфере услуг, увеличилась в 2000-х гг. во всех восьми странах, лишь в Хорватии доля молодежи, занятой в сельском хозяйстве, на производстве и в сфере услуг, приближается к значениям, характерным для 27 стран ЕС.

Как показывают имеющиеся данные о статусе занятости, свыше 77% молодых работников в регионе работают по найму. Доля самозанятой молодежи составляет около 12% (в 27 странах ЕС чуть более 4%), а наиболее предприимчивыми оказались молодые люди на Украине и в Молдове (20,7% и 19,6% соответственно).⁵ При этом численность молодых людей, занятых неоплачиваемым семейным трудом, более чем в два раза превышает аналогичный показатель у взрослых (9,5% и 3,7% соответственно). Это говорит о том, что молодые люди в большей степени, чем взрослые, страдают от незащищенной

⁵ Данные по Армении, Азербайджану, Беларуси и Грузии отсутствуют.

занятости.⁶ Самая большая доля молодых работников, занятых семейным трудом, отмечается в Македонии (свыше 27%). Доля молодых людей в регионе, чья занятость может рассматриваться как незащищенная, составляет 22,3% от общей молодежной занятости (см. рис. 1.4 ниже), причем наибольшие значения наблюдаются в Македонии и Молдове.

Рис. 1.4: Молодежь со статусом незащищенной занятости (% от общей молодежной занятости), 2009 г.



Источник: МОТ, Основные показатели рынка труда, сентябрь 2010 г.

Виды трудовых договоров

В среднем по восьми странам доля молодых работников, работающих на условиях полной и частичной занятости, составляет соответственно 93,4% и 6,6%. Такие значения характерны и для взрослых работников (соответственно 93,8% и 6,2%).⁷ Самая большая разница между молодыми мужчинами и женщинами наблюдается в Хорватии и Украине, где доля частично занятых женщин вдвое превышает аналогичный показатель у мужчин (10,9% и 5,3% в Хорватии и 5,6% и 2,5% на Украине). Данные о доле молодых людей, вынужденно работающих на условиях частичной занятости (неполный рабочий день), имеются только по Хорватии и Македонии, где она составляет примерно треть от всех частично занятых молодых людей.⁸ Наименьшая численность молодежи, работающей на условиях неполного рабочего дня, была отмечена на Украине (3,8%).⁹

Данные о трудовых договорах с фиксированным сроком действия для вновь принимаемых на работу с разбивкой по возрастным группам и полу публикуются только в Хорватии, Македонии и Молдове. В 2010 г. доля молодых работников, занятых на временной работе, колебалась от максимального показателя в 38,2% в Хорватии до самого низкого значения в 8,4% в Молдове (для сравнения: в среднем по 27 странам ЕС этот показатель за тот же год составлял 42,2%). В Македонии на каждого взрослого временного работника приходилось двое молодых работников с аналогичным статусом занятости. Там же отмечалась и более низкая доля временных работников среди женщин по сравнению с мужчинами (27,8% у женщин, 42,6% у мужчин), тогда как в Хорватии ситуация была

⁶ Незащищенная занятость определяется как численность молодых работников, работающих на себя в качестве индивидуальных предпринимателей или выполняющих работу в рамках домохозяйства.

⁷ Данные по Армении, Азербайджану, Беларуси и Грузии отсутствуют.

⁸ База данных ЕВРОСТАТА в Интернете.

⁹ МОТ. Молодежный рынок труда на Украине, апрель 2011 г. (не опубликовано).

прямо противоположной: у молодых женщин этот показатель составлял 43%, а у молодых мужчин – 35%.

Неформальная занятость

В переходном периоде, когда исчезновение рабочих мест намного превышало их создание, работа в неформальном секторе экономики давала возможность выжить тем, кто не мог ее найти в официальном секторе экономики, равно как и тем, кто был вынужден восполнять доходы от малооплачиваемой работы (совместителям). Хотя для измерения неформальной занятости единый критерий не использовался, имеющиеся оценки указывают на значительный рост неформальной занятости во всех восьми странах, начиная с 2000-х г.г., причем в тех странах, по которым данные имеются, доля молодых работников, занятых в неформальном секторе, превышает одну треть общей занятости молодежи. По данным обследования рабочей силы за 2010 г., неформальная занятость на Украине составляет 22,9% от общей занятости, причем доля молодых работников в неформальной экономике составляет 33,2% (35,2% у мужчин и 30,5% у женщин). В Молдове неформальная занятость в целом составляет 30,4%, а доля молодых работников неформального сектора – 37,5% от совокупной занятости молодежи (43,3% мужчины, 30,4% женщины). Еще больше неформальная занятость распространена среди молодежи в Македонии, где в 2010 г. на неформальный сектор приходилась почти половина общей молодежной занятости (46,9% у мужчин, 42,3% у женщин). Следует отметить, что этот показатель оказался значительно ниже, чем в 2002 году, когда, как показало обследование рабочей силы, в неформальном секторе работало 63% молодых работников. На рис. 1.5 приводится количественная оценка степени распространенности неформальной занятости среди молодежи. Высокая доля неформальной занятости свидетельствует о невысоком качестве занятости среди молодежи в рассматриваемых странах, когда многие молодые работники лишены базовых прав в сфере труда, работают без трудового договора, а также не защищены медицинской страховкой или не являются плательщиками пенсионных взносов.

Имеющиеся количественные оценки показывают, что неформальная занятость выше среди самой молодой группы (15-19 лет), чем среди молодых работников более старшего возраста (20-24 лет). Она также выше среди молодых работников (15-24 лет), по

Рис. 1.5: Распространение неформальной занятости среди молодежи (%)



Источник: Расчеты сделаны на основе данных национальных докладов, МОТ, апрель 2011 г. (не опубликовано)

сравнению со взрослыми группами населения. Другой отличительной и тревожной чертой является структура неформальной занятости, при которой наибольшая доля неформальных работников отмечается в сельском хозяйстве, строительстве и сфере услуг. К сожалению, данных о структуре неформальной рабочей силы в более детальном отраслевом разрезе большей частью нет. Данные по Хорватии, Македонии, Молдове, Украине показывают, что большинство неформальных молодых работников заняты профессиями, связанными с оптовой и розничной торговлей, а также с гостиничными и ресторанными услугами. У работников с более высоким уровнем образования неформальная занятость распространена в меньшей степени по всем возрастным группам, включая молодых работников. Неформальная занятость также широко распространена среди молодых работников, проживающих в сельской местности.

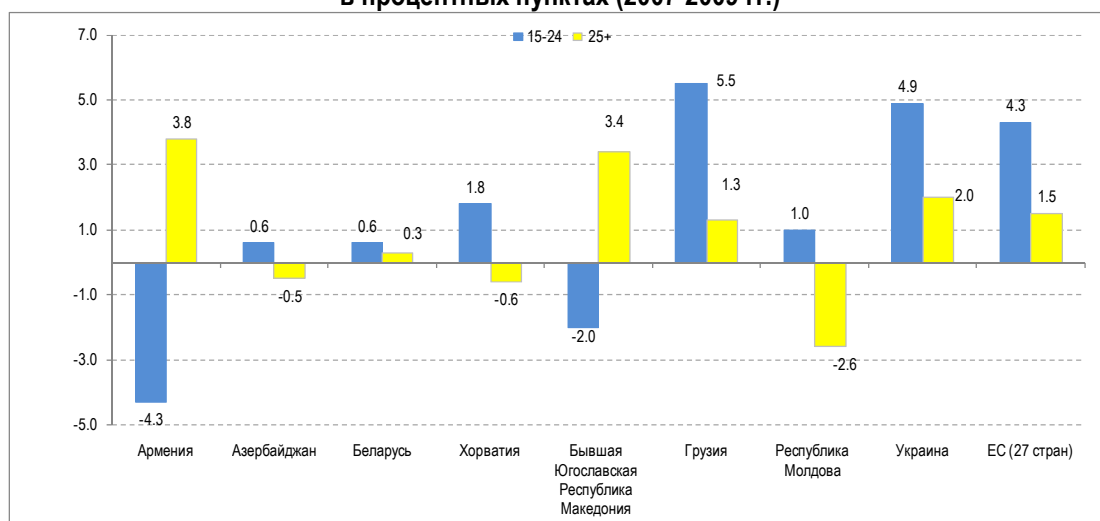
1.3 Молодежная безработица - задача, требующая смелых решений

Безработица среди молодежи по-прежнему является острой проблемой для всех восьми рассматриваемых стран. В 2009 г. безработными были свыше 29% молодых людей из состава рабочей силы (28,2% молодых мужчин и 31,1% женщин). Для сравнения, в 27 странах ЕС за тот же год этот показатель составлял 19,8%, а в мире – 13%.

Как показывает анализ данных большинства вышеуказанных стран, молодые работники – далеко не единственные из тех, кого серьезно затронул экономический кризис, но в этой группе населения наблюдался наибольший рост безработицы и наибольшее снижение занятости. На рис. 1.6 показана динамика изменения безработицы среди молодежи и взрослых за период кризиса. При этом в большинстве стран рост безработицы среди молодежи стал результатом резкого скачка безработицы у молодых мужчин, так как женщин этот процесс, по-видимому, затронул в меньшей мере. Одной из причин этого является отраслевая структура молодежной занятости, а также тот факт, что кризис серьезнее всего затронул отрасли с преобладанием работников-мужчин (что справедливо для обрабатывающей промышленности и строительства). В период кризиса безработица среди молодежи сократилась лишь в одной Македонии, что, возможно, является результатом специальных мер, принятых государством в плане содействия молодым работникам (см. Раздел 2 ниже).

В некоторых из рассматриваемых стран безработица среди молодежи, намного превышающая 35%, достигла рекордных уровней. До кризиса в большинстве этих стран наблюдалось значительное снижение общей безработицы, а в некоторых удалось даже добиться сокращения молодежной безработицы. Например, в Хорватии с 2001 по 2007 гг. уровень безработицы среди молодежи снизился более чем на 21 процентный пункт. Однако эти достижения были сведены на нет глобальным кризисом занятости. Соотношение молодежной и общей безработицы усугубилось практически во всех восьми

Рис. 1.6: Динамика изменения уровня занятости молодежи и взрослых, в процентных пунктах (2007-2009 гг.)



Источник: МОТ, Основные показатели рынка труда, 2010 г.

странах, что говорит об ухудшении положения молодежи на рынке труда за истекшее десятилетие. Так, в 2001-07 гг. соотношение молодежной безработицы и общей безработицы выросло с 1,4 до 2,5 раза в Армении и с 1,9 до 2,7 раза в Грузии. Относительное неблагоприятное положение молодых работников по сравнению с взрослыми в рассматриваемых восьми странах таково, что в конце 2000-х гг. на одного безработного взрослого приходилось в среднем 2,6 молодых (см. соотношение по странам в таблице 1.2).

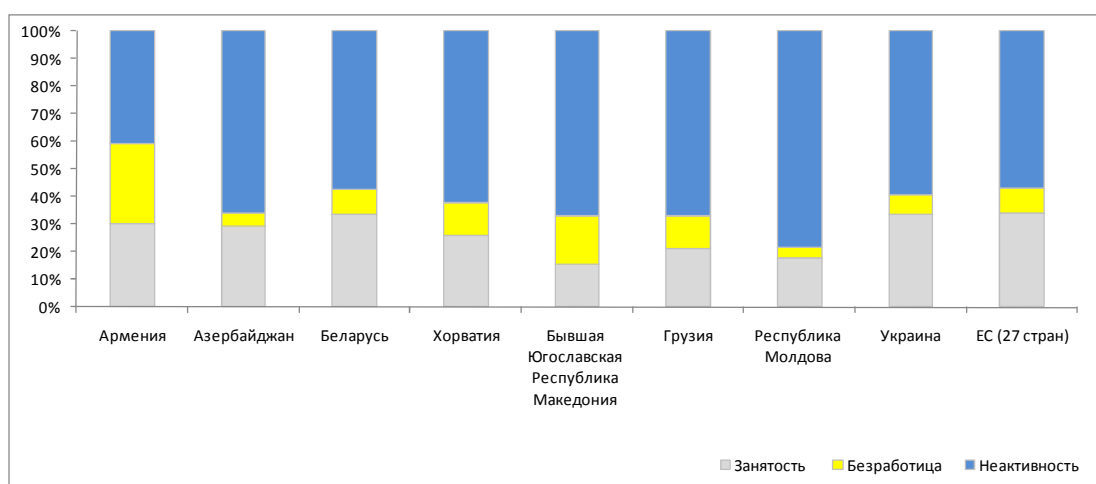
Таблица 1.2: Соотношение взрослой и молодежной безработицы

Страна	Год	Значение
Армения	2007	2,5
Азербайджан	2008	3,1
Беларусь	2009	2,4
Хорватия	2010	3,3
Македония	2010	1,8
Грузия	2008	2,8
Молдова	2010	2,9
Украина	2010	2,3
ЕС (27 стран)	2010	2,4

Источник: МОТ, Основные показатели рынка труда, цит. соч., 2010.
Данные по 27 странам ЕС, Хорватии и Македонии – ЕВРОСТАТ.

Еще одним показателем ущербного положения молодежи в плане занятости является уровень безработицы среди молодежи, т.е. доля молодых безработных в общей численности молодого населения. В сочетании с уровнями занятости и экономической пассивности она рисует картину распределения молодежи по статусу экономической активности (см. рис. 1.7). В среднем в восьми странах уровень безработицы среди молодежи составляет 12%: первое место по этому показателю занимает Армения (29,1%), второе – Македония (17,9%), а самый низкий уровень отмечен в Азербайджане (5%) и Молдове (3,9%).

Рис. 1.7: Структура молодого населения по статусу активности, 2009 (%)



Источник: МОТ, Основные показатели рынка труда, цит. соч., 2010.

Данные по 27 странам ЕС, Хорватии и Македонии – ЕВРОСТАТ.

Корреляция между образовательным уровнем и безработицей (чем выше уровень образования, тем ниже уровень безработицы), как правило, проявляется во всех восьми странах. Но практически во всех странах возникает и проблема молодых «образованных» безработных. Так, в Македонии безработица среди лиц с высшим образованием за 2005-2010 гг. выросла на четыре процентных пункта, а среди лиц с начальным и средним образованием сократилась, соответственно, на 7,8 и 16,7 процентных пунктов. Однако к этим данным следует относиться осторожно и интерпретировать их в сочетании с другими показателями молодежного рынка труда. В самом деле, во многих случаях молодые люди с низким уровнем образования попадают в категорию неполно-занятых или экономически неактивных.

1.4 Неактивность и разочарование среди молодежи

Другой важной отличительной чертой молодежного рынка труда в восьми странах является высокий уровень неактивности молодежи, который в 2009 г. в среднем составлял 62,2%. Однако этот показатель ни о чем не говорит, если рассматривать его в отрыве от численности молодежи, занятой образованием и профессиональной обучением. К сожалению, данные с разбивкой по полу, возрастным группам и причинам неактивности имеются лишь для некоторых из стран. Тем не менее, в 2001-09 гг. неактивность у молодежи выросла во всех странах, кроме Армении и Беларуси, главным образом, вследствие того, что все большая часть молодежи занимается своим образованием.

В последние годы исследователи стали обращать повышенное внимание на показатель, измеряющий долю молодых людей, не занятых ни работой, ни учебой (НУНР). Хотя показатели, относящиеся к уровню безработицы и неактивности, не связанной с посещением школы, можно измерять при помощи уровня незанятости, он не позволяет получить столько информации, сколько дает измерение уровня разочарования, данные о котором более полезны для целей выработки политики. В 2009 г. в странах, по которым имеются такие данные, доля нигде не учащейся и не работающей молодежи (рис. 1.8) в среднем составила 25%, что на восемь процентных пунктов выше, чем в 27 странах ЕС.

Рис. 1.8: Численность нигде не учащейся и не работающей молодежи (% , 2009 г.)



Источник: МОТ, Основные показатели рынка труда, цит. соч.

Данные по Армении – Всемирный банк, Армения: динамика рынка труда, Вашингтон, 2007. Данные по 27 странам ЕС – ЕВРОСТАТ.

Срочного внимания требуют к себе те молодые люди, которые нигде не работают и не учатся (не проходят профессиональную подготовку), а также те, кто являются вынужденно неактивными. Эта разочаровавшаяся молодежь находится на периферии рынка труда и могла бы присоединиться к рабочей силе, если бы ощущала перспективы улучшения экономической ситуации или собственной занятости. Положение этих молодых людей может стать основанием для отказа от критерия, относящегося к состоянию поиска работы, при расчете нестрогого уровня безработицы для неактивной молодежи, желающей или готовой работать. Сведения об уровне разочарования молодых работников по отношению к общей численности молодого населения имеются только для Украины (2,7%), Македонии (2%) и Молдовы (1,8%).

2. Меры содействия достойной занятости молодежи в период подъема

В кратком анализе молодежного рынка труда в восьми странах, приведенном в 1 разделе доклада, указывается на основные проблемы, стоящие перед молодыми людьми при переходе от школы к трудовой жизни. В большинстве из стран наблюдается высокий уровень безработицы и неактивности у молодежи. Занятые молодые люди чаще, чем взрослые, работают на временной основе или в неформальном секторе. Их положение на рынке труда значительно ухудшилось в период недавнего экономического кризиса практически во всех рассматриваемых странах. Во втором разделе доклада вкратце рассматривается влияние этих проблем на меры, направленные на обеспечение молодежи достойным трудом.

2.1 Разработка основ политики содействия занятости молодежи

Предварительным условием создания рабочих мест для всех категорий населения, включая молодежь, является стимулирование спроса и ориентация мер экономического оздоровления на решение проблем занятости. Меры политики, нацеленные на достижение высокого уровня общей занятости и рост качества рабочих мест, также расширяют перспективы молодежи на достойный труд.

Проблемы занятости, стоящие перед восьмью странами, требуют комплексной и согласованной стратегии, которая определяет занятость приоритетной целью мер социально-экономической политики и ясно формулирует рубежи и результаты в плане занятости молодежи. Для преодоления текущего дефицита достойных рабочих мест для значительного числа работников такая стратегия должна быть также направлена и на повышение качества занятости, особенно молодых работников, которые преобладают в неформальном секторе экономики и нестабильных формах занятости. Поэтому важно, чтобы стратегии по восстановлению рабочих мест сопровождались мерами по обеспечению базового социального минимума для преодоления социального отчуждения молодых людей, а также по уменьшению неравенства между молодыми мужчинами и женщинами и формированию из них здоровой и производительной рабочей силы.

Приоритет молодежной занятости на национальном уровне означает, что в основу национальной политики должен быть положен комплекс согласованных мер по решению проблемы молодежной занятости в рамках национальной стратегии развития и политики занятости. Этот приоритет должен быть определен посредством привязки к реалистичным плановым показателям, измеряемым результатам политики и ожидаемым итогам. Для того чтобы этот приоритет стал действенным, на его реализацию также должны быть выделены соответствующие средства.

Как показывает анализ политики, осуществляемой в восьми рассматриваемых странах, несмотря на наличие мер содействия молодежной занятости в составе национальной стратегии развития в одних странах и политике занятости в других, комплексная стратегия с определенным набором приоритетов, плановых показателей и результатов молодежной занятости является редкостью. При этом выделяемые ресурсы зачастую направлены на реализацию программ ограниченного масштаба, а средства на целевое финансирование соответствующих мер большей частью занижены или вообще отсутствуют. Интересно, что более четкие положения, касающиеся молодежной занятости, присутствуют в документах по молодежной политике, принятых в последнее время в четырех из рассматриваемых стран. В целом, больше внимания уделяется мерам, направленным на рост предложения труда, тогда как меры по повышению спроса на труд молодых работников встречаются реже. Наконец, несогласованность приоритетов, заложенных в различные стратегии и планы действий, ведет к отсутствию единого подхода к решению данной проблемы. Как результат, такая политика и ее меры оказывают на ситуацию крайне слабое влияние. Хорошим примером согласованной программы мер по расширению возможностей трудоустройства является Хорватия, где задача по увеличению возможностей занятости молодых людей и повышению качества услуг, оказываемых им на рынке труда, заложенная в Программу стратегического развития, была включена в состав Национальной стратегии занятости, а запланированные меры подробно изложены в Национальной молодежной политике.

Еще реже меры, направленные на реализацию потенциала молодежи в целях отраслевого развития (напр., промышленности и торговли, сельского хозяйства, территориального развития), можно найти в отраслевых политиках. Примером такой политики, нацеленной на повышение молодежной занятости, является политика Республики Молдова по развитию легкой промышленности, предусматривающая меры по расширению возможностей трудоустройства молодежи по профессиям, востребованным в легкой промышленности.

Национальные планы действий по молодежной занятости нужны для того, чтобы обеспечить согласованность между мерами молодежной политики, присутствующими в тех или иных сферах, и определить четкие и измеряемые результаты, к которым должно привести использование конкретных средств в установленный срок. Такие планы действий играют важную роль в укреплении межведомственной координации путем объединения

вокруг общей цели различных организаций, ответственных за выработку и реализацию мер, в том числе представительных организаций работников и работодателей.

Как показывает опыт других стран, социальный диалог играет важную роль в разработке принципов политики, способствующей достойному труду молодежи. В целом, социальным партнерам следует активнее участвовать в разработке программы молодежной занятости в данных странах. Их участие в разработке и реализации политики и программ молодежной политики занятости является эффективным способом повышения актуальности и значимости этих мер. Организации работодателей могут играть важную роль в совершенствовании профподготовки и обучения на предприятиях, а также содействовать развитию молодежного предпринимательства и оказывать вспомогательные услуги молодым предпринимателям. Участие профсоюзов важно для придания политического приоритета таким вопросам, как создание рабочих мест, улучшение условий труда и содействие реализации прав молодежи в сфере труда, а также для принятия мер в плане организации и обеспечения ее представительства.

2.2 Расширение возможностей занятости и трудового опыта молодежи

В ряде из рассматриваемых нами стран доступность качественного и актуального образования и обучения поставлена во главу угла стратегий молодежной занятости. Образование и обучение имеют определяющее значение для расширения возможностей занятости рабочей силы и влияния на инвестиционный климат страны. Образование и обучение, прививающие молодым людям практические навыки и трудовой опыт, могут эффективно содействовать процессу перехода к достойному труду.

Экономические преобразования в странах Центральной и Восточной Европы в процессе перехода к рыночной экономике вызвал серьезный шок в системе образования и обучения. Этим странам пришлось переориентировать свои системы для того, чтобы они соответствовали не только нуждам рыночной экономики, но и растущей глобализации и либерализации торговли, а также технологическим изменениям.

С 1990-х гг. контингент учащихся учреждений среднего и высшего образования, в том числе и частных, вырос во всех восьми странах. В 2000-х гг. в большинстве стран возросли и государственные инвестиции в образование, измеряемые долей ВВП, а в таких странах, как Беларусь, Хорватия, Македония и Украина расходы на образование достигли уровня, сопоставимого с ЕС (6,2%). Однако качество образования и профессионального обучения отстают от потребностей рынка труда.

Высшее образование обеспечивает преимущество на рынке труда рассматриваемых стран, хотя его престиж в последние годы снизился. Так, в Азербайджане уровень занятости среди молодежи с высшим образованием составляет 73,6%, а со средним – всего лишь 66,3%.

Несмотря на прогресс в плане роста квалификации молодежи, имеющиеся факты говорят о снижении участия молодых людей в профессионально-техническом образовании и обучении во всех восьми странах, а также рассогласованности между результатами обучения и потребностями рынка труда в специалистах. Например, в Армении 56% молодых работников работают не по той специальности, которой они обучались. При этом для многих предприятий во всех восьми странах отсутствие нужных специалистов является препятствием для повышения эффективности производства.

Подобные жалобы высказывались на половине белорусских предприятий, свыше 40% предприятий на Украине и четверти предприятий в Армении.¹⁰

Работодатели высоко ценят трудовой опыт; его отсутствие – серьезное препятствие для тех, кто впервые ищет работу. Многие молодые люди попадают в порочный круг: они не могут приобрести опыт, так как не могут найти работу, а на работу их не принимают в связи с отсутствием опыта. В целях разрыва этого «порочного круга» в ряде стран были проведены реформы для включения периодов стажировки на предприятиях в программы профессионально-технического образования и обучения. В других странах, в частности в Северной Америке, появились программы, предлагающие учащимся в период их обучения работу в летнее время и на условиях частичной занятости.

Программы обучения молодежи, направленные на расширение возможностей трудоустройства, способны облегчить процесс перехода от школы к трудовой жизни. Во время недавнего кризиса во многих странах были расширены уже существующие программы и/или осуществлены инвестиции в повышение квалификации специалистов в по приоритетным профессиям. Некоторые страны приняли решение вкладывать средства в развитие технических навыков молодежи путем увеличения финансирования профессионально-технических училищ, что открыло перспективы по трудоустройству для большего числа молодых людей. В ряде случаев профессиональное обучение сопровождается введением льгот для работодателей, принимающих на работу молодых людей по завершении учебного процесса. В других странах введены бонусы для работодателей, принимающих на своих предприятиях стажеров и практикантов.

Вставка 2.1: Приобретение молодежью трудового опыта путем производственного обучения

Система производственного обучения (или «дуальная система»), сочетающая кабинетное обучение с работой на предприятии, получила распространение в качестве системы подготовки к трудовой жизни в Австрии, Германии, Дании и Швейцарии. Низкий уровень безработицы среди молодежи в этих странах зачастую связывают с этой системой, которая успешно обеспечивает большому контингенту молодых людей высокое качество образования и обучения востребованным профессиям. Соответствие учебных программ потребностям рынка труда обеспечивается за счет участия социальных партнеров в их разработке и реализации.

Но производственное обучение может также быть узким и ограниченным. Оно подчас плохо реагирует на ускоренные изменения в технологии и организации труда. В ряде стран прошли реформы в целях приведения таких систем в соответствие со спросом на более высокую квалификацию и другие навыки, что было связано с углублением представления о более широком социально-экономическом контексте профессий, работы и отрасли. Так, в ряде стран появились универсальные системы производственного обучения, известные под общим названием *learnership* (система поощрения стремления к развитию знаний и навыков). Они охватывают широкий спектр профессий и предполагают партнерское участие целого ряда организаций (в частности, государственных органов, предприятий и университетов).

Источник: адаптировано по справочному докладу МОТ «Молодежь: путь к достойному труду», подготовленному для «Трехсторонней встречи по молодежной занятости: путь вперед», Женева, 13-15 октября 2004 г.

Система производственного обучения, которая ранее была широко представлена в большинстве из рассматриваемых стран, практически исчезла за переходный период. Эта система, между тем, считается одной из главных причин низкого уровня безработицы среди молодежи в некоторых странах Европы (см. вставку 2.1). Многие исследователи связывают низкий уровень безработицы у молодежи в этих странах в период недавнего

¹⁰ Всемирный банк, *Обследование деловой среды и эффективности предприятий*, Вашингтон <http://beeps.prognoz.com/beeps/MultiHandler.ashx?slc=AboutAnalyzingData>

кризиса с эффективностью действующих систем производственного обучения и с государственной поддержкой этого важного института во время кризиса.

2.3 Поддержка частного сектора, создающего достойные рабочие места для молодежи

Благоприятная деловая среда в сочетании с социально-экономической политикой, нацеленной на поддержку занятости, способствует привлечению инвестиций, обеспечивает более высокий экономический рост и ведет к появлению большего количества качественных рабочих мест. Несовершенство нормативно-правовой базы (например, в плане регистрации предприятий, лицензирования, налогообложения, доступа к кредитным средствам), отсутствие защиты прав собственности, неэффективность судебной системы могут препятствовать развитию жизнеспособных предприятий и сдерживать создание рабочих мест. В переходный период были проведены реформы, направленные на развитие частного сектора и содействие созданию рабочих мест. Сегодня рабочие места возникают, в основном, в частном секторе. При этом меры государственной политики могут улучшить работу рыночных механизмов, а также инвестиционный климат.

Несмотря на значительный прогресс, достигнутый в рассматриваемых странах, там все еще остаются возможности для улучшения деловой среды путем сокращения препятствий для предпринимательства, поддержки процесса оформления предприятий и обеспечения применения трудового законодательства для защиты прав работников и для эффективного управления рынком труда.

Стратегии повышения уровня молодежной занятости вряд ли будут эффективными, если предприятия не примут на себя соответствующие обязательства, включая инвестиции в молодежь. Предприятия не смогут максимально использовать свой потенциал для создания достойных рабочих мест в интересах молодых участников рынка труда в условиях отсутствия роста конкурентоспособности и поддержки инвестиций в динамично развивающиеся отрасли. Меры, направленные на налоговое стимулирование, поддержку развития инфраструктуры и создание нормативно-правовой среды, благоприятствующей работе предприятий в конкурентоспособных отраслях с высокой эластичностью занятости молодежи, могут привести к появлению широких возможностей для трудоустройства за счет создания значительного спроса на труд в средне- и долгосрочной перспективе. Также значительное влияние на занятость молодежи может оказать стимулирование жизнеспособных предприятий, обеспечивающих молодых людей трудовым опытом. Некоторые из областей, где частный сектор может играть важную роль по содействию молодежной занятости, указаны во вставке 2.2

Вставка 2.2: Участие частного сектора в содействии молодежной занятости

Предприятия могут играть важную роль в обеспечении молодежи достойным трудом. Они могут участвовать в разработке образовательных мер, отвечающих потребностям рынка труда, помогать молодежи в приобретении трудового опыта, организовывать наставничество и облегчать доступ к рынкам, капиталу и связям. Инвестиции в молодежь выгодны всем. Тем самым, предприятия также могут участвовать в инициативах корпоративной социальной ответственности. Ниже приводятся примеры такого участия частного сектора в содействии молодежной занятости:

- объединение усилий со школами, другими средними и высшими учебными заведениями для решения проблемы востребованности профессий и расширения возможностей занятости за счет приведения обучения в соответствие с потребностями предприятий, софинансирование процесса обучения;
- участие в корректирующих программах, помогающих молодежи приобрести трудовой опыт, в т.ч. путем обучения без отрыва от производства, и в других программах, направленных на группы молодежи из неблагополучной среды;
- организация обучения предпринимательству, наставничества для молодых предпринимателей;
- облегчение доступа к начальному капиталу, деловым связям, рынкам, и оказание услуг по развитию бизнеса;
- партнерство с организациями государственного и частного сектора, в том числе с i) государственными и частными службами занятости в целях выявления соискателей рабочих мест; ii) государственными и иными партнерами в целях достижения устойчивых результатов молодежной занятости; iii) участниками корпоративных ассоциаций, оказывающих поддержку программам и инициативам молодежной занятости в рамках социальной ответственности корпораций.

Кроме того, частный сектор может предложить широкие возможности молодежи, желающей создавать свои предприятия. Предпринимательство может стать для молодежи вариантом карьерного роста, так как оно позволяет реализовать экономический потенциал молодых людей. Оно может также обеспечить большую степень независимости, большие возможности для получения дохода и большую степень удовлетворенности от своего труда. Как показано в 1 части, в рассматриваемых странах молодежь меньше проявляет себя в предпринимательстве, чем взрослые. Это может объясняться дополнительными сложностями, стоящими на пути тех молодых людей, которые начинают собственное дело. В целом, у молодежи меньше опыта, знаний и навыков предпринимательства, меньше сбережений и практически отсутствует доступ к кредитам, деловым связям и источникам информации. Банки и финансовые организации считают ее группой высокого риска в связи с отсутствием у нее активов, которые могут служить обеспечением, и делового опыта. Поэтому стратегии развития предпринимательства как часть политики молодежной занятости должны: i) поддерживать культуру предпринимательства, в том числе через обучение; ii) способствовать принятию мер, создающих благоприятные условия и нормативно-правовую среду; iii) формировать кадровый потенциал в целях оказания молодым людям вспомогательных услуг. Привитие молодым людям культуры предпринимательства должно начинаться еще на этапе образования и обучения; создание благоприятной среды и оказание вспомогательных услуг – важнейшие элементы помощи молодым людям в создании собственных предприятий. Вспомогательные знания и опыт, важные для организации и обеспечения работы собственного предприятия, могут быть привиты на основе группового обучения предпринимательству, в т.ч. через кооперативы и социальные предприятия.

2.4 Повышение эффективности мер регулирования рынка труда в целях расширения перспектив молодежной занятости

Меры регулирования рынка труда способны расширить перспективы занятости молодежи за счет более целесообразного распределения ресурсов и обеспечения равенства на рынке труда. Важными инструментами политики, способствующими молодежной занятости, являются законодательство о защите занятости (ЗЗЗ), трудовые затраты и активные меры на рынке труда.

Законодательство о защите занятости (ЗЗЗ) включает в себя нормы трудового права, регулирующие порядок найма и увольнение работников, и, в частности, правила, определяющие порядок заключения временных и постоянных трудовых договоров, а также правила, относящиеся к коллективным увольнениям. Влияние такого законодательства на молодежную занятость зависит от различий в его толковании. С одной стороны, считается, что более жесткое ЗЗЗ приводит к росту затрат, связанных с увольнением, и затрудняет адаптацию предприятий к условиям экономического цикла. Это отрицательно сказывается на занятости в целом и молодежной занятости в частности, так как благоприятствует тем, кто уже имеет работу, в ущерб ее соискателям (эффект «инсайдер-аутсайдер»). С другой стороны, считается, что ЗЗЗ обеспечивает базовую безопасность, повышает стимулы для работодателей вкладывать средства в кадры и способствует сотрудничеству в трудовых отношениях, что в совокупности должно приводить к росту производительности труда, конкурентоспособности и эффективности в целом.¹¹

С конца 1990-х г.г. в рассматриваемых странах был проведен ряд реформ ЗЗЗ. Законы, регулирующие порядок заключения договоров и коллективных увольнений, были в той или иной степени приведены в соответствие с законодательством ЕС (кроме Грузии) при одновременной либерализации порядка заключения временных договоров во многих из указанных стран. В целом, среднее значение индекса ЗЗЗ совпадает с рассчитанным для 15 стран ЕС.

Таблица 2.1: Индекс ЗЗЗ и молодежная занятость

Страна	Год	Составляющие индексы			Сводный индекс ЗЗЗ	Уровень безработицы молодежи (2009)
		Постоянные договоры	Временные договоры	Коллективные увольнения		
Армения	2009	2,3	1,4	3,4	2,1	48,9
Азербайджан	2009	3,5	1,9	0,4	2,3	14,6
Беларусь	2009	3,2	0,2	3,0	1,9	21,1
Хорватия	2007	2,7	2,8	2,5	2,7	25,0
Македония	2007	2,1	3,8	3,8	3,1	55,1
Грузия	2009	0,7	0,2	0,0	0,4	35,5
Молдова	2009	3,5	1,9	3,7	2,8	17,8
Украина	2009	4,0	1,7	0,0	2,8	17,4
ЕС-15 (2003)	2003	2,3	2,0	3,4	2,4	20,5

Примечание: индекс ЗЗЗ измеряет степень строгости законодательства о защите занятости по 6-балльной шкале (0 – либеральное, 6 – крайне строгое).

Источник: А. Муравьев, *Эволюция законодательства о защите занятости в СССР, СНГ и странах Балтии, 1985-2009 г.г.*, рабочий документ ИЭТ № 5365, декабрь 2010 г., и база данных МОТ по Хорватии и Македонии.

¹¹ МОТ, *Расширение перспектив молодых мужчин и женщин в мире труда: Руководство по молодежной занятости*, 2004 г.

Изменение 333 оказало крупное влияние на виды рабочих мест, на которые могли претендовать молодые работники. Однако ожидаемого роста их занятости не произошло: за последние годы уровень молодежной занятости по сравнению со взрослыми снизился.¹² Как показано в таблице 2.1, в Грузии, несмотря на относительно низкое значение индекса 333, уровень молодежной занятости повысился в большей степени, чем в Хорватии, где значение индекса почти в семь раз выше. Сходным образом, хотя в Молдове и на Украине значения индекса выше, чем в среднем по восьми странам, уровень молодежной занятости там является одним из самых низких, в том числе ниже, чем в 15 странах ЕС. Аналогичные параллели можно провести и для других стран. Результаты регрессионного анализа, недавно проведенного МОТ, также показывают слабую связь между 333 и молодежной занятостью.¹³

Различия в уровне защиты между временными и постоянными работниками в ряде стран ЕС привели к сегментации рынка труда. Это, в частности, характерно для тех стран, где реформа 333 была проведена «маргинально», т.е. путем усиления гибкости рынка за счет либерализации порядка заключения временных договоров. Хотя временная занятость может быть промежуточным этапом на пути к более стабильной работе, она также может стать тупиком, как показывают данные по странам ОЭСР, особенно в случае работников с низкой квалификацией, которые могут попасть в порочный круг временных договоров, где занятость чередуется с промежутками безработицы.¹⁴

Там, где существует чрезмерно высокий уровень *незарплатных расходов на труд*, их снижение все больше рассматривается как инструмент для сокращения безработицы и неформальной занятости, особенно среди молодежи. Как показывает анализ трудовых затрат в странах Центральной и Восточной Европы, при более высоком налоге с фонда оплаты труда наблюдается более высокий уровень безработицы у молодежи.¹⁵ В исследовании затрат на труд в странах западной части Балканского полуострова было установлено, что налоги с фонда оплаты труда там выше, чем в странах ЕС, и действует плоская шкала, что больше всего ложится относительно тяжелым бременем на малооплачиваемых работников.¹⁶ Результаты этого анализа указывают на прямую корреляцию между незарплатными расходами на труд и уровнем безработицы у молодежи. Поэтому снижение таких затрат может быть выгодным с точки зрения роста молодежной занятости.

В 2009 г. в Македонии прошла реформа системы оплаты труда в рамках пакета антикризисных мер. Эта реформа предполагала поэтапное сокращение незарплатной части затрат на труд (с 32% в 2008 г. до 27,9% в 2009 г. и 22% в 2011 г.).¹⁷ Хотя оценивать влияние реформы на уровень молодежной занятости пока рано, она, возможно, помогла предприятиям преодолеть тяжелые времена и предотвратила дальнейшее снижение уровня молодежной занятости, который по сравнению с другими странами фактически снизился на два процентных пункта. При этом реформа оказала положительное влияние на доходы, так как в 2009 г. зарплаты повысились на 11%. Также есть основания утверждать, что она

¹² Казес, С. и Неспорова, А., *Гибкость и защищенность на рынке труда: соответствующие подходы в Центральной и Восточной Европе*, МОТ, 2007. В работе установлено статистически незначительное влияние строгого 333 на молодежную занятость в странах Центральной и Юго-Восточной Европы. В работе Муравьева (см. табл. 2.1) установлена статистически значимая отрицательная корреляция между строгостью 333 и уровнем занятости населения в странах СНГ и Балтии в 1990-2009 гг.

¹³ Казес и Неспорова, 2007, цит. соч.

¹⁴ OECD, *Off to a good start: Jobs for youth*, Paris, December 2010. Об обсуждении сегментации рынка труда на временных и постоянных работников см. European Commission, *Employment in Europe 2010*, Chapter 3, "Youth and segmentation in EU labour markets", Brussels, 2010.

¹⁵ Казес и Неспорова, 2007, цит. выше.

¹⁶ Arandarenko, M. and Vukojevic, V., *Labor costs and labor taxes in the Western Balkans*, World Bank, 2008.

¹⁷ Mojsoska-Blazevski, N., *Supporting strategies to recover from the crisis in South-Eastern Europe: Country Assessment Report - FYR Macedonia*, ILO, 2010 (неопубликованный проект).

привела к сокращению занятости в неформальном секторе и повышению собираемости налогов.

Активная политика и программы на рынке труда (АПРТ), регулирующие равновесие между предложением труда и спросом на него, все чаще используются для содействия интеграции молодежи в рынок труда. Они также могут смягчать воздействие неэффективности образования и рынка труда и способствовать эффективности и равенству на рынке труда. Так, содействие в планировании занятости и поиске работы может быть эффективной мерой трудоустройства молодежи. Учебные программы могут расширить возможности занятости молодых людей из неблагополучной среды, особенно в сочетании с производственной практикой. Меры содействия самозанятости и предпринимательству, предполагающие помощь в организации собственного предприятия и получении кредита, могут быть эффективными, если они сопровождаются обучением профессиональным и предпринимательским навыкам.

Между рассматриваемыми нами странами существуют большие различия по видам АПРТ и их финансированию. Бюджетные расходы на АПРТ составляют от 0,03% ВВП в Армении до 0,2% в Хорватии и Македонии. Несмотря на рост финансирования АПРТ в период кризиса, соответствующие ассигнования во всех восьми странах по-прежнему намного ниже, чем в среднем по 27 странам ЕС (1,6% ВВП).

Между рассматриваемыми странами также наблюдаются различия в принимаемых мерах АПРТ. Так, если в Армении и Беларуси значительная часть ассигнований была направлена на реализацию прямых мер по созданию рабочих мест, то в Хорватии и Македонии больше средств было затрачено, соответственно, на субсидирование занятости и меры стимулирования по созданию новых предприятий.¹⁸ По численности получателей наиболее распространенными программами АПРТ являются консультации по вопросам занятости, профориентация (зачастую для учащихся) и содействие в поиске работы (свыше 65% всех участников программ АПРТ в тех странах, по которым есть соответствующие данные).

Сведений о эффективности мер, содействующих переходу молодежи к трудовой жизни, недостаточно.¹⁹ Это, главным образом, результат слишком малого числа анализа программ содействия молодежной занятости в восьми странах. Как показывает анализ оценок программ молодежной занятости, реализованных в мире, у каждой из наиболее распространенных мер содействия молодежной занятости есть свои преимущества и недостатки (см. табл. 2.2).

Как показывают имеющиеся данные по восьми рассматриваемым странам, в ряде стран молодежь составляет большинство участников программ помощи в поиске работы, трудоустройстве и профориентации. Так, в Молдове молодые люди в возрасте до 29 лет составляют 79% участников программ профориентации, а на Украине на долю молодежи приходится 34% оказываемых услуг помощи в трудоустройстве. В других странах большое число молодых людей являются участниками специализированных программ обучения. В Беларуси они составляют около 66% от общего контингента обучаемых, а в Македонии – половину. При этом молодежь реже участвует в программах прямого создания рабочих мест, например, по организации общественных работ, помощи в самозанятости, субсидировании зарплат и приобретению трудового опыта. Исключением является Македония, где молодые люди до 27 лет составляют 24% участников программ помощи в самозанятости. В Армении около 28% участников программ общественных работ – это

¹⁸ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Financing and operating active labour market programmes during the crisis: Background paper*, Dublin, 2010, <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/66/en/1/EF1066EN.pdf>

¹⁹ Во многих государственных службах занятости используется собственное определение «молодежи», что не позволяет сравнивать ситуацию в разных странах.

молодежь. При этом Беларусь и Азербайджан являются единственными странами региона, где существует «гарантия» соблюдения работодателями квот, установленных для молодежи при найме работников.

Таблица 2.2: Программы молодежной занятости: преимущества и недостатки

Вид программы	Преимущества	Недостатки
Программы подготовки кадров	Более пригодны при ориентации на широкие профессиональные навыки, востребованные на рынке, в сочетании с приобретением трудового опыта и услугами занятости	Могут приводить скорее к временным, чем постоянным решениям, а при отсутствии адресности могут идти на пользу тем, кто и так «преуспевает». Одного обучения может быть недостаточно для расширения перспектив занятости молодежи
Услуги занятости (подбор работы, профориентация, информация о рынке труда)	Могут помочь молодым людям сделать реалистичный выбор и соотнести свои желания с имеющимися возможностями трудоустройства и обучения; повысить информированность о перспективах трудоустройства и эффективности, экономичности и целесообразности инициатив	При отсутствии связи с потребностями рынка труда могут порождать нереалистичные ожидания; часто охватывают лишь городскую среду и формальный сектор.
Общественные работы и социальные услуги, создающие массовые рабочие места	Помогают установить связь молодежи с рынком труда при одновременном улучшении физической и социальной инфраструктуры и окружающей среды, особенно в сочетании со стратегиями развития и отраслевыми стратегиями; в сочетании с обучением могут расширить возможности занятости	Низкая способность к интеграции в рынок труда; молодые работники могут попасть в порочный круг программ общественных работ; зачастую имеют одностороннюю гендерную ориентацию; вытесняют организации частного сектора
Субсидии на создание рабочих мест	Могут создавать рабочие места при ориентации на конкретные нужды (например, компенсацию изначально низкой производительности и недостатка обучения) и группы молодежи из неблагополучной среды	Высокие непроизводительные затраты и сильный эффект замещения (при отсутствии адресности); рабочие места существуют до тех пор, пока существуют субсидии
Содействие развитию предпринимательства	Может иметь высокий потенциал в плане занятости и удовлетворять устремления молодых людей (например, с точки зрения универсальности, независимости); более эффективны в сочетании с финансовыми и иными услугами, в т.ч. наставничеством.	Может порождать эффект вытеснения и давать высокий процент неудач, что ограничивает его способность создавать стабильную занятость; часто плохо подходит для молодых людей из неблагополучной среды в связи с отсутствием связей, опыта, знаний и активов.

Источник: адаптировано по Rosas G. and Rossignotti, G. "Starting the new millennium right: Decent employment for young people", публикация в *International Labour Review*, том 144, № 2, стр. 139-160, 2005 г.

Как указано выше, оценки итогов реализации программ молодежной занятости в рассматриваемых нами странах практически отсутствуют. Однако данные оценок, выполненных в других странах, позволяют установить основные параметры эффективных программ занятости, ориентированных на молодежь:

- *Разработка и реализация программ на ранних этапах отсутствия работы* (безработицы, разочарования или неактивности) менее затратны, повышают связь с рынком труда и с большей вероятностью приводят к росту занятости у молодежи.
- *Разработка программ с учетом потребностей рынка труда* расширяет перспективы занятости участников. Для разработки, мониторинга реализации и оценки мер крайне важны информация о рынке труда и контрольные группы.
- *Адресность и адаптация к индивидуальным нуждам и недостаткам с точки зрения рынка труда* приводят к лучшим результатам при реализации программ.

Адресные меры общего характера с учетом возраста может оказаться в пользу более успешной молодежи.

- *Комплексный пакет услуг* в составе различных компонентов, относящихся как к спросу на труд (например, налоговые льготы, поддержка предпринимательства) так и к предложению (например, обучение, профориентация, помощь в поиске работы) может оказаться более эффективным, чем изолированные меры.
- *Обеспечение трудового опыта и участие частного сектора* (например, посредством стажировок и направления на работу на предприятия) повышают возможности для трудоустройства, особенно если участники программы поступают на работу на предприятия частного сектора.
- *Участие социальных партнеров* повышает эффективность программ и помогает молодежи включиться в трудовую жизнь.

2.5 Укрепление государственных служб занятости в целях реализации политики молодежной занятости

В большинстве стран государственная служба занятости (ГСЗ) организована в виде сети отделений, отвечающих за все аспекты оказания услуг молодежи. Эти услуги обычно включают в себя постановку на учет соискателей работы, консультации, профориентацию, выплаты пособий по безработице и направление на участие в активных программах.²⁰ При этом, несмотря на различия в организационной структуре, масштабе деятельности, объеме финансирования и эффективности оказываемых услуг, ГСЗ по-прежнему является самым важным институтом рынка труда в плане реализации политики молодежной занятости, так как ее основные функции касаются главных аспектов решения проблемы занятости у молодежи. ГСЗ предлагает широкий спектр активных программ и способна охватывать молодых клиентов через сеть отделений. Она также может оказывать адресные услуги тем молодым людям, которые больше всего нуждаются в них, адаптируя их к потребностям и недостаткам молодых людей с точки зрения рынка труда. Наконец, ГСЗ может определить, какие меры являются эффективными для тех или иных групп, на основе строгого контроля и оценки результатов программ и оказанных услуг.

Однако существует ряд проблем, ограничивающих доступность услуг ГСЗ для молодых людей. Во-первых, как показывают данные обследования перехода молодежи от школы к трудовой жизни, проведенные МОТ в различных странах, включая Азербайджан, молодые люди охотнее всего ищут работу через родственников и знакомых, а предприятия ищут кадры, особенно на квалифицированные вакансии, через объявления в прессе.²¹ Это отчасти связано с отсутствием у молодежи достаточной информации об услугах государственных служб занятости и со сдержанным отношением работодателей к способности этих служб подобрать лучших кандидатов для замещения вакансий. Меры по ознакомлению молодежи с услугами трудоустройства могут способствовать расширению деятельности ГСЗ на большее число потенциальных молодых клиентов.

Услуги трудоустройства, как правило, оказываются тем молодым людям, которые добровольно встали на учет в органах занятости. Как указано в 1 части доклада, растущее число молодых людей, которые нигде не работают и не учатся (НУНР) – это тоже результат разочарования многих молодых работников, оказавшихся в категории «неактивных» и не состоящих на учете как безработные. Доступность услуг этим молодым людям, многие из которых проживают в районах, находящихся вне эффективного обслуживания органов занятости, можно повысить за счет партнерства между отделениями

²⁰ В Грузии государственная служба занятости была упразднена в 2006 г.

²¹ Matsumoto, M. and Elder, S., *Characterizing the school-to-work transition of young men and women: Evidence from the ILO School-to-work transition surveys*, Employment Working Paper No. 51, ILO, Geneva, 2010.

службы занятости и муниципальными органами власти, а также неправительственными организациями.

Наконец, существуют группы молодежи, для которых интеграция в рынок труда не может ограничиваться услугами трудоустройства. Так, для эффективного реагирования на маргинализацию и социальное отчуждение (например, представителей национальных меньшинств и лиц асоциального поведения) необходима более тесная связь между службами занятости и социальными службами.

Эта новая реальность и растущее давление на отделения службы занятости в связи с необходимостью оказывать услуги растущему числу соискателей, лишившихся работы в результате кризиса (в Хорватии в период кризиса численность безработных, состоящих на учете, выросла на 22%) ставят под вопрос способность служб занятости соответствовать меняющимся требованиям, особенно в период бюджетной консолидации, ограничивающей для них как кадровые, так и финансовые ресурсы. Использовать имеющиеся ресурсы с максимальной эффективностью можно путем реформ, направленных на гарантированное оказание определенного набора услуг всем соискателям (например, посредством системы самообслуживания, групповых консультаций и методов поиска работы, в том числе путем планирования занятости) и более интенсивную помощь «трудноустроиваемым» молодым людям. Так, системы профилирования, позволяющие определить конкретные трудности, с которыми сталкиваются соискатели при поиске работы, могут принести большую пользу при разработке эффективных механизмов адресной помощи и подготовке мер «раннего реагирования». Проблемы, стоящие сейчас перед службами занятости в рассматриваемых восьми странах, возникали и перед их коллегами во многих странах ЕС. Во вставке 2.2 приводится краткое описание уроков, извлеченных в странах ЕС в процессе работы с молодыми клиентами ГСЗ.

Вставка 2.3: Роль служб занятости в содействии молодежной занятости в ЕС

В большинстве стран ЕС государственные службы занятости являются ведущим звеном в реализации стратегий, способствующих переходу молодежи от школы к трудовой жизни. В недавнем исследовании указывается на следующие уроки, вытекающие из практического опыта:

- Индивидуальный подход к консультированию и профориентации считается более эффективным, чем стандартные подходы. При этом персональное консультирование и разработка индивидуального плана трудоустройства на раннем этапе безработицы доказали свою эффективность при реализации стратегий активации молодых людей. Неплохие результаты показывают и подходы, предполагающие отдельное управление каждым случаем и наставничество;
- Системы профилирования, опирающиеся на точную, своевременную и достоверную информацию о рынке труда и полностью учитывающие личную/жизненную ситуацию молодых клиентов, способствуют повышению эффективности стратегий интеграции в рынок труда.
- Информационная работа должна быть направлена на работодателей, которые потенциально готовы принимать на работу молодых людей из неблагополучной среды или предлагать им обучение у себя на производстве. Сюда относятся хорошие взаимосвязи с местными предприятиями, отношения с работодателями, социальными предприятиями и добровольческим сектором;
- В случае молодых людей, бросивших школу, неформальные виды обучения могут оказаться более эффективными, чем только формальное образование. Взаимосвязь обучения в классе с обучением на производстве повышает вероятность положительного результата в плане интеграции в рынок труда на 30 процентных пунктов. В сочетании с другими услугами эта вероятность повышается на 53 процентных пункта.
- Субсидии на обучение для предприятий, принимающих малоквалифицированную молодежь, могут при условии правильной адресности способствовать расширению возможностей для производственного обучения молодежи из неблагополучной среды. Их эффективность зависит от проработки и адресности мер: оба этих аспекта могут свести к минимуму эффект искажения (т.е., непроизводительные затраты и эффект замещения).

Источник: EU, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, *The role of Public Employment services in youth reintegration. A review of European good practice*. Analytical Paper, Brussels, April 2011.

3. Путь к достойному труду молодежи в период после кризиса

Обеспечение молодежи достойной работой является общемировой проблемой, которая переплетается с не менее важными проблемами роста и развития, и с общей ситуацией в сфере занятости. При этом она также имеет свои параметры, требующие специфических подходов.

На Международной конференции труда (МКТ) в июне 2005 г. представители государственных органов, работодателей и работников из 178 стран мира пришли к единодушному мнению, что лучшей стратегией для решения проблемы молодежной занятости является комплексный подход, сочетающий в себе вспомогательные меры макроэкономической политики и адресные меры и направленный одновременно на спрос и предложение труда, а также на количество и качество рабочих мест.²²

Резолюция по молодежной занятости, принятая МКТ в 2005 г., представляет собой руководство к действию для тех из государств-членов, которые выразили свою приверженность делу разработки и реализации мер и программ, дающих молодежи реальные и равные возможности в поиске достойных рабочих мест. Хотя стратегии молодежной занятости зависят от национального контекста, государственные органы и социальные партнеры в рассматриваемых странах могут изучить вопрос о том, чтобы принять следующие аспекты за основу при разработке мер по содействию молодежной занятости в соответствии со своими национальными условиями:

- ***Для ориентации на перспективу, стабильности и целенаправленности усилий по обеспечению молодежи достойным трудом необходима комплексная стратегия роста и создания рабочих мест.*** Хотя в большинстве стран молодежная занятость определена в качестве политической задачи, она не может стать приоритетной без согласованной политической программы, в которой проблема молодежной занятости решается в составе национальных стратегий развития и мер по содействию занятости. Этот приоритет должен быть объявлен и иметь измеримые плановые показатели по занятости и достижимые результаты политики, определенные для решения проблемы как количества, так и качества рабочих мест, предлагаемых молодежи.
- ***Соглашения о рабочих местах для молодежи на национальном и местном уровне можно разработать на основе единодушного решения социальных партнеров и реализовать в целях содействия росту и создания достойных рабочих мест для молодежи.*** Эти соглашения должны содержать меры, принимаемые центральными и местными органами власти, социальными партнерами и другими заинтересованными сторонами в целях обеспечения молодых людей достойным трудом. Планы действий по молодежной занятости можно использовать в качестве предусмотренного такими соглашениями инструмента для того, чтобы перевести приоритеты молодежной занятости в плоскость конкретных мер и укрепить координацию соответствующих действий. При этом в соглашениях могут быть указаны действия по обеспечению молодежной занятости, планируемые к реализации с учетом имеющихся ресурсов и установленных сроков, а также должна предполагаться оценка эффективности этих действий посредством адекватного контроля и оценки.
- ***Меры, направленные на рост качества рабочих мест и конкурентоспособности предприятий,*** необходимо реализовывать в целях повышения качества рабочих мест для многих молодых людей, работающих сейчас на нестабильных местах, особенно в неформальном секторе экономики. В сочетании с трудовым законодательством они

²² Эта Резолюция есть по адресу: <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc93/pdf/resolutions.pdf>.

могут привести к сокращению сегментации рынка труда по типу трудовых договоров и рабочих мест и содействовать переходу молодежи на достойные рабочие места.

- ***Необходимо повысить качество образования и обучения с учетом потребностей рынка труда.*** Образовательные и учебные программы, обеспечивающие молодежь востребованными навыками – важный элемент, способствующий переходу молодых людей к достойному труду. Такие программы должны охватывать широкий спектр навыков, связанных с потребностями в специалистах и необходимых предприятиях, а также содержать модули, обеспечивающие приобретение трудового опыта. Обучение на базе производства повышает производительность труда молодых работников, конкурентоспособность и инновационный потенциал предприятий. Государственная поддержка может осуществляться в виде мер стимулирования обучения молодых работников, особенно низкой квалификации. При этом на всех уровнях, включая министерства образования и труда, а также ГСЗ и образовательные учреждения, нужно обеспечить согласованность и эффективную координацию образовательных систем и институтов рынка труда.
- ***Необходимо укрепить проработку и финансирование мер активной политики на рынке труда в целях поддержки реализации национальных приоритетов в плане молодежной занятости.*** Такие программы должны содержать комплексный пакет услуг, способствующих переходу молодежи к достойному труду. Стандартные меры АПРТ, опирающиеся на изолированные мероприятия, вряд ли будут эффективными в отношении НУНР или молодежи, занятой в неформальном секторе, особенно в период кризиса и после него. Эффективность этих мер можно значительно повысить за счет механизмов, нацеленных на молодежь из неблагополучной среды, и реализации пилотных программ – при условии оценки их результатов – до их развертывания в более широком масштабе. ГСЗ следует создать особые механизмы и установить партнерские связи (см. ниже) для того, чтобы распространить свою деятельность на разочарованную молодежь, существующую вне рынка труда. В целях оказания более значительной помощи в посткризисном периоде нужно увеличить финансирование этих мер, объемы которого были низкими до и даже в период кризиса. Отсутствие такой поддержки может иметь драматические последствия для нынешнего поколения молодежи.
- ***Необходимо изменить порядок оказания услуг занятости в целях предложения набора стандартных услуг всем молодым людям и оказания более интенсивной помощи выходцам из неблагополучной среды.*** ГСЗ нужно изменить направленность своих услуг для оказания «стандартной» помощи всем молодым соискателям рабочих мест (например, посредством системы самообслуживания, групповых консультаций и методов поиска работы, в том числе посредством планирования занятости) и более интенсивного и адресного содействия «трудноустроиваемой» молодежи. Для того, чтобы обеспечить актуальность услуг для молодежи и содействовать предприятиям в подборе кадров, на местном уровне нужно разработать меры «раннего реагирования», опирающиеся на методы профилирования и информационно-разъяснительные меры. Для повышения охвата НУНР и молодых людей, занятых в неформальном секторе и обычно находящихся вне сферы деятельности ГСЗ, необходимо партнерство между службами занятости, муниципальными органами, социальными партнерами, а также организациями гражданского общества.
- ***Необходимо обеспечить регулярный сбор, анализ и распространение достоверной и своевременной информации о молодежном рынке труда.*** Наличие информации о рынке труда – неперенное предварительное условие для выявления многосторонних аспектов проблемы молодежной занятости. Ее отсутствие может привести к тому, что разработанные меры и программы будут нацелены на аспекты, которые не являются

ключевыми для ее успешного решения. Информация в разбивке по полу может быть экстраполирована в некоторых странах из данных обследований рабочей силы. Более объемные и содержательные сведения об уровне и качестве молодежной занятости можно получить посредством оперативного включения молодежных модулей в эти обследования рабочей силы или проведения отдельных обследований перехода от школы к трудовой жизни.

- ***Для оценки эффективности и влияния мер и программ молодежной занятости следует разработать системы контроля и оценки.*** Информация об эффективности мер и программ, нацеленных на молодежь, имеется в весьма ограниченном объеме. Между тем, система контроля на основе количественных и качественных показателей может содействовать оценке результатов мер по обеспечению занятости молодежи и определению того, что является эффективным для тех или иных категорий молодого населения. Выводы, сделанные по итогам систематической оценки влияния этих мер, способствуют росту эффективности соответствующих затрат и дают ответственным органам информацию о том, как оптимально использовать имеющиеся средства.

4. Вопросы, предлагаемые для обсуждения

В ходе Неофициальной встречи министров участникам предлагается принять участие в обсуждении следующих вопросов:

1. Какие меры политики показали свою эффективность в плане обеспечения молодежи достойным трудом до кризиса и во время него? Какие из них продолжают оставаться актуальными в период восстановления экономики?
2. Какие виды услуг должны предлагать государственные службы занятости для того, чтобы они были привлекательными для молодежи и предприятий?
3. Как обеспечить эффективную реализацию политики, мер и программ по обеспечению молодежи достойным трудом при участии органов и учреждений общенационального и местного уровня и социальных партнеров?
4. Какие механизмы необходимо создать в целях содействия обмену знаниями и опытом в области молодежной занятости между странами Европы и Кавказа?