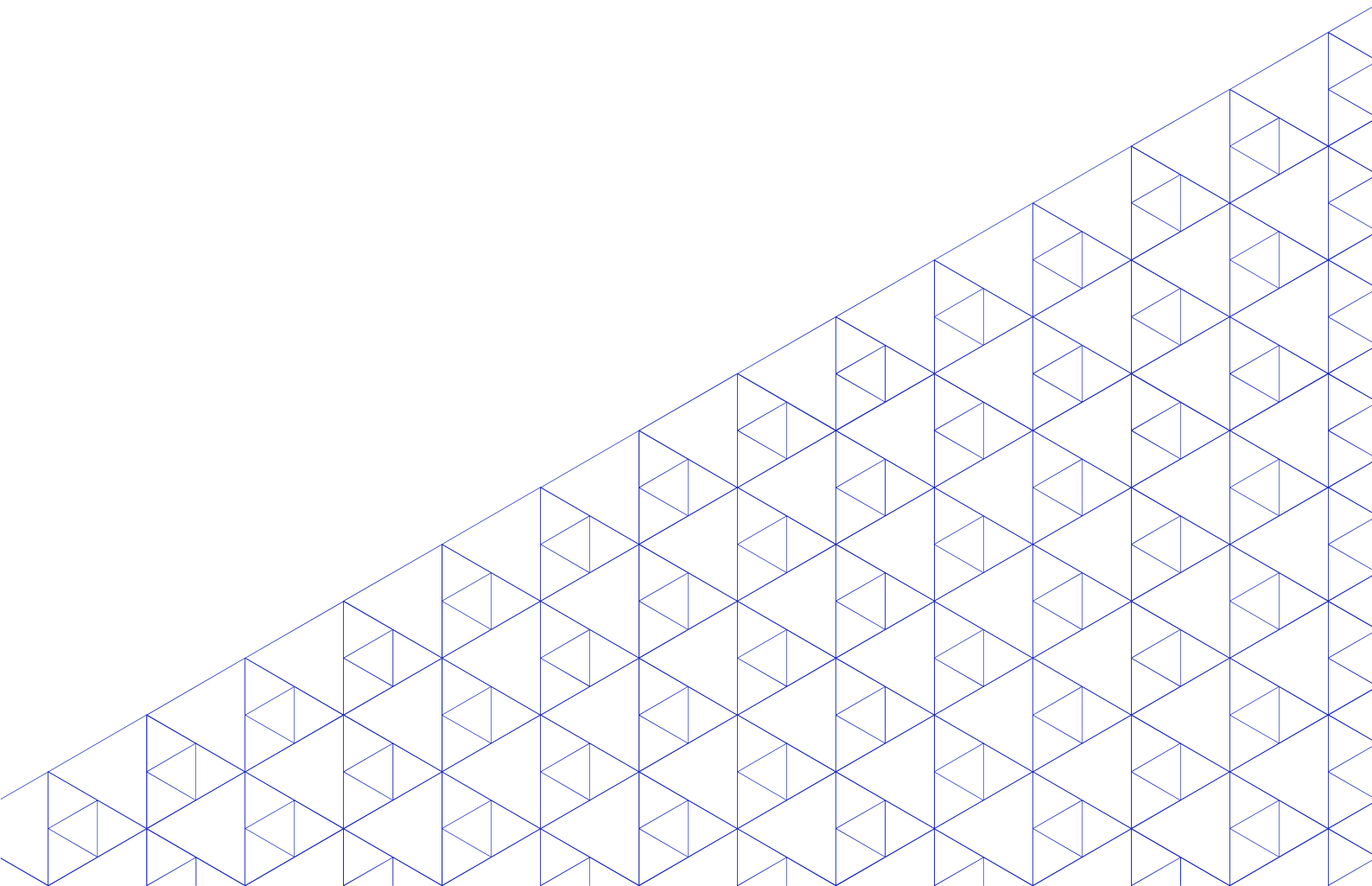




Международная
организация
труда

► Экспресс-оценка влияния пандемии COVID-19 на занятость в Киргизской Республике

Рабочий документ по вопросам занятости
Бюро МОТ для стран Восточной Европы
и Центральной Азии



► Экспресс-оценка влияния пандемии COVID-19 на занятость в Киргизской Республике

Рабочий документ по вопросам занятости
Бюро МОТ для стран Восточной Европы
и Центральной Азии

Серия страновых отчетов о занятости

© Международная организация труда, 2021

Первое издание, 2021 год

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.ifrro.org.

Экспресс-оценка влияния пандемии COVID-19 на занятость в Киргизской Республике. Рабочий документ по вопросам занятости Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. Серия страновых отчетов о занятости

ISBN 9789220352151 (Web PDF)

Также издано на английском языке: Rapid assessment of the employment impacts of the COVID-19 pandemic in Kyrgyzstan. ILO Decent Work Team and Country Office for Eastern Europe and Central Asia – Employment Country Reports Series. ISBN 9789220352106 (Web PDF)

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, как и отсутствие упоминания конкретной фирмы, коммерческого изделия или процесса не свидетельствует об их неодобрении.

Для получения полной информации посетите наш вебсайт: www.ilo.org/publns.

Отпечатано в России

Министерство труда и социального развития Киргизской Республики (с марта 2021 года – Министерство здравоохранения и социального развития) обратилось к Бюро Международной организации труда для стран Восточной Европы и Центральной Азии (Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии) за технической поддержкой в проведении быстрой оценки влияния текущей пандемии COVID-19 на рынок труда и занятость. Инициативу выдвинули в апреле 2020 г. заместитель министра труда и социального развития Камалдин Токтосартов, директор Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии Ольга Кулаева и главный специалист по вопросам занятости Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии Михаил Пушкин. В экспресс-оценке применяется методология, разработанная отделом по вопросам занятости и политики на рынке труда (EMPLAB) Департамента политики в сфере занятости МОТ, направленная на выявление механизмов передачи воздействия вызванного пандемией COVID-19 кризиса на экономику страны и рынок труда; а также рассматриваются существующие политические меры и выявляются пробелы в реализации политики.

Отчет о результатах быстрой оценки основан на информации, собранной и проанализированной в предшествующем справочном документе, подготовленном международными экспертами Еленой Зотовой и Бакытом Тыналиевым. Текущая версия написана Фернандой Барсиа де Маттос в тесном сотрудничестве с Массимильяно Ла Марка (Департамент многостороннего сотрудничества МОТ), Маурисио Дирксенсом (отдел по вопросам занятости и политики на рынке труда (EMPLAB) Департамента политики в сфере занятости МОТ) и Рамиро Пизарро (Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии).

Рабочий документ «Экспресс-оценка влияния пандемии COVID-19 на занятость в Киргизской Республике» координировалась и финансировалась в рамках проекта «Партнёрства в сфере занятости молодежи Содружества Независимых Государств», фаза II – государственно-частного партнерства между Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии и российской компанией «ЛУКОЙЛ», способствующего созданию субрегиональной сети сотрудничества стран СНГ и оказывающего поддержку странам-участницам в интеграции вопросов занятости молодежи в национальную политику, проведении добровольных взаимных экспертных оценок политики занятости, институтов, услуг и активных программ на рынке труда, а также создании информационной основы для страновых тематических обследований по вопросам обоснованной разработки, мониторинга и реализации политики в сфере занятости.

► Содержание

Предисловие	1
1. Введение	3
2. Экономическое положение и ситуация на рынке труда до пандемии COVID-19	4
Проблемы, с которыми сталкивались работники до пандемии COVID-19	5
3. Воздействие пандемии COVID-19 на Киргизстан: предварительные данные и прогнозы	11
Оценка риска	12
Потенциальное влияние на занятость	12
Неравномерность воздействия на разные группы работников	16
4. Политические меры реагирования и рекомендации	20
Стимулирование экономики, защита рабочих мест и содействие созданию новых рабочих мест	21
Защита работников и доходов	21
Сквозные приоритеты	23
5. Приложение	24

РИСУНКИ

Рисунок 1:	Рост ВВП и занятости, 2009 – I квартал 2020 г. (%)	5
Рисунок 2:	Распределение населения трудоспособного возраста по статусу рабочей силы в 2018 г. (%)	6
Рисунок 3:	Изменения в численности населения трудоспособного возраста и статусе рабочей силы, 2012–2018 гг. (тыс. чел. и %)	7
Рисунок 4:	Доля неактивных и занятых в населении трудоспособного возраста, 2012–2018 гг. (%)	7
Рисунок 5:	Статус рабочей силы в 2018 г. (%)	8
Рисунок 6:	Молодые люди, которые не работали, не учились и не проходили профессиональную подготовку в 2018 г. (%)	10
Рисунок 7:	Распределение занятости по уровню риска и статусу формальности, 2018 г. (%)	17
Рисунок 8:	Распределение занятости по полу в подверженных высокому риску секторах, 2018 г. (%)	18

ТАБЛИЦЫ

Таблица 1:	Работники в зоне риска: отраслевой ракурс	13
Таблица 2:	Распространенность и влияние неформальной экономики: по секторам	14
Таблица 3:	Краткий перечень политических мер реагирования	24

► Предисловие

За прошедшие месяцы произошло увеличение масштаба и расширение географии пандемии COVID-19, которая привела к серьезным последствиям для систем здравоохранения и беспрецедентным потрясениям для экономики и рынков труда. Масштабный экономический спад вследствие кризиса, вызванного пандемией COVID-19, затрагивает мировую рабочую силу. Пандемия COVID-19 влияет на занятость самым серьезным, объемным и беспрецедентным образом. Однако участники рынка труда испытывают потрясения разной степени – предприятия определенных наиболее пострадавших секторов экономики и некоторые категории особо уязвимых работников несут на себе основную тяжесть положения.

Министерство труда и социального развития Киргизской Республики (с марта 2021 года – Министерство здравоохранения и социального развития) обратилось к МОТ за технической поддержкой в проведении быстрой оценки влияния пандемии COVID-19 на рынок труда и занятость. В частности, экспресс-оценка направлена: а) на оценку текущего влияния или наиболее вероятных механизмов передачи воздействия вызванного распространением нового коронавируса кризиса на экономику страны и рынок труда; б) на анализ существующих политических мер и выявление пробелов в реализации политики.

Экспресс-оценка основывается на уже имеющихся успехах в достижении стратегической цели Программы достойного труда МОТ. В начале октября 2018 г. в рамках Рабочего плана, разработанного МОТ совместно с Министерством труда и социального развития Киргизской Республики (с марта 2021 года – Министерство здравоохранения и социального развития), правительство и социальные партнеры инициировали процесс, направленный на более полное соответствие национального трудового законодательства международным трудовым нормам. В 2019 г. правительство учредило трехстороннюю рабочую группу для выполнения содержащихся в оценке рекомендаций. Рекомендации по проведению быстрой оценки были разработаны отделом по вопросам занятости и политики на рынке труда (EMPLAB) Департамента политики в сфере занятости МОТ для оказания странам помощи посредством привлечения специалистов МОТ по вопросам занятости, групп технической поддержки по вопросам достойного труда и страновых бюро в проведении экспресс-диагностики для оценки воздействия кризиса, вызванного пандемией COVID-19, на сферу занятости и политических мер реагирования.

Кроме того, в рамках инициативы национального диалога по вопросам социальной защиты был дан ряд рекомендаций относительно структуры, соразмерности и охвата пособий в рамках программ социальной защиты, а также была проведена актуарная оценка пенсионной системы и дальнейшее согласование системы охраны материнства с международными трудовыми нормами. МОТ оказывает дополнительную поддержку в анализе национального законодательства Киргизстана в сфере охраны материнства с целью подготовки ратификации Конвенции МОТ 2000 года о пересмотре Конвенции (пересмотренной) 1952 года об охране материнства (№ 183).

В настоящее время МОТ сотрудничает с Национальным статистическим комитетом (НСК), Министерством экономики (с февраля 2021 года – Министерство экономики и финансов), Министерством труда и социального развития (с марта 2021 года – Министерство здравоохранения и социального развития), Национальным банком Киргизской Республики, Альянсом вузов за зеленую экономику и устойчивое развитие (АВЗУР) в рамках модели оценки зеленых рабочих мест (GJAM), реализуемой в контексте Партнерства ООН за действия в интересах зеленой экономики (ПДЗЭ). Проект призван содействовать укреплению потенциала правительства и государственных учреждений в области экономического анализа и статистики. Это, в частности, подразумевает модернизацию национальной статистической системы в соответствии с рекомендациями 19-й Международной конференции статистиков труда, Системой национальных счетов (СНС 2008) и Системой эколого-экономического учета (СЭЭУ 2012). Разработка и внедрение модели GJAM требует интеграции получаемых из различных источников данных об экономической, социальной и экологической сферах. Благодаря массиву данных и методологии GJAM

удалось провести оперативную оценку влияния на занятость, представленную в рамках настоящей быстрой оценки.

Кроме того, МОТ поддержала подготовку национального доклада «Будущее сферы труда в Киргизской Республике», содержащего комплексную оценку текущей ситуации на рынке труда и ряд рекомендаций политического характера, направленных на повышение согласованности политики в сфере занятости, социальной защиты и экологии. В настоящем отчете, представляющем результаты быстрой оценки, проводится пересмотр и уточнение этих рекомендаций в условиях пандемии COVID-19 в целях достижения устойчивого и инклюзивного рынка труда с учетом текущего кризиса и факторов, формирующих картину будущего сферы труда.

Наконец, Киргизская Республика и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии договорились о расширении программы сотрудничества путем поддержки обоснованных политических мер реагирования на кризис в сфере занятости, обусловленный пандемией COVID-19. Инициативу выдвинули заместитель министра труда и социального развития Камалдин Токтосартов, директор Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии Ольга Кулаева, главный специалист по вопросам занятости Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии Михаил Пушкин и руководитель отдела по вопросам занятости и политики на рынке труда (EMPLAB) Департамента политики в сфере занятости МОТ Сукти Дасгупта. После этого Киргизстан был включен в число приоритетных стран в рамках всемирной инициативы МОТ, направленной на содействие проведению экспресс-диагностики для оценки воздействия пандемии COVID-19 на экономику и рынок труда.

Настоящий отчет о результатах быстрой оценки основан на справочном документе, подготовленном международными экспертами Еленой Зотовой и Бакытом Тыналиевым. Финальная версия написана Фернандой Барсиа де Маттос в тесном сотрудничестве с Массимильяно Ла Марка (Департамент многостороннего сотрудничества МОТ), Маурисио Дирксенсом (отдел по вопросам занятости и политики на рынке труда (EMPLAB) Департамента политики в сфере занятости МОТ) и Рамиро Пизарро (Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии). Рабочий документ «Экспресс-оценка влияния пандемии COVID-19 на занятость в Киргизской Республике» координировался и финансировался в рамках проекта «Партнёрства в сфере занятости молодежи Содружества Независимых Государств», фаза II – государственно-частного партнерства между Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии и российской компанией «ЛУКОЙЛ», способствующего созданию субрегиональной сети сотрудничества стран СНГ и оказывающего поддержку странам-участницам в интеграции вопросов занятости молодежи в национальную политику, проведении добровольных взаимных экспертных оценок политики занятости, институтов, услуг и активных программ на рынке труда, а также создании информационной основы для страновых тематических обследований по вопросам обоснованной разработки, мониторинга и реализации политики в сфере занятости.

► 1. Введение

Влияние глобальной пандемии COVID-19 ощущается социумом и экономиками во всём мире, в том числе и в Киргизской Республике. Первый случай заражения COVID-19 в стране зарегистрирован 18 марта 2020 г., к середине октября вирус выявлен более чем у 49870 человек, а по состоянию на 13 октября зарегистрировано 1092 смерти¹. В качестве ответных действий правительство объявило чрезвычайное положение и ввело ограничительные меры, в том числе приграничный контроль и ограничения на пересечение границы, ограничения передвижения и временное закрытие предприятий и школ. Впоследствии режим чрезвычайного положения был отменен, и, хотя ограничения остаются в силе, работа предприятий многих видов экономической деятельности возобновилась.

С учетом сложившейся ситуации была проведена быстрая оценка воздействия пандемии COVID-19 на занятость, чтобы оценить текущие и прогнозировать ожидаемые последствия социально-экономического кризиса и кризиса занятости в Киргизстане. Она направлена на выявление основных механизмов распространения вызванного пандемией COVID-19 кризиса на рынке труда Киргизстана, в том числе наиболее пострадавших секторов экономики и групп работников. Этот анализ используется для изучения политических мер реагирования в стране с целью выявления пробелов и определения задач приоритетной важности.

В следующем разделе приводится краткий обзор экономического положения и ситуации на рынке труда Киргизстана до пандемии COVID-19. Затем рассматриваются первые последствия и изучаются возможные варианты воздействия в будущем. После этого выявляются отрасли, которые могут пострадать сильнее других, и анализируются специфические факторы уязвимости различных групп работников. В последнем разделе обсуждаются действующие политические меры реагирования и даются рекомендации.

¹ Министерство здравоохранения Киргизской Республики, «Информация».

► 2. Экономическое положение и ситуация на рынке труда до пандемии COVID-19

До возникновения пандемии COVID-19 в Киргизской Республике наблюдался устойчивый рост экономики, способствовавший переходу страны из категории стран с низким доходом в группу стран с доходом ниже среднего уровня в 2014 г.² После периода нестабильности вследствие кризиса 2008–2009 гг. в 2014–2019 гг. годовые темпы роста ВВП стабилизировались на уровне примерно 4,2 % (Рисунок 1), чему способствовало развитие промышленности³, строительства и торговли. Однако относящиеся к началу 2020 г. данные показывают, что последствия пандемии COVID-19 для экономики Киргизстана, по-видимому, будут серьезными. По данным Национального статистического комитета, в январе-сентябре 2020 г. ВВП был на 6 % ниже, чем за аналогичный период предыдущего года⁴. По оценкам МВФ, в 2020 г. прирост реального ВВП в Киргизстане снизится на 12 % (против снижения в размере 4 % согласно апрельскому прогнозу)⁵.

Подверженность экономическому кризису, вызванному пандемией COVID-19, тесно связана с включенностью Киргизстана в мировую экономику и зависимостью страны от денежных переводов. Значимость международной торговли находит отражение во внешнеторговом обороте, который в 2019 г. составил более 80 % ВВП⁶. В последние пять лет дефицит торгового баланса колебался между 35 и 40 % ВВП и был компенсирован значительным притоком денежных переводов. Денежные переводы, в основном из России и, в меньшей степени, из Казахстана, в 2019 г. составили примерно 30 % ВВП⁷. Однако неясно, сможет ли страна и дальше рассчитывать на денежные переводы, поскольку ожидается, что глобальная пандемия затронет страны-партнеры. Согласно прогнозам МВФ, в 2020 г. реальный ВВП сократится на 4,1 % в России и на 2,7 % в Казахстане, что отразится на спросе на рабочую силу⁸.

Экономический рост сопровождался социально-экономическим развитием. Масштабы бедности существенно уменьшились за последние несколько лет: с 38 % в 2012 г. до 22,4 % в 2018 г. Тем не менее в 2019 г. за чертой бедности в Киргизстане проживали примерно 1,3 миллиона человек⁹. Согласно последним сопоставимым на международном уровне данным, в 2018 г. 15,5 % населения (почти 1 миллион человек) проживали за международной чертой бедности (3,20 долл. США в день), а уровень жизни еще 45,8 % населения (2,9 миллиона человек) немного превышал эту черту, при этом они рисковали впасть в нищету в результате экономических потрясений¹⁰. Уровень неравенства, измеряемый как отношение доходов крайних квинтилей населения, в 2018 г. составил 3,8 – что было сопоставимо со многими другими странами Восточной Европы и Центральной Азии, такими как Беларусь, Казахстан, Молдова и Украина, – и оставался относительно стабильным в последние два-три года¹¹.

2 Всемирный банк, “2014 World Bank Income Classifications: Kyrgyz Republic Becomes Lower Middle Income Country”, 24 июля 2014 г.

3 В том числе горнодобывающей промышленности, обрабатывающей промышленности и коммунальных услуг.

4 Национальный статистический комитет Киргизской Республики, «Основные макроэкономические показатели в январе-сентябре 2020 г.».

5 МВФ, База данных «Перспективы развития мировой экономики», апрель 2020 г., по состоянию на 10 июля 2020 г.; МВФ, База данных «Перспективы развития мировой экономики», октябрь 2020 г., по состоянию на 16 октября 2020 г.

6 Данные о международной торговле получены от Национального статистического комитета Киргизской Республики.

7 Данные о денежных переводах получены от Национального банка Киргизской Республики.

8 МВФ, База данных «Перспективы развития мировой экономики», октябрь 2020 г.

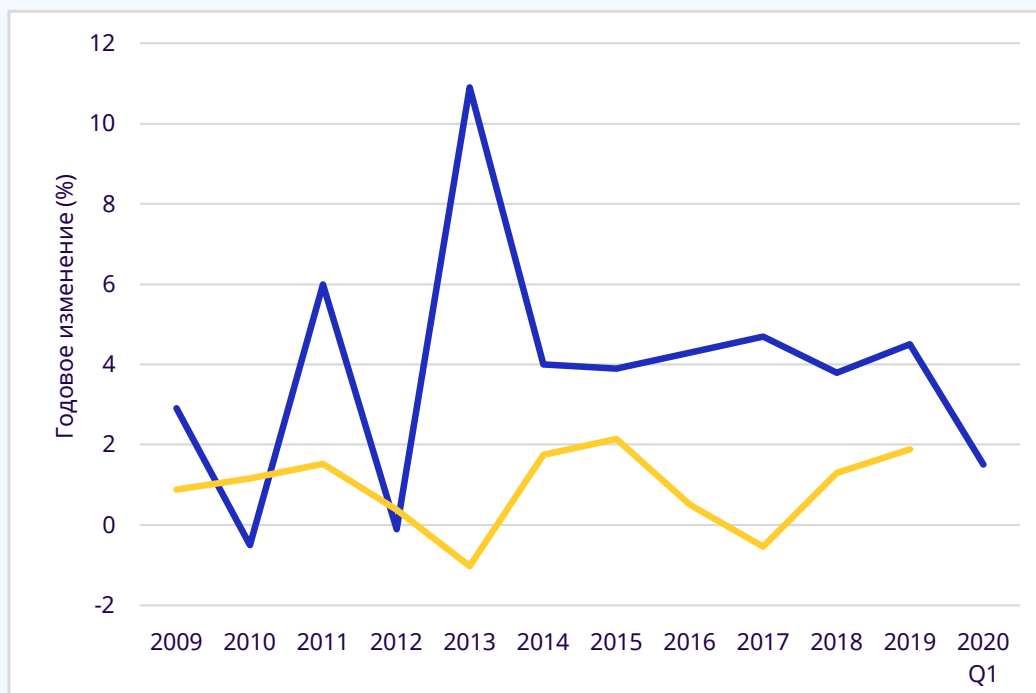
9 Данные о бедности получены от Национального статистического комитета Киргизской Республики.

10 Сопоставимые на международном уровне данные о бедности на уровне 3,20 и 5,50 долл. США в день (ППС 2011 г.) получены из базы данных Всемирного банка «Показатели мирового развития» по состоянию на 10 июля 2020 г.

11 Всемирный банк, База данных «Показатели мирового развития».

► Рисунок 1.

Рост ВВП и занятости, 2009 – I квартал 2020 г. (%)



Примечание: Оценка занятости за 2019 г. на основе смоделированных оценок МОТ, ноябрь 2019 г.

Источник: Национальный статистический комитет Киргизской Республики; Данные национальных обследований, обработанные ILOSTAT, и смоделированные оценки, по состоянию на 6 октября 2020 г.

В 2018 году население Киргизстана составляло 6,3 миллиона человек, из которых 4,2 миллиона находились в трудоспособном возрасте, определяемом как возраст 15 лет и старше¹². Относительно молодое население (48,8 % были моложе 25 лет) не только составляет потенциал для ускоренного роста и социально-экономического развития, но и создает трудности в отношении создания качественных рабочих мест. Рост занятости исторически отставал от экономического роста (**Рисунок 1**). Негативные последствия глобальной пандемии в Киргизстане и странах – торговых партнерах могут усугубить существующие трудности в сфере занятости и другие проблемы рынка труда в стране.

Проблемы, с которыми сталкивались работники до пандемии COVID-19

В 2018 г., до начала кризиса, вызванного пандемией COVID-19, численность рабочей силы Киргизстана составляла почти 2,5 миллиона человек. Из них почти 2,4 миллиона человек были трудоустроены, а 113 тысяч человек были готовы к труду и искали работу, т. е. были безработными (**Рисунок 2**). Остальное население – около 1,7 миллиона человек – были неактивны, исключены из состава рабочей силы по причинам получения образования, труда в домашнем хозяйстве, разочарования (т. е. уверенности в том, что подходящей работы для них нет) и другим.

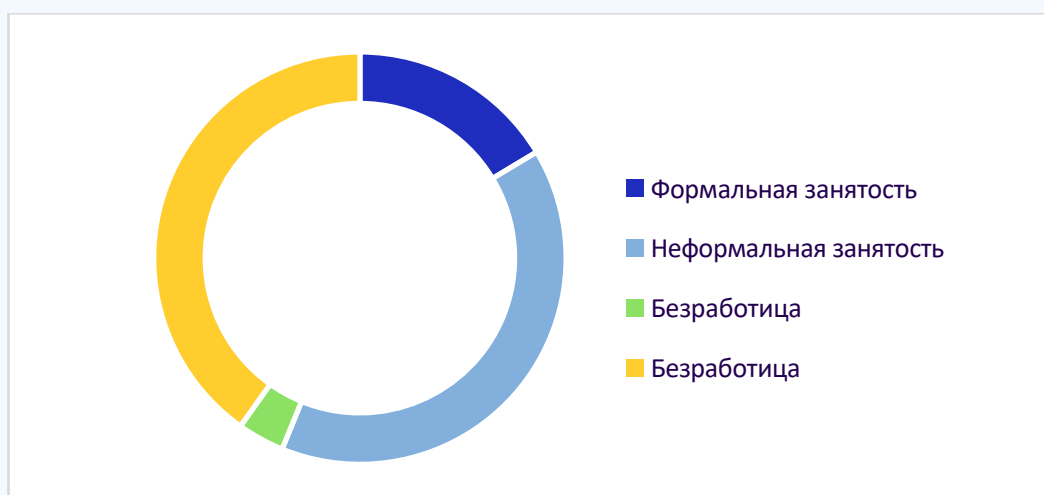
¹² Данные о населении и рынке труда означают данные национальных обследований, обработанные ILOSTAT (по состоянию на 6 октября 2020 г.), если не указано иное.

85 % неактивного населения, или почти 1,5 миллиона человек, находились в основном трудоспособном возрасте – от 15 до 64 лет.

Часть этого неактивного населения может быть отнесена к категории потенциальной рабочей силы. В состав потенциальной рабочей силы, выступающей в качестве критерия оценки недоиспользования рабочей силы, входят лица трудоспособного возраста, не являющиеся ни занятыми, ни безработными, что означает определенный уровень их участия в рабочей силе. Они либо ищут работу, но не готовы немедленно приступить к труду (например, потому что завершают образование), либо готовы приступить, но не ищут работу (часто из-за разочарования). Безработный же человек, напротив, готов приступить к труду и ищет работу. По оценкам, в 2018 г. потенциальная рабочая сила Киргизстана насчитывала 113 тысяч человек, что свидетельствует о скрытом потенциале, который можно использовать в интересах ускорения темпов социально-экономического развития.

► Рисунок 2.

Распределение населения трудоспособного возраста по статусу рабочей силы в 2018 г. (%)

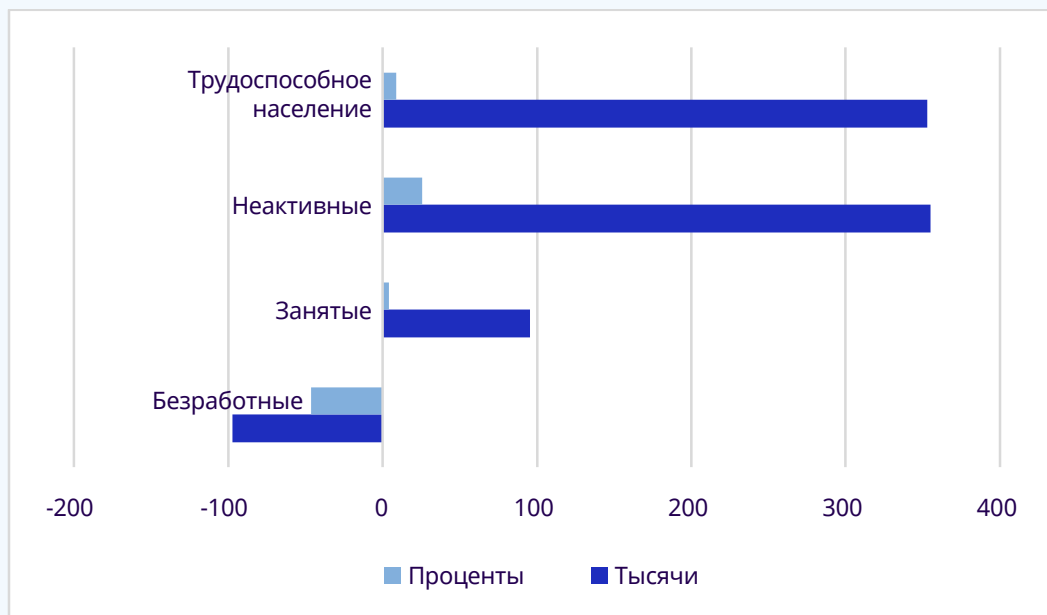


Источник: Данные национальных обследований, обработанные ILOSTAT.

Уровень безработицы стабильно снижается: с 8,4 % в 2012 г. до 4,5 % в 2018 г. Однако эта тенденция не отражает улучшение ситуации на рынке труда, а сопровождается ростом бездействия. Хотя численность безработных сокращается, численность неактивного населения растет намного быстрее, чем численность занятых (**Рисунки 3 и 4**), что свидетельствует о нехватке рабочих мест в Киргизстане. Как следствие, доля неактивных людей в составе населения трудоспособного возраста увеличилась с 35,2 % в 2012 г. до 41,2 % в 2018 г., тогда как доля занятых в общей численности населения уменьшилась с 58,8 % в 2012 г. до 56,1 % в 2018 г.

► Рисунок 3.

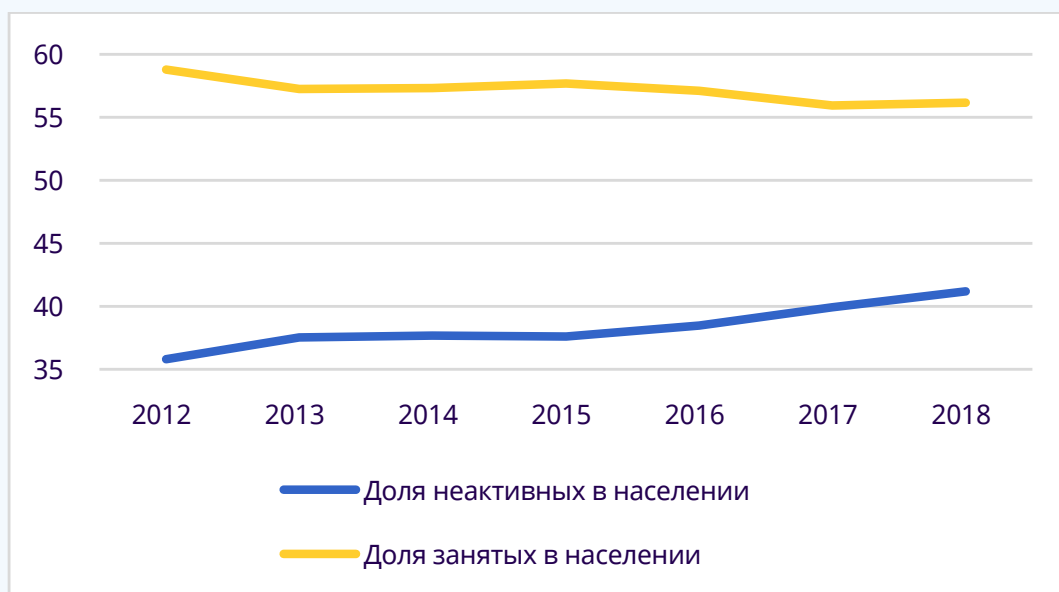
Изменения в численности населения трудоспособного возраста и статусе рабочей силы, 2012–2018 гг. (тыс. чел. и %)



Источник: Данные национальных обследований, обработанные ILOSTAT.

► Рисунок 4.

Доля неактивных и занятых в населении трудоспособного возраста, 2012–2018 гг. (%)



Источник: Данные национальных обследований, обработанные ILOSTAT.

Для трудоустроенного населения наличие работы не обязательно означает производительный труд. Уровень образования относительно высок – более 40 % занятых лиц имеют высшее и среднее специальное образование, а 52 % – полное среднее образование, однако большинство работников трудится в условиях незащищенной и неформальной занятости, сопряженной с низкими и нестабильными доходами, а также ограниченной правовой и социальной защитой.

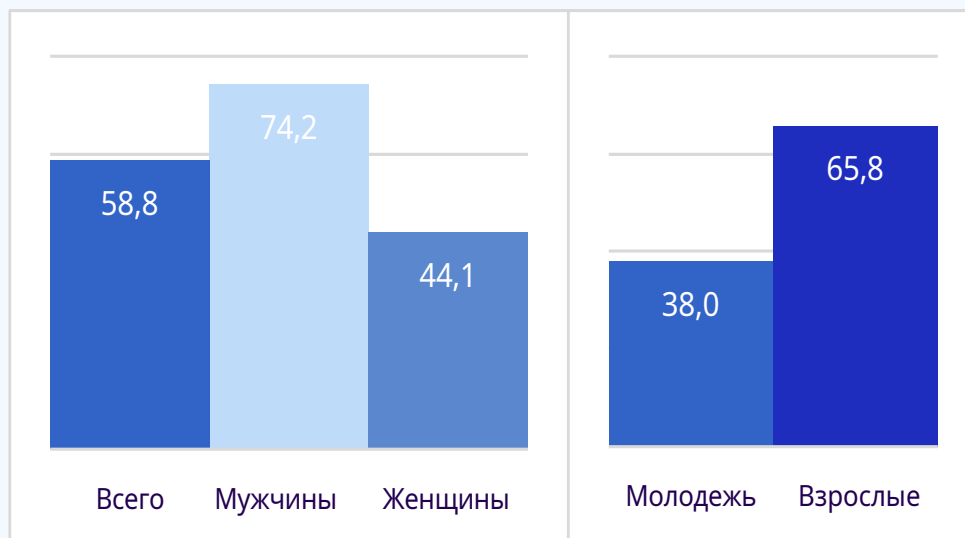
По оценкам, в 2018 г. в неформальной экономике были заняты 1,7 миллиона человек – 73,8 % работников; зачастую это касалось занятости в сельском хозяйстве, строительстве, в сферах транспорта, гостиничного бизнеса и общественного питания. Многие из них – работавшие за собственный счет, на долю которых приходилось более четверти занятости. Работавшие за собственный счет и неоплачиваемые работники семейных предприятий (которые по определению являются неформальными) в совокупности составляют категорию так называемой незащищенной занятости, в которую в 2018 г. входил примерно один из трех работников¹³.

Несмотря на занятие наемным трудом, многие люди зарабатывают недостаточно, чтобы вывести себя и свои семьи из состояния бедности. Согласно оценкам, около 341 тысячи работников (14,2 %) зарабатывали менее 3,20 долл. США в день (ППС)¹⁴. Еще 45,4 % работников, чей заработок немного превышал этот порог, считались приближающимися к работающим бедным и были чувствительны к колебаниям трудовых доходов¹⁵.

Доля работающих бедных уменьшилась с 17 % в 2012 г. до 14 % в 2018 г. Это уменьшение следует за тенденцией к росту производительности труда. В 2012–2018 гг. производительность труда (т. е. индивидуальная выработка на одного работника) увеличилась более чем на 30 %, чему способствовали инвестиции в инфраструктуру и перемещение работников из сельского хозяйства в отрасли с более высокой производительностью¹⁶.

► Рисунок 5.

Статус рабочей силы в 2018 г. (%)



Примечание: Молодежь – лица в возрасте от 15 до 24 лет, взрослые – от 25 лет и старше.

Источник: Данные национальных обследований, обработанные ILOSTAT.

13 Статус занятости на основании Международной классификации статуса занятости (ISCE-93).

14 Относится к смоделированным оценкам МОТ, «Занятость по полу, возрасту и экономическим классам – смоделированные оценки МОТ, ноябрь 2019 г. (тыс.)», база данных ILOSTAT, по состоянию на 6 октября 2020 г.

15 Относится к работникам, которые зарабатывали от 3,20 до 5,50 долларов США в день.

16 Оценки производительности на основе данных Национального статистического комитета. Этот рост был обусловлен улучшениями внутри секторов – в частности, в сельском хозяйстве, строительстве, оптовой и розничной торговле и государственном управлении.

Ситуация до начала пандемии COVID-19 заметно отличалась относительно положения женщин и мужчин, молодежи и взрослых. В то время как в 2018 г. 74,2 % мужчин в возрасте 15 лет и старше были экономически активны, только 44,1 % женщин участвовали в составе рабочей силы (**Рисунок 5**). Анализ тенденций показывает, что семь из десяти человек, вышедших из состава рабочей силы в период с 2012 по 2018 г., – женщины. Уровень участия женщин в составе рабочей силы снизился почти на 8 пунктов, а мужчин – на 3 пункта. Согласно обследованию использования времени, женщины в Киргизстане тратят большую часть своего времени на ведение домашнего хозяйства и работу по уходу за членами семьи¹⁷, вследствие чего рассматриваются как неактивные. Женщины часто занимаются такими видами деятельности, как производство товаров и услуг для собственных нужд (например, ведут подсобные хозяйства), что, согласно выводу 19-й Международной конференции статистиков труда, считается трудом, но не занятостью. Вследствие этого многие женщины оказываются отнесены к категории исключенных из состава рабочей силы, т. е. неактивных, несмотря на то, что они работают. Когда женщины все же участвуют в составе рабочей силы, то с большей вероятностью, чем мужчины, оказываются безработными и чаще трудятся на более низкооплачиваемой и низкокачественной работе. Работающие женщины зарабатывают в среднем примерно на 51 % меньше мужчин (2018 г.) относительно общемирового гендерного разрыва в оплате труда, который составляет 44 %¹⁸ и с большей вероятностью, чем мужчины, оказываются неоплачиваемыми работниками семейных предприятий – 13 % работающих женщин по сравнению с 3 % мужчин.

В 2018 г. в Киргизстане насчитывалось около одного миллиона молодых людей (в возрасте 15–24 лет), составлявших четверть населения трудоспособного возраста. Уровень участия молодежи в составе рабочей силы составлял 38 % по сравнению с уровнем участия взрослых в возрасте 25 лет и старше в размере 65,8 %. Это нормально, поскольку многие молодые люди получают образование. Но многие из них хотят учиться и работать одновременно. Поэтому доля молодежи, которая не работает, не учится и не проходит профессиональную подготовку (NEET), выступает в качестве удобного широкого показателя недоиспользования молодой рабочей силы¹⁹. Показатель NEET подчеркивает различные проблемы, в том числе разочарование, бездействие и безработицу. В 2018 г. 218 тысяч молодых людей в Киргизстане (примерно каждый пятый молодой человек) относились к категории NEET (**Рисунок 6**). 38,6 тысяч человек из них были безработными. Уровень безработицы среди молодежи в 2018 г. был в 2,7 раза выше, чем среди взрослого населения, что наблюдается во многих странах мира. Молодым людям может быть нелегко получить качественную занятость. Распространенность неоплачиваемой работы на семейных предприятиях среди молодежи более чем в два раза превышает аналогичный показатель среди взрослых работников, а полная занятость характерна для 52,2 % взрослых людей и только для 44,7 % молодежи. Согласно итогам обследования перехода от учебы к трудовой деятельности, неформальная занятость затрагивает четырех из пяти молодых работников в Киргизстане, что говорит о большей распространенности этого вида труда среди молодых работников, чем среди работников старшего возраста²⁰.

¹⁷ UNDP (2015), "Time Use Across the World: Findings of a World Compilation of Time Use Surveys", Jacques Charmes.

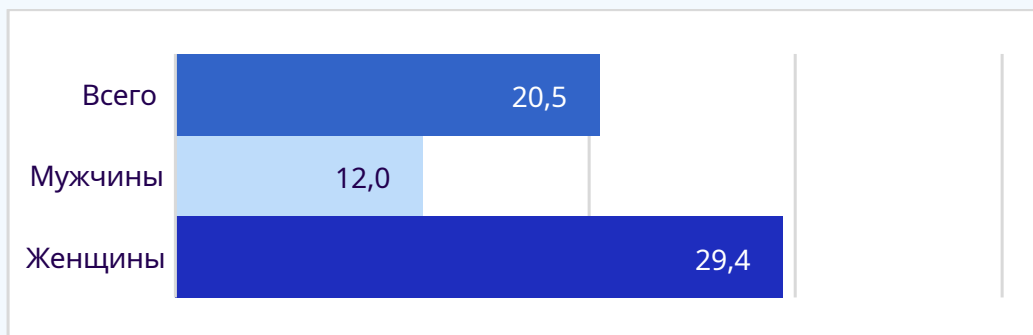
¹⁸ Данные о гендерном разрыве в доходах см. в: ПРООН, Human Development Report, Азиатский банк развития (АБР), Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) (2020) «COVID-19 в Кыргызской Республике: Оценка воздействия на социально-экономическую ситуацию и уязвимость и ответные меры политики».

¹⁹ ILO (2020), "Global Employment Trends for Youth 2020: Technology and the future of jobs".

²⁰ ILO (2016), "Kyrgyzstan SWTS Country Brief".

► Рисунок 6.

Молодые люди, которые не работали, не учились и не проходили профессиональную подготовку в 2018 г. (%)



Источник: Данные национальных обследований, обработанные ILOSTAT.

Ограниченные возможности экономики в плане создания рабочих мест также привели к значительному увеличению масштабов трудовой миграции, в основном молодых мужчин из сельской местности со средним образованием²¹. В 2019 г. за рубежом находилось 755 тысяч мигрантов из Киргизстана, почти 80 % из них – в России²². Многие уезжают в поисках более высоких заработков и лучших возможностей трудоустройства, но оценки точного числа трудовых мигрантов значительно варьируются. По оценкам Национального статистического комитета на основе данных обследования рабочей силы, в 2018 г. за рубежом, в основном в России и Казахстане, находилось 263 тысячи трудовых мигрантов из Киргизстана²³. При этом, согласно данным Государственной службы миграции за 2017 г., за границей могло находиться 700 тысяч работников из Киргизстана²⁴. Тем не менее существует консенсус относительно того, что стране необходимы денежные переводы для обеспечения доходов домохозяйств, уменьшения масштабов бедности и пополнения валютных резервов. По оценкам, за последнее десятилетие денежные переводы снизили уровень бедности на 5–10 %, и это влияние особенно заметно в южных регионах и сельской местности²⁵.

Таким образом, низкий уровень участия и высокий уровень бездействия, широко распространенная неформальная занятость и значительный отток мигрантов свидетельствуют о том, что экономика Киргизстана была неспособна создать достаточное количество официальных рабочих мест для населения трудоспособного возраста. Рассогласование экономического роста и создания рабочих мест показано на **Рисунке 1**, который демонстрирует, что уровень занятости не только отставал от экономического роста, но и не всегда изменялся в одном направлении с ним. В 2012–2018 гг. численность населения трудоспособного возраста увеличилась на 9 %, а занятость – на 4 %. С учетом вышесказанного, перспективы роста занятости в условиях экономического кризиса, вызванного пандемией COVID-19, представляются далеко не оптимистичными.

21 ILO (2020), "The Future of Work in the Kyrgyz Republic".

22 ООН, Департамент по экономическим и социальным вопросам, Отдел народонаселения, "International Migrant Stock 2019", база данных ООН, по состоянию на 7 июля 2020 г.

23 Национальный статистический комитет Киргизской Республики, Статистика трудовой миграции в Киргизской Республике, 2019 г..

24 Международная организация по миграции, «Текущая миграционная ситуация и тенденции в Кыргызстане».

25 ILO (2020), "The Future of Work in the Kyrgyz Republic".

► 3. Воздействие пандемии COVID-19 на Киргизстан: предварительные данные и прогнозы

Развитие пандемии COVID-19 было крайне сложно предсказать, что затруднило разработку соответствующих мер. Вне зависимости от различий в подходах, которые применяли разные страны для сдерживания ее последствий, пандемия в корне изменила мировую экономику. Ограничения на передвижения и экономическую деятельность в Киргизстане и других странах препятствуют торговле и нарушают производственно-сбытовые цепочки, а также напрямую влияют на обеспечение товарами и услугами, что приводит к потере рабочих мест и сокращению трудовых доходов. В Киргизстане эти последствия будут усугубляться за счет ожидаемого уменьшения объема денежных переводов на 20 %²⁶. Эти изменения, в свою очередь, косвенно влияют на структуру потребления и затрагивают секторы, которые могли не попасть под прямое воздействие правительственных ограничительных мер.

Уже видны первые последствия экономического кризиса. По оценке Министерства труда и социального развития (с марта 2021 года – Министерство здравоохранения и социального развития), данной в начале апреля 2020 г., около 1,8 миллиона человек потеряли заработок из-за введения в стране режима чрезвычайного положения²⁷. Согласно предварительным подсчетам, сделанным Министерством экономики (с февраля 2021 года – Министерство экономики и финансов) Киргизской Республики в мае, около 700 тысяч человек (примерно каждый третий работавший до кризиса) были временно освобождены от работы – в том числе посредством временных увольнений, приостановления действия трудовых договоров и вынужденных отпусков без сохранения заработной платы²⁸. Первые последствия в сфере занятости проявились в виде роста числа безработных, зарегистрированных в государственной службе занятости, – с 76 тысяч человек в январе до 78,5 тысяч человек в июне²⁹. Однако реальное число безработных может быть в четыре раза больше³⁰ из-за недостаточной привлекательности регистрации (а именно низких пособий по безработице и строгих требований к получателям помощи) и значительных масштабов неформальной занятости.

Важно помнить, что потеря работы будет не единственным и, возможно, не самым серьезным последствием вызванного пандемией COVID-19 кризиса в Киргизстане. Неполная занятость, характеризующаяся сокращением рабочего времени, снижением трудовых доходов, большей степенью неформальности и переходом в менее современные и производительные секторы, вероятно, будет иметь в стране сопоставимые или большие масштабы. Кроме того, дестабилизация экономической активности может повысить уровень разочарования, тем самым усугубив рост бездействия, наблюдаемый в последние годы, несмотря на устойчивый экономический рост.

26 МВФ (2020), Regional Economic Outlook Update: Middle East and Central Asia, April 2020.

27 «3/4 работавших граждан Киргизии лишились заработка из-за коронавируса», Regnum, 1 апреля 2020 г.

28 Министерство экономики (с февраля 2021 года – Министерство экономики и финансов).

29 Сюда относятся граждане в трудоспособном возрасте, не имеющие работы или деятельности, приравненной к занятости, заработка (дохода), желающие найти подходящую работу и готовые приступить к ней (закон № 214 «О содействии занятости населения» 2015 г.). ILO (2018) «Оценка на основе национального диалога по вопросам социальной защиты. На пути к национально установленному минимальному уровню социальной защиты в Кыргызской Республике». Данные получены от Национального статистического комитета Киргизской Республики.

30 По оценкам, только каждый четвертый безработный регистрируется как таковой. ILO (2018) «Оценка на основе национального диалога по вопросам социальной защиты. На пути к национально установленному минимальному уровню социальной защиты в Кыргызской Республике».

Оценка риска

Последние изменения отраслевого выпуска и прогнозы Национального статистического комитета на 2020 г. вкпе с данной МОТ оценкой влияния вызванного пандемией COVID-19 кризиса на различные секторы экономики, позволят выявить секторы, наиболее подверженные риску дестабилизации экономической деятельности в условиях текущего кризиса³¹. Согласно результатам этого анализа, в Киргизстане самому высокому риску значительных убытков подвержены предприятия в сферах оптовой и розничной торговли, транспорта и складского хозяйства, гостиничного бизнеса и общественного питания, искусства и отдыха, недвижимости и коммерческой деятельности. В 2019 г. на эти секторы приходилось около 26 % ВВП.

Для оценки рисков в сфере занятости в Киргизстане эти экономические данные представлены в **Таблице 1** совместно с распределением занятости в стране до вызванного пандемией COVID-19 кризиса. Согласно данной оценке риска, на момент начала кризиса примерно 737 тысяч работников в Киргизстане были заняты в секторах, которые, как ожидается, пострадают сильнее всех. Таким образом, примерно треть работников в стране подвергается высокому риску потери работы и доходов в результате изменений в экономической активности вследствие пандемии COVID-19.

Масштабы, в которых эти риски приведут к реальному влиянию на занятость, будут зависеть не только от изменений производительности, но и, что особенно важно, от преобладающего в различных секторах типа занятости и от наличия у работников альтернативных источников доходов, включая социальные выплаты и денежные переводы. Как отмечалось ранее, тенденции в сфере занятости исторически не следовали за тенденциями экономического роста (**Рисунок 1**), и это расхождение типично для стран, где социальная защита ограничена, а неформальная занятость широко распространена (**Рисунок 2**), именно так и обстоит ситуация в Киргизстане. В некоторых секторах экономики, подверженных высокому риску, в частности в сферах оптовой и розничной торговли, гостиничного бизнеса и общественного питания, а также транспорта и складского хозяйства, высока доля неформальной занятости. Такие работники часто не имеют сбережений и, будучи лишены доступа к программам социальной защиты, могут продолжать заниматься неформальной работой, чтобы выжить (даже получая более низкие заработки), а не переходить в состояние безработицы или бездействия. Сокращение объема денежных переводов, который в I квартале 2020 г. был на 9 % ниже показателя за аналогичный период 2019 г.³², также способствует усилению потребности граждан в работе. Таким образом, основные последствия пандемии для рынка труда Киргизстана, скорее всего, будут касаться качества, а не количества рабочих мест.

Потенциальное влияние на занятость

Приведенный ниже анализ демонстрирует предполагаемое влияние кризиса, вызванного пандемией COVID-19, на занятость в Киргизстане на основании текущих прогнозов отраслевого выпуска на 2020 г.

Данные о занятости и данные национальных счетов, полученные от Национального статистического комитета Киргизской Республики (НСК), были использованы для формирования базы данных Модели оценки зеленых рабочих мест (GJAM), содержащей оценки производительности труда по секторам экономики за период 2012–2018 гг. Была дана оценка средней интенсивности занятости (добавленная стоимость на одного работника) и эластичности занятости по объему производства (относительные процентные изменения добавленной стоимости и занятости), чтобы представить возможные варианты реакции занятости на рост или сокращение основных видов экономической деятельности. Эти варианты были получены путем корректировки отраслевых темпов роста в годовом сравнении по данным НСК, доступным за III квартал 2020 г. (**Таблица 2**), на основании прогнозов по ВВП на 2020 г. согласно октябрьскому докладу о перспективах развития мировой экономики МВФ.

31 ILO (2020), «Вестник МОТ: COVID-19 и сфера труда. Второй выпуск. Обновленные оценки и анализ».

32 OECD (2020), «COVID-19 Crisis Response in Central Asia».

► Таблица 1.

Работники в зоне риска: отраслевой ракурс

Сектор экономики	Текущее и прогнозируемое влияние на добавленную стоимость по секторам		Степень риска	Базовое положение в сфере занятости, 2018 г.			
	Изменение ВДС за январь – сентябрь 2020 г. (%)	Прогнозируемые темпы изменений ВДС в 2020 г. (%)		Уровень занятости (тыс. чел.)	Доля в занятости (%)	Доля женщин в отраслевой занятости (%)	Доля неформальной занятости в отраслевой (%)
Оптовая и розничная торговля; ремонт автомобилей и мотоциклов	-16	-10,5	высокая	373,9	16	40	95,5
Транспорт и складское хозяйство	-32,9	-15	высокая	195,2	8	4	86,5
Гостиничный бизнес и общественное питание	-47,7	-23	высокая	142,7	6	49	89,4
Операции с недвижимостью	-2	-15	высокая	8,8	0	81	14,4
Искусство, сфера развлечений и отдыха	0,4	-15	высокая	16,2	1	49	27,6
Обрабатывающая промышленность	-1,6	-6,5	умеренная	285,7	12	40	71,2
Строительство	-7,7	2,9	умеренная	247,2	10	3	87,8
Финансовая деятельность и страхование	2,6	-10	умеренная	36,1	2	41	36,5
Сельское хозяйство, лесоводство и рыболовство	2,1	2	низкая	482,7	20	38	95,9
Горнодобывающая промышленность и разработка карьеров	-5,9	0,7	низкая	27,1	1	4	56,1
Электроснабжение, подача газа, пара и воздушное кондиционирование	-0,5	0,3	низкая	25,1	1	10	22,2
Водоснабжение; канализация, утилизация отходов	-10,9	2	низкая	6,1	0	33	11,6
Информация и связь	0,4	1	низкая	28,1	1	37	24,1
Профессиональная, научная и техническая деятельность	1,0	-2	низкая	26,7	1	45	35,9
Административное и вспомогательное обслуживание	1,5	1	низкая	24,2	1	38	67,9
Государственное управление	1,0	1	низкая	97,5	4	31	3,9
Образование	1,7	1	низкая	215,1	9	80	7,8
Здравоохранение и социальные услуги	-0,2	1,2	низкая	97,8	4	83	14,5
Прочие услуги	0,8	-2	низкая	46,3	2	52	91,1

Примечание: Данные об изменениях валовой добавленной стоимости (ВДС) по секторам с января по сентябрь 2020 г. приводятся на основании оценок Национального статистического комитета. Прогнозные показатели изменений ВДС на 2020 г. основаны на модели финансового программирования Киргизстана за июнь 2020 г. и прогнозах перспектив развития мировой экономики МВФ за октябрь 2020 г. Другие показатели получены в результате проведенной МОТ оценки на основании оперативных и финансовых данных (см. МОТ, Вестник МОТ: COVID-19 и сфера труда, 2 выпуск).

Источник: МОТ, Национальный статистический комитет Киргизской Республики, МВФ и данные Модели финансового программирования.

► Таблица 2.

Распространенность и влияние неформальной экономики: по секторам

Сектор экономики	Потенциальное влияние на занятость	
	Подход 1: Интенсивность занятости	Подход 2: Эластичность занятости
Сельское хозяйство, лесоводство и рыболовство	46.019	168.475
Горнодобывающая промышленность и разработка карьеров	-4.385	-5.853
Обрабатывающая промышленность	-13.268	-9.115
Электроснабжение, подача газа, пара и воздушное кондиционирование	-763	193
Водоснабжение; канализация, утилизация отходов	-9.585	11.723
Строительство	-103.762	-3.509
Оптовая и розничная торговля; ремонт автомобилей и мотоциклов	-248.689	-48.683
Транспорт и складское хозяйство	-209.914	-349.400
Гостиничный бизнес и общественное питание	-202.662	-154.724
Информация и связь	312	-20
Финансовая деятельность и страхование	3.260	1.323
Операции с недвижимостью	-647	-677
Профессиональная, научная и техническая деятельность	843	845
Административное и вспомогательное обслуживание	1.073	526
Государственное управление	4.265	-718
Образование	12.972	8.513
Здравоохранение и социальные услуги	-604	-698
Искусство, сфера развлечений и отдыха	232	-63
Прочие услуги	1.713	572
Итого	-723.589	-381.291

Примечание: Предполагаемые последствия в сфере занятости получаются путем оценки влияния отраслевых изменений добавленной стоимости на занятость в соответствии с методикой (I) интенсивности занятости и (II) эластичности занятости. Эти два метода применяются к одному и тому же сценарию, основанному на прогнозируемом сокращении ВВП на 12 % в 2020 г. согласно октябрьскому докладу ПРМЭ МВФ, и на темпах роста и сокращения отраслей, приводимых НСК в III квартале 2020 г.

Источник: МОТ – база данных GJAM, данные НСК Киргизской Республики и ПРМЭ МВФ.

Результаты показывают неравномерное влияние на отраслевую занятость и возможные суммарные потери в размере от 380 до 723 тысяч рабочих мест. Некоторые секторы демонстрируют явную тенденцию к сокращению рабочей силы (например, горнодобывающая промышленность, обрабатывающая промышленность, строительство, торговля, транспорт, гостиничный бизнес и общественное питание), в то время как другие поглощают рабочую силу (например, сельское хозяйство и ряд секторов сферы услуг). Расчеты по обеим методикам показывают наиболее высокую прогнозируемую потерю рабочих мест в оптовой и розничной торговле, транспорте и складском хозяйстве, а также в сфере гостиничного бизнеса и общественного питания, что согласуется с оценкой рисков, приведенной в **Таблице 1**. В то же время ожидается, что занятость в сельском хозяйстве будет расширяться, поскольку в условиях ограниченной социальной защиты и отсутствия альтернативных источников доходов работникам, вытесненным из сферы услуг, потребуется зарабатывать на жизнь. Примером последствий этого потенциального перераспределения занятости для ее качества может послужить рассмотрение последних на текущий момент данных о средней продолжительности рабочего времени в неделю и среднемесячном заработке по секторам³³. В 2018 г. средний работник сельского хозяйства работал 24 часа в неделю по сравнению с 44 часами в неделю в оптовой и розничной торговле, транспорте и складском хозяйстве, а также в сфере гостиничного бизнеса и общественного питания. Среднемесячный заработок в сельском хозяйстве составлял 42–63 % от среднего заработка в этих секторах сферы услуг. Часто становясь последней надеждой человека на трудоустройство, сельское хозяйство отличается высокой степенью неформальности, а также низкими заработками и низкой производительностью. Сдвиг в сторону секторов с более низкой производительностью будет препятствием в продолжающемся процессе структурных преобразований, сводя на нет успехи, достигнутые в последние годы.

С потерей работы могут быть сопряжены безработица или бездействие. В первом случае человек, не имеющий работы, готов к труду и ищет работу, тогда как во втором случае человек не занимается активным поиском работы. Решение этих проблем требует разноплановых политических мер, в том числе более глубокого понимания того, почему некоторые люди оказываются исключены из состава рабочей силы (например, по причине получения образования, а не из-за разочарования). В тех странах мира, по которым доступны данные, сокращение занятости в начале 2020 г. привело к большей степени неактивности, нежели безработицы³⁴. Вероятно, так случится и в Киргизстане, учитывая докризисную тенденцию роста неактивности и снижения безработицы. Простая линейная проекция тренда, наблюдавшегося в период 2012–2018 гг., позволяет предположить, что в 2020 г. уровень неактивности может превысить 42 %³⁵. Однако реальная ситуация может оказаться хуже, поскольку пандемия привела к резкой остановке устойчивого роста, который демонстрировала экономика в период 2012–2018 гг.

Эти оценки следует интерпретировать с осторожностью. Приведенный расчет основан на предположении, что отраслевой выпуск будет изменяться в соответствии с прогнозом, однако с экономическими последствиями кризиса связана значительная степень неопределенности. Более того, будущее предсказывать нелегко, и значительно отличающиеся результаты этих двух подходов наглядно демонстрируют то, насколько сложно пытаться предвидеть реакцию рынка труда на изменения экономической активности. Ситуация осложняется отсутствием оперативной информации о рынке труда. Анализ воздействия и прогнозы, регулярно публикуемые в выпусках Вестника МОТ о COVID-19, основываются на квартальных данных о рынке труда за 2019 и 2020 гг., которые по Киргизстану отсутствуют. Кроме того, как подчеркивалось ранее, в этих прогнозах рассматриваются потенциальные потери рабочих мест, но кризис, вероятно, приведет не столько к безработице и бездействию, сколько к увеличению масштабов неформальной и неполной занятости.

³³ Данные национальных обследований, обработанные ILOSTAT. Стоит отметить, что для более полного понимания воздействия на качество занятости потребуется, помимо прочего, анализ статуса занятости и доступа работников к правовой и социальной защите.

³⁴ ILO (2020), «Вестник МОТ: COVID-19 и сфера труда. Шестой выпуск. Обновленные оценки и анализ».

³⁵ Линейная оценка на основании данных национальных обследований, обработанных ILOSTAT.

Неравномерность воздействия на разные группы работников

Определение рисков и потенциальных потерь рабочих мест по секторам экономики полезно для выявления тех видов экономической деятельности, которые могут потребовать специально разработанных политических мер, но для понимания того, какие работники подвергаются наибольшему риску, необходимо более глубокое исследование. Неравномерность воздействия экономического кризиса будет обусловлена размером предприятий, степенью их формальности, полом и возрастом работников, а также другими характеристиками, например зависимостью домохозяйств от труда мигрантов.

Экономический кризис затрагивает предприятия любого размера, но работающие за собственный счет, и небольшие предприятия особенно уязвимы в контексте подъемов и падений экономической активности. Согласно официальной статистике, в 2018 г. на предприятия индивидуальных предпринимателей, малые и средние предприятия в совокупности приходилось около 41 % объема добавленной стоимости в ВВП и 20 % занятости (без учета крестьян, ведущих самостоятельное хозяйство)³⁶. Внезапное и резкое падение спроса и доходов во время кризиса вкупе с ограниченным доступом к кредитам ставят под угрозу их финансовую состоятельность и непрерывность бизнес-процессов³⁷. Исследование частного сектора в Киргизстане показывает, что малые и средние предприятия преобладают в нескольких секторах, которые могут наиболее сильно пострадать вследствие вызванного пандемией COVID-19 экономического кризиса, в том числе в оптовой и розничной торговле, гостиничном бизнесе и сфере общественного питания³⁸. Сокращение объемов деятельности и закрытие предприятий может привести к более значительной неполной занятости (характеризующейся сокращением рабочего времени и снижением доходов), безработице и бездействию. Еще одним вероятным исходом сокращения занятости в малых и средних предприятиях может стать расширение масштабов деятельности, дающей возможность выжить, например неформальной работы.

Неформальная занятость, как правило, характеризуется нестабильными и низкими доходами, скромными сбережениями, а также отсутствием социальной защиты, что делает работников этой категории одними из наиболее уязвимых в условиях экономического спада. Неформальная занятость, которая уже была широко распространена в Киргизстане до вызванного пандемией COVID-19 кризиса, может стать еще более выраженной в результате сокращения спроса на занятость в формальном секторе и возвратной миграции. В 2018 г. на долю экономической деятельности в неформальном секторе Киргизстана приходилась почти четверть добавленной стоимости, а в 2019 г. – девять из десяти новых рабочих мест³⁹. Как показано в **Таблице 1** и на **Рисунке 7**, неформальная занятость широко распространена в подверженных высокому риску секторах. По мере ухудшения экономической ситуации масштабы неформальной занятости и занятости в неформальном секторе, вероятно, будут расширяться. Рост неформальной занятости может перечеркнуть достижения последних лет в сокращении бедности, поскольку большая доля населения в начале кризиса проживала чуть выше черты бедности, и положение усугублялось ограниченным доступом к программам поддержки доходов.

36 Национальный статистический комитет Киргизской Республики, «Малое и среднее предпринимательство, Динамическая таблица 1.1. Количество, численность занятых и объем валовой добавленной стоимости субъектов малого и среднего предпринимательства», по состоянию на 10 октября 2020 г.

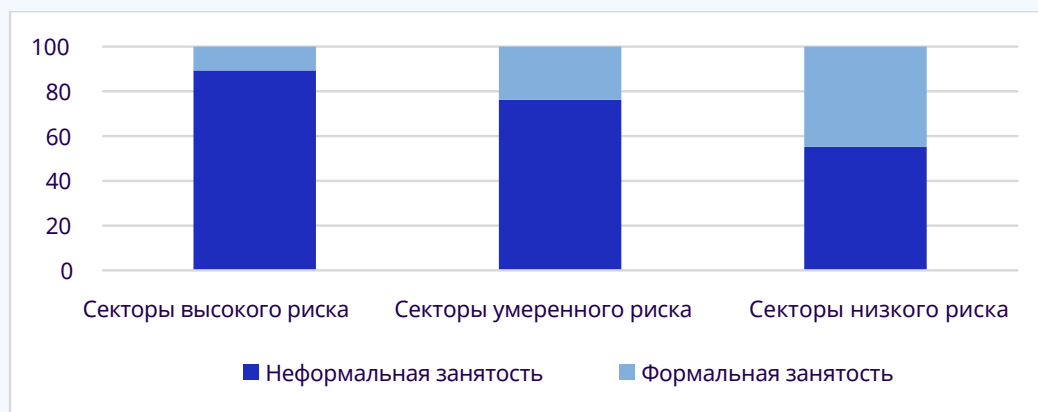
37 OECD (2009), "The Impact of the Global Crisis on SME and Entrepreneurship Financing and Policy Responses".

38 European Bank for Reconstruction and Development (2019), "Kyrgyz Republic Diagnostic", Hans Holzhaecker and Dana Skakova.

39 Национальный статистический комитет Киргизской Республики.

► Рисунок 7.

Распределение занятости по уровню риска и статусу формальности, 2018 г. (%)



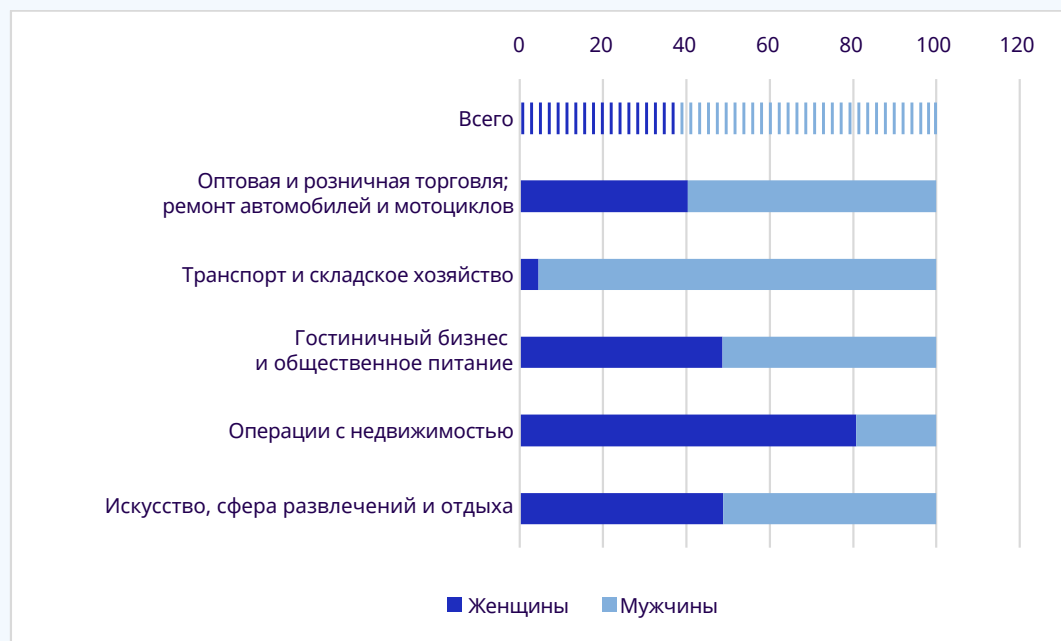
Источник: Оценки на основе данных Национального статистического комитета Киргизской Республики

На рынке труда Киргизстана женщины уже находились в неблагоприятном положении до пандемии и, возможно, сейчас находятся в особенно нестабильной ситуации. Согласно данным, отображенным на **Рисунке 8**, женщины чрезмерно (относительно их доли в занятости) представлены во всех подверженных высокому риску секторах, за исключением транспорта и складского хозяйства, и поэтому особенно сильно рискуют потерять работу и доходы. Предшествующие кризисы показали, что в периоды сокращений штатов и нехватки рабочих мест женщины часто становятся жертвами принципа «принят последним – уволен первым», поскольку их традиционно не считают основными кормильцами семьи⁴⁰. Эта тенденция может усугубиться ростом лежащего на женщинах бремени ведения домашнего хозяйства и ухода за членами семьи, оставляя им меньше времени для деятельности на рынке труда и получения доходов. В обычные некризисные периоды 60 % времени киргизских женщин занято неоплачиваемым трудом⁴¹, и это время, вероятно, возрастет из-за ограничений, наложенных на предпринимательскую деятельность и работу школ. При этом женщины составляют более 80 % работников системы здравоохранения и непропорционально широко представлены в других жизненно важных отраслях (например, в сфере общественного питания), где риск заражения выше.

40 ILO (2020), "A Gender-Responsive Employment Recovery: Building Back Fairer".

41 Charmes.

► Рисунок 8.

Распределение занятости по полу в подверженных высокому риску секторах, 2018 г. (%)

Источник: Оценки на основе данных Национального статистического комитета Киргизской Республики.

В некризисное время представители молодежи с большей вероятностью оказываются безработными и занимают менее качественные рабочие места, чем взрослое население, и пандемия COVID-19 может усугубить неравенство, нанеся по молодежи резкий и сильный удар. Молодежь, выходящая на рынок труда во время экономического кризиса, оказывается в особенно неблагоприятных условиях усиленной конкуренции и сниженного спроса на работников, независимо от уровня их образования и докризисных ожиданий в отношении перехода от учебы к трудовой деятельности⁴². Кроме того, молодые люди, имевшие работу в начале кризиса, нередко оказываются уволенными в первую очередь. Как правило, увольнять молодых людей дешевле в связи с положениями законодательства о защите занятости, меньшей вероятностью заключения с ними постоянных трудовых договоров на полный рабочий день, а также с тем, что производительность обычно увеличивается с опытом⁴³. Безработица в начале трудовой жизни может иметь долгосрочные последствия, ограничивая доходы на протяжении всей жизни и перспективы карьерного роста. Пагубные последствия будут усугубляться нарушением из-за пандемии COVID-19 процесса образования, которое перестанет быть столь привлекательной альтернативой для тех, кто не спешит выходить на рынок труда. Эти проблемы ставят под угрозу сплоченность общества и развитие Киргизстана в будущем, поскольку население и рабочая сила страны достаточно молоды.

42 ILO and Asian Development Bank (2020), "Tackling the COVID-19 youth employment crisis in Asia and the Pacific".

43 ILO (2020), "Preventing exclusion from the labour market: Tackling the COVID-19 youth employment crisis"; ILO (2020), «Вестник МОТ: COVID-19 и сфера труда. Четвертый выпуск. Обновленные оценки и анализ».

До кризиса Киргизстан зависел от трудовой миграции и денежных переводов. Согласно отчетам, к концу апреля 2020 г. около 20 % работников из Киргизстана, находящихся в России, потеряли работу из-за пандемии COVID-19 (по данным Представительства Государственной службы миграции при Правительстве Киргизской Республики в Российской Федерации)⁴⁴. С одной стороны, это означает недополучение денежных переводов, дальнейшее ослабление внутреннего спроса и препятствия для оживления экономики. Согласно отчетам Международной организации по миграции, 90 % трудовых мигрантов в России и Центральной Азии в настоящее время не могут отправлять денежные переводы своим семьям⁴⁵. С другой стороны, такая ситуация может привести к возвратной миграции. Многие из этих мигрантов будут искать работу, что еще больше усилит давление на рынок труда Киргизстана. В контексте ограниченных возможностей формальной занятости все больше работников могут оказаться в условиях неформальной занятости, безработицы и неполной занятости, более низкой заработной платы и бедности среди работающих. Численность жителей Киргизстана, нуждающихся в поддержке доходов, может вырасти за счет многих других граждан, в особенности детей и женщин. Перспективы для мигрантов остаются неясными. Эксперты по миграции ожидают, что от 20 до 30 % иностранных работников и трудовых мигрантов в России не смогут возобновить работу после снятия мер изоляции⁴⁶.

44 Жазгуль Масалиева, «Каждый пятый кыргызстанец в России остался без работы из-за коронавируса», ИА 24.kg, 28 апреля 2020 г.

45 ООН, «Мигрантам из стран Центральной Азии, оставшимся без средств к существованию, срочно требуется помощь», 15 мая 2020 г.

46 «Эпидемия коронавируса оставила без средств к существованию сотни тысяч мигрантов, находящихся в России», Sputnik News, 1 июня 2020 г.

► 4. Политические меры реагирования и рекомендации

Эффективное устранение последствий кризиса в области здравоохранения и экономики, вызванного пандемией COVID-19, для рынка труда и обеспечение того, чтобы ни один работник не был забыт, требует согласованных действий, пропорциональных многомерному характеру кризиса и степени его тяжести. Решающее значение имеют комплексные масштабные и целевые меры, направленные на стимулирование экономики и содействие созданию рабочих мест, поддержку предприятий, сохранение рабочих мест и доходов, а также защиту работников⁴⁷.

Это, в частности, подразумевает действия, направленные на краткосрочное оживление экономики и сохранение занятости, а также среднесрочные и долгосрочные меры, нацеленные на возобновление и ускорение процесса создания достойных рабочих мест и социально-экономического развития, а также на одновременное создание благоприятного и гибкого бюджетного пространства⁴⁸ для финансирования антикризисных мер. Для эффективного преодоления трудностей, вызванных пандемией COVID-19, политические меры по всем направлениям должны основываться на социальном диалоге с участием правительств и организаций работодателей и работников.

В качестве меры реагирования на пандемию COVID-19 правительство Киргизстана разработало пакеты политических мер в марте, мае и августе 2020 г.⁴⁹ Помимо плана экстренных мероприятий в сфере здравоохранения, политика была ориентирована на стимулирование экономики и поддержку предприятий, в особенности на повышение ликвидности. Среди прочего были предусмотрены: отсрочка налоговых платежей, временное освобождение от уплаты налогов на земли и имущество, субсидированные кредитные линии для финансирования МСП, упрощенный доступ к кредитованию, финансовые механизмы для поддержки экспортеров, корректировка закупочных контрактов и меры по регулированию инфляции и обменного курса.

При этом мероприятиям по защите рабочих мест, работников и доходов уделялось меньше внимания. В список первоначальных мер вошли: запрет на увольнение работников и служащих (без веских оснований), требование об адаптации форм организации труда, временное регулирование цен на основные продукты питания и раздача продуктов питания малообеспеченным семьям. В августе правительство представило положения, направленные на расширение поддержки доходов и источников средств к существованию путем упрощения процедур выплаты пособий по безработице, усиления временной финансовой поддержки семей с детьми младше 16 лет, а также единовременных ссуд малообеспеченным семьям на развитие бизнеса или фермерского хозяйства.

Эти меры крайне необходимы, но их может быть недостаточно для решения проблем на рынке труда Киргизстана. Снижение экономической активности вероятно приведет к увеличению масштабов бездействия, безработицы, неполной занятости и пополнения рядов неформально занятых, особенно в подверженных высокому риску секторах экономики, в то время как возвратная миграция увеличит предложение рабочей силы, что может привести к негативным последствиям для уровня жизни и социально-экономического развития. Более того, влияние на занятость будет

47 Основы политики МОТ в отношении COVID-19, опирающиеся на международные трудовые нормы, базируются на четырех основополагающих принципах: стимулирование экономики и содействие созданию рабочих мест; поддержка предприятий, сохранение рабочих мест и доходов; защита работников на рабочем месте; а также поиск решений с опорой на социальный диалог. См. ILO (2020), "A policy framework for tackling the economic and social impact of the COVID-19 crisis".

48 Vitor Gaspar and Gita Gopinath, "Fiscal Policies for a Transformed World", Блог МВФ, 10 июля 2020 г.

49 Summary of policy packages from ILO, "Country Policy Responses", по состоянию на 9 октября 2020 г.; МВФ, Kyrgyz Republic: Request for Purchase under Rapid Financing Instrument and Disbursement Under Rapid Credit Facility, Country Report No. 20/158, май 2020 г.; Азиатский банк развития и Программа развития Организации Объединенных Наций (2020), «COVID-19 в Кыргызской Республике: Оценка воздействия на социально-экономическую ситуацию и уязвимость и ответные меры политики»; Правительство Киргизской Республики, План действий Правительства Киргизской Республики на 2020 год по обеспечению социальной стабильности, устойчивости экономики и поддержке доходов населения, 13 августа 2020 г.

неравномерным, и некоторые категории работников, подверженные наибольшему риску (в том числе женщины, молодежь, мигранты и неформальные работники), требуют особого внимания. Достижение триединой цели защиты здоровья населения и социальной стабильности при одновременном содействии экономической устойчивости и защите доходов населения, на которой сосредоточен заявленный в августе план действий, требует устранения пробелов в политике.

Стимулирование экономики, защита рабочих мест и содействие созданию новых рабочих мест

Снижение экономической активности отрицательно скажется на количестве и качестве рабочих мест, особенно в подверженных высокому риску секторах экономики. В этом контексте масштабные меры по оживлению экономики должны быть теснее связаны с сохранением рабочих мест и содействием занятости, и в их состав должны входить меры, нацеленные на уязвимые группы. Меры по сохранению и созданию рабочих мест могут быть предусмотрены в рамках политики поддержки бизнеса, например путем включения обязательных условий для получения финансовой помощи. Другие проблемные вопросы, касающиеся безопасности и гигиены труда работников, также могут быть интегрированы в политику поддержки предприятий.

Обеспечить баланс следует путем внедрения специально разработанных политических мер, направленных на решение проблем и удовлетворение потребностей конкретных секторов экономики; в особенности это касается видов деятельности, сопряженных с повышенным риском, и секторов, на которые приходится большая доля занятости. Поскольку примерно треть работников занята в секторах, которые считаются наиболее пострадавшими от снижения экономической активности, адресная поддержка предприятий в подверженных высокому риску секторах является приоритетной задачей. Еще один ключевой сектор – сельское хозяйство, которое порой становится последней надеждой человека на трудоустройство и играет существенную роль в обеспечении продовольственной безопасности страны.

Ключевой задачей в среднесрочной и долгосрочной перспективе является создание достаточного количества достойных рабочих мест в условиях, когда ограниченные масштабы создания рабочих мест в формальном секторе и бедность исторически ведут к неформальной занятости, трудовой миграции и бездействию. Следовательно, стратегия восстановления должна быть ориентирована на восстановление по принципу «лучше, чем было» (“building back better”). Это требует проведения политики, направленной на стимулирование стратегических секторов, способных создать большое количество рабочих мест, а также тех, которые поддерживают переход к экологической устойчивости и зеленой экономике в соответствии с принципами устойчивого развития, закрепленными в национальных планах развития, в том числе в Национальной стратегии развития на 2018–2040 гг. Более того, поддержка малых экономических единиц для обеспечения роста, сопровождаемого расширением занятости, должна стать основой движения Киргизстана к устойчивому и инклюзивному социально-экономическому развитию. Она подразумевает создание благоприятных условий для развития малого бизнеса, улучшение доступа к рынкам и другие меры поддержки формального предпринимательства и создания рабочих мест.

Защита работников и доходов

Пандемия пагубно влияет на сферу труда, лишает людей средств к существованию, ведет к потере доходов и рабочих мест и усугубляет уже существующие факторы уязвимости. Воздействие на занятость будет неравномерным, и удовлетворение потребностей уязвимых групп требует принятия целенаправленных политических мер и программ. В настоящее время существует нехватка политических мер защиты работников (например, оплачиваемых больничных и отпусков по семейным обстоятельствам⁵⁰), а также целенаправленных мер решения проблем, характерных для таких уязвимых групп населения, таких как работники неформального сектора, молодежь, женщины и мигранты.

50 ILO (2020), “Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations”.

Расширение охвата политики социальной защиты и повышение ее качества являются крайне важными⁵¹. Краткосрочная поддержка должна быть сосредоточена на изменении и расширении существующих программ и мер поддержки доходов для удовлетворения потребностей населения; это касается адресной социальной помощи малообеспеченным семьям и выплаты пособий по безработице. Как показывает опыт, строгие критерии соответствия установленным требованиям и малые размеры пособий приводят тому, что привлекательность регистрации безработных в государственных службах занятости ограничена, а число получателей страхования от безработицы еще ниже. Хотя правительство включило цели упрощения и расширения доступа к пособиям по безработице в заявленный в августе план действий, эти меры по-прежнему применимы только к работникам, ранее вносившим взносы по государственному социальному страхованию.

Социальный аспект кризиса, вызванного пандемией COVID-19, вновь подтвердил значимость минимального уровня социальной защиты⁵². Среднесрочные и долгосрочные решения требуют определения приоритетных областей и разработки вариантов политики, нацеленных на эффективные и устойчивые программы социальной защиты, с учетом затрат на них⁵³. Программа развития труда и социальной защиты на 2020–2023 гг. дает возможность пересмотреть меры социальной защиты, направленные на неудовлетворенные потребности некоторых наиболее уязвимых групп, в том числе неформальных работников, молодежи, женщин и мигрантов.

До кризиса в неформальном секторе трудилось приблизительно 1,7 миллиона человек, поэтому обеспечение доступа к социальной защите и содействие формализации имеет первостепенное значение для инклюзивного процесса восстановления. Существуют веские экономические основания для пересмотра программ социальной защиты: охват неформальных работников позволит выровнять уровень потребления и повысить спрос, поддерживая тем самым местную экономику. Кроме того, хотя в Национальной стратегии развития на 2018–2040 гг. отмечается необходимость принятия комплекса мер по поддержке формализации, Программа развития Киргизской Республики на период 2018–2022 гг. не содержит механизмов формализации⁵⁴. Например, получение государственной поддержки может обуславливаться наличием формальных трудовых отношений и соблюдением трудовых норм.

Активные меры политики на рынке труда должны находиться в центре комплексной стратегии адаптации и восстановления рынка труда. Они могут смягчить возможные пагубные последствия безработицы, снизить уровень разочарования и способствовать повышению производительности и доходов. В совокупности меры поддержки доходов и занятости способны не только улучшить долгосрочные перспективы трудоустройства для тех, чьи рабочие места и доходы пострадали от кризиса, но также вернуть на рынок труда 1,5 миллиона человек основного трудоспособного возраста, которые оказались исключенными из состава рабочей силы в начале кризиса⁵⁵.

Меры поддержки доходов не обязательно должны ограничиваться денежными выплатами и пособиями по безработице; также они могут включать субсидирование заработной платы и прямое создание рабочих мест посредством программ общественных работ. Субсидирование заработной платы может способствовать выходу на рынок труда и закреплению на нем благодаря снижению затрат на подбор, удержание и обучение персонала⁵⁶. Программы «Деньги за труд» могут дать возможность для удовлетворения потребностей в инфраструктуре, что окажет долгосрочный эффект содействия структурным преобразованиям и повышению конкурентоспособности, тем самым поддерживая восстановление и развитие Киргизстана.

51 ILO (2018), «Оценка на основе национального диалога по вопросам социальной защиты. На пути к национально установленному минимальному уровню социальной защиты в Кыргызской Республике».

52 Там же.

53 ILO, «Социальная защита и меры реагирования на COVID-19: вебинар в Киргизстане» 29 апреля 2020 г.

54 ILO (2020), «The Future of Work in the Kyrgyz Republic».

55 ILO (2020), «Delivering Income and Employment Support in Times of COVID-19: Integrating Cash Transfers with Active Labour Market Policies».

56 МОТ и АБР.

По мере восстановления экономики многим работникам потребуется пройти обучение и переподготовку, чтобы соответствовать изменившемуся спросу в различных профессиях и отраслях. Существующие программы (профориентация, помощь в поиске работы, профессиональная подготовка и общественные работы) могут быть расширены для облегчения перераспределения работников и поддержки безработных и неактивных.

Сквозные приоритеты

Меры, нацеленные как на возобновление активности, так и на восстановление, нуждаются в усилении компонента безопасности и гигиены труда. Безопасности и гигиене труда необходимо уделять первоочередное внимание, чтобы обеспечить защиту работников и предотвратить дальнейшее распространение вируса и введение новых ограничений экономической деятельности. Для этого требуется введение нормативных положений, а также обучение и подготовка по вопросам здоровья. Институциональные и бюджетные ассигнования на реализацию таких мер потребуются от всех участников рынка труда⁵⁷.

Один из основных итогов настоящего анализа заключается в понимании того, что последствия кризиса будут неравномерны. При оказании прямой поддержки таким уязвимым группам населения, как молодежь, женщины и мигранты, важно учитывать влияние на эти группы более широких мер по восстановлению рынка труда и экономики и дополнять эти направления политики целевыми практическими мерами. Например, для поддержки женщин крайне важно учитывать лежащее на них бремя ведения домашнего хозяйства и ухода за членами семьи, а также необходимость установления равновесия между работой по дому и функционированием на рынке труда⁵⁸. Молодежь, осуществляющая переход от учебы к трудовой деятельности во время кризиса, сталкивается со специфическими трудностями при поиске работы и закреплении на рынке труда⁵⁹. В случае возвращающихся мигрантов особенно важно будет способствовать их реинтеграции путем признания и повышения квалификации, создания рабочих мест и социальной защиты.

Инвестиции в информационные системы рынка труда имеют принципиальное значение для понимания воздействия кризиса на рынок труда, в том числе его дифференцированного влияния на разные группы населения. Анализ данных быстрых опросов, административных данных и высокочастотных данных, дезагрегированных по полу и возрасту, может дополнять данные обследований рабочей силы для выявления потребностей, а также определения целевых групп, мониторинга и оценки политических мер⁶⁰. В среднесрочной и долгосрочной перспективе мониторинг групп, которые на протяжении долгого времени являются уязвимыми, и предотвращение возникновения новых уязвимостей требует пересмотра статистических инструментов и включения в них новых и гибких форм труда, например удаленной и разовой работы, которые, как ожидается, будут стабильно существовать и после пандемии⁶¹.

Сотрудничество между государственными учреждениями на различных уровнях, а также участие организаций работников и работодателей имеет первостепенное значение на всех этапах реализации антикризисных мер. Конструктивный социальный диалог помогает обеспечить вовлеченность заинтересованных сторон в реализацию антикризисных мер и мер восстановления, а также способствует установлению приоритетов и разработке политики для максимальной эффективности и ресурсного обеспечения.

57 Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)/International Labour Organization (ILO) (2020), "Work in times of pandemic: the challenges of the coronavirus disease (COVID-19). Employment Situation in Latin America and the Caribbean".

58 ILO (2020), "A Gender-Responsive Employment Recovery: Building Back Fairer".

59 ILO (2020), «Вестник МОТ: COVID-19 и сфера труда. Четвертый выпуск. Обновленные оценки и анализ».

60 МОТ и АБР.

61 ILO (2020), "The Future of Work in the Kyrgyz Republic" (Будущее сферы труда в Киргизской Республике); ILO (2020), "COVID-19: Guidance For Labour Statistics Data Collection".

► 5. Приложение

► Таблица 3.

Краткий перечень политических мер реагирования

Принцип политики	Политическая мера
Стимулирование экономики и занятости	План экстренных мероприятий в сфере здравоохранения Меры налогово-бюджетной политики, такие как льготы по налогам и арендной плате, в том числе для МСП Мобилизация иностранной помощи Субсидированные кредитные линии и упрощенный доступ к кредитованию Изменения в процессах проведения государственных закупок Временное регулирование цен на основные продукты питания Переговоры с торговыми партнерами по грузоперевозкам Финансовые механизмы поддержки экспорта Меры по регулированию инфляции и обменного курса
Поддержка предприятий, рабочих мест и доходов	Раздача продуктов питания малообеспеченным семьям Запрет на увольнение работников и служащих (без веских оснований) Упрощение процедур выплаты пособия по безработице Финансовая поддержка семей с детьми до 16 лет Автоматическое продление стандартного годовичного срока участия в программах получения денежных пособий для уменьшения масштабов бедности, срок действия которых должен был истечь в период карантина Единовременные ссуды малообеспеченным семьям на развитие бизнеса или фермерского хозяйства в поддержку самозанятости Содействие обеспечению непрерывности бизнес-процессов, например путем ограничения выездных проверок
Защита работников на рабочем месте	Требование об адаптации форм организации труда Должности руководителей медицинских организаций должны занимать лица моложе 65 лет

Примечание: Краткое изложение основных направлений принятия политических мер по состоянию на 13 августа 2020 г. Некоторые из этих мер уже введены в действие, другие находятся в стадии планирования.

Источник: Summary of policy packages from ILO, “Country Policy Responses”, по состоянию на 9 октября 2020 г.; МВФ, Kyrgyz Republic: Request for Purchase under Rapid Financing Instrument and Disbursement Under Rapid Credit Facility, Country Report No. 20/158, май 2020 г.; АБР и ПРООН, COVID-19 in the Kyrgyz Republic: Socioeconomic and Vulnerability Impact Assessment and Policy Response; Правительство Киргизской Республики, План действий Правительства Киргизской Республики на 2020 год по обеспечению социальной стабильности, устойчивости экономики и поддержанию доходов населения, 13 августа 2020 г.

► **Контакты:**

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

ул. Петровка 15, оф. 23
107031, Москва
Российская Федерация

T: +7 495 933 08 10
Ф: +7 495 933 08 20
E: moscow@ilo.org