



Взаимная экспертная оценка политики в области занятости молодежи в Киргизской Республике

Сводный отчет

Михаил Пушкин

Ребека Раск

Юлия Сурина

Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии

© Международная организация труда, 2014
Первое издание 2014

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 Licensing), International Labour Office, CH-1211, Geneva 22, Switzerland, либо по электронной почте: rights@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.iftro.org.

ILO Cataloguing in Publication

Взаимная экспертная оценка политики в области занятости молодежи в Киргизской Республике, Сводный отчет
Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. - Москва: МОТ, 2014

ISBN : 978-92-2-133815-4 (print)
978-92-2-133816-1 (web pdf)

International Labour Office

Также издано на английском языке *Peer Review of Youth Employment Policies in the Kyrgyz Republic Synthesis Report*
ISBN : 978-92-2-133813-0 (print)
978-92-2-133814-7 (web pdf)

Библиографическое описание книги

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 можно приобрести в крупных магазинах или на цифровых платформах, или заказать напрямую на ilo@turpin-distribution.com.

Для получения полной информации посетите наш вебсайт: www.ilo.org/publns или обратитесь к ilopubs@ilo.org.



Содержание

1. Основные изменения в социально-экономической сфере и на рынке труда	6
2. Положение молодежи на рынке труда.....	9
3. Политика и программы в области занятости молодежи и связанные с ними вызовы.....	10
4. Основные выводы экспертной оценки	15
5. Рекомендации для последующей деятельности	19
Список источников	22



Выражение признательности

Разработка данного отчета стала возможной благодаря совместным усилиям членов проекта технического сотрудничества МОТ «Партнерства в сфере занятости молодежи в СНГ», который реализуется Группой технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии (Бюро МОТ в Москве) при финансовой поддержке российской компании «ЛУКОЙЛ».

Особая благодарность выражается Ядонгу Вонгу, главному специалисту по политикам на рынке труда, штаб-квартира МОТ в Женеве, и Ольге Кулаевой, главного специалиста по вопросам занятости, Бюро МОТ в Москве, за предоставление ценных комментариев к отчету. Также благодарим Болота Орокова, национального координатора МОТ в Киргизстане, за организационную поддержку при проведении взаимной экспертной оценки.

Ценный вклад внесли Министерство труда, миграции и молодежи Киргизской Республики (начиная с 2015 года - Министерство труда и социального развития Киргизской Республики) и Министерство труда и социальных вопросов Республики Армения.



Предисловие

Мир сегодня сталкивается со сложностями в предоставлении большего числа и более качественных рабочих мест для молодых людей. Решение этого вопроса особенно необходимо в момент высокого уровня безработицы и неактивности среди молодежи в разных странах. С целью поддержки глобальных совместных действий по содействию занятости молодежи, трехсторонние участники МОТ одобрили Резолюцию «Кризис в сфере занятости молодежи: время действовать» на Международной конференции труда в 2012 году. Затем на 9-ом Европейском региональном совещании МОТ в 2013 году в Осло последовало принятие Декларации «Восстановление уверенности в рабочих местах и росте». В дополнение к этому в 2015 году вопрос о содействии занятости молодежи был включен в качестве одной из ключевых целей нового видения развития ООН, как отмечено в недавно принятой Повестке дня в области устойчивого развития до 2030 года.

В этой связи в Резолюции, принятой на втором периодическом обсуждении проблем занятости МОТ, предложено «разработать предложения относительно добровольной оценки политики в сфере занятости в целях содействия обмену знаниями и взаимного обучения по вопросу о том, «что работает» среди членов Организации». Ожидается, что взаимные экспертные оценки внесут свой вклад в разработку новых более эффективных политик и мер, направленных на поддержку молодых людей. В ходе обсуждений, оценок и сравнительного анализа между странами добровольная взаимная экспертная оценка помогает участвующим странам усовершенствовать политики путем обмена и реализации успешных практик и следованию принятым международным критериям и стандартам.

В государствах-участниках СНГ добровольные взаимные оценки проводятся в рамках проекта МОТ «Партнёрства в сфере занятости молодежи в СНГ», который был запущен в качестве ответа на глобальный кризис в области занятости молодежи. Проект реализуется Бюро МОТ в Москве при финансовой поддержке российской компании «ЛУКОЙЛ».

Сеть сотрудничества между девятью странами была сформирована в 2014 году в рамках реализации механизма добровольных взаимных экспертных оценок политик в области занятости молодежи. С целью предоставления практической поддержки странам, которые хотят принять участие в экспертных оценках в области занятости молодежи, руководство по проведению добровольных взаимных экспертных оценок было разработано МОТ.

В ходе первого раунда оценок Киргизская Республика приняла у себя Республику Армения для проведения оценки в июле 2014 года. Экспертная оценка началась с подготовки национального отчета представителями Министерства труда, миграции и молодежи Киргизстана, за которой последовал визит в Киргизскую Республику делегации из Министерства труда и социальных вопросов Армении. После проведения анализа и обсуждения с национальными партнерами, делегация из Армении подготовила аналитический отчет. Выводы из отчетов были представлены на встречи региональной сети сотрудничества по занятости молодежи в Санкт-Петербурге, Российская Федерация, в октябре 2014 года, где приняли участие представители всех девяти стран сети.

Данный отчет является частью серии сводных отчетов разработанных на базе результатов и выводов, полученных в ходе проведения взаимных экспертных оценок между странами Восточной Европы и Центральной Азии. В отчете проанализированы и обобщены основные выводы и рекомендации первого раунда взаимных экспертных оценок, касающиеся экономического роста, сопровождающегося ростом занятости, системы информации о рынке труда, роли государственной службы занятости и других аспектов. Информация, представленная в данном отчете, основывается на данных, представленных



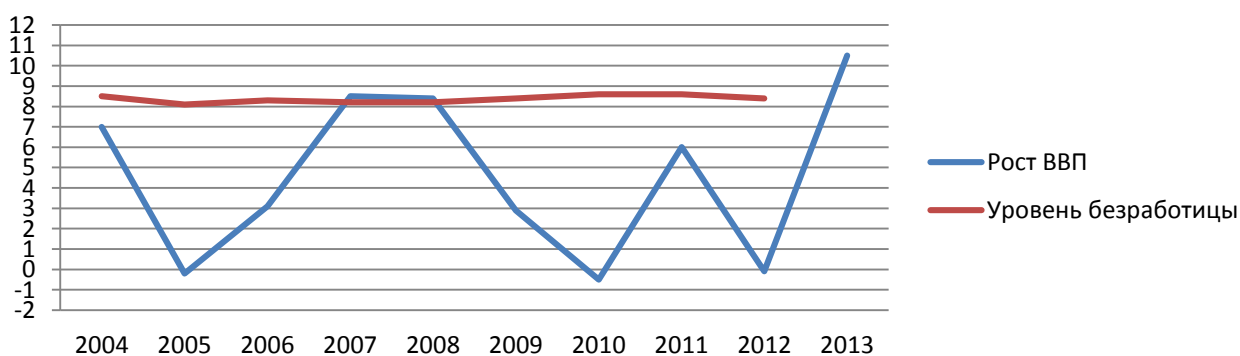
участвующими странами, комментариях участников девяти стран региональной сети сотрудничества и внешних источниках.

1. Основные изменения в социально-экономической сфере и на рынке труда

Со времени обретения страной независимости в 1991 году и по сегодняшний день экономика Киргизской Республики характеризуется высокой волатильностью, при которой периоды экономического роста чередуются с периодами отрицательных темпов роста. Политическая нестабильность и серьезные последствия глобального экономического спада мешают стране достичь устойчивого экономического и социального развития. За последние годы экономика Киргизской Республики, в конечном итоге, восстановилась примерно до уровня, достигнутого до обретения независимости, а правительство предприняло ряд реформ для улучшения инвестиционного климата и государственного управления, включая, например, разработку Национальной стратегии устойчивого развития на 2013–2017 годы.

Нарушения нормального функционирования экономики, по-видимому, почти не оказали влияния на уровни занятости населения, по крайней мере с чисто количественной точки зрения. Уровень безработицы оставался относительно стабильным в период пика глобального экономического кризиса, а также в период политической нестабильности в 2011 году. Это можно отчасти объяснить тем, что снижение производительности труда позволяло поддерживать уровень занятости. Если в качестве базисной линии (100 процентов) рассматривать уровень производительности труда в 1990 году, то в 2010 году¹ он снизился до 74,8 процента. Стабильные показатели безработицы объясняются также тем, что в период экономических спадов трудовая миграция снижает демографическое давление на национальный рынок труда, обеспечивая временное решение проблемы занятости, особенно для молодых людей, которые не могут найти работу в Киргизской Республике. Вариантом решения проблемы занятости для молодых женщин во многих случаях является уход с рынка труда и переход в категорию экономически неактивного населения, что также снижает уровень безработицы.

Рис. 1. Рост ВВП и безработица в 2004-2013 гг.



Источник : Всемирный Банк² (2014)

¹ Германское агентство по международному сотрудничеству GIZ (2013)

² Уровень безработицы согласно прогнозам МОТ



В демографическом отношении, Киргизская Республика характеризуется высокой и все возрастающей долей молодежи в общей численности населения. С 1991 до середины 2014 года, численность молодых людей (в возрасте 15-24 лет) увеличилась с 803 300 до 1 055 800³ человек. Поскольку численность возрастной группы 0-14 лет достигла своего пика в конце 90-х годов, в ближайшие годы ожидается небольшое снижение этой тенденции, что до некоторой степени снизит демографическое давление на рынке труда, при этом сохраняя острую необходимость создания большого количества рабочих мест для трудоустройства многочисленных когорт молодежи, выходящих на рынок труда.

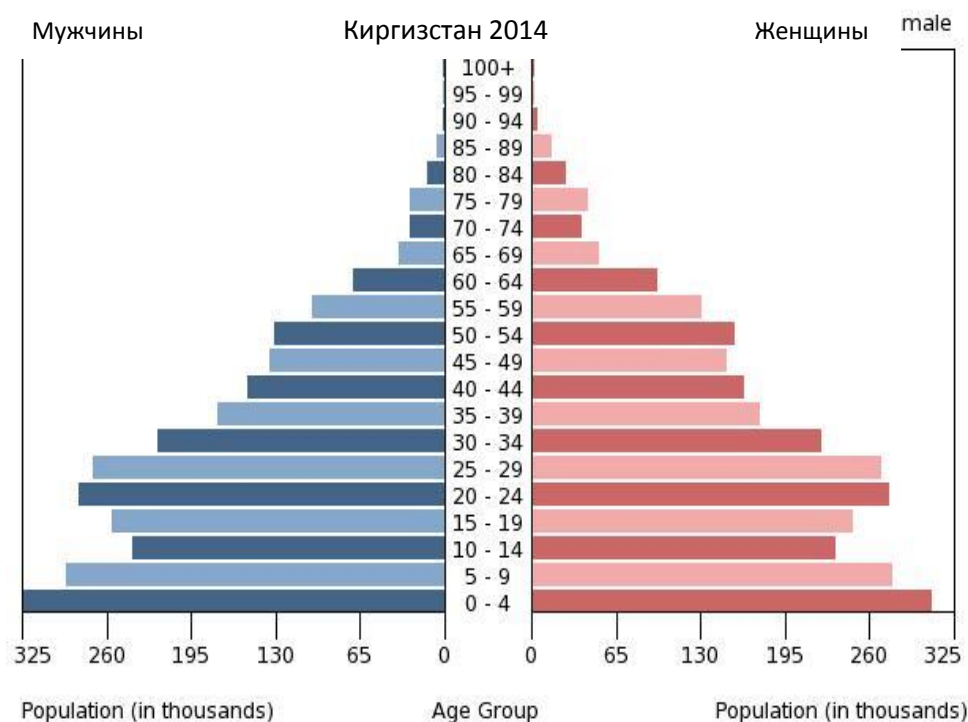
В настоящее время создание рабочих мест является одним из ключевых приоритетов Правительства Киргизской Республики. В течение последних трех лет год от года создавалось все больше рабочих мест (Таблица 1), и была поставлена цель создать более 350 000 рабочих мест к 2017 году⁴. Согласно ранее проведенным МОТ расчетам эластичности занятости (роста занятости в зависимости от роста производства), экономический рост в Киргизской Республике недостаточно высок для того, чтобы создать такое количество рабочих мест, которое необходимо для трудоустройства всех новых участников рынка труда в последующие годы. Согласно этим оценкам, для обеспечения роста занятости примерно на 2,4 процента в год, необходимого при существующем темпе прироста рабочей силы, ВВП должен расти на 6 процентов в год. Для того чтобы к тому же обеспечить полную занятости существующих безработных и частично занятых лиц, экономический рост должен достигать не менее 7 процентов в год.⁵ Этот показатель соответствует целевому уровню, установленному в Национальной стратегии устойчивого развития на 2013-2017 годы, и, который был значительно превзойден в 2013 году, когда ВВП вырос до впечатляющих 10,5 процентов. Однако в предыдущие пять лет темпы роста были значительно ниже, как показано на Рис. 2.

³ По данным Национального статистического комитета и Всемирного информационного бюллетеня ЦРУ

⁴ Национальный совет по устойчивому развитию в Киргизской Республике (2013)

⁵ МОТ (2008)

Рис. 2. Возрастная пирамида населения



Население в тыс. чел

Возрастная группа

Население в тыс.

Источник: Центральное разведывательное управление (2014)

Распределение занятых по секторам экономики изменилось за последнее десятилетие, но не так, как ожидали от развивающихся экономик. Доля занятых в сельском хозяйстве в общей численности занятых резко возросла с 35,5 процентов в 1991 году до 49,8 процентов в 2004 году в результате земельных реформ, проведенных после обретения независимости. В течение последнего десятилетия этот показатель опять снизился и стабилизировался на уровне около 32 процентов, но сельское хозяйство все еще остается особым сектором экономики, в котором создается наибольшее количество рабочих мест. За последние три года количество рабочих мест, созданных в сельском хозяйстве и сфере услуг, постоянно росло. Между тем в промышленности наблюдается противоположная тенденция. В то время как доля занятых в промышленности в общей численности занятых снизилась с 26,5 процента в 1991 году до 10,5 процента в 2001 году, в последние годы она вновь стабилизировалась на уровне около 20 процентов. Тем не менее количество новых рабочих мест, создаваемых в промышленности, в последние годы стало еще меньше по сравнению с изначально низким уровнем. Эти изменения показывают, что экономический рост не привел к благоприятному для быстрого сокращения бедности перераспределению занятых по секторам экономики.



Таблица 1. Создание рабочих мест по секторам экономики

	2011	2012	2013
Всего	106 634	112 483	110 951
Сельское хозяйство, охота, лесное хозяйство	30 033	32 609	33 818
Промышленность	6 680	5 798	4 736
Строительство	7 989	7 451	8 218
Торговля и ремонт автомобилей	24 207	33 511	30 411
Гостиничный и ресторанный бизнес	3 364	2 313	3 153
Транспорт и связь	10 672	8 594	9 679
Финансы	886	753	776
Аренда и услуги	2 372	2 748	1 454
Управление	953	472	373
Образование	3 386	1 866	2 449
Здравоохранение	1 831	861	1 761
Коммунальное хозяйство	5 947	5 536	5 949
Прочие виды деятельности	8 314	9 971	8 174

Источник: Министерство труда, миграции и молодежи (2014)

2. Положение молодежи на рынке труда

Как и в большинстве стран мира, в Киргизской Республике неблагоприятная ситуация с трудоустройством больше всего затрагивает молодых людей. Демографическая ситуация вносит свой вклад в остроту проблем: в условиях низкого спроса на труд рост численности рабочей силы постоянно превышает рост занятости. Около 100 000 молодых людей достигают трудоспособного возраста ежегодно, но только около 40 процентов из них находят свое место на рынке труда. При избыточном предложении рабочей силы работодатели склонны скорее выбирать опытных работников, а не молодых людей, имеющих в лучшем случае небольшой опыт работы, что приводит к порочному кругу, когда молодежи трудно найти первую работу. Это подтверждает и национальная статистика, которая свидетельствует, что молодежь непропорционально высоко представлена как среди безработных, так и среди экономически неактивного населения. Уровень безработицы среди молодежи в 2013 году оценивали в 14,5 процентов. Это означает, что более половины всех безработных в Киргизской Республике – молодые люди. Из-за трудностей в поиске достойной занятости, многие молодые люди перестают искать работы и вообще уходят с рынка труда, что зачастую становится причиной их антиобщественного поведения, в том числе вовлечения в экстремистские и преступные организации.

Таблица 2. Основные показатели рынка труда (%)

	Все население	Молодежь ⁶	Городская молодежь	Сельская молодежь	Молодые мужчины	Молодые женщины
Уровень экономической	64.2	51.1	44.7	54.5	64.0	37.9

⁶ В национальной статистике молодежь определена как возрастная группа 14-28 лет



активности						
Уровень занятости	58.8	43.7	35.7	47.9	55.4	31.6
Уровень безработицы	8.4	14.5	20.2	12.1	13.3	16.7
Доля экономически неактивного населения	35.1	48.9	55.3	45.5	36	62.1

Источник: Министерство труда, миграции и молодежи (2014)

Низкоквалифицированной молодежи и молодых женщины испытывают наиболее серьезные трудности при выходе на рынок труда. Почти 68 процентов безработной молодежи не имеют профессиональной подготовки. В этой группе более чем у 5 процентов молодых людей нет никакого образования, и они неграмотны.⁷ Во многих частях страны доступ к образованию все еще ограничен, особенно в сельских, а также недостаточно обеспеченных домохозяйствах.

Уровень экономической активности молодых женщин в Киргизской Республике значительно ниже, чем уровень экономической активности мужчин. С точки зрения международного опыта, в этом нет ничего необычного. Более тревожным является тот факт, что разрыв между уровнем экономической активности мужчин и женщин стремительно растет. В 1990 году доля экономически неактивных молодых мужчин составляла 47,3 процентов.⁸ К 2012 году эта доля снизилась до 36 процентов, а это означает, что уровень экономической активности молодых мужчин в среднем находится на одном уровне с экономической активностью населения в целом. Что касается молодых женщин, ситуация совершенно иная. В 1990 году доля экономически неактивных молодых женщин составила 41.6 процента⁹. В 2012 году она выросла до невероятно высокого уровня в 62.1 процента.

При этом хотя уровень экономической активности молодых мужчин остается стабильным, эта группа сталкивается с целым рядом проблем. В частности, доля молодых мужчин непропорционально высока среди неформально занятых людей и трудовых мигрантов. Доля молодежи, занятой в неформальном секторе, достигает 78,2 процента, из которых 81 процент составляют мужчины. В сельской местности доля молодежи в секторе неформальной занятости даже выше - 85,5 процента, из которых 86,8 процента составляют мужчины.¹⁰

3. Политика и программы в области занятости молодежи и связанные с ними вызовы

Правительство Киргизской Республики признает остроту проблем занятости молодежи в стране и активно работает над их решением путем совершенствования законодательства, разработки политики и программ для содействия молодежной занятости. Главными правовыми основами, регулирующими занятость молодежи в стране, являются законы о содействии занятости и о государственной молодежной политике. На политическом уровне разработана государственная стратегия по развитию молодежной политики в стране до 2015 года, а также национальная стратегия содействия занятости. Разработка политики относится к сфере ответственности Министерства труда, миграции и молодежи, а ее практическая реализация возложена в основном на государственные службы занятости. В рамках Министерства есть специальное

⁷ Министерство труда, миграции и молодежи (2014)

⁸ Германское агентство по международному сотрудничеству (2013)

⁹ Там же

¹⁰ Министерство труда, миграции и молодежи (2014)



подразделение – Молодежная биржа труда (МБТ), которая решает проблемы занятости молодежи на центральном и на региональном уровне.

В настоящее время осуществляются восемь конкретных инициатив по содействию молодежной занятости, признанных передовой практикой:

1. *Карта спроса* для прогнозирования спроса на рынке труда. Карта используется для корректировки учебных программ в системах профессионального и высшего образования, а также учебных курсов для безработных, чтобы привести навыки выпускников и лиц, ищущих работу, в соответствие с потребностями рынка труда. Благодаря этой методологии, 70 процентов выпускников трудоустроены по окончании обучения. Инициатива реализуется на трехсторонней основе.
2. Три *активные* программы на рынке труда, нацеленные на молодежную занятость:
 - А. Профессиональная подготовка и переподготовка по специальностям, востребованным на рынке труда. В программе профессионального обучения ежегодно принимают участие 7000-8000 человек, из которых более 50 процентов составляют молодые люди. До настоящего времени 70 процентов участников получали работу после участия в программе. - Программа содействия профессиональной подготовке и переподготовке по профессиям, востребованным на рынке труда, эффективна и могла бы служить моделью для других стран в субрегионе, особенно в плане поддержки «синих воротничков» (производственных рабочих). В то же время, есть возможности для ее совершенствования. Программа не вполне эффективна в сельских районах из-за отсутствия соответствующего оборудования, персонала с необходимой подготовкой и ресурсов в провинциальных колледжах, занимающихся профессиональным образованием и подготовкой. В результате многие из профессий, которым обучают в сельских районах, не пользуются спросом на рынке труда.
 - В. Оплачиваемые общественные работы. Более 20 000 человек в год направляют на оплачиваемые общественные работы, в основном имеющие отношение к инфраструктуре сферы социального обслуживания; около 70 процентов из них составляют молодые люди. Программа общественных работ действительно предоставляет многим молодым людям временные рабочие места, но это решение не считается эффективным для создания *устойчивых* возможностей трудоустройства.
 - С. Микрокредиты для поддержки малого и среднего бизнеса. Агентства микрокредитования работают на региональном уровне, помогая в создании более 2000 новых предприятий в год. Около 40 процентов пользователей кредитов - молодые люди, чтобы начать свое дело в городской и сельской местностях. Программа микрокредитования является эффективной в плане содействия занятости молодежи. Особенно стоит отметить, что она способствует не только созданию новых предприятий, но и развитию банковских и кредитных учреждений в стране. Тем не менее, инициатива имеет ряд спорных аспектов, т.к. молодые люди должны возвращать кредиты. Кроме того, существует риск ведения своего дела в неформальном секторе.



3. *Информационные выезды служб занятости.* Чтобы расширить охват населения услугами по трудоустройству в районах, где регистрация в органах службы занятости находится на низком уровне, работники служб выезжают на места и предоставляют населению информации об оказываемых услугах. Для этой же цели, но с большей ориентацией на молодых людей, созданы также региональные молодежные центры, оказывающие молодым людям юридическую и психологическую поддержку и помощь при поиске работы.
4. *Регулярные ярмарки вакансий для немедленного устройства на работу* безработной молодежи, устраиваемые Молодежной биржей труда. В 2013 году была организована двадцать одна ярмарка, их посетили 4880 человек, в том числе 1869 женщин и 296 подростков. Из них 3284 человека получили работу, в том числе 1070 женщин.
5. *Передвижная служба занятости* оказывает услуги в области занятости людям в удаленных районах Бишкека и в сельской местности, где высока доля незарегистрированных безработных. Передвижная служба занятости предоставляет информацию и консультационные услуги, в том числе информацию о вакансиях, курсах обучения, трудовом законодательстве и ситуации на рынке труда.
6. С помощью МБТ были организованы студенческие отряды из учеников высших учебных и профессионально-технических учебных заведений. Эти отряды выполняют волонтерскую работу в свободное от учебы время (как правило, в период летних каникул), что дает студентам возможность приобрести полезные профессиональные навыки и навыки работы в команде. Что касается количественных данных, МБТ признана успешной в содействии занятости молодежи, т.к. около половины зарегистрированных молодых людей нашли работу.
7. Поскольку в Киргизской Республике существует избыток рабочей силы, создан *Центр занятости, ориентированный на предоставление гражданам Киргизской Республики рабочих мест за рубежом.* Это эффективный способ легализации трудовой миграции, снижения рисков, связанных с миграцией, а также ознакомления работников с трудовым законодательством в стране выезда. В основном данные услуги используются молодыми людьми. Киргизская Республика добилась успеха в улучшении положения выезжающих за рубеж трудовых мигрантов. Подписаны двусторонние соглашения с основными странами въезда и создан специальный центр занятости для потенциальных мигрантов. Центр ведет базу данных потенциальных трудовых мигрантов, предоставляет информацию и консультации о возможностях трудоустройства за рубежом, а также помогает в выдаче разрешений на работу. Все это способствует легализации трудовой миграции, уменьшая неформальную занятость.



8. Для того чтобы подтвердить профессиональные навыки, приобретенные за границей, создан *Центр подтверждения профессиональных навыков*, ориентированный прежде всего на трудовых мигрантов. В этом центре работники проходят практические тесты, и сдав экзамены, получают сертификаты, подтверждающие их квалификацию.

Все указанные инициативы показали свою эффективность в плане улучшения ситуации с занятостью молодых людей, которые в них участвуют. Однако то, что доля безработных в целом и безработных молодых людей, зарегистрированных в государственных службах занятости, очень мала, это ограничивает доступ молодых безработных к указанным выше услугам (Таблица 3).

Таблица 3. Доля молодежи в общем числе безработных, охваченных услугами по содействию занятости

	Общая численность населения трудоспособного возраста	Численность молодежи	Доля молодежи в общей численности населения трудоспособного возраста
Общая численность безработных	210,400	109,600	52,1%
Зарегистрированных	94,213	42,473	45,1%
Зарегистрированных со статусом безработных	58,397	25,139	43,0%
Охваченных программами, всего	39,674	17,211	43,4%
- Программой общественных работ	21,078	7,504	35,6%
- Программой профессионального обучения	7,335	4,711	64,2%
- Программой микрокредитования	2,019	785	38,9%

Источник: Министерство труда, миграции и молодежи (2014)

Выявленные трудности

Хотя в целом уровень безработицы среди молодежи в Киргизской Республике не намного выше, чем средний уровень в мире, в разделах 1-3 показано, что есть несколько основных проблем, которые необходимо решить для достижения достойной с точки зрения качества и количества занятости молодежи в Киргизской Республике.

Создание достойной и продуктивной занятости

Учитывая высокую долю молодежи в экономике Киргизской Республики, в ближайшие годы должно быть создано значительное количество рабочих мест, чтобы рынок труда обеспечил трудоустройство впервые выходящих на него молодых людей. Это, в свою очередь, требует высокого и стабильного экономического роста, обусловленного секторами экономики, которые



характеризуются достойной заработной платой, низкой неформальной занятостью и высокой производительностью. Другими словами, необходимо добиться увеличения количества новых рабочих мест, создаваемых в несельскохозяйственных отраслях (прежде всего в промышленности), одновременно с повышением производительности и формализацией занятости в аграрном секторе.

Сокращение гендерных различий в экономической активности молодежи

В разной степени экономическая неактивность, естественно, существует во всех странах. Ее уровень зависит, с одной стороны, от законодательных норм, в том числе от пенсионного возраста и продолжительности обязательного образования. В этом случае неактивность может быть вызвана факторами, которые, как правило, считаются положительным, например, высокой долей молодых людей, получающих высшее образование. С другой стороны, экономическая неактивность может быть признаком гендерной асимметрии, в результате которой женщины менее вовлечены как в образовательную систему, так затем и в участие на рынке труда. В Киргизской Республике уровень экономической неактивности молодых женщин уже является опасно высоким и продолжает расти, а участие этой группы на рынке труда резко снизилось после распада СССР. Для того чтобы обратить вспять растущий гендерный разрыв нужен не только рост числа рабочих мест в целом, но необходимы еще и специальные меры со стороны государства для облегчения доступа молодых женщин к достойному труду. Сюда можно отнести обеспечение всех нуждающихся доступными по цене услугами по уходу за детьми, эффективные системы отпусков для родителей с обеспечением возможности возвращения на работу после отпуска по беременности и родам, а также создание таких систем подоходного налога, чтобы обоим супругам было экономически выгодно работать. Активная политика на рынке труда также является важным инструментом. Программы профессионального обучения могут способствовать увеличению занятости женщин, программы помощи в поиске работы могут помочь молодым женщинам сделать целесообразный выбор профессии, субсидирование заработной платы может помочь в создании рабочих мест, предназначенных для молодых женщин, обеспечив им необходимый опыт работы, навыки молодых женщин могут использоваться в предпринимательской деятельности, и, таким образом, содействие предпринимательству создаст дополнительные возможности для трудоустройства женщин.

Формализация неформальной экономики

Хотя неформальную занятость, как известно, трудно измерить, нет сомнений в том, что это основная проблема на рынке труда Киргизской Республики, которая особенно сильно отражается на молодежи. В 2013 году более 94 процентов всех рабочих мест, которые были созданы в Киргизской Республике, находились в неформальном секторе. Поскольку у молодых людей нет документально подтвержденной профессиональной квалификации и опыта работы, у них часто нет другого выбора, кроме как согласиться на работу в неформальном секторе экономики. Таким образом, молодежь непропорционально высоко представлена в неформальной экономике и составляет 78,2 процента всех неформально занятых. Вследствие этого молодые люди лишены доступа к системам социального обеспечения, что лишает их



стабильности на раннем этапе. Они также страдают от ухудшения профессиональной подготовки и отсутствия возможностей официального признания их квалификации, а это значит, что они могут оказаться в порочном круге длительных периодов неформальной занятости. Все это способствует отказу от дальнейшего поиска работы, а в долгосрочной перспективе влечет за собой рост социальных расходов.

Помимо побочных эффектов, которые неформальная занятость оказывает на отдельного работника, она приводит к негативным последствиям для государства в виде значительной потери потенциальных налоговых поступлений. Это, в свою очередь, препятствует развитию системы социального обеспечения, образования и здравоохранения.

Чтобы ускорить формализацию неформальной экономики, необходим комплексный подход к рассмотрению вопроса со всех соответствующих точек зрения. С точки зрения занятости решающее значение имеет рост числа создаваемых рабочих мест в формальном секторе и продуктивных секторах. Можно принять целенаправленные меры, такие как общественные работы и программы признания квалификации, для решения проблем неформальной занятости в сельских районах или в отношении определенных профессиональных и возрастных групп. Для содействия официальной регистрации бизнеса необходимо сократить количество сдерживающих факторов для регистрации, таких как процедуры лицензирования, налоговые правила и регулирование, а также отсутствие доступа к финансированию. Социальные партнеры играют ключевую роль, например, в поиске путей по расширению сферы действия законов в отношении работников и работодателей в неформальной экономике.¹¹

Использование возможностей государственных служб занятости

Взаимная экспертная оценка показала, что программы, реализуемые службами занятости и направленные на молодежь, как правило, эффективны для создания возможностей трудоустройства в Киргизской Республике. Тем не менее, факт остается фактом: очень низкая доля безработных обращается в службы занятости за содействием в периоды безработицы. Кроме того, молодые безработные еще менее склонны обращаться за помощью.

Услуги и программы службы занятости по-прежнему не пользуются спросом у значительной части населения, так как многие из рабочих мест, предлагаемых ими, непривлекательны, к тому же эти службы не отражают потребностей рынка труда. Отсутствие достаточного финансирования влияет как на качество, так и на количество предоставляемых услуг. Кроме того, многие безработные, особенно молодежь, не отвечают критериям, дающим право на получение пособия по безработице, что является еще одной причиной для отказа от регистрации в органах службы занятости, где эти пособия назначаются и выплачиваются. Как следствие, более половины молодых безработных ищут работу самостоятельно, а это означает, что службы занятости в стране не функционируют в качестве посредников между работодателями и потенциальными работниками в той степени, в которой они могли бы и должны это делать.

¹¹ МОТ (2014)



При рассмотрении эффективности активных программ на рынке труда в Киргизской Республике общая рекомендация по результатам оценки заключается в том, чтобы перенаправить средства на более активные действия вместо осуществления менее эффективных пассивных мер. Предлагается осуществить восемь мер, которые рассматриваются как имеющие большой потенциал в Киргизской Республике:

1. Субсидирование заработной платы работодателям, нанимающим молодых людей, которые находятся в неблагоприятном положении на рынке труда, в частности, людей с ограниченными возможностями.
2. Обучение на рабочем месте молодежи без опыта работы, с целью обеспечить молодым людям возможность закрепиться на рынке труда.
3. Оказание поддержки лицам, которые меняют место жительства, чтобы поступить на работу в другом регионе (с избытком рабочих мест) в целях стимулирования мобильности трудовых ресурсов в пределах страны.
4. Единовременные компенсации работодателям, предлагающим работу человеку, который находится в невыгодном положении на рынке труда, а также единовременных компенсаций работодателям, которые оборудуют рабочее место для людей с ограниченными возможностями.
5. Экономическая поддержка малой предпринимательской деятельности лиц, которые находятся в невыгодном положении на рынке труда.
6. Поддержка неправительственных организаций, которые предоставляют работу людям, находящимся в невыгодном положении на рынке труда.
7. Возмещение расходов на поиск работы лицам, которые находятся в невыгодном положении на рынке труда, чтобы стимулировать их активность.
8. Введение профориентации в рамках всей системы образования, начиная с первого класса вплоть до высшего образования.

Для того, чтобы активные программы на рынке труда работали эффективно требуется улучшение координации между всеми заинтересованными учреждениями. В частности, необходимо усилить системы мониторинга и оценки.

4. Основные выводы экспертной оценки

На совещании, посвященном взаимной экспертной оценке, национальный и обзорный отчеты были представлены вниманию не только делегаций Киргизской Республики и Республики Армения, но и представителям многих других стран¹². Исходя из презентаций, обсуждения сосредоточились на трех основных темах.

Анализ данных

¹² Всех стран-участниц региональной сети по взаимной оценке политики в области занятости молодежи, которая, помимо Киргизстана и Армении, включает также Азербайджан, Грузию, Казахстан, Россию, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан. Кроме того присутствовали три делегации из стран БРИКС: Бразилии, Китая и Южной Африки.



Делегацию Киргизской Республики заслужила одобрение за серьезную работу по сбору данных о текущей ситуации в сфере молодежной занятости и за открытость предоставленной информации. В то же время некоторые участники запросили дополнительную информацию о тенденциях на рынке труда, чтобы рассмотреть динамику данных и быть в состоянии определить, в каком направлении движется страна. Это не в последнюю очередь касается демографической ситуации, которая отмечалась в качестве важнейшего фактора, влияющего на занятость молодежи и разработку в зависимости от нее политического курса в Киргизской Республике.

Было также рекомендовано дальнейшее сегментирование данных. Это особенно касается гендерных вопросов, которым, как отметили некоторые делегации, в национальном отчете не было уделено должного внимания. Очевидно, что молодые женщины сталкиваются с особыми проблемами на рынке труда Киргизской Республики, поэтому причины и последствия этого надо проработать более подробно, чтобы можно было эффективно решать эти проблемы. Хотя некоторые из показателей представлены для более узких возрастных групп, чем 14-28, все-таки более детальный анализ статистики по конкретным возрастным группам молодежи позволил бы выявить различия в потребностях и проблемах для каждой группы. В итоге было предложено более тщательно проработать данные и стратегии по конкретным секторам. Некоторые участники подчеркивали, что Киргизская Республика должна отдать приоритет развитию промышленности как средству содействия занятости и борьбы с бедностью, но чтобы предоставить более конкретные предложения о том, как наилучшим образом достичь этого, понадобились бы дополнительные данные по таким вопросам, как инвестиции, создание рабочих мест на протяжении длительного периода и экономические прогнозы.

Подводя итоги участники совещания по взаимной оценке пришли к общему мнению, что в национальном отчете Киргизской Республики предоставлено много интересных и полезных данных, но эти данные должны быть более детально проанализированы и структурированы, чтобы провести детальное обсуждение в более широком диапазоне экономической политики и политики в области занятости, которые будут содействовать занятости молодежи в стране.

Эффективность текущих программ и мер

Обсуждая эффективность конкретных программ и политики, осуществляемых для решения проблем занятости молодежи в Киргизской Республике, участники исходили из рекомендаций, предложенных страной, которая проводила оценку. Не все страны поддерживали точку зрения об отказе от пассивных мер в пользу более широкого применения активных мер на рынке труда. Участники согласились, что хотя существует проблема, связанная с тем, что у молодых людей часто нет доступа к пассивным мерам, например, к пособиям по безработице, это не является достаточно веским аргументом в пользу отказа от таких мер. Скорее, они являются необходимым условием для обеспечения защиты безработных. Тем не менее, есть основания для пересмотра соотношения активных и пассивных мер для его оптимизации на рынке труда Киргизстана. В этом контексте было бы также полезно дополнительно изучить стратегии активизации, чтобы гарантировать, что получающие пособие люди вовлечены в поиск работы и



у них есть больше возможностей для трудоустройства. Это может быть эффективным средством для снижения негативных последствий зависимости от пособия и сокращения периодов безработицы.

Основные стратегии и программы, которые в настоящее время осуществляются в Киргизской Республике (перечисленные в разделе 3), в целом рассматривались как действенные и эффективные. Как и в большинстве стран, они могут быть расширены, но, учитывая экономическую ситуацию в стране, было признано, что бюджет определяет для этого естественные пределы. Одним из важных было замечание о том, что осуществление мер не всегда проходит согласованно. Реализуется много различных небольших программ и других инициатив, и, хотя они достаточно эффективны сами по себе, целесообразнее было бы использовать более комплексный подход. Например, вместо того, чтобы создавать новые службы или органы, занимающиеся отдельными вопросами, можно было бы объединить их в более многофункциональные центры. Это также сократило бы количество двойной работы и внесло больше ясности для отдельного безработного, который нуждается в помощи. Кроме того, для дальнейшего улучшения результатов, меры могли бы иметь еще более конкретную направленность на определенные группы людей.

Что касается передовой практики, представленной Киргизской Республикой, групповые дискуссии помогли определить, какие из этих инициатив наиболее актуальны, эффективны и могут быть применены в других странах. В ходе обсуждения выяснилось, что все практики представляют интерес для других страны сети. Некоторые из этих мер уже используются во многих странах, в то время как другие были восприняты как совершенно новые и многообещающие, тем самым подтверждая, что необходимо привлекать больше внимания к успешным политикам и программам, которые осуществляются в странах субрегиона. Все группы сошлись во мнении, что из восьми предложений инициатива создания центров признания навыков является наиболее интересной и пригодной для распространения передовой практикой. Причина заключается в том, что это инновационный способ содействия занятости и реализации прав трудящихся, оказавшихся в невыгодном положении на рынке труда, особенно мигрантов. Кроме того, эту практику также можно распространить в странах, где трудовая миграция необязательно является проблемой, поскольку центры подходят не только для признания навыков, полученных за рубежом, но также и навыков, приобретенных ранее или в процессе работы.

В заключение было отмечено, что все восемь предложений по дополнительным программам, сделанные страной, которая проводила оценку, обоснованы. В то же время, нельзя забывать, что бюджет, выделяемый Киргизской Республикой для осуществления мер на рынке труда, ограничен, и, возможно, было бы полезнее обеспечить высокое качество существующих программ, чем добавлять к ним новые. Прежде чем приступать к осуществлению новых мер, необходимо уделить первостепенное внимание таким ключевым вопросам, как повышение качества профессионального образования и эффективно функционирующие государственные службы занятости.

Инструмент взаимной оценки – методологические вопросы



Поскольку это был первый раунд взаимных оценок в рамках региональной сети сотрудничества по оценке политики в области молодежной занятости, значительная часть времени была посвящена обсуждению сильных и слабых сторон самого инструмента взаимной оценки и предложениям по его усовершенствованию. В целом все страны видят большой потенциал у этого инструмента. Киргизская Республика и Республика Армения подчеркнули, что процесс был весьма полезным и информативным и характеризовался совместной работой и взаимным обучением. Тем не менее, было предложено несколько рекомендаций по совершенствованию процесса взаимной оценки:

1. Для облегчения оценки и обсуждений необходимо дальнейшее наращивания потенциала по анализу данных по молодежной занятости.
2. Необходимо согласовать список показателей, рассматриваемых в национальном и обзорном отчете, так чтобы оценки производились на прозрачной и сопоставимой основе.
3. Хотя идея заключается в том, что взаимная оценка должна проводиться самими странами сети, активная поддержка международного независимого эксперта позволит улучшить конечные результаты оценки. Основная работа должна быть и будет проводиться делегациями стран, но независимый эксперт может направлять сбор данных, анализ и обсуждение.
4. Два дня пребывания экспертов из оценивающей страны недостаточно, чтобы получить полную картину политики в области занятости молодежи в рассматриваемой стране. Вместе с тем время у представителей Министерств ограничено. Таким образом, было предложено увеличить срок пребывания в стране до трех дней.
5. Следует поощрять и поддерживать участие молодежи и социальных партнеров в процессе взаимной оценки.

5. Рекомендации для последующей деятельности

На основании обзорного отчета и обсуждения во время совещания можно выделить следующие основные политические рекомендации для Киргизской Республики (стратегии активации):

1. Для решения проблем с демографическими и структурными препятствиями на пути к занятости молодежи, необходима комплексная методология, охватывающая динамику населения, цели рынка труда в общем и цели в области занятости в частности, а также цели в области образования. Она должна быть основана на дальнейшем сборе и анализе данных, с учетом не только текущей ситуации, но и динамики данных во времени.
2. В центре процесса разработки политики занятости должен быть устойчивый экономический рост, обеспечивающий создание рабочих мест. Очень важно, чтобы рабочие места создавались в формальном секторе и носили продуктивный характер. В частности, внимание должно быть переключено с сельскохозяйственного



сектора на промышленность в целях содействия устойчивому росту, который способствует сокращению масштабов бедности.

3. Необходимо поощрять интеграцию молодых женщин на рынке труда, чтобы увеличить потенциал развития Киргизской Республики. Для достижения этой цели политические меры должны включать в себя более широкие возможности для участия женщин в получении профессионального образования, содействие в обеспечении всех нуждающихся доступными по цене услугами по уходу за детьми, эффективные системы отпусков для родителей, и создание таких систем подоходного налога, чтобы обоим супругам было экономически выгодно работать. Активные программы на рынке труда, в том числе осуществляемые в настоящее время и в будущем, должны включать в себя конкретные цели в отношении молодых женщин.¹³
4. Помощь, оказываемая государственными службами занятости, в том числе на основе действующих активных программ на рынке труда, считается важной и эффективной. И все же все виды услуг можно было бы активизировать, чтобы привлечь больше людей и повысить качество услуг, включая сельскую местность и неформальные сектора экономики. Информационно-пропагандистская роль службы занятости также играет важное значение.
5. Информационная система рынка труда должна получить дальнейшее развитие, в том числе за счет модернизации IT-оборудования и более проактивных исследований рынка труда. Учитывая нехватку финансовых и людских ресурсов, активные программы на рынке труда могли бы быть более ориентированы на находящиеся в невыгодном положении группы населения, которые больше всего выиграют от таких программ. В целом увеличение адресности мер, чтобы они отвечали местным нуждам и нуждам конкретных групп, могло бы повысить их эффективность.
6. Баланс между пассивными и активными мерами на рынке труда в Киргизской Республике следует пересмотреть и оптимизировать. В рамках этого надо дополнительно исследовать и реализовать стратегии активизации.
7. Необходимо улучшить координацию действий различных участников, таких как институты рынка труда и сферы образования, организации работодателей, представители частного сектора, профсоюзы и другие заинтересованные стороны. Министерство труда, миграции и молодежи должно взять на себя инициативу в этом вопросе. Такие меры могли бы включать в себя объединение некоторых созданных центров различного профиля. Социальные партнеры должны играть важную роль в содействии занятости молодежи через свое участие в процессе разработки политики занятости и реализации программ на рынке труда.
8. Необходимо дальнейшее развитие потенциала государственных служб занятости для улучшения репутации этих служб среди молодежи. Такое развитие потенциала должно включать в себя тренинги по разработке, мониторингу и оценке политики и программ.

Эти рекомендации будут приняты во внимание при планировании будущих мероприятий МОТ в Киргизской Республике. В качестве первого шага, чтобы поддержать страну в ее усилиях по

¹³См. подборку данных МОТ по передовым практикам в этой области (2013 г.)



реализации рекомендаций, МОТ организует для ключевых заинтересованных сторон в стране обучение по анализу данных, имеющих отношение к занятости молодежи. Национальный отчет, подготовленный Министерством труда, миграции и молодежи в рамках взаимной оценки, обеспечит основу для обсуждения в ходе обучения.

В качестве последующих мер по итогам методологических дискуссий, состоявшихся в ходе взаимной экспертной оценки, еще до проведения следующего раунда, МОТ будет обновлять условия проведения таких оценок с тем, чтобы принять во внимание рекомендации по их улучшению. Таким образом, начиная со следующего раунда оценки, планируется увеличить длительность посещения страны, а также предоставить возможность участия в оценке социальным партнерам и молодым людям.



Список источников

1. Central Intelligence Agency: *The World Fact Book Kyrgyzstan*. Data retrieved 2014-11-03.
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kg.html>
2. FAO (2009): *Agrarian Reform in Kyrgyzstan: Achievements and the Unfinished Agenda*. FAO Regional Office for Europe and Central Asia
3. GIZ (2013): *Study "Labour Market and Employment Policy in the Kyrgyz Republic". Identifying constraints and options for employment development*. Bonn, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
4. МОТ (2008): Кыргызстан: *Экономический рост, занятость и сокращение масштабов бедности*. Женева, Международное бюро труда
5. МОТ (2013): Компиляция практики. *Борьба с демографическими изменениями: Как может национальная политика увеличить долю участия женщин на рынке труда*.
6. МОТ (2014): Переход от неформальной к формальной экономике. Международная конференция Труда, 103-я сессия. Женева, Международное бюро труда
7. Министерство труда, миграции и молодежи Киргизской Республики (2014): Анализ политики стимулирования молодежной занятости. *Национальный отчет в рамках осуществления взаимной экспертной оценки*, Бишкек
8. Министерства труда и социальных вопросов Республики Армения (2014): Информационный отчет Республики Армения. Обзорный отчет в рамках осуществления взаимной экспертной оценки, Ереван
9. Национальный совет по устойчивому развитию Киргизской Республики: *Стратегия национального устойчивого развития Киргизской Республики в период 2013-2017 гг.*
10. The World Bank (2014): *World Development Indicators*. Data retrieved 2014-11-04
<http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>