



Перевод с английского языка

Взаимная экспертная оценка политики в области занятости молодежи в Республике Армения

Сводный доклад

Михаил Пушкин

Юлия Сурина

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

© Международная организация труда, 2017
Первое издание 2017

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 Республике Армения, Сводный доклад
Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. - Москва: МОТ, 2017

ISBN: 9789220318270 (print)
9789220318287 (web pdf)

International Labour Office

Также издано на английском языке *Peer Review of Youth Employment Policies in the Republic of Armenia; Synthesis Report* ISBN: 9789220318256 (print), 9789220318263 (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 ситуации и на рынке труда	5
2. Положение молодежи на рынке труда.....	12
3. Политика и программы в области занятости молодежи и связанные с этим проблемы и задачи	14
4. Основные выводы взаимной экспертной оценки.....	20
5. Рекомендации по последующей деятельности	24
Список источников	28



Выражение признательности

Настоящий доклад был подготовлен совместными усилиями участников проекта технического сотрудничества Международной организации труда (МОТ) «Партнерства в сфере занятости молодежи Содружества Независимых Государств», осуществляемого Группой технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии (Бюро МОТ в Москве) при финансовой поддержке ПАО «Лукойл».

Особая благодарность выражается г-ну Ядонг Вангу, ведущему специалисту в области политики на рынке труда штаб-квартиры МОТ в Женеве, за ценные комментарии по докладу. Авторы также благодарны г-же Нунэ Оганнисян, национальному координатору МОТ в Армении, за поддержку в проведении взаимной экспертной оценки.

Министерство труда и социальных вопросов Республики Армения, Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, Федеральная служба по труду и занятости России (включая Республику Башкортостан и Ханты-Мансийский автономный округ), Российский союз промышленников и предпринимателей также внесли существенный вклад.



Вступление

В настоящее время весь мир сталкивается с проблемами в обеспечении молодежи достаточным количеством рабочих мест высокого качества. Этот вопрос особенно актуален в текущей ситуации, характеризующейся высоким уровнем безработицы и незанятости молодежи в разных странах мира. В целях поддержки глобальных совместных действий в стимулировании занятости молодежи трехсторонние участники Международной организации труда (МОТ) приняли резолюцию, озаглавленную «Кризис в сфере занятости молодежи: время действовать», на Международной конференции труда в 2012 году. Вскоре после нее, на девятом Европейском региональном совещании 2013 года в Осло, была принята Декларация «Восстановление уверенности в рабочих местах и росте». Кроме того, в 2015 году вопрос молодежной занятости был включен в качестве одной из основных целей в Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

В этой связи в резолюции, принятой на втором регулярном обсуждении вопросов занятости МОТ, рекомендуется разработать предложения по проведению добровольной взаимной экспертной оценки политики в области занятости в целях поощрения обмена знаниями и взаимного обучения передовой практике между членами Организации. Ожидается, что взаимная экспертная оценка будет способствовать разработке новой, более эффективной политики и мер, охватывающих молодежь. В ходе проведения этих мероприятий сравнительный анализ и обсуждение между странами, а также добровольная взаимная экспертная оценка помогут странам улучшить свою политику. Это достигается путем обмена передовым опытом и соблюдения утвержденных на международном уровне критериев и стандартов.

В странах Содружества Независимых Государств (СНГ) взаимная экспертная оценка проводится в рамках проекта МОТ «Партнерства в сфере занятости молодежи Содружества Независимых Государств», осуществление которого началось в ответ на глобальный кризис занятости молодежи. Проект осуществляется Бюро МОТ в Москве при финансовой поддержке российской компании «Лукойл».

В 2014 году девять стран СНГ создали региональную сеть в рамках механизма по проведению добровольной взаимной экспертной оценки политики в области занятости молодежи. МОТ разработала руководство по проведению добровольной взаимной экспертной оценки для оказания практической поддержки странам, желающим принять участие в проведении взаимной экспертной оценки в области занятости молодежи.

В ходе первого раунда оценки в июле 2014 года Кыргызская Республика принимала Республику Армения в качестве анализирующей страны. В ходе второго раунда в марте 2015 года Республика Азербайджан проводила анализ Республики Таджикистан. В ходе третьего раунда трехсторонние представители Российской Федерации и Республики Казахстан выступили в качестве аналитиков программ и институтов Республики Азербайджан. К проведению четвертого раунда в апреле 2016 года с целью анализа опыта Республики Башкортостан (Российская Федерация) был привлечен обновленный состав участников. Взаимная экспертная оценка осуществлялась участниками из трех стран: Кыргызской Республики, Республики Таджикистан и Российской Федерации (федерального уровня), а также представителями региональных служб занятости Пермского края (Российская Федерация).

Пятый раунд проводился трехсторонними участниками из Российской Федерации, включая региональные службы занятости Республики Башкортостан и Ханты-Мансийского автономного округа, которые подвергли анализу политику и программы Республики Армения. В январе 2017 года итоги пятого раунда были подведены в Турине (Италия).



Настоящий доклад – один из сводных докладов, подготовленных на основе данных и выводов, полученных в результате взаимных экспертных оценок стран Восточной Европы и Центральной Азии. В докладе содержится анализ и подводятся итоги основных выводов и рекомендаций пятого раунда взаимной экспертной оценки. Информация, приведенная в докладе, основана на данных, предоставленных странами, участвовавшими в проведении оценки, комментариях стран-участниц региональной сети и внешних источниках.

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

Социально-экономическая ситуация¹

Армения представляет собой небольшую, но в высшей степени открытую страну Закавказья без выхода к морю, с населением в 3 млн. человек (перепись 2011 года) и уровнем доходов ниже среднего. Армения обрела независимость в 1991 году и прошла через достаточно трудные времена. Доходы на душу населения упали на 40 процентов, дисбалансы в бюджетной сфере достигли критического уровня, численность населения сократилась, а численность потенциально продуктивной рабочей силы сократилась еще больше. Несмотря на такие неблагоприятные начальные условия, Армения смогла приступить к восстановлению экономики. Это можно отчасти объяснить национальными реформами в области политики, благоприятными внешними условиями, например, восстановлением связей с основными торговыми и стратегическими партнерами, и вступлением в Евразийский экономический союз.²

С конца 1990-х и вплоть до 2000-х годов Армения развивалась быстрыми темпами. С 2003 по 2007 год, в период экономического подъема, темпы роста достигали двузначных показателей порядка 12 процентов. Менее чем за десять лет Армения перешла в категорию стран с уровнем доходов ниже среднего. Экономический подъем закончился, когда макроэкономическая система Армении пострадала в результате рецессии 2009 года (ее ВВП сократился на 14,1 процента), последовавшей за глобальным кризисом 2008-2009 годов³. С тех пор экономика восстановилась, однако рост остается вялым и ожидается, что такая ситуация будет продолжаться в среднесрочной перспективе (в 2011-2014 годах средние темпы роста ВВП составляли около 1,8 процента, при этом основная доля в 18 процентов приходилась на сельское хозяйство). Уровень чистой миграции по-прежнему остается значительным, оказывая негативное воздействие на показатель числа иждивенцев и численность рабочей силы (в 2011-2014 годах в миграционном процессе участвовали 8,9 процентов домохозяйств. Денежные переводы составляли около 14 процентов ВВП). В результате миграции мужского населения треть домохозяйств возглавляется женщинами, большинство которых относится к малообеспеченным слоям населения⁴.

В ответ на экономический кризис правительство приняло обширный пакет финансовых мер стимулирования, тем самым защитив малоимущие и уязвимые группы населения от негативных последствий и создав основу для быстрого восстановления. Согласно данным национальной статистики,

¹ Ситуация описана на основе национальных данных, а также результатов исследования "Towards an employment-friendly macroeconomic policy framework: The case of Armenia" (не опубликовано), подготовленного международным экспертом МОН-ом Иянатул Исламом.

² Одна из оценок позволяет предположить, что в настоящий момент соотношение между темпами роста в России и Армении составляет примерно 0,9, что действительно является высоким показателем (Ayyazyan, K., 2015, "Spillovers from Global and Regional Shocks to Armenia", рабочий документ МВФ № 15/241)

³ Обзор по Армении. Всемирный банк, 2014 г.

⁴ Рамочная программа партнерских связей между Арменией и Организацией Объединенных Наций на 2016-2020 гг., Страновой анализ, 2014 г.



четвертый квартал 2016 года все еще характеризовался отрицательным ростом в 1 процент. Меры правительства включали оказание поддержки сельскому хозяйству, инвестиции в промышленность, реформирование налоговой политики, включая особый режим уплаты НДС, и т.д. По предположениям правительства, это должно привести к изменениям в составе ВВП в пользу секторов с наиболее высокими темпами роста.

В настоящее время развитие страны регулируется «Стратегией развития Армении» (СРА) на 2014-2025 годы, разработанной под сенью бюджетной консолидации. Стратегия отражает стремление страны к развитию, направленное на переход к 2025 году в категорию стран с уровнем доходов выше среднего, низкими показателями уровня бедности и достаточным числом хорошо оплачиваемых и продуктивных рабочих мест (таблица 1). Одной из проблем, с которыми сталкивается Армения, является отсутствие устойчивых и продуктивных структурных преобразований. Сельскохозяйственный сектор продолжает сокращаться. Наблюдается некоторое повышение доли обрабатывающей промышленности в обеспечении занятости, однако, занимая приблизительно 8 процентов рабочей силы, она все еще остается ниже уровня, преобладавшего несколько десятилетий тому назад. Строительство уже не является одним из крупнейших секторов, обеспечивая менее 5 процентов общей занятости. В настоящее время сектор услуг представляет собой преобладающий источник занятости в Армении и, вероятно, останется таковым в среднесрочной перспективе.

Проблема состоит в согласовании установок Стратегии с конкретной макроэкономической основой, главное внимание в которой сосредоточено на бюджетной консолидации и которая подвержена влиянию кредитно-денежной политики, не оказывающей последовательной поддержки совокупному спросу.

Таблица 1: Некоторые целевые показатели Стратегии развития Армении

Показатели	Базовый показатель (последние имеющиеся актуальные данные, приведенные в Стратегии)	2025 год
Реальный рост ВВП (%)	3.6 (2012)	6.5
ВВП на душу населения (в долларах США)	3290 (2012)	9441
Создание рабочих мест (помимо сельского хозяйства)	100,000 (2011)	220,000
Доля сельского хозяйства в ВВП	19.1	14.6
Доля промышленности в ВВП	17.2	21.2



Доля строительства в ВВП	12.2	10.3
Доля сферы услуг в ВВП	38.6	42.3

Источник: «Стратегия развития Армении»

Основываясь на национальных данных, можно сказать, что в стране существует довольно высокий уровень безработицы, особенно среди молодежи, и достаточно низкий коэффициент ее участия в составе рабочей силы и уровень занятости. Не менее 25 процентов занятой рабочей силы подвержены бедности. В период с 2004 по 2007 год общий уровень бедности резко сократился с 53,5 процента до 26,4 процента, однако к 2010 он превысил уровень 2006 года, составив 35,8 процента. Хотя с тех пор наблюдалось некоторое улучшение, в 2014 году уровень бедности (30,0 процентов) был все еще выше, чем базовый ориентир 2006 года. Большинство бедного населения проживало в городах. Как указывает Национальная статистическая служба, необходимо дополнительно 2 процента ВВП, чтобы повысить расходы на искоренение бедности⁵. Эти дополнительные два процента можно использовать для усиления систем социальной защиты, оказания поддержки активным мерам политики на рынке труда и увеличения государственных инвестиций. Ключевым вопросом является обеспечение устойчивого финансирования этого двухпроцентного целевого показателя. Именно здесь обретает решающее значение мобилизация государственных доходов, вместе с налоговыми реформами и пересмотром приоритетов государственных расходов. Необходим стимулирующий развитие и способствующий занятости подход к существующим государственным бюджетным правилам, опирающимся на заимствование средств.

На этапе бюджетной консолидации расходы на здравоохранение и образование сократились, что привело к возникновению определенной обеспокоенности. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что бюджетные правила необходимо тщательно разрабатывать⁶. Бюджетные правила должны стимулировать инвестиции, то есть, государственные инвестиционные программы должны быть защищены в периоды ужесточения налогово-бюджетной политики, иначе перспективы роста и занятости останутся слабыми. Отрицательные последствия бюджетной консолидации для роста и занятости можно компенсировать мерами кредитно-денежной политики. В этом случае кредитно-денежная политика должна оказывать достаточную поддержку совокупному спросу путем снижения процентных ставок и при помощи других механизмов, расширяющих или сохраняющих доступ частного сектора к финансированию, особенно во время экономического спада и периодов медленного роста.

Демографическая ситуация⁷

Постоянное население Армении составляет около 3 млн. человек (52 процента составляют женщины и 48 процентов – мужчины), что свидетельствует об отрицательных темпах роста населения, составляющих -0,18 процента (2016 год), при продолжительности жизни в 75 лет (см. таблицу 2). По оценкам национальной статистики, к 2035 году население Армении составит 2,9 млн. человек. 63 процента общей численности населения проживают в городах, а 37 процентов – в сельской местности, где основным источником средств к существованию по-прежнему является сельское хозяйство. В 2011-2014 годах доля молодежи составляла 24 процента.

⁵ Национальный обзор политики в сфере занятости молодежи, подготовленный Министерством труда и социальных вопросов Армении для добровольной взаимной экспертной оценки.

⁶ Ray, N, Velasquez, A and Islam, I (2015) 'Fiscal rules, growth and employment: a developing country perspective', рабочий документ MOT № 184, Женева

⁷ Использованные данные <http://www.armstat.am/en/?nid=420>



Таблица 2 Постоянное население (тыс. человек)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Всего	3076.8	3055.2	3018.9	3021.4	3026.9	3017.1	3010.6
Рост/сокращение	-21.6	-20.7	-13.1	5.5	-9.8	-6.5	-6.5
Естественное изменение	17.0	16.6	15.4	14.9	14.6	15.3	...
Миграционный баланс	-38.6	-37.3	-28.5	-9.4	-24.4	-21.8	...
Доля городского населения, %	63.7	63.5	63.4	63.3	63.3	63.4	63.5
Доля сельского населения, %	36.3	36.5	36.6	36.7	36.7	36.6	36.5

Источник: «Демографический справочник Армении», 2015 год

В 2015 году население трудоспособного возраста (16 лет – 63 года) составляло 67 процентов, население моложе трудоспособного возраста (0 – 15 лет) – 20 процентов, а население старше трудоспособного возраста (63 года и более) – 13 процентов. Согласно классификации ООН, население считается старым, если последний показатель превышает 7 процентов. Старение населения является проблемой для любой страны. Однако в то же время необходимо сказать, что пожилое население представляет собой интеллектуальный и духовный потенциал страны; оно является хранителем ценностей общества и его достоянием, без которого не может существовать ни одна страна. Большое число людей, рожденных в 1950-е годы, и еще большее число тех, кто родился в 60-е годы, вступают в пенсионный возраст. И если не появится значительный миграционный приток лиц, не достигших пенсионного возраста, или не повысится значительно рождаемость, старение населения в Армении приобретет вызывающие тревогу темпы, и страна столкнется с целым комплексом сложных социально-экономических проблем, которые придется решать. Последнее лишь представляет собой предупреждение о том, что эти проблемы вскоре могут приобрести серьезный характер, и для их решения потребуются больше усилий и финансовых ресурсов. Старение населения ставит перед страной некоторые задачи, например, те, что связаны с устойчивым экономическим развитием. Сокращение численности молодежи, вступающей в трудоспособный возраст, почти на 50 процентов может привести к приостановке экономического развития. Несмотря на ожидаемое увеличение рождаемости к 2020 году, в возрастной структуре населения произойдут значительные изменения вследствие снижения рождаемости на протяжении продолжительного периода времени. Ожидается, что доля населения трудоспособного возраста будет расти до 2020 года, после чего, в 2035 году, его численность сократится до уровня ниже того, который наблюдался в 2007 году. Особое внимание следует уделить сельским населенным пунктам в приграничных и горных районах, где из года в год регистрируется убыль населения, особенно экономически активного.

Согласно оптимистическому сценарию, численность проживающего в стране населения будет увеличиваться до 2020 года на 66 тысяч человек (0,1 процента) в год, после чего она начнет сокращаться и на конец прогнозируемого периода составит 3,2 млн. человек при условии макроэкономической стабильности, продолжающегося экономического роста, увеличения уровня экономической активности, роста занятости и доходов населения⁸.

Следует отметить деформацию возрастно-половой структуры населения страны как одно из значительных демографических последствий массовой миграции, обусловленной тем, что большая доля мужского населения активного репродуктивного возраста покидает страну. Этот фактор оказал негативное воздействие на коэффициент фертильности, процессы вступления в брак и создания семьи и

⁸ ЮНФПА



смертность. Различные исследования показывают, что нехватка рабочих мест по-прежнему остается главной причиной отъезда из Республики Армения. Согласно результатам исследований, занятость все еще остается основной причиной, формирующей как внутренние, так и внешние миграционные потоки.

Безусловно, особое воздействие на демографическую ситуацию оказывает политика в области общественного здравоохранения и социальной защиты, образования, культуры и миграции, молодежная политика, а также отдельные крупные стратегические программы (включая «Стратегическую программу сокращения бедности», программы семейных пособий и др.). Особенно большое значение имеют мониторинг и оценка качественных и поддающихся измерению результатов выполненных программ, на основе которых будет необходимо внести соответствующие комплексные изменения как в текущую политику, так и в деятельность в рамках программ.

Важно не только увеличить численность населения, но также и позаботиться о его здоровье, образовании и всестороннем развитии. Как уже говорилось выше, сокращение государственных расходов в этой области привело к значительным негативным изменениям в качестве образования (2,8 процента ВВП в 2015 году⁹). В среднем, объем финансирования образования на душу населения в Армении примерно в 5 раз меньше, чем в странах Восточной Европы и СНГ, приблизительно в 55 раз меньше, чем в странах-членах ОЭСР, и приблизительно в 2 раза меньше, чем в развитых странах. Тем не менее, Армения характеризуется высоким уровнем и широким охватом образования. По данным Всемирного банка, уровень грамотности населения в возрасте 15 лет и старше составляет 100 процентов¹⁰. Армения традиционно отличалась высокообразованным человеческим капиталом. Лишь 3 процента ее населения были неграмотными или имели неоконченное начальное образование. Около трети взрослого населения имеет профессионально-техническое и высшее образование.¹¹

В системе образования число девочек на 20 процентов превышает число мальчиков, особенно в старших классах школы. Число учащихся в системе профессионально-технического образования сокращается (в 2014/15 учебном году оно сократилось на 5 процентов по сравнению с предыдущим годом). С другой стороны, число студентов вузов растет (увеличилось на 16 процентов по сравнению с предыдущим годом). Как и в других странах СНГ, в Армении число выпускников системы профессионально-технического образования и высших учебных заведений несоразмерно. В 2014 году на 100 выпускников системы профессионально-технического образования приходилось 359 выпускников вузов¹².

Система развития профессиональных навыков слабо связана с потребностями рынка труда, что особенно затрагивает молодежь и женщин. По данным Государственной службы занятости, в 2016 году лица с высшим образованием составляли 13 процентов зарегистрированных безработных (в том числе 10 процентов женщин), лица с неполным высшим и профессионально-техническим образованием – 18 процентов (в том числе 15 процентов женщин), лица с начальным профессионально-техническим образованием – 6 процентов, а лица с общим средним и начальным образованием – 62 процента.

Рынок труда и занятость

Экономический рост и занятость взаимосвязаны и имеют тенденцию к взаимному усилению как в положительном, так и в отрицательном смысле. Текущие низкие темпы развития на уровне страны

⁹ Центральное разведывательное управление, Всемирная книга фактов

¹⁰ Национальный образовательный профиль Армении. Всемирный банк, 2014 г.

¹¹ Данные НСС, приведенные в Национальном отчете о ходе осуществления ЦРТ в Армении за 2005-2009 гг.

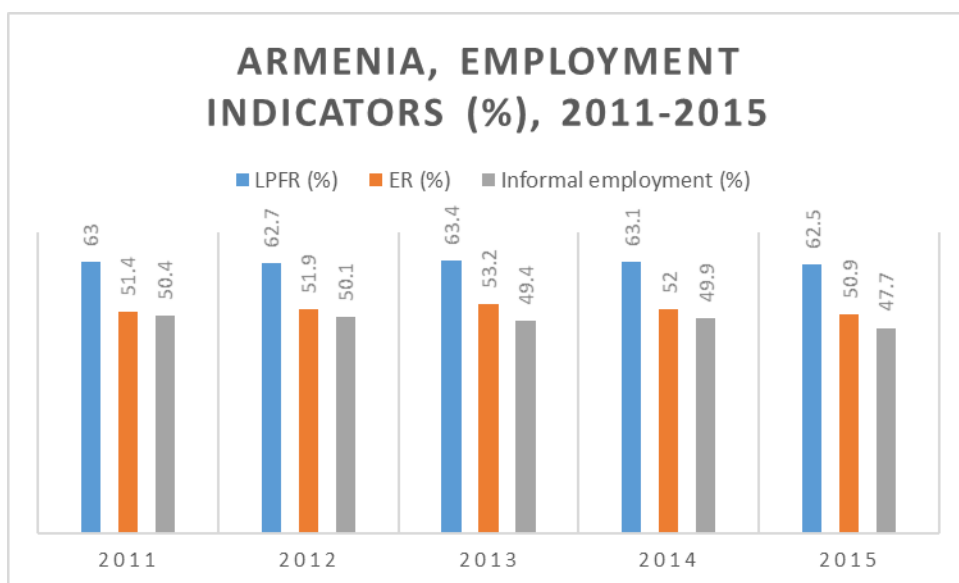
¹² Национальный образовательный профиль Армении, 2014 г.



привели к росту безработицы и это, в свою очередь, может сдерживать дальнейший рост. Цель укрепления взаимосвязи между ростом и занятостью требует внимания как к спросу, так и к предложению в экономике и на рынке труда.

Несмотря на быстрые темпы роста в прошлом, Армения по-прежнему обременена неудовлетворительными показателями рынка труда и социальной сферы. Уровень общей безработицы составляет 18 процентов, что выше, чем в 2014 году, и на одну вакансию приходится 48 претендентов, в то время как безработица среди женщин составляет около 20 процентов. Уровень безработицы среди молодежи превышает 30 процентов. Большая часть безработицы (60 процентов от общего уровня) является длительной. Уровень занятости низок и составляет 51 процент (см. Рис. 1). Бедность по уровню доходов высока даже по национальным меркам, а бедность среди работающего населения составляет 26 процентов. Уровень бедности среди безработных значительно превышает средние показатели по стране. Более 40 процентов рабочей силы по-прежнему зависит от низкопродуктивного сельского хозяйства.¹³ Ясно, что эти показатели не соответствуют целям правительства, отраженным в стратегии долгосрочного развития на 2014-2025 годы.¹⁴ Задачей правительства является достижение темпов роста в 5,5-6,5 процента при значительном сокращении масштабов бедности и хороших показателях занятости.

Рис. 1



Источник: АРМСТАТ, «Статистический ежегодник Армении», 2016 год

Надписи на диаграмме:

Заголовок: Армения, показатели занятости (%), 2011-2015 гг.

Под заголовком: УУРС (%), УЗ (%), Неформальная занятость (%)

По сообщениям, число новых рабочих мест сокращается, что в основном отражается на новичках, пришедших на рынок труда.¹⁵ В своих стратегических документах правительство не предусматривает увеличение занятости в государственном секторе, учитывая избыток работников в таких сферах, как здравоохранение и образование.

¹³ Эти статистические данные представлены в «страновых профилях» в базе данных ILOSTAT

¹⁴ Стратегия развития Армении на 2014-2025 годы, Приложение, Постановление правительства РА № 442 от 27 марта 2014 г., <http://faolex.fao.org/docs/pdf/arm151333.pdf>

¹⁵ Стратегия развития Армении на 2014-2025 годы



Показатель участия в составе рабочей силы, равный 63 процентам, довольно низок, а показатель участия женщин, составляющий 55 процентов, еще ниже (2014 год). Особую обеспокоенность вызывает тот факт, что только треть молодежи работает или ищет работу. Данные об участии лиц с ограниченными возможностями здоровья в составе рабочей силы отсутствуют, однако большинство фактов свидетельствуют о высоком уровне безработицы и неполной занятости среди них, хотя Армения достигла довольно большого прогресса в вовлечении таких лиц в трудовую деятельность благодаря совершенствованию методов работы с ищущими работу инвалидами, оценке их потребностей и возможностей, аттестации рабочих мест и их адаптации (при поддержке МОТ).

Женщины также в высшей степени уязвимы на рынке труда, особенно в плане получения справедливой компенсации.¹⁶ Помимо низкого уровня участия женщин в составе рабочей силы во всех возрастных группах, степень их участия в неформальной экономике выше, чем у мужчин (53,3 процента против 45,8 процента).¹⁷ Более высокий уровень безработицы среди женщин должен стать предметом особой обеспокоенности для директивных органов, поскольку около трети домохозяйств возглавляются женщинами. В сельской местности разрыв между уровнем безработицы среди женщин и среди мужчин сокращается. С другой стороны, в несельскохозяйственных секторах этот разрыв выше.

Одной из основных проблем остается несоответствие между спросом и предложением кадров на рынке труда: в то время как многие потенциальные работодатели испытывают нехватку квалифицированных работников, рынок перегружен молодыми и динамичными выпускниками вузов, не обладающими необходимыми навыками и знаниями.

В свете этих негативных тенденций правительство придает приоритетное значение вопросам труда и занятости, включая обеспечение целевой поддержки путем осуществления пакета мер политики и программ. Правительство приступило к осуществлению комплекса активных мер политики на рынке труда. Еще многое предстоит сделать в плане картирования и анализа того, что лучше работает с точки зрения конкретных мер политики.

Стоит отметить формулирование мер политики на рынке труда и в сфере социальной защиты в Стратегии развития Армении на 2014-2025 годы. В ней предусмотрено увеличение расходов на здравоохранение, образование и системы социальной защиты, повышение минимальной заработной платы до уровня, намного превышающего уровень бедности, и сокращение масштабов неформальности. В 2014 году правительство приступило к осуществлению новых инициатив в рамках активной политики на рынке труда путем поэтапного отказа от ограниченной программы выплаты пособий по безработице.

Национальная стратегия занятости на 2013-2018 годы включает такие приоритеты, как укрепление государственных служб занятости, развитие системы профессионально-технического образования в соответствии с потребностями рынка труда, улучшение системы образования путем внедрения национальных квалификационных рамок, повышение уровня занятости путем создания 100 тысяч рабочих мест в малых и средних предприятиях и т.д.

¹⁶ Гендерный разрыв в оплате труда оценивается в 54,6 процента (2010 г.); рассчитан как соотношение разницы между средней заработной платой мужчин и женщин и средней заработной платой мужчин (Страновой профиль Армении по достойному труду, МОТ, 2012)

¹⁷ Страновой профиль Армении по достойному труду, МОТ, 2012



Тем не менее, в структуре экономики по-прежнему преобладают трудоемкие секторы, где требуются работники с низкой квалификацией. Чтобы расширить возможности трудоустройства, необходимы внутренние и внешние инвестиции, с тем чтобы ускорить создание новых предприятий и рабочих мест в инновационных секторах экономики, а также повысить конкурентоспособность деловой среды.

В экономике насчитывается 74 тысячи малых и средних предприятий, в которых заняты около 25 процентов всех трудящихся Армении. Ожидается, что к 2025 году доля добавленной стоимости малых и средних предприятий в ВВП составит 60 процентов по сравнению с 40 процентами в 2012 году.¹⁸ Малые и средние предприятия в основном работают в сфере торговли, услуг и строительства. Однако несмотря на преобладание мелких и средних предприятий, предпринимательство остается на низком уровне и преимущественно носит неформальный характер, включая в основном самозанятых работников.

Проблема неформальной занятости по-прежнему существует, в основном в сельских районах. Она наиболее высока в сельском хозяйстве (98 процентов) и строительстве (почти 60 процентов). В обрабатывающей промышленности, высокотехнологичных услугах и государственном секторе неформальность встречается относительно редко. Высокий уровень образования значительно сокращает вероятность занятости в неформальной экономике.¹⁹ Собранные данные свидетельствуют о том, что неформальная экономика обеспечивает около 50 процентов занятости (снижение на 0.5 процентных пункта) и составляет 73,5 процента в сельских районах.²⁰ Важно обеспечить переход существующих рабочих мест в официальную экономику. Эти выводы имеют важное значение для политики. Политика, направленная на содействие структурным преобразованиям путем повышения доли обрабатывающей промышленности и высокотехнологичных услуг в обеспечении занятости, окажет, в свою очередь, дополнительный положительный эффект на сокращение неформальной занятости. Подобное же благоприятное воздействие оказывают меры политики, направленные на повышение уровня образования рабочей силы. Сокращение масштабов неформальной занятости наилучшим образом достигается благодаря мерам политики, которые способствуют структурным преобразованиям, повышают уровень образования и обеспечивают соблюдение требований налогового законодательства.

В 2013 году правительство Армении приступило к осуществлению всеобъемлющей реформы системы вознаграждения в государственном секторе в целях сокращения неравенства в оплате труда путем разработки единой правовой базы. На основе анализа ситуации с заработной платой в государственном секторе, проведенного правительством при содействии МОТ, правительство разработало единую правовую базу, охватывающую все отрасли государственного сектора Армении. В национальное законодательство были внесены поправки (на основе рекомендаций МОТ), включая внедрение в правовые документы новых механизмов и методологических концепций. В результате повышения минимальной заработной платы разрыв между минимальной и средней заработной платой сократился. Минимальная заработная плата составляет 40 процентов средней оплаты труда. Хотя минимальная заработная плата не является основным инструментом борьбы с бедностью, одной из ее основных функций является предупреждение ситуаций, при которых граждане работают, но в то же время находятся за чертой бедности. Правительство предполагает, что минимальная заработная плата будет играть важную роль в искоренении бедности среди работающего населения, при том что это может оказать некоторое негативное воздействие на общий уровень безработицы, которое компенсируется повышением уровня жизни занятой рабочей силы.

¹⁸ Стратегия развития Армении на 2014-2025 годы

¹⁹ АБР (2010), *Неформальный сектор и неформальная экономика в Армении*, Манила. Доклад составлен в партнерстве с АРМСТАТ

²⁰ Министерство труда и социальных вопросов Республики Армения



2. Положение молодежи на рынке труда

Кризис еще более ухудшил положение молодежи²¹ на рынке труда, что привело к повышению уровня безработицы, усугубило неравенство, сделало переход от школьного обучения к трудовой деятельности более продолжительным и сложным и т.д. Согласно официальной статистике, в 2014 году существовала тенденция к сокращению общей численности населения и числа молодежи (на 9,1 процента), сокращению общей численности экономически активного населения (в основном среди мужчин) и повышению числа экономически активных женщин. Это в основном произошло вследствие того, что три четверти выехавших из страны трудовых мигрантов составляли молодые мужчины.

В 2014 году доля молодежи среди экономически активного населения составляла 24 процента и в основном приходилась на города. Занятая молодежь составляла 21 процент всей численности работников, включая 60 процентов мужчин и 40 процентов женщин. Среди них 41 процент лиц имели общее среднее образование, 31 процент имели высшее и послевузовское образование и 20 процентов – профессионально-техническое образование.

В 2014 году уровень занятости молодежи в возрасте 15-24 лет составлял 24 процента, что было выше на 1,1 процентных пункта по сравнению с 2011 годом. Что касается распределения по секторам занятого населения в целом и молодежи в частности, 12 процентов трудились в промышленности, 35 процентов – в сельском хозяйстве, 5,2 процента – в строительстве и 49 процентов – в сфере услуг (повышение наблюдалось только в сфере услуг).

По данным МОТ, в стране наблюдаются гендерные различия в заработной плате среди молодежи. Молодые мужчины получают на 50 процентов больше, чем молодые женщины. Что касается самостоятельно занятых, молодые мужчины зарабатывают в три раза больше, чем женщины. В то же время, наемные работники среди молодых женщин были охвачены пенсионным обеспечением и социальной защитой в большей степени, чем мужчины. Это приводит к выводу о том, что молодые мужчины были чаще заняты в неформальном секторе, что широко распространено среди молодежи. По данным МОТ, почти две трети всех молодых работников (64 процента) заняты неформально, и у этой тенденции – мужское лицо (67 процентов). Однако среди молодых женщин этот показатель также высок (59 процентов). Важно отметить, что более 60 процентов (в сельской местности – 78 процентов) неформально занятых работают на предприятиях формального сектора. Это приводит к отсутствию охвата социальным обеспечением и нарушению трудовых прав, а также к отсутствию безопасности и гигиены труда на рабочем месте²². Большинство неформально работающей молодежи трудится сверхурочно; квалификация каждого пятого превышает необходимый для данной работы уровень; четверть молодежи не имеет официальных трудовых договоров; оплата труда низкая. Недостаточные возможности заработка в стране становятся сильным фактором, побуждающим к эмиграции, что приводит к неблагоприятным последствиям в виде утечки мозгов. Кроме того, гендерный разрыв в заработной плате вызывает сильную обеспокоенность и требует принятия мер в области политики. Работодатели зачастую имеют возможность навязывать условия труда тем, кого они нанимают, многие из которых не имеют доступа к правовой или социальной защите. Работодатели могут нанять работника с испытательным сроком, по истечении которого уволить его без оплаты труда. Если испытательный срок не был официально оформлен, работники не могут требовать компенсации за отработанные дни. Такая тактика особенно часто встречается на таких предприятиях сферы услуг, как рестораны и кафе.

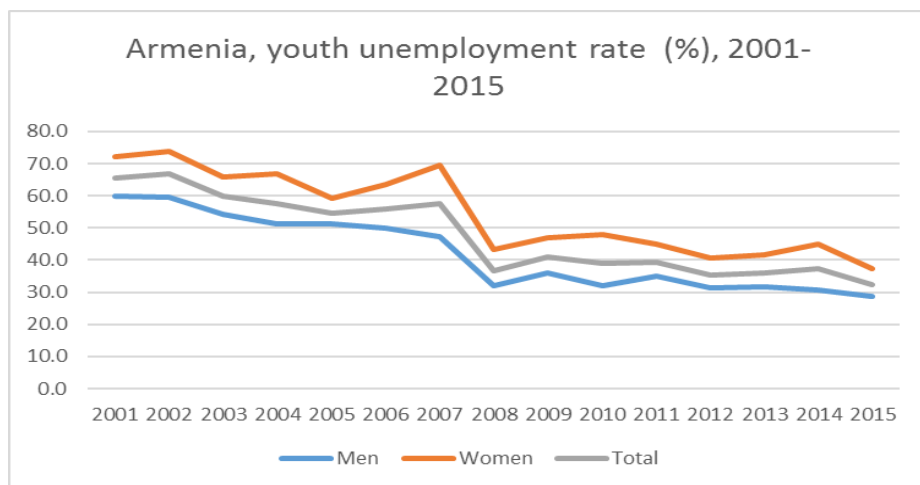
²¹ Согласно национальному законодательству, к молодежи относятся лица в возрасте от 15 до 29 лет.

²² Serrière N. Labour market transitions of young women and men in Armenia, МОТ



Поскольку на подобную работу часто нанимаются многие молодые люди, они особенно подвержены такой практике.

В 2014 году уровень безработицы превышал 30 процентов. Среди безработных было значительное число лиц с высшим образованием, как и в других странах СНГ (см. Рис. 2). Лишь небольшая часть безработных зарегистрирована в государственной службе занятости, и эта тенденция носит отрицательный характер. В 2014 году доля зарегистрированных безработных в общей численности безработных сократилась по сравнению с 2008 годом с 32 до 27 процентов.



Источник: Национальное статистическое агентство (АРМСТАТ), база данных ЦРТ

Надписи на диаграмме:

Заголовок: Уровень занятости среди молодежи Армении (%), 2001-2015 гг.

Под диаграммой: Мужчины Женщины Всего

Безработица среди молодежи – это вопрос не только численности, но и продолжительности. Длительная безработица широко распространена в Армении и во многих европейских странах. Почти половина молодых мужчин и более половины молодых женщин ищут работу более года. Это свидетельствует о том, что большое число молодежи с устаревшими навыками или без профессиональных навыков, вероятно, потеряли связь с рынком труда. В этом отношении важную роль могут сыграть стажировки, дающие опыт практической работы. Недостаточно развитая система профессиональной ориентации также сужает перспективы молодежи в поиске работы, поскольку в выборе будущей профессии они часто руководствуются традициями, мнением членов семьи и друзей. В целях решения этой проблемы в 2006 году был создан Методический центр профессиональной ориентации. Консультации по вопросам карьерного роста, а также программы обучения профессиональным навыкам и развитие предпринимательства могут стать ключевыми стратегиями в деле расширения возможностей трудоустройства, особенно для молодежи. Правительство скорректировало национальную систему профессионально-технического образования и подготовки в целях устранения существующих пробелов на рынке труда и повышения уровня участия молодежи в составе рабочей силы.

Правительство осознает важность вопроса молодежной занятости и обращается к неформальному образованию как к хорошему способу содействия трудоустройству молодежи. В то же время, не констатируется связь между недостаточным потенциалом и качеством образовательного сектора и недостаточными шансами молодых людей на то, чтобы найти содержательную работу. Еще одним подходом к искоренению безработицы и бедности является развитие креативных отраслей,



возрождение традиционных изобразительных и прикладных искусств, вместе с сохранением и продвижением культурного наследия.

Решению проблемы может способствовать создание и укрепление связей между потенциальными работодателями, службами занятости, социальными партнерами, соответствующими университетами и учебными заведениями, разработка новых и инновационных учебных программ и предоставление талантливым студентам возможностей стажировки на конкурсной основе. Оказание содействия в создании «зеленых» рабочих мест в отдаленных районах Армении и обеспечение социальной интеграции лиц с ограниченными возможностями здоровья может оказаться весьма полезным, особенно в плане поощрения развития сектора туризма.

3. Политика и программы в области занятости молодежи и связанные с этим проблемы и задачи

За разработку политики в области занятости молодежи отвечает Министерство труда и социальных вопросов. Осуществляют эту политику Государственное агентство занятости и его 51 территориальный центр с общим числом сотрудников в 360 человек (2017 год). Государственное агентство занятости занимается регистрацией соискателей работы и присваивает им статус безработного, собирает информацию о вакансиях и новых рабочих местах, направляет безработных к работодателям и оказывает поддержку безработным посредством государственных программ занятости. Программы финансируются из государственного бюджета (за последние 4 года ежегодно выделялось 2,3 млрд. AMD²³). Как и многие другие страны СНГ, Армения выделяет скромные средства на осуществление активных программ на рынке труда (в 2014 году – менее 0,2 процента). Начиная с 2014 года, Министерство ввело систему мониторинга и оценки каждой государственной программы в области занятости.

Правительство приняло стратегию государственной молодежной политики и план действий на 2013-2017 годы, в которых социально-экономические вопросы и молодежная занятость фигурируют в качестве приоритетов. Кроме того, в 2014 году правительство утвердило концепцию государственной молодежной политики по развитию потенциала молодежи и поощрению ее участия в создании социально-экономических, политических, культурных и духовных условий.

В 2013 году была принята новая стратегия занятости, вместе с мерами на 2013-2018 годы. В январе 2014 года вступил в силу Закон о занятости. Таким образом, завершилась разработка новой модели политики в области занятости. В настоящее время осуществляется 13 активных программ на рынке труда, пять из них были внедрены недавно. Программы направлены на обеспечение постоянной или временной занятости безработных, включая незащищенных лиц. Согласно новой модели государственного регулирования занятости, показателем эффективности государственных программ занятости является обеспечение устойчивого трудоустройства незащищенных групп населения.

Ряд активных программ на рынке труда, включенных в ежегодную государственную программу занятости, считаются правительством наиболее успешными.

- **Активные меры на рынке труда:**

- Профессионально-техническая подготовка безработных, соискателей работы и лиц, подверженных риску увольнения. В 2015 году из 1003 лиц, участвовавших в программе, 35

²³ Обменный курс ООН на апрель 2017 года: 1 USD = 484 AMD



процентов составляла молодежь, и 50 процентов из них получили работу после завершения программы.

- Субсидирование заработной платы для работодателей, нанимающих лиц с ограниченными возможностями здоровья, и оказание финансовой поддержки сопровождающим их лицам. Субсидия выплачивается на протяжении 6 месяцев и покрывает 50 процентов заработной платы (но не превышает минимальную месячную зарплату). Доля безработной молодежи, включенной в программу, составила 31 процент.
- Лишь одна существующая программа – «Организация производственной практики для безработных со специальностью, но без трудового стажа, для получения опыта работы по специальности», осуществляемая с 2014 года, направлена исключительно на молодежь. Ее цель – помочь впервые ищущим работу безработным получить опыт работы по приобретенной специальности, чтобы повысить их конкурентоспособность на рынке труда, предоставить им подходящие рабочие места и обеспечить постоянной работой в будущем. Участниками программы являются молодые люди, которые могут присоединиться к программе в течение пяти лет после окончания учебного заведения. Программа охватывает 352 безработных молодых человека (82 процента составляют женщины). Продолжительность программы для каждого участника – три месяца. Выплаты участникам в два или три раза выше, чем стипендия. Кроме этого, наставникам выплачивается некоторая дополнительная сумма в размере 20 процентов их заработной платы за прошлый год, но не менее минимальной месячной заработной платы, установленной законодательством Республики Армения. Около 30 процентов участников программы находят работу после ее завершения.
- Содействие мобильности в целях оказания поддержки перемещению трудовых ресурсов в сельские и приграничные районы. Эта программа не пользуется популярностью среди молодежи.
- Оказание поддержки работодателям в случае найма неконкурентоспособных лиц, в том числе для их профессиональной подготовки и адаптации рабочих мест.
- Оказание поддержки предпринимательству, включая обучение, консультации, освобождение от налогов и поддержку в приобретении средств производства. Молодежь составляет 29 процентов общего числа участников.
- Содействие сезонной занятости, особенно в горных и приграничных районах, с охватом малоимущего населения. Молодежь составляет 10 процентов участников программы.
- Оказание финансовой поддержки для встречи с работодателем (25 процентов молодых участников).

В 2015 году региональные центры государственной службы занятости оказали помощь в поиске работы 9099 соискателям, и 29 процентов из них нашли работу в результате участия в активных программах на рынке труда. Число людей, которые были трудоустроены после участия в программе, в 2015 году выросло на 45 процентов по сравнению с 2014 годом. Принимая во внимание низкие темпы экономического роста, недостаточную экономическую стабильность, региональные диспропорции и высокий уровень безработицы, особенно среди некоторых групп населения, таких как молодежь и лица с ограниченными возможностями здоровья, государственная служба занятости сталкивается со следующими основными вызовами:²⁴

- Продвижение целевых программ на рынке труда и повышение их эффективности;
- Осуществление пилотных проектов и внедрение конкретных программ в соответствии с ситуацией на местах, анализ проблем, стоящих перед конкретными регионами с высоким уровнем безработицы и определенными группами населения (наиболее уязвимыми).

²⁴ Министерство труда и социальных вопросов РА



Государственные программы содействия занятости, направленные на женщин, отсутствуют. Эта мера политики представляется необходимой для Министерства труда Республики Армения. Большинство текущих программ сосредоточены на незащищенных (или неконкурентоспособных) группах (лицах с ограниченными возможностями здоровья, длительно безработных лицах и т.д.), хотя каждая из них может включать молодых людей обоего пола²⁵.

Преобладание женщин среди зарегистрированных безработных приводит к их более высокой доле среди участников программ государственной службы занятости (в 2014 году – 74 процента).²⁶ В ряде программ их преимущество сохранилось в 2015 году. Низкая доля молодежи среди зарегистрированных безработных отражается в недостаточном охвате этой категории программами занятости, и доля молодых людей среди лиц, трудоустроенных при содействии государственной службы занятости, в 2015 году составила лишь 17,5 процента.

Среди программ государственной службы занятости в Республике Армения почти нет мер, охватывающих исключительно молодежь. До некоторой степени в качестве таковых можно рассматривать ярмарки труда и клубы ищущих работу при региональных центрах занятости, оказывающих в основном методическую помощь ищущим работу лицам. Молодежь (включая женщин) принимает активное участие в их мероприятиях, однако данные о масштабах и структуре их участия отсутствуют.

- **Пассивные меры на рынке труда:**

В 2014 году правительство решило поэтапно отказаться от выплаты пособий по безработице, так как эта программа в Армении занимала довольно скромное место. В 2013 году, например, пособиями было охвачено лишь 11,3 процента от общего числа безработных.²⁷ Пособия по безработице были заменены компенсацией затрат на встречу с работодателями с целью прохождения собеседования (около 4 долл. США на одну встречу, но не более 9 встреч в месяц, что, в конечном итоге, равняется размеру пособия по безработице).

Представляется, что некоторые активные программы на рынке труда работают лучше, чем другие. Касательно Армении, некоторые оценки позволяют предположить, что программы профессионально-технической подготовки повышают вероятность нового трудоустройства безработных.²⁸ Как отмечалось выше, такой вывод соответствует международным данным.

Роль АПРТ в повышении шансов на трудоустройство следует поместить в более широкий контекст. Однако АПРТ, даже хорошо финансируемые и хорошо разработанные, не могут заменить собой

²⁵ Согласно новой редакции Закона Республики Армения о занятости, категория лиц, неконкурентоспособных на рынке труда, включает безработных соискателей, неспособных к конкуренции на рынке труда, сталкивающихся с особыми трудностями в трудоустройстве и требующих в связи с этим дополнительных социальных гарантий. Эта категория включает лиц с ограниченными возможностями здоровья; лиц, вернувшихся из заключения или из учреждений принудительного лечения и обратившихся в государственную службу занятости не позднее шести месяцев после своего возвращения; детей, оставшихся без попечения родителей и достигших трудоспособного возраста, которые относятся к этой категории, если они имели статус безработного в течение не менее одного года; лиц, зарегистрированных государственной службой занятости после прохождения срочной службы, которые имели статус безработного в течение не менее одного года; лиц, имевших статус безработного на протяжении более трех лет; а также беженцев. Чтобы обеспечить эту категорию лиц работой, территориальные центры Государственной службы занятости осуществляют профессионально-техническую подготовку и другие программы. В этой категории много молодежи, но женщины не выделяются в отдельную группу.

²⁶ Женщины и мужчины в Армении, 2015 год.

²⁷ АРМСТАТ, Статистический ежегодник за 2016 год, стр. 77

²⁸ Всемирный банк (2014:47)



недостатки системы образования и профессионально-технической подготовки, которая является основным определяющим фактором развития навыков и расширения возможностей трудоустройства.

Члены региональной сети считают вышеизложенные инициативы, осуществленные в Республике Армения, эффективными с точки зрения повышения уровня занятости, в том числе среди молодежи. Государственная система трудоустройства играет стратегически важную роль в надлежащем осуществлении политики на рынке труда.

Выявленные проблемы

Несмотря на успешное осуществление ряда инициатив, уровень молодежной безработицы в Республике Армения остается значительным вследствие некоторых проблем, которые необходимо решить, чтобы достичь достойных показателей занятости молодежи с точки зрения как качества, так и количества.

Неудовлетворительное восстановление экономики

Армения испытывает острую проблему безработицы. Правительство Армении осознает ее в полной мере. Для повышения конкурентоспособности, обеспечения устойчивого роста и создания рабочих мест для всех групп населения, особенно для молодежи, необходимо поощрять спрос и сделать трудоустройство наиболее важным компонентом социально-экономической политики. Невозможно повысить производительность труда одним лишь увеличением численности людских ресурсов. Необходимы меры, направленные на обеспечение охраны труда, содействие мобильности рабочей силы, совершенствование структуры спроса на трудовые ресурсы и повышение конкурентоспособности предприятий. Для решения проблемы молодежной безработицы требуется сочетание различных мер политики, направленных на устранение структурных и циклических вызовов. В то время как постепенно улучшающиеся макроэкономические показатели страны способствуют появлению благоприятной среды для создания рабочих мест, структурные реформы общего и профессионально-технического образования и улучшение услуг трудоустройства в целях обеспечения более качественной профессиональной ориентации направлены на решение проблемы несоответствия спроса на трудовые навыки и их предложения.

Содействующие занятости макроэкономические основы недостаточно дополняются мерами политики на рынке труда, согласованными с целями Стратегии развития Армении. Они должны включать обязательства по сокращению неформальности, повышению минимальной заработной платы и оказанию поддержки активным мерам политики на рынке труда.

Выявленная проблема связана с отсутствием комплексного подхода, который должен быть направлен, среди прочего, на обеспечение:

- Как более высокого качества, так и большего числа рабочих мест путем сочетания согласованных мер макроэкономической и социальной политики и политики на рынке труда (компонент молодежной занятости в макроэкономической политике можно расширить);
- Взаимодополняемости и согласованности государственной политики и усилий частного сектора, направленных на обеспечение достойной занятости;
- Надлежащей сбалансированности политических и практических мер в области спроса и предложения, в частности, в ситуации слабого спроса;
- Ключевой роли социального диалога и трипартизма в процессе разработки, осуществления и мониторинга мер политики в области занятости;



- Сочетания общих подходов и целенаправленных мер в целях преодоления неблагоприятных для некоторых групп, в частности, для молодежи, факторов на рынке труда, и устранения существующего неравенства и отсутствия гарантий занятости.

Должно пройти некоторое время, прежде чем структурные реформы станут эффективными; тем не менее, некоторые группы населения подвержены такому негативному воздействию, что они не могут позволить себе ждать. В этой связи целевые меры играют важную роль в том, чтобы не дать этим группам сползти в постоянную незанятость и зависимость от государственных служб, застрять на неформальных рабочих местах низкого качества, вовлечься в незаконную или криминальную деятельность, или поддаться искушению эмигрировать.

Координация деятельности ключевых государственных структур, включая основные министерства, социальных партнеров и другие заинтересованные стороны, остается проблемой, влияющей на эффективность разработки и осуществления политики. Социальные партнеры должны быть полностью вовлечены в этот процесс, чтобы обеспечить учет соответствующих интересов.

Меры политики в области профессиональных навыков и возможности трудоустройства молодых женщин и мужчин

Как говорилось выше, в стране наблюдается высокий уровень молодежной безработицы и низкий уровень ее участия в составе рабочей силы, в сочетании со значительными гендерными различиями. Незанятость частично объясняется высоким уровнем участия в получении образования, однако число лиц, которые не работают, не учатся и не получают профессионально-техническую подготовку, также высоко (около 15 процентов). Молодые женщины особенно подвержены изоляции на рынке труда. Хотя уровень образования в Армении высок, качество образования недостаточное, что приводит к сильному несоответствию профессиональных навыков потребностям рынка труда. Это результат как низких затрат государства на образование, так и преобладающих стереотипов, что делает профессионально-техническое образование непривлекательным для молодежи, в то время как высшее образование считается престижным. Число молодежи, занятой в неформальной экономике, чрезвычайно велико. Кроме того, наблюдается длительный переход от школьного обучения к трудовой деятельности. Существуют следующие факторы, затрудняющие успешное трудоустройство молодых людей в Армении и приводящие к высокому уровню безработицы среди них:

- Сложная экономическая ситуация в стране; закрытие предприятий, прежде всего крупных, или приостановка производства, приводящая к ограниченному спросу на рабочую силу и ограниченному использованию трудовых ресурсов;
- Несоответствие профессиональных навыков потребностям рынка труда с точки зрения как качества, так и количества²⁹;
- Неспособность существующей системы профессионально-технической подготовки удовлетворить потребности экономики, что проявляется в следующем: несоответствии спроса и предложения; тенденциях к получению высшего образования³⁰; отсутствию в большинстве учебных заведений системы оказания помощи выпускникам в поиске работы и отслеживания их продвижения по службе; слабые связи между учебными заведениями как поставщиками

²⁹ На конец октября 2015 года работодатели уведомили государственную службу занятости Армении о существовании 2100 вакансий при 75700 зарегистрированных безработных, т.е. 36 безработных на одно вакантное рабочее место. cisstat.org.

³⁰ По данным Межгосударственного статистического комитета СНГ, в 2014 году в Республике Армения на одного выпускника начального или среднего профессионально-технического учебного заведения приходилось почти три (2,8) выпускника вузов. Правительство осведомлено о негативных последствиях такого дисбаланса и уже предпринимает шаги для увеличения бесплатного набора в средние профессионально-технические учебные заведения.



рабочей силы на рынок труда и работодателями как ее будущими покупателями и потребителями, приводящие к неосведомленности молодежи о возможностях трудоустройства;

- Слабая профессиональная ориентация школьников, не позволяющая ни их родителям, ни им самим сделать информированный выбор сферы образования и будущей профессии на основе своих личных склонностей и способностей, а также получить правильное понимание фактической ситуации на рынке труда и перспектив его развития. Тем не менее, следует сказать, что государство уделяет особое внимание профессиональной ориентации путем создания центров профессиональной ориентации в колледжах. К 2020 году планируется открыть такие центры во всех средних профессионально-технических учебных заведениях и позднее сделать их независимыми.

Отдельную проблему представляет собой плохое знание молодежью трудового законодательства и отдельных прав. Кроме того, завышенные требования к первому месту работы и заработной плате (хотя молодые люди не имеют опыта и практических навыков) в значительной степени объясняют нежелание молодежи, в особенности молодых мужчин, обращаться за помощью в государственную службу занятости и участвовать в предлагаемых программах, а также их склонность к неформальной деятельности и намерения уехать из страны. Девушки обращаются в государственную службу занятости чаще, и их обычно проще трудоустроить. Они с большим желанием участвуют в предлагаемых программах государственной службы занятости, менее требовательны к рабочим местам и заработной плате, лучше образованы и трудоустраиваются вскоре после окончания программы. В этой связи можно рассмотреть возможность включения обязательного курса по трудовому праву, в том числе по вопросам гендерного равенства в сфере занятости, в программы учебных заведений всех уровней, что крайне важно как для молодежи в целом, которая плохо осведомлена о своих трудовых правах, так и для молодых женщин, готовых выйти на рынок труда.

Профессионально-технические учебные заведения готовят слишком много специалистов по некоторым специальностям, в то же время обучая слишком мало специалистов других профессий. Эти проблемы можно решить прогнозированием спроса на профессиональные навыки на рынке труда в краткосрочной и среднесрочной перспективе с учетом прогнозов социально-экономического развития, инвестиционных проектов, макроэкономических показателей, демографии, баланса рабочей силы и других статистических показателей Республики Армения.

Расходы на студентов вузов вдвое превышают расходы на другие уровни системы образования, что не обязательно приводит к приобретению ими навыков, пользующихся спросом на рынке труда. Выпускники приобретают навыки, которые иногда сложно применить в различных секторах, родах занятий и регионах. Решению этого вопроса может способствовать разработка и внедрение профессиональных и образовательных стандартов (можно обратиться к опыту России).

Потенциал институтов рынка труда (государственной службы занятости)

Государственная служба занятости является основным инструментом государственной политики в области занятости, принимающим непосредственное участие в корректировке рынка труда, и важным источником информации о рынке труда. Важно продумать, как государственная служба занятости может позиционировать себя наилучшим образом, чтобы справиться с трудностями, с которыми она сталкивается:

- Государственная служба занятости должна быть готова к тому, чтобы постоянно изменять и адаптировать свои услуги в свете изменений внешней среды, в то же время сохраняя баланс между переменами и стабильностью. Примерами позитивного реагирования государственной службы занятости являются адаптация услуг к обслуживанию роста числа рабочих мест с



неполной занятостью, либо обеспечивающих самостоятельную или временную занятость, и разработка новых инструментов самопомощи в Интернете.

- Государственная служба занятости должна признать свое положение в качестве инструмента осуществления государственной политики в области занятости, добиться признания правительства и оказывать влияние на государственную политику в сфере занятости.
- Важно, чтобы основные функции и услуги государственной службы занятости были, насколько возможно, комплексными.
- Государственная служба занятости должна работать в тесном взаимодействии с широким кругом партнеров и, при необходимости, брать на себя роль лидера.
- Государственной службе занятости необходимо стать новым типом обслуживающего предприятия с новыми должностными обязанностями персонала и стремиться к постоянному повышению эффективности и качества.

Взаимная экспертная оценка показала, что целевые программы, осуществляемые государственной службой занятости, обычно эффективны в создании возможностей трудоустройства и оказании содействия в приведении в соответствие навыков работников требованиям рынка труда. Вместе с тем, следует акцентировать больше внимания на предупреждении длительной безработицы и предоставлении помощи наиболее нуждающимся. Следует разработать подготовительные шаги на местном уровне на основе методологии профессиональной ориентации и повышения информированности, чтобы привести услуги в соответствие с потребностями молодежи. Чтобы повысить качество услуг, предоставляемых молодым людям, которые не работают и не учатся, но способны работать, и стимулировать их к активному поиску работы и трудоустройству, необходимо партнерское взаимодействие между службами занятости и всеми заинтересованными сторонами на местном уровне (муниципалитетами, социальными службами и государственными организациями).

Поскольку молодежь представляет собой разнородную группу населения и сталкивается с рядом трудностей на рынке труда, крайне важно раннее выявление факторов риска и факторов, приводящих к таким трудностям, чтобы быть готовым к оказанию необходимой эффективной помощи.

Следует уделять больше внимания более эффективным программам, которые будут выявлены в рамках механизма мониторинга и оценки, созданного в Армении и одобренного участниками взаимной экспертной оценки. При определении степени воздействия программ обычно применяется комплексная программа мониторинга и оценки с использованием контрольных групп для сравнения и научно обоснованной оценки их рентабельности. Персонал государственной службы занятости следует обучить использованию этих методов.

Более сильная государственная служба занятости сможет осуществлять меры политики в области занятости, тем самым более эффективно содействуя их улучшению и экономическому росту, способствующему занятости. Это будет возможно, если государственная служба занятости станет привлекательной для лиц, находящихся в поиске работы (включая тех, кто ищет работу, требующую высокой квалификации), лиц, нуждающихся в помощи в поиске работы, а также работодателей. Решение этих проблем зависит от многостороннего подхода, сочетающего более эффективную профессиональную ориентацию (во избежание конкуренции за слишком малое число рабочих мест между слишком большим числом хорошо образованных студентов), активные меры политики на рынке труда в целях поощрения предприятий к найму молодежи и макроэкономическую политику, направленную на повышение темпов создания новых рабочих мест. В то же время, трудовое законодательство и заключение коллективных договоров, в том числе с механизмами применения санкций, могут защитить молодых работников и облегчить их переход к стабильной и достойной



занятости. Одновременно следует содействовать созданию системы стимулов, чтобы поощрить регистрацию предприятий, в то же время обеспечивая стимулирование работодателей к инвестированию в улучшение условий труда.

4. Основные выводы взаимной экспертной оценки

Эксперты обсудили выводы анализирующих стран на своей конференции, в которой принимали участие представители девяти стран субрегиона. Выводы анализирующих стран и членов региональной сети по вопросам занятости молодежи можно суммировать следующим образом:

Необходимость мер политики, содействующих экономическому росту и устранению нехватки достойных рабочих мест

Весьма неудовлетворительные экономические показатели 2016 года и достаточно негативный прогноз на 2017 год на глобальном уровне в целом и в Армении в частности (как и во многих странах СНГ) вызывают обеспокоенность относительно способности экономики (i) создать достаточное число рабочих мест, (ii) повысить качество занятости работающих лиц и (iii) обеспечить распределение благ роста, с учетом потребностей каждого. Страна стоит перед двойным вызовом: восполнить ущерб, нанесенный кризисом, и создать возможности качественной занятости для лиц, впервые вступающих на рынок труда.

Многие характеристики недавней динамики рынка труда отражают как циклические, так и структурные факторы, например, низкие темпы роста производительности и увеличивающееся неравенство в уровне доходов, что может привести к длительному застою.

В этой связи меры политики, способствующие сбалансированному росту с акцентом на создании рабочих мест, чрезвычайно важны, с тем чтобы дать молодежи шансы найти достойную работу. Положение молодежи на рынке труда тесно связано с общими тенденциями в сфере занятости, но молодежь более восприимчива к экономическим переменам. Для решения проблемы молодежной занятости требуется поощрение совокупного спроса, поскольку он создаст больше возможностей для трудоустройства. Как таковые, стратегии содействия занятости молодежи должны быть привязаны к макроэкономической и отраслевой политике. Меры политики в области макроэкономики и роста могут содействовать занятости молодежи, при условии наличия необходимого объема инвестиций. Положительных результатов на рынке труда можно достичь путем сокращения макроэкономической нестабильности и применения современных и целенаправленных антициклических мер политики. Вместе с тем, главный вопрос состоит в том, как сократить частоту рецессий, затрагивающих в основном молодежь. В этой связи одним из вызовов является укрепление институционального и финансового потенциала с целью оказания поддержки антициклической политике. Один из предлагаемых подходов состоит в том, что центральные банки и финансовые институты могут способствовать росту инвестиций и расширению доступа к финансовым услугам и кредитам, особенно путем предоставления кредитов приоритетным секторам с высоким потенциалом создания рабочих мест, посредством своей налоговой и кредитно-денежной политики. Большого успеха можно добиться, если консервативная налоговая политика, т.е. увеличение расходов и снижение налогов, будет применяться в период экономических спадов, в то время как во время экономического подъема правительство будет действовать противоположным образом.

В целом, любая стратегия содействия занятости молодежи должна основываться на сочетании мер макроэкономической политики, политики на рынке труда и в области занятости, а также на



инициативах, охватывающих молодежь, особенно тех, кто находится в неблагоприятном положении (например, лица с низкой квалификацией и неформально занятые лица на непродуктивной работе и рабочих местах низкого качества). В то же время, чтобы обеспечить постоянный спрос на рабочую силу, меры политики в сфере занятости должны быть больше сосредоточены на взаимосвязи между экономическим и отраслевым ростом, а также размером предприятий и технологиями. Необходимо продолжать совершенствование административной и законодательной основы для ведения бизнеса, чтобы содействовать качественной занятости молодежи, с надлежащим учетом улучшения условий труда, доступа к социальному обеспечению и соблюдению трудовых прав.

Что касается разработки и осуществления национальной политики в сфере занятости, Армении следует отдать должное за создание модели, представляющей комплексный подход, который включает Стратегию развития Армении на 2014-2025 годы, Национальную стратегию занятости на 2013-2018 годы, Закон о занятости, ряд активных программ на рынке труда и систему мониторинга и оценки. Такой подход привязывает занятость к стратегии развития, устанавливает правовую базу для политики/стратегии в области занятости и объединяет осуществление и формирование политики в единое целое.

Повышение результативности мер в отношении молодежи имеет основополагающее значение для построения сбалансированного и устойчивого общества

Образование и профессионально-техническая подготовка в интересах занятости

Несмотря на высокий уровень образования, продуктивная занятость зачастую тормозится низким уровнем профессиональных навыков, не отвечающих требованиям рынка труда. В то же время, образование и профессионально-техническая подготовка очень важны для расширения возможностей трудоустройства молодых женщин и мужчин и нахождения достойной и продуктивной работы. Больше внимания следует уделять развитию профессиональных навыков в контексте содействия экономическому росту и в качестве инструмента устранения неравенства. На макроуровне доказано, что высокий уровень образования повышает производительность труда и, следовательно, приводит к высокому уровню национального роста. Кроме того, увеличение числа учащихся на 1 процент дает от 1 до 3 процентов прироста ВВП на душу населения.

При чрезвычайно высоких темпах перемен на современном рынке труда образование и профессионально-техническая подготовка не могут далее рассматриваться как единовременный процесс, заверченный на ранних этапах жизни, и термин «непрерывное обучение» точно определяет подход, который требуется сегодня. Государственная служба занятости играет потенциально важную роль в плане обеспечения доступа к непрерывному обучению, помогая людям пересмотреть направление своей профессиональной деятельности, определить, какое обучение принесет им пользу, и направить их в соответствующие учебные заведения или к пакетам учебных программ. Ориентация такого рода предъявляет большие требования. В частности, ее можно обеспечить при помощи хорошо разработанных систем ИТ, однако требуются также и хорошо подготовленные консультанты.

Как уже говорилось выше, Республика Армения характеризуется очень высокими показателями уровня образования и охвата молодежи учебными заведениями. Молодежь в Армении понимает важность получения образования для современной экономики и общества, и в особенности для успешного трудоустройства и продвижения по службе. Гендерный баланс в образовании сложился не в пользу мужчин. Тем не менее, этот гендерный разрыв в пользу женщин имеет тенденцию к сокращению. Несмотря на отсутствие гендерной дискриминации в сфере образования, неравенство женщин ярко



проявляется в более узком и достаточно традиционном выборе профессий и направлений профессиональной подготовки. Основные вызовы в системе образования включают растущий дисбаланс между уровнями профессионально-технического образования молодежи в пользу высшего образования, отсутствие профессиональной ориентации на всех уровнях образования и чрезвычайно слабую взаимосвязь между системой профессионально-технического образования и реалиями рынка труда, что приводит к высокому уровню безработицы среди выпускников учебных заведений.

Важно сосредоточить внимание на мерах политики, направленных на реформирование и совершенствование системы образования и профессионально-технической подготовки и приобретения навыков при непосредственном участии организаций работодателей и профсоюзов. Такие реформы помогают устранить дисбаланс профессиональных навыков на рынке труда путем усиления взаимосвязи между системой профессионально-технической подготовки и требованиями рынка труда и внедрения компонентов, основанных на практическом опыте, в системы профессионально-технической подготовки. Во избежание потенциальных несоответствий между предложением и спросом необходим стратегический и систематический процесс, при котором участники рынка труда выясняют будущие потребности в профессиональных навыках и квалификационных требованиях и готовятся к ним. В этой связи прогнозирование потребностей необходимо строго регулировать и основывать на надежной информации и данных о рынке труда.

Целевые меры, устраняющие неравенство и содействующие занятости молодежи

Важным вопросом остаются перемены на рынке труда, которые часто усиливают уязвимость работников, особенно молодых. Например, в странах-членах Организации экономического сотрудничества и развития более 25 процентов молодежи заняты на временных работах, а более одной трети работают менее 30 часов в неделю (работа на условиях частичной занятости)³¹. Кроме того, заработная плата молодых работников продолжает уменьшаться, по сравнению с оплатой труда взрослых работников. Однако доля молодежи во всех странах мира сокращается, уровень занятости среди молодежи не растет, а уровень образования повышается. Разрыв в заработной плате в основном связан с тем, что многие молодые люди работают в условиях неполной или временной занятости и без официального оформления. Поскольку молодые люди часто работают в худших условиях, необходимо уделять внимание их переходу на полную занятость и работу на более достойных условиях. Законодательство должно предусматривать равное обращение с лицами, работающими на условиях полной и неполной занятости.

Еще одна важная инициатива, которую можно принять во внимание, это система молодежных гарантий, которая широко и успешно применяется в странах ЕС, хотя это довольно дорогостоящая мера. Она позволяет гибко сочетать различные меры в отношении молодежи и, в то же время, следовать цели обеспечения гарантированного доступа к занятости, профессионально-технической подготовке и услугам в сфере самостоятельной занятости (первостепенное значение имеет опыт скандинавских стран).

Доля молодежи среди экономически активного населения Республики Армения приблизительно равна ее доли в населении в целом, однако число экономически активных молодых мужчин превышает число экономически активных женщин. В то же время, уровень участия молодежи в составе рабочей силы значительно ниже, чем этот показатель среди других возрастных групп населения, особенно среди женщин, что связано с возможностями в сфере образования. Тем не менее, хотя уровень занятости

³¹ Перспективы занятости в странах ОЭСР



молодежи с возрастом повышается, он остается значительно ниже, чем соответствующий показатель по населению в целом, и во всех возрастных группах без исключения наблюдается существенный гендерный разрыв в пользу мужчин. Несмотря на законодательно гарантированное гендерное равенство в сфере занятости и высокий уровень образования женщин, молодежная безработица (как общая, так и зарегистрированная), и без того имеющая острый характер, в основном остается проблемой, с которой сталкиваются женщины. Из 14 программ содействия занятости, осуществляемых государственной службой занятости, лишь одна – «Организация производственной практики» – направлена на молодежь, и ни одна из программ не ориентирована на женщин. Также нет программ, содействующих предпринимательству среди женщин.

Тщательный анализ мер, наилучшим образом способствующих повышению уровня молодежной занятости, позволяет сделать вывод о том, что персонализированные и интенсивные услуги (такие как профессиональная ориентация, помощь в поиске работы и составление индивидуальных планов) содействуют выходу молодых работников на рынок труда. Другие успешные инициативы включают субсидирование заработной платы и другие финансовые стимулы для работодателей, нанимающих молодежь (например, снижение налогов или социальных взносов на определенный период). Они способствуют плавному переходу от школьного обучения к трудовой деятельности, особенно в периоды экономического спада. Такие программы могут служить важным инструментом, компенсирующим затраты на начальную профессиональную подготовку молодых работников или их ограниченный трудовой опыт и низкую производительность. Доказано, что распределение начальных расходов между работодателями и правительством оказывает положительное воздействие на спрос на рабочую силу. Однако неправильное применение программ субсидирования заработной платы может нарушить баланс и привести к эффекту замещения, при котором работодатели выбирают субсидированных работников вместо тех, которые лучше подходят для данной работы, но не субсидируются.

Партнерства в интересах занятости молодежи

Ключом к успешному осуществлению политики в сфере занятости молодежи является необходимость согласовывать меры политики путем координации инициатив различных субъектов на рынке труда. Успешным опытом считается наличие государственных институтов с соответствующим техническим потенциалом и возможностью обеспечивать поддержку политики. Организации работодателей и профсоюзы являются важными партнерами в процессе разработки и осуществления политики и программ. Формирование партнерств с частным сектором, который является основным источником создания рабочих мест, представляет собой важный фактор успеха. Предприятия определяют сочетание спроса на рабочую силу, предложений о профессиональной подготовке и возможностей карьерного роста, а также качество занятости. Инновационные стратегии следует дополнять широкими партнерскими связями, чтобы охватить как можно больше молодежи, не зарегистрированной в государственной службе занятости или проживающей в сельских или отдаленных районах, где доступ к услугам государственной службы занятости затруднен. Кроме того, местные общины (муниципалитеты) лучше осведомлены о сравнительных преимуществах или различных партнерах, потребностях молодежи, а также требованиях и характеристиках местного рынка труда.

Современная государственная служба занятости должна быть открытой к внешнему миру и желающей тесно взаимодействовать с другими, например, поставщиками информации о рынке труда и пользователями. Говоря по существу, тенденция к партнерству отражает возрастающую роль государственной службы занятости и растущее признание того, что такие проблемы, как длительная безработица и социальная изоляция, носят многосторонний характер. Подобные проблемы нельзя решить, если государственные органы работают изолированно друг от друга. Поэтому необходим



согласованный подход различного рода ведомств. Еще одним направлением является постоянное требование большей эффективности со стороны государственных органов. Для этого важно определить, какая работа выполняется государственной службой занятости наиболее эффективно с точки зрения затрат, а что лучше поручить другим организациям либо как партнерам, либо по контракту. Благодаря своей центральной позиции на рынке труда, государственная служба занятости имеет большие возможности играть роль лидера в таких партнерствах. Государственная служба занятости не должна стремиться к лидерству ради лидерства. Она скорее должна брать на себя эту роль, если она обладает надлежащей компетентностью и, таким образом, может предложить другим наилучшие перспективы достижения успеха.

Такие партнерства имеют преимущество объединения усилий большого числа местных органов в решении проблем, связанных с занятостью. Однако лидерство и координация деятельности местных партнерств может представлять собой серьезный вызов для государственной службы занятости. При создании партнерств важно рассмотреть вопрос о том, каким образом сбалансировать различные интересы и цели на национальном, региональном и местном уровнях, и вопрос о том, как обеспечить наличие у местных партнеров необходимого опыта по управлению программами и консультированию соискателей и работодателей. Кроме того, существует вопрос о том, как наилучшим образом отслеживать и оценивать эффективность местных партнерств и использование ими государственных средств.

5. Рекомендации по последующей деятельности

Можно сформулировать следующие политические рекомендации на основе докладов анализирующих стран и обсуждений в ходе проведения взаимной экспертной оценки.

1. Политические меры преодоления структурных препятствий для роста, включая неравенство

Важно обеспечить содействие в осуществлении способствующих занятости секторальных мер политики и устойчивое создание рабочих мест в стратегически приоритетных секторах, с учетом того, что новые рабочие места должны быть продуктивными и носить официальный характер. В «Стратегии развития Армении» предлагаются меры политики для конкретных отраслей, такие как поощрение развития туризма, оказание поддержки высокотехнологичным услугам, например, информационным и коммуникационным технологиям, и подтверждается приверженность развитию сельского хозяйства и сельских районов (в настоящее время сельское хозяйство является источником доходов для одной трети рабочей силы) и оказание поддержки малым и средним предприятиям. Этот процесс должен основываться на социально-экономических прогнозах и тенденциях в экономике и на рынке труда. Развитие человеческого капитала, особенно путем повышения уровня занятости молодых мужчин и женщин, может сыграть важную роль в этом процессе. Стратегия содействия занятости молодежи должна основываться на сочетании мер макроэкономической политики, политики на рынке труда и в сфере занятости и их взаимодействии. Важно применять инициативы, направленные именно на тех молодых людей, которые больше всего в этом нуждаются. Положение молодежи на рынке труда можно улучшить при помощи мер, предлагающих финансовые стимулы и поддерживающих развитие инфраструктуры для работы предприятий в секторах с высоким потенциалом создания рабочих мест. Правительство должно обеспечить стимулы для роста отраслей промышленности и создать благоприятную среду.

Важным вопросом является недостаточный доступ к финансовым ресурсам. По мнению предприятий, это одно из основных препятствий для экономического роста. Одним из способов решения этой проблемы является содействие стратегиям, расширяющим доступ к финансовым ресурсам и услугам,



которые способствуют экономическому росту и повышению уровня занятости. Можно провести всестороннюю оценку доступа к финансовым ресурсам и рассмотреть перспективы его расширения в целях повышения темпов экономического роста и уровня занятости. Возможно, центральный банк захочет играть более активную роль в оказании содействия программе финансовой интеграции. Международный опыт показывает, что финансовая интеграция, то есть процесс включения тех, кто остался за рамками официальной финансовой системы, может стать источником как прямого, так и косвенного создания рабочих мест и сокращения масштабов бедности и уязвимости.

Меры политики, способствующие структурным преобразованием путем повышения доли обрабатывающей промышленности и высокотехнологичных услуг в обеспечении занятости, окажут побочное положительное воздействие благодаря сокращению неформальности. Правительство могло бы также подумать о разработке стратегического документа по переходу к формальной экономике, предусматривающего конкретные шаги формализации (можно изучить опыт Республики Башкортостан (Россия), которая добилась большого прогресса в переходе к формальной экономике).

Существенное значение имеет правильное сочетание мер политики. Соответственно, меры политики, направленные на устранение как коренных причин длительной стагнации, так и структурных препятствий для роста, должны быть включены в макроэкономическую политику и выдвинуты на передний план стратегической повестки дня. По расчетам МОТ, скоординированные усилия по обеспечению налогово-бюджетного стимулирования (увеличение государственных инвестиций), учитывающего бюджетные возможности страны, даст немедленный импульс развитию экономики. В среднесрочной перспективе такие усилия смогут также устранить опасения касательно низких темпов роста и, тем самым, повысить спрос на инвестиции.

Есть смысл в том, чтобы кредитно-денежные органы страны исследовали механизмы оказания поддержки экономическому росту и занятости, выходящие за рамки привычных инструментов их политики, сделав упор на финансовую интеграцию. В данный момент можно отметить, что текущие основы макроэкономической политики Армении представляются недостаточно способствующими росту и занятости. Бюджетная политика сосредоточена на бюджетной консолидации, а кредитно-денежная политика оказывает недостаточную поддержку совокупному спросу, для того чтобы компенсировать отрицательный рост и последствия бюджетной консолидации для занятости. Можно предложить сделать бюджетные правила такими, чтобы они способствовали инвестированию, и обеспечить защиту расходов на здравоохранение, образование, системы социальной защиты и меры политики на рынке труда, служащие интересам нуждающихся и уязвимых слоев населения.

Что касается институциональных инноваций, направленных на то, чтобы бюджетная политика была более восприимчивой по отношению к целям экономического роста и занятости, правительство могло бы рассмотреть возможности создания независимой бюджетной комиссии, которой будет поручено пересмотреть правило о текущей задолженности и предложить соответствующие изменения. Кроме того, она могла бы отслеживать устойчивое финансирование статей расходов и повышение эффективности программ государственных расходов.

2. Устойчивое развитие с акцентом на занятости (молодежи) и мерах политики на рынке труда

Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года дает уникальную возможность включить молодежную политику в комплексные стратегии устойчивого развития. Основополагающее значение для инклюзивного и устойчивого общества имеет улучшение перспектив для молодежи путем принятия подходящих мер политики в области занятости молодежи и социальной сфере.



Экономический рост, обеспечивающий создание рабочих мест, должен оставаться в центре внимания при разработке политики. Кроме того, необходимо учесть меры макроэкономической политики, которые: поддерживают совокупный спрос, продуктивные инвестиции и структурные преобразования; способствуют устойчивости предприятий; обеспечивают доверие деловых кругов и устраняют территориальные диспропорции. Разработка комплексных основ политики в области занятости, основанных на трехсторонних консультациях и успешном осуществлении политики в сфере занятости, создает условия для устойчивого экономического роста. Положительный эффект государственных инвестиций в обеспечение занятости можно максимально усилить, при условии, что молодежь будет приобретать нужные навыки и квалификацию, необходимые работодателям. В этой связи инвестиции в инфраструктуру, соответствующие политике на рынке труда, помогут повысить качество и увеличить число рабочих мест для молодежи. Увеличение объема государственных инвестиций и социальных пособий, а также целевая направленность программ на рынке труда оказывают прямое воздействие на занятость молодежи. Результаты исследований показывают, что государственные расходы на осуществление мер политики на рынке труда сопровождаются увеличением доли занятой молодежи в общей численности экономически активного населения.

Для того чтобы политика в сфере занятости была эффективной, она должна быть хорошо скоординированной и последовательно сосредоточенной на личности. Возможные виды интеграции могут включать создание единой службы, где ряд местных учреждений занимают общие помещения, а также регулярные встречи местных руководителей для обсуждения общих проблем и единую компьютерную систему, используемую всеми членами персонала, независимо от того, занимаются ли они посредничеством в трудоустройстве, оказанием помощи в поиске работы или пособиями. Комплексный подход должен в конечном итоге приносить пользу ищущим работу лицам, поскольку он поддерживает более согласованные и последовательные усилия, направленные на их возвращение в трудовую деятельность.

Разработка и осуществление мер политики в области занятости должны дополняться инициативами по экологизации производства, что является мощной движущей силой в создании достойных рабочих мест, а также сильного и сбалансированного роста и развития. Как любой процесс изменений в сфере труда, это потребует объединения усилий правительств, работодателей и работников посредством социального диалога. Если изменение климата представляет собой следствие деятельности человека, то эта деятельность, по большей части, связана с работой. И если работа представляет собой преобладающую причину изменения климата, то она неизбежно должна стоять в центре стратегии по предупреждению и смягчению таких изменений и адаптации к ним. Доклад МОТ «Мировые перспективы занятости и социальной защиты» за 2018 год будет посвящен «экологизации рабочих мест». Поскольку несоответствие и нехватка профессиональных навыков представляет собой слабое место в Армении, директивным органам необходимо прилагать усилия к тому, чтобы определять возникающие потребности и затем принимать меры, ориентированные на совершенствование профессиональных навыков и квалификаций в существующих родах занятий и на разработку конкретных планов в целях предвидения новых требований, в том числе «зеленых» профессиональных навыков. Это потребует модернизации системы профессиональных и образовательных стандартов и разработки системы подтверждения навыков (в этой связи можно изучить опыт Российской Федерации).

3. Согласованность политики и эффективные межминистерские координационные механизмы

Для того чтобы улучшить координацию, можно создать государственно-частные партнерства, в том числе на местном уровне. Этот механизм должен включать местные органы власти, социальных партнеров (тем самым активизируя социальный диалог и трипартизм в разработке, осуществлении и



мониторинге политики в области занятости), учебные заведения, частный сектор, организации гражданского общества, работающие на уровне соответствующих районов, и других основных заинтересованных лиц. Партнерства могут служить площадками для консультаций и дискуссий в широком кругу действующих лиц, которые присоединятся к их деятельности. Такие партнерства также обеспечивают сравнительные преимущества в плане практического решения вопросов занятости молодежи и качества (например, решая вопросы нехватки опыта работы, которая мешает плавному переходу от школьного обучения к трудовой деятельности). Организации гражданского общества и учреждения, оказывающие практическую поддержку незащищенным группам молодежи, могут направлять неактивную и прекратившую поиски работы молодежь в программы государственной службы занятости. По рекомендации таких организаций и учреждений службы занятости, в свою очередь, могут разрабатывать комплексные услуги, более ориентированные на молодежь, рискующую оказаться в социальной изоляции или работающую в неформальном секторе. Предприятия также имеют возможность напрямую устранять препятствия, с которыми они сталкиваются при найме молодежи, а также решать вопросы удовлетворения своих потребностей в кадрах с государственными структурами и напрямую предлагать места для стажировок и ученичества молодежи. Профсоюзы и государственные службы занятости могут поднимать вопросы, связанные с качеством рабочих мест, предлагаемых предприятиями, и трудовыми правами молодежи. Можно также рассмотреть возможность включения связанных с молодежью вопросов и их гендерного аспекта в коллективные договоры и иные профсоюзные документы.

4. Активные программы на рынке труда, направленные на молодых мужчин и женщин

Государственная служба занятости должна стремиться к постоянному повышению своей эффективности и качества услуг. Она нуждается в четко сформулированных целях и задачах, которые должны быть отражены в амбициозных, но доступных индикаторах результативности. Государственная служба занятости должна организовать проведение периодических исследований для определения отношения работодателей и соискателей к ее услугам. Она также должна применять ориентированный на качество подход, при котором критика и жалобы рассматриваются как потенциальные стимулы к достижению лучшей результативности. Все программы и инновации государственной службы занятости должны подвергаться тщательной оценке, к результатам которой следует относиться серьезно.

Услуги и программы, предлагаемые государственной службой занятости Республики Армения, включая активные программы на рынке труда, считаются актуальными. Тем не менее, наиболее успешные из них можно расширить путем проведения кампаний по повышению информированности, чтобы охватить как можно больше людей и добиться лучших результатов. Было бы полезно апробировать инновационные подходы в этой области, например, посредством осуществления в качестве пилотного проекта системы молодежных гарантий, с тем чтобы обеспечить качественную занятость или возможности получения образования для всей безработной молодежи по прошествии нескольких месяцев безработицы. (Можно глубже изучить опыт стран ЕС, поскольку эта мера была рекомендована к осуществлению всеми членами ЕС в качестве антикризисной меры). Еще одна мера состоит в том, чтобы предлагать ищущей работу молодежи индивидуальные планы действий после регистрации в государственной службе занятости. Это будет мотивировать безработных обращаться за помощью в государственную службу занятости. Финансовые ресурсы, выделенные на осуществление меры, которая оказалась неэффективной, можно перераспределять на другие инициативы, доказавшие свою эффективность. Важно и далее сосредоточивать внимание на качестве рабочих мест для молодежи. В этой связи конкретные меры политики и целевые инициативы, облегчающие переход молодежи в официальную экономику, приведут к лучшим результатам, если они будут внедрены в макроэкономическую политику и будут включать меры совершенствования законодательной и административной базы, касающейся



предпринимательства и реформ, обеспечивающих доступ к трудовым правам, лучшие условия труда и социальную защиту.

Большое значение имеют меры профилактики, такие как ранняя профессиональная ориентация или профессиональная подготовка. Необходимо обеспечить активизацию профессиональной ориентации в школах с целью привлечения молодежи, особенно молодых женщин, в средние профессионально-технические заведения и предоставления им возможности приобрести навыки, которые традиционно рассматривались как подходящие исключительно для мужчин. В будущем эта мера будет способствовать искоренению горизонтальной сегрегации в сфере занятости и гендерного дисбаланса в профессионально-техническом образовании. Поощрение молодежи к получению профессионально-технического образования приведет к повышению внутренней мобильности и сокращению масштабов неформальности. Можно изучить опыт Красноярского края (Россия) в создании эффективной системы профессиональной ориентации.

Увеличение бюджетных ассигнований до международных норм могло бы оказаться полезным для осуществления активных программ на рынке труда в Армении.³² Вместе с тем, многочисленные оценки показывают, что эффективность активных программ на рынке труда зависит от видов деятельности и конкретной экономической ситуации в стране. Например, в одном исследовании, охватывающем 152 оценки воздействия этих мер в развитых и развивающихся странах и странах с переходной экономикой, приводятся следующие выводы:³³

- Наиболее положительное воздействие на возможности занятости и заработную плату оказывают услуги по поиску работы и профессиональной подготовке;
- Субсидирование заработной платы часто приводит к успеху, однако может иметь негативные последствия;³⁴
- Общественные работы не всегда приводят к положительным последствиям;
- Отсутствие данных не дает возможности сформулировать надежные выводы касательно программ оказания поддержки предпринимательству.

Правительство также могло бы рассмотреть возможности внедрения системы мониторинга выпускников и создания центров развития карьеры в вузах (такие инициативы недавно стали осуществляться в России). В отдаленных и сельских районах Республики мобильные центры занятости могли бы оказаться полезными для повышения информированности населения об услугах и программах государственной службы занятости и оказания их тем, кто не имеет доступа к государственной службе занятости (например, такие мобильные центры используются в России и Кыргызстане). Проблемой остается внутренняя мобильность, поскольку население обычно мигрирует из сельской местности в города или в другие страны, тем самым оставляя сельские районы без рабочей силы. Электронные базы данных о вакансиях, охватывающие все регионы страны и доступные ищущим работу лицам и работодателям, могут предоставить детальную информацию о возможностях трудоустройства и государственной поддержки в случае переезда в другие регионы (портал «Работа в

³² По данным ОЭСР, государства-члены тратят на активные программы на рынке труда около 0,6 процента ВВП.

³³ Betcherman, G (2008 г.) 'Active Labor Market Programs: Overview and International Evidence on What Works', Всемирный банк, апрель

³⁴ Примечание: Опыт скандинавских и других стран в осуществлении активных программ субсидирования заработной платы на рынке труда после 2008 года свидетельствует о явном воздействии этих программ на занятость и заработную плату, если их применять в отношении определенных групп населения. Их опыт рассматривается более детально в исследовательских работах М. Кальендо и Р. Шмидля: Caliendo, M. and Schmidl, R. (2015 г.), Youth Employment and Active Labour Market Policies in Europe. IZA DP No. 9488, ноябрь 2015 г.; Hardoy, (2003 г.), Effect evaluation: Methods and Applications. Докторская диссертация (dr. polit), университет Осло, Норвегия.



России» <https://trudvsem.ru/> предоставляет такую информацию пользователям, в том числе самую свежую информацию и данные о рынке труда).

5. Сильные службы занятости, способствующие трудоустройству и продвижению по службе и устраняющие перекосы в предложении навыков и спросе на них

Следует инвестировать больше средств в разработку услуг, предлагаемых работодателям и ищущим работу лицам, тем самым вызывая их доверие и создавая государственную службу занятости, осуществляющую эффективные программы на рынке труда. Инвестирование должно быть направлено на увеличение численности персонала в государственной службе занятости, чтобы сократить рабочую нагрузку на ее работников и повысить качество услуг. Следует также совершенствовать информационные и коммуникационные технологии (положительным примером может служить государственная служба занятости Австрии).

Следует придавать приоритетное значение укреплению потенциала персонала государственной службы занятости путем обеспечения надлежащего образования и подготовки, в том числе обучения взаимоотношениям с клиентами (соискателями и работодателями) и использованию информационных технологий. Учитывая широкое рассредоточение персонала государственной службы занятости, руководство должно уделять пристальное внимание внутренним коммуникациям, включая меры, направленные на выявление мнения персонала путем регулярного проведения опросов и создания фокус-групп.

Обслуживание большего числа соискателей работы через государственную службу занятости поможет правительству лучше регулировать рынок труда, особенно в периоды перепадов экономических циклов. Более высокий потенциал персонала поможет государственной службе занятости осуществлять текущие и потенциальные программы и оказывать услуги своими силами, вместо того чтобы привлекать внешних специалистов, тем самым экономя финансовые ресурсы. Такое укрепление потенциала персонала может, среди прочего, включать обучение персонала комплексному мониторингу и оценке, методам работы с работодателями и краткосрочному, среднесрочному и долгосрочному прогнозированию.

Многие люди, включая молодежь, обычно не обращаются к программам и услугам государственной службы занятости, поскольку они предпочитают искать работу сами. В этой связи можно рассмотреть возможность проведения анализа доступности и привлекательности услуг государственной службы занятости для пользователей.

Частные агентства занятости могут играть определенную роль в обслуживании быстро меняющегося и гибкого рынка труда. Важно иметь хорошо разработанное законодательство для регулирования их деятельности и контроля за его соблюдением. В этой связи можно более детально изучить Конвенцию МОТ о частных агентствах занятости (181). Необходимо обеспечить взаимодействие между государственной службой занятости и частными агентствами.

Эти рекомендации будут учитываться при планировании дальнейшей деятельности МОТ в Армении.



Список источников

1. Министерство труда и социальных вопросов Республики Армения: Информационный доклад о политике Армении в сфере занятости молодежи. Национальный доклад, представленный в рамках добровольной взаимной экспертной оценки, Ереван, 2016 г. (не опубликован)
2. Федеральная служба по труду и занятости Российской Федерации (Роструд): Информационный доклад России. Доклад анализирующей страны в рамках добровольной взаимной экспертной оценки, Москва, 2016 г. (не опубликован)
3. Министерство труда и социальной защиты населения Республики Башкортостан (Российская Федерация): Доклад анализирующей страны в рамках добровольной взаимной экспертной оценки, Уфа, 2016 г. (не опубликован)
4. Департамент труда и занятости Ханты-Мансийского автономного округа (Российская Федерация): Доклад анализирующей страны в рамках добровольной взаимной экспертной оценки, Ханты-Мансийск, 2016 г. (не опубликован)
5. Рабочий доклад №6: содействие переходу к формальной экономике на примере некоторых государств – участников СНГ, МОТ, 2014 г.
6. Gender and Youth Employment in CIS countries: trends and key challenges, МОТ, 2017 г. (не опубликован)
7. “Towards an employment-friendly macroeconomic policy framework: The case of Armenia” (не опубликован), подготовлен внешним экспертом МОТ г-ном Иянатул Исламом
8. Страновой профиль по достойному труду, Армения, МОТ, 2012 г.
9. Serrière N. Labour market transitions of young women and men in Armenia, МОТ, 2014 г.
10. Труд в изменяющихся условиях: Зеленая инициатива. Доклад Генерального директора, Доклад I, Международная конференция труда, 106-я сессия, Женева, 2017 г.
11. Мировые перспективы занятости и социальной защиты: тенденции в 2017 году, МОТ
12. Мировые перспективы занятости и социальной защиты в отношении молодежи в 2016 году, МОТ
13. Базы данных ILOSTAT, CISSTAT
14. Рамочная программа партнерских связей между Арменией и Организацией Объединенных Наций на 2016-2020 гг., Страновой анализ, проект, 2014 г.
15. Стратегия развития Армении на 2014-2025 гг.
16. Обзор по Армении. Всемирный банк, 2014 г.
17. Центральное разведывательное управление, Всемирная книга фактов
18. Национальный образовательный профиль Армении, 2014 г.
19. Национальная статистическая служба Республики Армения www.armstat.am/en
20. Женщины и мужчины в Армении, 2015 г.
21. АРМСТАТ, Статистический ежегодник, 2016 г.
22. Ray, N, Velasquez, A and Islam, I (2015 г.) ‘Fiscal rules, growth and employment: a developing country perspective’, рабочий документ МОТ № 184, Женева
23. Bova, E et al (2014 г.) «A Fiscal Job? An Analysis of Fiscal Policy and the Labor Market», рабочий документ МВФ № 216 и публикация МВФ (2015 г.) «Fiscal Policy and Long-Term Growth»
24. Caliendo, M and Schmidl, R. Youth Employment and Active Labour Market Policies in Europe. IZA DP No. 9488, ноябрь 2015 г.
25. Hardoy. Effect evaluation: Methods and Applications. Утвержденная докторская диссертация (dr. polit), университет Осло, Норвегия, 2003 г.
26. Betcherman, G. Active Labor Market Programs: Overview and International Evidence on What Works, Всемирный банк