

Распространение достойного труда в странах Восточной Европы, Центральной Азии и в Турции

Алена Неспорова и В. Вильям Неро¹

Аннотация

В период с 2000 г. в Восточной Европе, Центральной Азии и Турции отмечался высокий экономический рост, улучшение рынка труда и социальных условий, а также значительное снижение бедности. Однако структурный дисбаланс не был преодолен, что подрывает устойчивое развитие региона в более долгосрочной перспективе. Структурные проблемы также усугубили отрицательное влияние мирового финансового и экономического кризиса на экономику и население стран данного региона, хотя степень этого влияния колеблется в зависимости от местных условий. Хотя во многих из них были приняты меры, направленные на преодоление спада и стабилизацию положения на рынке труда, необходимо, чтобы они содействовали преодолению структурного дисбаланса и создавали соответствующую почву в целях направления этих стран по пути долгосрочного устойчивого развития. Настоящий доклад призван внести вклад в достижение этой цели.

Доклад начинается с анализа изменения макроэкономической ситуации в 2000-х г.г. и влияния мирового кризиса на экономику 13 стран региона. Предметом его изучения являются тенденции занятости и безработицы, а также проблемы, которые существовали на рынке труда до начала кризиса. Особое внимание уделяется специфике региональных рынков труда, которые характеризуются, в частности, распространением неформальной занятости, трудовой миграцией, высоким уровнем безработицы и неполной занятости, растущей гибкостью отношений трудоустройства, а также низкой гарантией занятости вследствие слабости институтов рынка труда, что лишь усугубляет отрицательное влияние кризиса на местные рынки труда. В докладе содержится краткое описание антикризисных мер, принятых правительствами этих стран в сфере занятости. При позитивной оценке общего направления этих мер, авторы также указывают на некоторые их недостатки. В докладе приводятся рекомендации в свете Глобального пакта МОТ о рабочих местах, направленные на поддержку занятости в национальной политике преодоления кризиса и экономического развития. Рекомендации предполагают подъем экономики на основе занятости, временные меры по сохранению рабочих мест, поддержке предприятий и содействию диверсификации продукции и экспорта, реализацию проектов в сфере инфраструктуры для поглощения рабочей силы, меры по развитию рынка труда, росту квалификации работников, а также развитию социального диалога с учетом сроков реализации предложенных мер.

¹ Региональное бюро МОТ для стран Европы и Центральной Азии (Женева).

Введение

В период с 2000 г. в странах Восточной Европы, Центральной Азии и Турции² отмечался высокий экономический рост, улучшение рынка труда и социальных условий, а также значительное снижение бедности. Однако структурный дисбаланс не был преодолен, что подрывает устойчивое развитие региона в более долгосрочной перспективе. Структурные проблемы также усугубили отрицательное влияние мирового финансового и экономического кризиса на экономику и население стран региона, хотя степень этого влияния колеблется в зависимости от местных условий. Во многих странах были приняты меры для преодоления экономического спада, стабилизации и улучшения ситуации на рынке труда. Однако в равной мере необходимо, чтобы они содействовали преодолению структурного дисбаланса и создавали почву для направления этих стран по пути долгосрочного устойчивого развития. Цель настоящего доклада состоит в том, чтобы содействовать достижению этой цели путем выработки рекомендаций по распространению достойного труда в этих странах на основе положительного международного опыта.

Доклад имеет следующую структуру: в 1 главе содержится анализ макроэкономической ситуации в 2000-х г.г. и влияние мирового кризиса на экономику всех 13 стран региона. В главе 2 рассматриваются тенденции в сфере занятости и безработицы и проблемы, стоявшие перед рынком труда стран региона до начала кризиса. В главе 3 показывается, как определенные положительные достижения на рынке труда были сведены на нет мировым кризисом, который также усугубил структурные проблемы в этой области. В главе 4 приводится обзор пакетов антикризисных мер и политики развития, утвержденных к настоящему времени в сфере занятости. В главе 5 приводятся инициативы МОТ, реализуемые как в мировом, так и в региональном масштабе для преодоления кризиса и создания стимулов в целях восстановления роста на рынке труда. В заключительной главе предлагаются рекомендации по укреплению тех аспектов антикризисных мер и политики развития, которые связаны с занятостью. За ними следуют выводы и вопросы для обсуждения.

1. Изменение макроэкономической ситуации

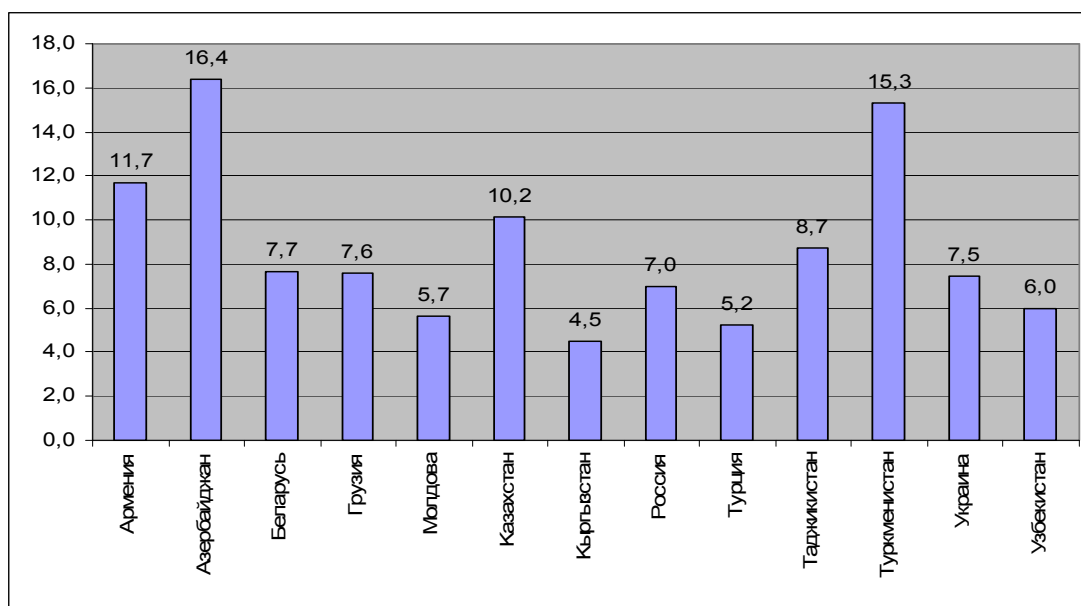
1.1. Макроэкономические тенденции в период 2000–2007 г.г.

Высокие темпы роста, характерные для большинства стран региона, начиная с 2000 г., привели к тому, что он стал одним из самых быстрорастущих в мире за последние годы (рис. 1). Одной из главных причин этого роста было то, что он происходил (если не считать Турцию) в контексте восстановления экономики после шока переходного периода, хотя в таких странах, как Грузия, Молдова и Украина, ВВП даже к 2008 г. был еще далек от своего допереходного уровня (1989). При этом значительную роль в росте благосостояния многих стран Восточной Европы и Центральной Азии играл высокий экономический рост

² В докладе к странам Восточной Европы относятся Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Молдова, Российская Федерация и Украина, а к странам Центральной Азии – Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан. Термин «регион» в докладе включает в себя все эти страны плюс Турцию.

Российской Федерации. Это достигалось за счет торговых связей, инвестиций, а также денежных переводов работников-мигрантов. Экономические показатели Азербайджана и Туркменистана объяснялись добычей углеводородного сырья и благоприятными внешними факторами, в том числе высокими ценами на нефть, в результате которых значения их роста на протяжении десятилетия измерялись двухзначными цифрами. То же относится к Казахстану, а также, хотя в меньшей степени, Узбекистану, где нефтегазовый сектор внес значительный вклад в рост экономики. Экономика Турции, несмотря на сжатие в период спада в 2001 г., в последующие годы испытывала подъем, и в период 2002–2007 среднегодовые темпы роста ВВП составляли почти 7%.³

Рис. 1. Среднегодовые темпы роста ВВП (2000-2007)



Источник: Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), www.ebrd.org

В ряде стран региона важность вклада в ВВП денежных переводов, которые увеличивали внутренний спрос и потребление, достигла высокого уровня. На волне экономического роста в Российской Федерации и Казахстане работники-мигранты направляли на родину, в частности, в Армению, Грузию, Кыргызстан, Молдову, Таджикистан и Узбекистан, целые потоки трансграничных переводов. В одном лишь 2004 г. денежные переводы из России в другие страны региона составили почти 4 млрд. долларов США. Так, увеличение переводов привело к резкому росту внутреннего потребления физическими лицами в Кыргызстане, где в 2003-2007 г.г. рост в среднем составил 17%.⁴ По данным Всемирного банка, наивысший объем денежных переводов в плане доли в ВВП отмечался в 2008 г. в трех странах региона: Таджикистане (46% - первое место), Молдове (34% - третье место) и Кыргызстане (19% - десятое место).⁵ Однако, несмотря на важность денежных переводов, большая часть получаемых сумм тратится на

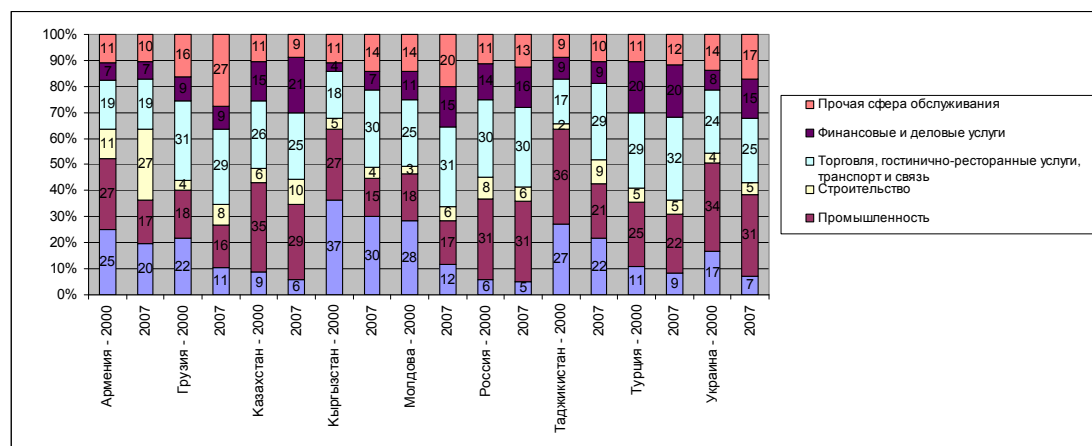
³ OECD, *Economic Survey of Turkey, 2008*, Paris, 2008.

⁴ Муканбетова, А., “Антикризисные меры в Кыргызстане”, публикация в *Development and Transition*, 13/2009.

⁵ World Bank, *Migration and Development Brief No.10*, 13 July 2009.

текущее потребление, приобретение потребительских товаров длительного пользования, а также на здравоохранение и жилье. Лишь небольшая часть (7% в Молдове) тратится на инвестиции в экономической сфере. Однако эти переводы имеют мультипликативный эффект, так как, по данным Всемирного банка, 1 доллар переведенных средств создает спрос на товары и услуги, эквивалентный 4 долларам, даже при том, что многие товары являются импортными.⁶

Рис. 2. Доля добавленной стоимости в ВВП (различные секторы, 2000 и 2007 г.)



Источник: UNECE

Доля валовой добавленной стоимости в различных секторах, % ВВП в текущих ценах.

По отраслевым тенденциям роста видно резкое снижение доли производства в ВВП стран региона. В Восточной Европе наблюдалось резкое снижение доли сельского хозяйства в ВВП в сочетании с ростом доли услуг. Так, в 2000–2007 гг. доля услуг в ВВП на Украине выросла на 11 процентных пунктов. В 2007 г. в Российской Федерации на долю услуг приходилось свыше половины ВВП, а в Грузии – почти 70%. В Молдове, где экономический рост происходил, главным образом, за счет денежных переводов, которые вносили значительный вклад в местное потребление, роль промышленности в экономике снизилась с 27,5% добавленной стоимости в переходном периоде (1995) до 17,2% в 2007 г. Страны Центральной Азии продолжают обеспечивать рост за счет сельского хозяйства и экспорта сырья либо добычи углеводородного сырья, как в случае Казахстана и Туркменистана. В Кыргызстане, где в 2000 г. промышленность составляла 27% ВВП, к 2007 г. ее доля снизилась примерно до 15%. В том же году стоимость, добавленная производством, составила всего 11%. Изменение вклада ряда секторов в ВВП и снижение доли промышленности в отдельных странах региона показано на рис. 2.

В тех странах региона, которые являются импортерами углеводородного сырья, отрицательное влияние роста цен на топливо компенсировалось преимуществом интеграции в мировую экономику за счет повышения спроса на их экспорт и благоприятных условий торговли сырьем, особенно металлами. Строительство стало еще одним фактором роста в ряде стран региона, например, в Армении, где в 2007 г. его вклад в ВВП составил 27,1%. Это самый высокий показатель в

⁶ Organization for Economic Co-operation and Development, *Black Sea and Central Asia: Promoting work and well-being*, OECD, Paris, 2008. The European Training Foundation (ETF), *Black Sea labour market reviews: Moldova Country Report*. ETF, 2009.

регионе, и он сочетается с зависимостью страны от добычи природных ресурсов и связанных с ней отраслей, таких как металлургия и обработка алмазов. Во многих странах, например, в Грузии, определенную роль в последующем росте ВВП также играл рост объема прямых иностранных инвестиций (ПИИ) за счет расширения базы роста. Как проявилось в условиях кризиса, зависимость стран региона от ограниченных факторов роста повышает их уязвимость от внешнего неблагоприятного воздействия, связанного с торговлей сырьем. Значительная степень зависимости от нетоварных отраслей, таких как строительство и услуги, в частности, при отсутствии в стране собственных запасов углеводородного сырья, повышает угрозу подрыва экономической экспансии.

За исключением Беларуси, Российской Федерации и Украины, в большинстве стран региона производство вносило лишь ограниченный вклад в ВВП, хотя в контексте настоящего доклада этот сектор имеет важное значение в виду его роли в создании рабочих мест и вклада в более устойчивый экономический рост. Рост промышленности и объема внутреннего производства для замещения экспорта и удовлетворения спроса целесообразно для стран, которые зависят от трансграничных переводов и где фактором роста является потребление. Так, в Кыргызстане среднегодовой рост производства в 2000–2005 г.г. составлял менее 1% (для сравнения, рост услуг составлял 7,3%); к 2007 г. импорт товаров и услуг составил 90% ВВП по сравнению с 37% в 2001 г. В другой стране Центральной Азии, Узбекистане, годовой рост производства в том же периоде составлял чуть менее 2%, среднегодовой рост услуг – 5,1%, а сельского хозяйства – 6,9% за счет, главным образом, производства хлопка.

Рекордные экономические показатели не могут скрыть структурные дефекты моделей роста в странах региона, которые проявились и стали отчетливыми в условиях кризиса. Более критический анализ отдельных факторов роста в этих странах – экспорт углеводородного сырья, добыча природных ресурсов, строительство, рост сферы услуг и внутреннее потребление за счет денежных переводов – обнаруживает слабости, открывшиеся в результате кризиса. Опора на углеводородное сырье как основной фактор роста означает подверженность страны классическим опасностям «голландской болезни»⁷, которая свойственна экономике, зависящей от экспорта одного вида товаров. Так, в Азербайджане в 2005 г. на долю минеральных продуктов приходилось 84,6% экспорта. В Казахстане эта цифра составляла более 73%. Неспособность диверсифицировать и расширить базу экономического роста является одной из важнейших причин спада, который последовал за замедлением мировой торговли и снижением цен на сырье. В странах, зависящих от трансграничных переводов, потребительский бум, последовавший за ростом потоков денежных переводов опирался, главным образом, на импортные товары, в результате чего произошел рост дефицита их торгового баланса и снижение текущего платежного баланса. Явным примером этого является Молдова, одна из лидирующих стран по объему полученных переводов, где дефицит торгового баланса в 2008 г. составил свыше 50% ВВП, а объем экспорта в том же году оставался на уровне, вдвое меньшем импорта.

⁷ Голландская болезнь предполагает отрицательное влияние притока иностранной валюты, как правило, в виде доходов от экспорта минерального сырья, на несырьевые отрасли, в частности, на производственные, путем роста обменного курса местной валюты, что приводит к снижению конкурентоспособности этих отраслей и способствует их упадку.

Снижение объема денежных переводов является основной проблемой в странах, зависящих от них.

За последние годы вследствие высоких темпов роста в ряде стран наблюдалось улучшение обеспеченности государственного бюджета. Профицит бюджета в России увеличился с 0,6% ВВП в 2002 г. до 8,4% в 2006 г. В Турции бюджет был дефицитным большую часть десятилетия, сократившись с 12,4% в 2001 г. до чуть менее 1% в 2006 г. Ситуация в бюджетной сфере во многих странах Восточной Европы в целом улучшалась в течение десятилетия. Это видно на примере Азербайджана, где в 2007 г. вследствие роста доходов от продажи нефти был достигнут профицит бюджета. В странах Центральной Азии также наблюдалось улучшение в бюджетной сфере. В странах, экспортирующих энергоносители – Казахстане, Туркменистане и Узбекистане – к 2007 г. был отмечен значительный профицит. В Кыргызстане также удалось добиться резкого сокращения дефицита – с 10,4% в 2000 г. до практически полной сбалансированности бюджета в 2007 (при дефиците всего лишь 0,7% ВВП).

Уровень инфляции в регионе был различным. В России наблюдалось резкое снижение инфляции с 86,1% за год до финансового кризиса 1998 г. до 9% к 2007 г. Существенное снижение инфляции также было отмечено в Турции (с 54,2% в кризисном 2001 г. до 8,8% в 2007). Однако в странах Центральной Азии на протяжении десятилетия инфляционные процессы, в целом, нарастали в связи с ростом внутреннего спроса, создаваемого растущим потоком трансграничных переводов в одних странах и ростом цен на углеводородное сырье в других.

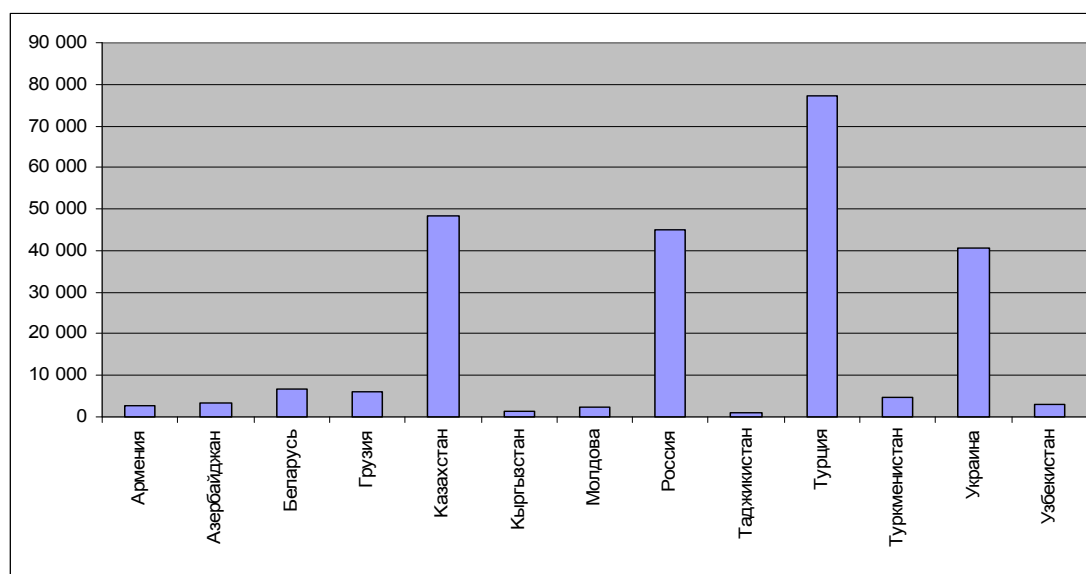
На протяжении большей части десятилетия в регионе, в целом, отмечался рост прямых иностранных инвестиций, на которые приходилась растущая доля ВВП. На Украине в период 2000-2007 г.г. их чистый приток увеличился почти в двадцать раз – с 594 млн. до 9,6 млрд. долларов. Грузия также стала одним из главных объектов ПИН, где в 2007 г. они достигли объема чуть больше 1,5 млрд. долларов, что почти в три раза больше объема, который отмечался двумя годами ранее, а их доля в ВВП стала превышать 15%. Основные направления ПИН в Грузии включали в себя строительство трубопроводов, банковское дело, производство и туризм.⁸ В Турции после финансового кризиса 2001 г. ПИН также испытывали подъем. Через год после кризиса объем ПИН сократился на две трети – с 2,85 млрд. долларов в 2001 г. до 957 млн. в 2002. Осуществление налоговой и денежной реформы и значительное снижение курса национальной валюты после кризиса способствовали повышению привлекательности Турции для ПИН, объем которых ежегодно увеличивался, достигнув к 2007 г. почти 20 млрд. долларов.

В истекшем десятилетии Российская Федерация стала одним из крупнейших в мире получателей ПИН: в среднем их чистый приток в 2006-2006 г.г. составлял свыше 3 млрд. долларов в год. Основные направления ПИН в России, а именно, добыча нефти, газа и других природных ресурсов, обнаруживают определенное сходство со странами Центральной Азии, экспортирующими углеводородное сырье. Однако в России отмечался приток ПИН и в другие отрасли, включая сферу услуг. Помимо значительного притока ПИН в Россию, также отмечался

⁸ ETF, *Black Sea labour market reviews: Georgia Country Report*, 2009.

их значительный приток из России в другие страны Восточной Европы, а также Центральной Азии, что усилило влияние России на экономические показатели региона. По данным ЦБР за 2005 г., объем российских ПИН в регионе к этому году уже достиг примерно 6 млрд. долларов.⁹ В Центральной Азии основным получателем иностранного капитала стал Казахстан, где в 2000–2007 г.г. объем ПИН более, чем в шесть раз превышал аналогичный показатель, достигнутый во всех остальных четырех странах Центральной Азии, вместе взятых. Основной сферой инвестиций в странах Центральной Азии и Кавказа была нефтегазовая отрасль.

Рис. 3. Совокупный объем ПИН в период 1989-2008 г.г. (в млн. долларов США)



Источник: ЕБРР

Между основными странами-экспортерами и импортерами углеводородного сырья наблюдается резкое различие по показателям текущего платежного баланса и торгового баланса. В текущем платежном балансе стран-экспортеров энергоносителей отмечается тенденция к профициту вследствие роста мировых цен на энергоносители. Остальные страны региона экспортировали, в основном, другие виды сырья, в том числе недргоценные металлы, такие как алюминий и медь, или сельскохозяйственные товары, например, хлопок (Узбекистан).

1.2 Влияние кризиса на экономику стран Восточной Европы, Центральной Азии и Турцию

Причиной мирового финансового и экономического кризиса является спад на финансовых рынках США, который отмечался во второй половине 2007 г., хотя в странах региона кризис проявился с существенной задержкой по сравнению с развитыми странами. Токсичные активы, поразившие финансовые рынки США и Европы, не были прямой причиной спада в большинстве стран региона в связи с тем, что их банковские системы не были подвержены этому риску. В отличие

⁹Slay, B., "Regional economic growth prospects through 2015," in *Development and Transition*, March 2006.

от США и стран ЕС, мировой финансовый кризис оказал прямое влияние лишь на те страны региона, где банки в связи со своей недостаточной капитализацией и высокой степенью участия в ипотечном жилищном кредитовании привлекали значительные средства на мировых финансовых рынках. В числе таких стран были Казахстан, Российская Федерация, Турция и Украина. Так, в Казахстане отмечалась высокая зависимость от международных рынков капитала в связи с выдачей кредитов внутри страны, и эта страна стала ощущать влияние кризиса еще в 2008 г. в связи с уходом инвесторов с развивающихся рынков. В начале кризиса (2008) в Казахстане отмечалось резкое снижение темпов роста ВВП по сравнению с 2007 г., что отчасти было следствием растущей зависимости от пошатнувшегося финансового сектора. В целом, кризис в регионе ощущался, в основном, через резкое падение цен на энергоносители, которое привело к снижению доходов в странах-экспортерах углеводородного сырья. Кроме того, негативное влияние на рост ВВП в странах региона оказали сокращение объема трансграничных переводов, падение мирового спроса на товары и снижение цен на сырье, а также прекращение ПИН и прямые последствия спада в Российской Федерации. Обзор тенденций ВВП в регионе с 2007 г. приводится в таблице 1.

Таблица 1. Рост ВВП в период 2007–2009 г.г. (%)*

Страна	2007	2008	Январь-июнь 2009	Прогноз на 2009**
Армения	13,8	6,8	-16,3	-15,6
Азербайджан	25,0	10,8	3,6	7,5
Беларусь	8,2	10,0	1,4	-1,2
Грузия	12,3	2,1	- 5,8	-4,0
Казахстан	8,9	3,2	- 2,3	-2,0
Кыргызстан	8,5	7,6	0,2	1,5
Молдова	3,0	7,2	-6,9***	-9,0
Россия	8,1	5,6	- 10,1	-7,5
Таджикистан	7,8	7,9	3,5***	2,0
Турция	4,7	1,1	- 13,8***	-6,5
Туркменистан	6,0 ⁺	3,0 ⁺	нет данных	4,0
Украина	7,9	2,1	- 20,3***	-14,0
Узбекистан	9,5	9,0	7,9***	7,0

* Данные за период по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года.

** Последний прогноз МВФ, октябрь 2009 г.

*** Январь–март 2009 г.

⁺ По оценкам EIU.

Источники: данные национальных органов статистики, представленные в страновых докладах EIU, база данных показателей мировой экономики МВФ, октябрь 2009 г.

Как уже отмечалось выше, десятилетие максимального экономического роста в России принесло большую выгоду соседним странам за счет ряда факторов. В свою очередь, ухудшение ситуации в России способствовало резкому падению темпов роста во многих странах региона. В 2008 г. темпы роста российского ВВП снизились на 2,5 процентных пункта. В нынешнем году прогнозируется еще более значительное снижение – до -7,5%. Падение объема производства в России привело к снижению объема денежных переводов, которые работники-мигранты отправляли на родину и которые имели важное значение в Молдове, Кыргызстане и Таджикистане. Падение товарного спроса в России и снижение торгового оборота в целом нанесло удар по экспортерам в регионе, причем это влияние на импортеров и экспортеров энергоносителей в регионе было разным.

Российская Федерация, хотя и в меньшей степени, чем в предыдущие годы, остается главным потребителем регионального экспорта. Вследствие снижения внутреннего спроса и экономической активности в странах-экспортерах товаров в Россию у них снизились доходы государственного бюджета, что подорвало позитивную бюджетную динамику, отмечавшуюся в последние годы. Снижение объемов международной торговли оказывает такое же влияние на российский экспорт углеводородного и иного сырья, как и в других странах региона. Объем экспорта в России сократился значительно больше, чем импорт, что в январе-апреле привело к сокращению торгового баланса до 26,4 млрд. долларов по сравнению с 64,7 млрд. в предыдущем году.¹⁰ В первом квартале 2009 г. объемы промышленного производства снизились на 14,3%; за первые 4 месяца года падение объема производства в обрабатывающей промышленности составило 22%. В строительстве, еще одной важной отрасли, падение объемов в первом квартале 2009 г. составило 20,9%.

Примером влияния экономической ситуации в России на остальные страны региона является Армения, где, по прогнозам МВФ, ВВП сократится более, чем на 15%, в частности, в результате снижения притока денежных переводов из Российской Федерации, а также сокращения объема инвестиций, особенно в виду того, что в 2008 г. на долю России приходилось свыше 20% армянского экспорта.

В 2009 г. резкое падение темпов роста ВВП испытали те страны, в которых на денежные переводы приходится значительная доля ВВП. По данным ЦБ России, приток трансграничных переводов из Российской Федерации в Таджикистан в годичном исчислении снизился на 29%. В Молдове вследствие сокращения объема денежных переводов потребление домохозяйствами в первом квартале 2009 г. сократилось в годичном исчислении на 10%, а государственные расходы на 3,5%. В первом квартале 2009 г. падение объема переводов составило около 37%.¹¹

Воздействие резкого падения объема инвестиций и притока капитала оказалось разрушительным, а доверие инвесторов к развивающимся рынкам значительно снизилось в результате кризиса. По прогнозам, в 2009 г. ожидается сокращение чистого объема ПИН в Беларуси, Молдове, Российской Федерации и на Украине до уровня менее 1% ВВП, тогда как в течение двух предыдущих лет их объем в среднем составлял примерно 3,5% ВВП.¹² В Турции, где сокращение экономики в первом квартале 2009 г. составило 13,8%, объем инвестиций за первые пять месяцев 2009 г. снизился наполовину.¹³ В первом квартале 2009 г. объем ПИН в Российской Федерации в годичном исчислении сократился на 43%, а в Азербайджане в январе-мае 2009 г. – на 52%. Но при том, что объем ПИН и иностранных портфельных инвестиций значительно сократился как в

¹⁰ Всемирный банк: Доклад об экономике России, № 19, июнь 2009 г.

¹¹ Migration Policy Institute, *Migration and the global recession*, September 2009
http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/08_09_migration.pdf

¹² European Commission, *Impact of the global crisis on neighbouring countries of the EU*, EC Occasional Papers, No. 48.

¹³ “Fund Management,” in *The Economist*, 16 July 2009
http://www.economist.com/displayStory.cfm?story_id=14041662

странах-экспортерах, так и в странах-импортерах углеводородного сырья, страны, не являющиеся экспортерами нефти и газа, оказались в куда худшем положении. Согласно прогнозам, в Грузии, которая значительно зависела от инвестиций как источнике роста ВВП, объем ПИН в 2009 году сократится наполовину по сравнению с предыдущим годом.

Возросшая чувствительность к притоку капитала способствовала в ряде стран росту давления на обменный курс. В зависимости от объема валютных запасов в странах региона принимались разные меры для защиты национальной валюты, но большинство стран в нынешнем году приступили либо к девальвации, либо к введению режима плавающего курса валюты. Перед центральными банками также встала проблема увеличения числа домохозяйств, которые, реагируя на падение курса национальной валюты, перешли на иностранную, в частности, в Беларуси, Казахстане, России, Украине. Падение курса национальной валюты также значительно осложнило положение фирм, которые привлекали средства в иностранной валюте, так как у них увеличилась долговая нагрузка. Инфляция, которая в последние годы росла в связи с ростом цен на сырье, увеличением объема денежных переводов и повышением внутреннего спроса, как ожидается, должна снизиться по мере падения экономической активности в регионе. Также во всех странах региона, кроме Турции, ожидается резкое снижение текущего платежного баланса – на 2 процентных пункта по сравнению с профицитом, который в 2008 г. составлял около 5% ВВП.

Резкое падение цен на сырье оказало серьезное воздействие на страны региона. Рекордные показатели, которые предшествовали падению, являются еще одним свидетельством неустойчивости моделей роста в этих странах. В течение 2008 г. цены на минеральное сырье, руду и металлы снизились на 37%, хотя в случае Кыргызстана ситуацию компенсировал рост цен на золото, его основную статью экспорта. В 2008 г. цены на хлопок, важную статью экспорта в Узбекистане и, в меньшей мере, Таджикистане снизились на 24,3%. В том же году, вследствие падения спроса в мире, цены на нефть упали на 54,3%, что нанесло удар по перспективам роста главных региональных экспортеров нефти. В Азербайджане в первом полугодии 2009 г. рост составил 3,6% ВВП, что, несмотря на свое положительное значение, все же куда меньше 14,6% – значения, достигнутого за тот же период прошлого года. Однако наметившаяся в последнее время тенденция роста цен на нефть благоприятно сказывается на странах-экспортерах нефти, замедляя там скорость экономического спада. Согласно прогнозам, международную торговлю ожидает беспрецедентное сжатие со времен Второй Мировой Войны, и его последствия вряд ли обойдут стороной регион. В первом квартале 2009 г. объемы экспорта в Молдавии снизились почти на 15% по сравнению с предыдущим годом, а ВВП сократился на 6,9%.

В целом, кризис оказал отрицательное воздействие на способность предприятий поддерживать экономический рост, повышать благосостояние и, как показано в следующих главах, создавать рабочие места. Из-за отсутствия диверсификации экономики, о чем свидетельствует чрезмерная зависимость от углеводородного сырья и денежных переводов, нынешний экономический и финансовый климат оказался весьма тяжелым для стран региона, что еще более осложняется из-за ослабления производственной сферы, падения иностранных кредитов и роста осторожности инвесторов. Если сравнить экономические показатели региона за

годы, предшествующие кризису, то получится унылая картина. Прогнозы МВФ на 2009 г. показывают, что в большинстве стран региона, в частности, Молдове, Армении, России, Турции и Украине, ожидается значительное снижение роста. Хотя рост цен на энергоносители позволяет надеяться на умеренный рост стран-экспортеров углеводородного сырья в регионе, ВВП, согласно прогнозам МВФ, снизится более, чем на -6%.

2. Динамика и проблемы рынка труда до начала экономического кризиса

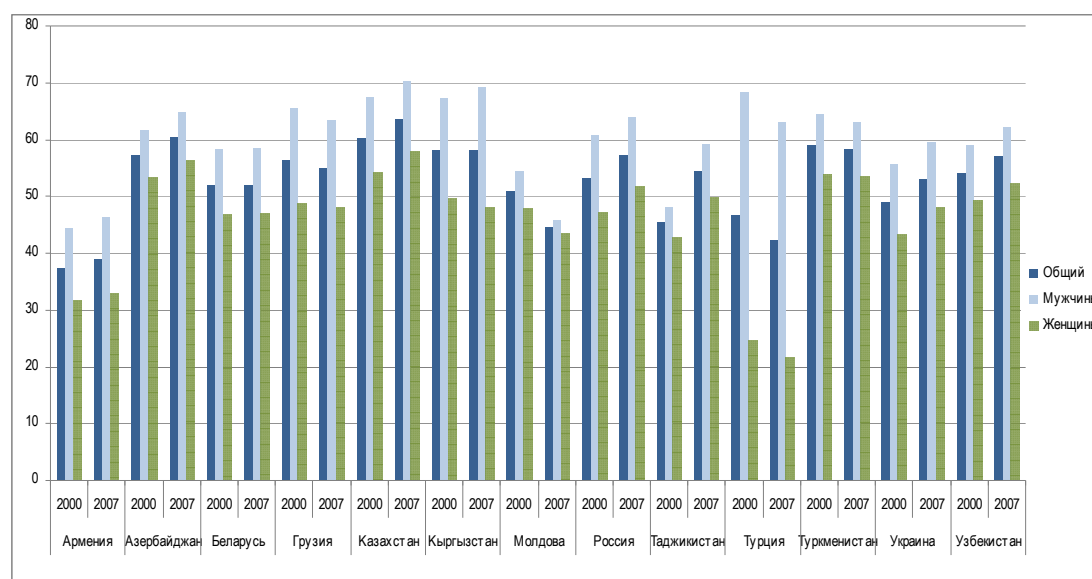
2.1 Незначительный рост занятости

Высокие темпы экономического роста, которые в 2000-х г.г. отмечались во всех странах региона, должны были привести к созданию огромного числа рабочих мест и значительному росту занятости после десятилетия массовых увольнений в связи с кризисом переходного периода. Уровень занятости, который измеряет долю занятых в общей численности населения возрастом от 15 лет, показывает способность страны создавать рабочие места.

Несмотря на значительные различия между странами в методологии измерения формальной/неформальной занятости и миграции, которые оказывают влияние на сопоставимость данных, уровни занятости, рассчитанные по 13 странам (см. рис. 4), показывают значительное расхождение между ними как по значениям, так и по динамике.¹⁴ Уровень занятости в Армении, Молдове и Турции является очень низким, а в двух последних странах он значительно снизился еще в 2000-х г.г. Столь же отрицательная динамика отмечается в Грузии и Туркменистане, тогда как в Беларуси и Кыргызстане уровень занятости не меняется. В других странах региона наблюдается определенная положительная динамика, однако значительное улучшение отмечается лишь в Таджикистане и, в меньшей мере, в России и на Украине. Поэтому, в целом, показатели занятости были достаточно низкими. При этом во всех странах уровень занятости среди мужчин превышает уровень занятости женщин – в 2007 г. разница варьировалась от 2,6% в Молдове до 41,5% в Турции. В 2000-х г.г. гендерное различие несколько сократилось в восьми из 13 стран региона.

¹⁴ Данные получены из обследований рабочей силы (ОРС) или из информации национальных органов статистики с использованием официальных публикаций и других источников/оценок. Помимо формальной занятости, они также отражают неформальную (например, занятость в мелких хозяйствах), хотя степень охвата неформальной занятости нельзя точно определить.

Рис. 4. Уровень занятости в 2000 и 2007 г. (%)



Источник: база данных MOT KILM.

Какими факторами объясняется практическое отсутствие реакции занятости на экономический рост? При том, что с 2000 г. в регионе в целом отмечались очень высокие темпы роста производительности труда, хотя первоначальный уровень ее был низким, между странами региона наблюдались значительные различия (см. таблицу 2), составлявшие от 1,9% в Кыргызстане и 3,2% в Узбекистане до 15,6% в Армении и 16,6% в Азербайджане.

Таблица 2. Среднегодовые темпы роста производительности труда в 2000 и 2007 г.г. (%)

Страна	ПТ	Страна	ПТ
Армения	15,6	Молдова	9,2
Азербайджан	16,6	Россия	5,4
Беларусь	7,9	Таджикистан**	5,5
Грузия	9,5	Турция	4,4
Казахстан	7,0	Украина	7,3
Кыргызстан*	1,9	Узбекистан	3,2

* 2002–2007, ** 2000–2006

Производительность труда измеряется как доля ВВП (рассчитанная по паритету покупательной способности и курсу доллара США в 2005 г.) на одного работника.

Источник: UNECE

Одно из объяснений заключается в значительном изменении структуры ВВП и занятости, которое варьируется в зависимости от страны. Как было указано в предыдущей главе, в одних отраслях наблюдалось сокращение, в других – рост, причем их потенциал создания рабочих мест зависел от уровня их технической оснащенности, притока ПИН и внутренних инвестиций, степени необходимой квалификации и спроса на продукцию, а также уровня использования рабочей силы.

Вторым возможным объяснением является то, что кризис переходного периода в сочетании с ослаблением правовой дисциплины привел к разным стратегиям

адаптации у людей, потерявших работу. Многие из них ушли в неформальную занятость; при этом, если некоторые прибегли к неформальной занятости как средству ухода от налогов и/или для получения второй работы и увеличения своего дохода, огромное большинство было вынуждено уйти в неформальный сектор, чтобы выжить в условиях отсутствия официальной работы. Как уже отмечалось, вышеуказанная информация отражает лишь часть неформальной занятости.

В-третьих, после распада СССР произошел быстрый рост трудовой миграции. Так как трудовая миграция может иметь длительный, временный или сезонный характер и при этом большая ее часть не оформляется документально, она лишь частично отражается в статистике занятости в странах происхождения и приема мигрантов. При этом она вносит прямой вклад в создание ВВП в стране приема мигрантов и косвенный вклад в стране их происхождения.

В-четвертых, адаптация предприятий к экономическим колебаниям зачастую происходит за счет сокращения рабочего времени работников и их отправки в неоплачиваемый или частично оплачиваемый административный отпуск, но без их увольнения.

Все эти аспекты подробнее анализируются ниже. Но значительное сокращение бедности в странах региона (которое отражено и подробно рассматривается в докладе о социальной защите) является безусловным результатом повышения качества занятости.

2.2 Изменения занятости по отраслям

На рис. 5 показана структура занятости в странах региона в разрезе отраслей. В связи с остановкой производства, распадом СССР и последовавшей за ними во многих странах земельной реформой, многие люди были вынуждены заняться сельским хозяйством (в основном, натуральным). В статистике это отразилось в значительном росте занятости в сельском хозяйстве. Если в Беларуси и России на долю сельского хозяйства приходится около 10% общей занятости, в других странах его доля колеблется от 22% (на Украине) до 53% (в Грузии). Сходная ситуация наблюдается в Турции, где на селе работает 27% занятого населения. В своем нынешнем виде сельское хозяйство скрывает масштабную неполную занятость и порождает работников-мигрантов. Как показывает ситуация в более благополучных странах региона, столь необходимые инвестиции в улучшение технологии сельскохозяйственного производства приведут к значительному росту производительности труда и сокращению занятости.

Примечание

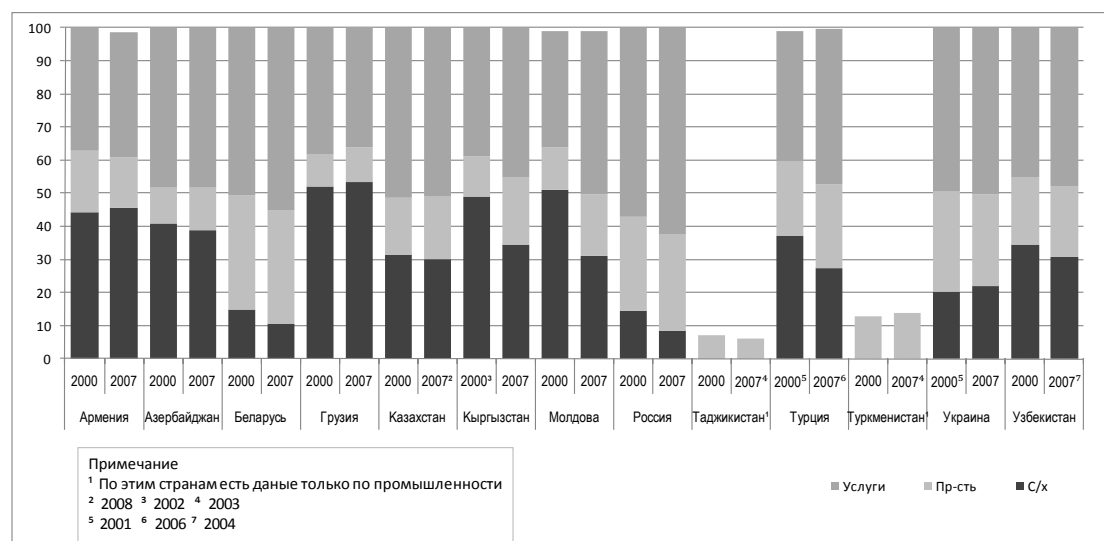
¹ По этим странам есть данные только по промышленности

² 2008 ³ 2002 ⁴ 2003

⁵ 2001 ⁶ 2006 ⁷ 2004 примечание

¹ По этим странам есть данные только по промышленности

Рис. 5. Общая занятость в разрезе отраслей в 2000 и 2007 г.г. (%)



Источник: база данных UNECE.

Как отмечалось в предыдущей главе, подъем и развитие экономики, в основном, были связаны с отраслями по добыче углеводородного и другого сырья, а также с металлургией, которые не являются особенно трудоемкими. Другие местные производящие отрасли во многих странах сводились к производству продуктов питания и текстиля, где используется низкоквалифицированный труд. Здесь традиционно выделяется Турция. Главная проблема местных производителей в странах Восточной Европы и Центральной Азии (которая в меньшей степени свойственна Турции) – их низкая конкурентоспособность на мировом рынке. В ряде случаев местные производители уходят с рынка вследствие конкуренции со стороны дешевого китайского текстиля. В 2000-х г.г. во всех странах региона начался строительный бум, что отразилось в увеличении доли строительства в общей занятости. В результате вклад производства (включая строительство) в общую занятость существенно вырос в Кыргызстане, Молдове (где начальный уровень был более низким) и Турции; при этом в Азербайджане, Грузии, России и Узбекистане его вклад был весьма умеренным, а в Армении и на Украине он вообще сократился.

В 2000-х г.г. доля услуг в занятости увеличилась во всех странах региона, по которым есть такие данные, кроме Грузии и Казахстана. Во всех этих странах привлечение дополнительной рабочей силы и рост вклада в общую занятость были отмечены в торговле, в гостиничной сфере, сфере общественного питания, на транспорте, в сфере связи, финансов, недвижимости и деловых услуг. Во многих странах также отмечено увеличение занятости в сфере государственного управления и снижение в сфере образования, здравоохранения и социального обеспечения.

2.3 Распространение и рост неформальной занятости

Неформальная занятость не является новым феноменом для этого региона. Еще в СССР, параллельно с официальной экономикой центрального планирования, существовала частная, не отражаемая в статистике неформальная экономика, в

которой происходила различная деятельность. Во время кризиса переходного периода, когда рабочие места ликвидировались куда быстрее, чем создавались, неформальная занятость стала способом выживания для многих людей, которые не смогли найти работу в формальном секторе или стремились восполнить свой низкий официальный заработок, который они к тому же зачастую не получали вследствие неплатежей. Другой причиной развития неформальной экономики и неформальной занятости стали пробелы в законодательстве, возникшие при его адаптации к нуждам рыночной экономики, а также низкая эффективность его применения, низкая собираемость налогов и коррупция. Причину высокого уровня неформальной занятости в регионе часто видят в строгости трудового законодательства и высоких ставках налога. Однако, как будет показано далее, тенденции роста неформальной занятости продолжают даже в тех странах региона, где была осуществлена либерализация законодательства о гарантиях занятости.

Определения и методы измерения неформальной экономики и неформальной занятости в разных странах отличаются друг от друга, но их оценки однозначно говорят о значительном росте неформального сектора в 1990-х г.г. По данным Росстата, в 2003 г. занятость в неформальном секторе составляла 16% от общей занятости, а в 2006 – 17%. Неформальная работа является основной для все большего числа людей (в период 2003–2006 г.г. их доля увеличилась с 83,2% до 87,2%), при том, что число людей, имеющих неформальную работу в качестве второй, снизилось. По данным обследования рабочей силы (ОРС) на Украине, в 2000 г. доля неформального сектора в общей занятости составляла 14,8%, а в 2007 – уже 22,3%.¹⁵ В Молдове, по данным ОРС, в 2007 г. неформальная занятость составляла 33,2% от общей занятости, из которых 10,9% составляли неформальные работники, занятые на предприятиях официального сектора, 12,3% – работники, производящие сельхозпродукцию для собственных нужд, и 10,4% – прочие неформальные работники.¹⁶

Согласно оценкам Доклада о стратегии сокращения бедности (ПРСП), размер неформального сектора в Армении составлял в 2004 г. от 30% до 38% от общей занятости, хотя Госкомстат страны оценивал его размер в 59%.¹⁷ По оценкам Министерства труда и социальной защиты Узбекистана, в 2006 г. неформальная занятость составляла 56% от общей и продолжала неуклонно расти.¹⁸ Хотя в более бедных странах региона, таких как Грузия и Кыргызстан, неформальная занятость является главным видом экономической деятельности для более, чем 95% людей, работающих в неформальном секторе, в Российской Федерации неформальная работа является дополнительной для 1/5 занятых в официальной экономике.¹⁹

Подробные данные ОРС в Молдове и Украине дают представление о структуре неформальной занятости.

¹⁵ Обследование рабочей силы Госкомстата Украины (население возрастом от 15 до 70 лет).

¹⁶ ETF, 2009, Moldova Country Report, цит. соч.

¹⁷ OECD, *Black Sea and Central Asia: Promoting work and well-being*, Paris, 2008.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Там же.

В 2007 г. на Украине свыше 2/3 (70,5%) неформальной занятости приходилось на долю сельского хозяйства, 9% – на торговлю, услуги ремонта, гостиничные услуги и общественное питание, 1% – на строительство и 1,2% на транспорт и связь, остальные 8,3% приходились на другие отрасли. Из этого следует, что неформальная занятость была распространена в сельской местности, где на ее долю приходилось 94% общей занятости в сельском хозяйстве, а в городах она составляла всего 8%. Удельный вес мужского населения больше, чем женского (51,4% по сравнению с 48,6%). Однако в 2007 г. доля неформальных работников обоих полов в общей занятости была одинаковой (22,3%). При этом наибольшее распространение неформальной занятости было отмечено среди молодежи (15–24-летнего возраста) и работников старше 60 лет, что говорит о том, что этим группам сложнее всего получать доступ к официальной работе на рынке труда. Что касается статуса занятости, то 71,2% неформальных работников относились к samozанятым лицам, работодателям или помощникам в своей семье, тогда как наемные работники составляли 28,8%.

Данные о неформальной занятости в Молдове за 2007 г. показывают сходную картину: 73,6% неформальных работников приходится на сельское хозяйство, в основном, натуральное. В городах неформальная занятость составляет 18,4% от общей занятости, где треть составляют неформальные работники, занятые на предприятиях официального сектора.

Неформальная занятость является значительной и пока что необходимой частью общей занятости в странах региона, так как она позволяет значительным слоям населения, не имеющим дохода или получающим низкий доход в формальном секторе, зарабатывать на жизнь или повышать благосостояние. Неформальная занятость также является оперативным средством удовлетворения спроса на рабочую силу и обеспечивает гибкость рынка труда. Однако обратной стороной ее является отсутствие гарантий в плане продолжения занятости и уровня доходов, а также отсутствие социального обеспечения. Это означает, что как работники, так и их семьи подвержены риску резкого прекращения дохода и возникновения бедности, в частности, если неформальная занятость является единственным источником дохода. При этом им часто приходится работать в неудовлетворительных условиях, при высоком риске профессионального увечья и заболеваний, а также без компенсации затрат на лечение, при потере дохода, утрате трудоспособности или даже жизни. Неформальные работники не имеют доступа к образованию или повышению квалификации и зачастую остаются на неквалифицированной работе, не имея почти никаких перспектив получения работы в формальном секторе с более высокой социальной защитой. С точки зрения государства, неформальная занятость означает потерю дохода от уплаты налогов и социальных отчислений, что осложняет возможность реализации и распространения действия социальных программ помощи бедным и уязвимым группам населения, которые могли бы повысить их конкурентоспособность на рынке труда и помочь избежать бедности.

2.4 Трудовая миграция: преимущества и недостатки

Вследствие кризиса переходного периода и отмены системы прописки в странах бывшего СССР многие люди стали искать возможность для трудоустройства в других регионах своей страны (чаще всего, мигрируя из сельской местности в

города – внутренняя миграция) или за границей (внешняя миграция). Миграция также объяснялась и другими причинами, например, возвращением в страну своего происхождения этнических групп, которые оказались в меньшинстве в новых, независимых странах (например, возвращение этнических русских или, в меньшей степени, представителей других народов, в свою страну) или попыткой людей избежать военных конфликтов на Кавказе или гражданской войны в Таджикистане. Однако эти причины действовали, преимущественно, в первой половине 1990-х г.г., после чего их значение снизилось. С конца 1990-х главной причиной миграции был поиск временной работы, а ее направления стали более разнообразными.

Крупнейшие миграционные потоки из стран Восточной Европы и Центральной Азии теперь происходят внутри региона и вызваны экономическим подъемом и ощущающейся нехваткой рабочей силы в России и Казахстане, а с недавних пор и на Украине. Работники-мигранты, в частности, из стран Восточной Европы, также направляются в Евросоюз, включая страны, вновь принятые в ЕС, а также в Северную Америку, тогда как работники-мигранты с Кавказа направляются еще и в Турцию. Между другими соседними странами в данном регионе также наблюдаются значительные потоки временных работников-мигрантов. Многие из более благополучных стран, таких как Казахстан, Россия, Турция и Украина, одновременно становятся странами происхождения и приема мигрантов, при этом местное население, покидающее страну, замещается выходцами из более бедных стран региона, а также из стран Юго-Восточной Азии (главным образом Китая и Вьетнама). По данным Всемирного банка, начиная с 2000-х г.г., страны Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии стали крупнейшим в мире регионом эмиграции, так как 25,9% всех мигрантов являются выходцами из этого региона.²⁰

Данные о миграции являются крайне недостоверными, так как они охватывают лишь легальных мигрантов, тогда как многие люди приезжают в страну своего назначения в качестве туристов и начинают работать нелегально. Однако даже официальные данные в странах происхождения и приема мигрантов могут быть разными в связи с разницей в используемой методологии. Кроме того, многие работники-мигранты заняты сезонным трудом или поступают на временную работу, что в виду отсутствия необходимости в получении визы для поездки по территории стран СНГ еще больше подрывает достоверность любых данных о масштабах трудовой миграции. Между этими оценками наблюдаются огромные расхождения. Российский премьер-министр Путин в своем интервью 4 декабря 2008 г. упомянул 3,9 млн. легальных трудовых мигрантов.²¹ Согласно оценкам директора Федеральной миграционной службы России, в 2008 г. численность работников-мигрантов в Российской Федерации составляла 14,5 млн. человек,²² тогда как по другим источникам их численность составляет 12 млн. или около 8,5% от общего населения и 17% от совокупного уровня занятости. Из них 6 млн. являются выходцами из стран Центральной Азии. Число работающих за границей российских граждан оценивается примерно в 2 млн. человек.

²⁰ World Bank, *Migration and remittances factbook 2008*, Washington D.C., 2008.

²¹ Рязанцев, С., *Влияние финансового кризиса на миграцию иностранных работников в Россию*, неопубликованный доклад, подготовленный для МОТ.

²² <http://migrant.ferghana.ru/newslaw/chronicle/gosduma-ratifikatsiya-rossiysko-uzbekskoe-soglashenie-o-zaschite-prav-trudovyih-migrantov.html>

Казахстан занял второе место среди стран региона по чистому положительному балансу трудовой миграции. В 2008 г. квота для легальных мигрантов составила 130.000 человек, а численность нелегальных мигрантов оценивалась примерно в 1 млн. человек. По разным источникам, численность украинских мигрантов за границей, главным образом, в Польше, России и США, колеблется от 2 до 7 млн. человек.²³ В Молдове, по данным ОРС, число работников-мигрантов возросло с 99.300 человек в 1999 г. до 395.500 в 2005. По данным обследования, проведенного МОМ, численность мигрантов из Молдовы составляло в 2006 г. около 345.000 человек, и при этом еще 555.000 собирались покинуть страну в поисках работы за границей. По другим оценкам МОМ, почти 10% населения Казахстана составляли работники-мигранты, тогда как по данным исследования, проведенного в Таджикистане, в 26,4% всех домохозяйств один или несколько членов работали за границей.²⁴

Что касается характеристик трудовых мигрантов, то, по данным исследования, проведенного ОЭСР, преобладающим типом мигрантов из Восточной Европы являются молодые образованные люди обоих полов. Люди, имеющие лучшее образование, отбывают в ЕС, а менее образованные – в другие страны региона: поэтому миграция имеет преимущественно характер «утечки мозгов». Хуже всего, что многие квалифицированные мигранты не находят в странах ЕС и, в меньшей степени, в других странах региона, работы, соответствующей их квалификации, и их человеческий потенциал расходуется впустую. Напротив, в миграции из стран Центральной Азии преобладают трудовые мигранты с низкой квалификацией, которые занимаются низкоквалифицированным трудом в России и других более благополучных странах региона.

Миграция приносит значительные преимущества и связана со значительными недостатками в долгосрочной перспективе как для стран происхождения, так и для стран приема мигрантов. Она способствует более легкой адаптации рынка труда в принимающих странах, в частности, в период экономического подъема, когда за счет миграции восполняется нехватка предложения рабочей силы. В период спада работники-мигранты зачастую теряют работу, хотя многие могут принять решение не возвращаться на родину, что повышает риск эксплуатации их труда. В ряде исследований отмечается значительный вклад работников-мигрантов в развитие экономики принимающих стран, хотя конкуренция между ними и местными работниками, особенно за высокооплачиваемые места, может вызвать социальное напряжение. Кроме того, интеграция в общество в целом может оказаться сложной для работников-мигрантов.

Преимущества миграции для стран происхождения мигрантов заключаются в снижении напряженности на местных рынках труда в случае распространения безработицы и неполной занятости и притока *денежных переводов*, которые вносят вклад в развитие экономики и повышают уровень жизни их получателей. Однако денежные переводы могут оказывать и отрицательное воздействие на экономику. Они могут лишать получателей стимула включаться в рынок труда (получаемый ими заработок может быть выше уровня оплаты, предлагаемой на

²³ ETF, *Black Sea labour market reviews: Ukraine Country Report*, 2009.

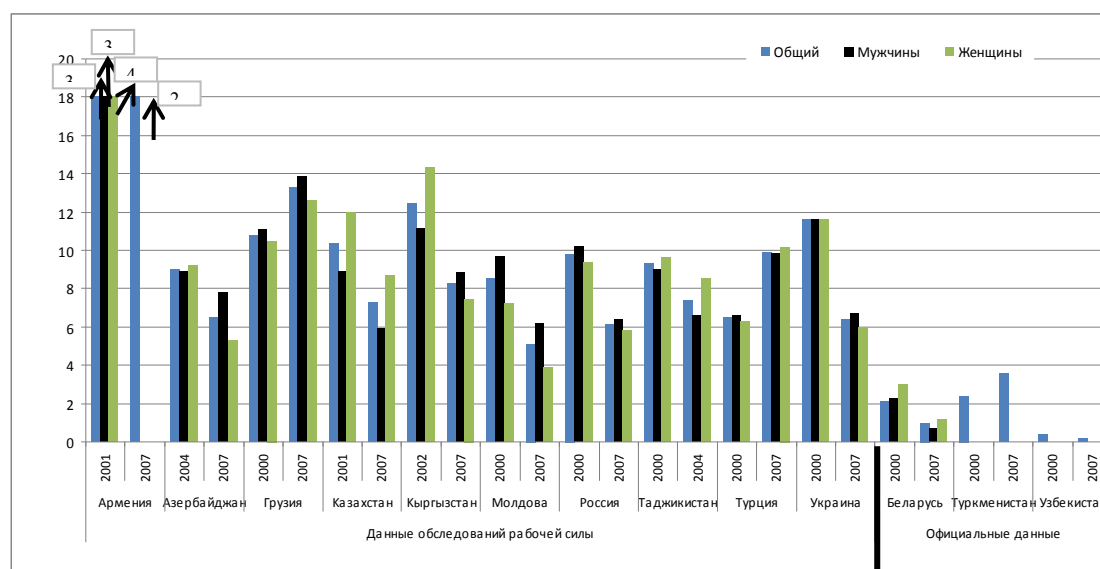
²⁴ Rodriguez Rios, R. (ed.), *Migration perspectives: Eastern Europe and Central Asia*, IOM, Vienna, 2006.

имеющихся работах), что приводит к снижению коэффициента участия.²⁵ При этом крупной проблемой является утечка мозгов, которая лишает страну самых способных, универсальных и, как правило, молодых работников. Тем самым, это подрывает потенциал экономического развития страны и может постепенно привести к дефициту квалифицированных кадров с одновременным негативным влиянием на приток ПИН и внутренних инвестиций. Кроме того, зависящие от экономического цикла и зачастую осложняемые официальной миграционной политикой колебания спроса на работников-мигрантов в принимающих странах могут привести к дестабилизации рынков труда в странах их происхождения. Привлечение работников-мигрантов из стран их происхождения происходит также в период экономической экспансии, что создает нехватку рабочей силы, но в период спада возникают стимулы для возврата мигрантов, чем углубляется негативное влияние на рынок труда страны их происхождения.

2.5 Безработица и неполная занятость

В большинстве стран формируется два массива данных по безработице: данные, собираемые в ходе ОРС с использованием определения безработицы МОТ, и административные данные об официально зарегистрированной безработице, собираемые государственными органами занятости (ГОЗ). Однако в отдельных странах до сих пор не проводится регулярных ОРС и там есть только данные об официально зарегистрированной безработице.

Рис. 6. Уровень безработицы в 2000 и 2007 г.г. (% рабочей силы)



Источники: база данных МОТ KILM; UNECE, Национальная служба статистики Армении.

Как показано на рис. 6, в период с 2000 по 2007 г. в большинстве стран региона отмечалось значительное снижение безработицы, что было следствием высоких темпов экономического роста, а также распространения трудовой эмиграции. Исключением являются Грузия, Турция и Туркменистан, где отмечался рост безработицы. В 2007 г. Грузия и, особенно, Армения были единственными

²⁵ ETF, Moldova, цит. соч.

странами, где уровень безработицы измерялся двухзначными цифрами.²⁶ Важно отметить значительную разницу между уровнем безработицы, отмеченным ОРС, и уровнем официально зарегистрированной безработицы (например, за 2007 г. в России они составляли 6,1% и 1,5%, на Украине – 6,4% и 1,9%). Это является результатом нерасположенности соискателей работы обращаться за помощью в ГОЗ (см. ниже).

Рост спроса на труд способствовал сокращению доли и *длительно безработных* (лиц, не имеющих работы более года) в общей безработице (за исключением Турции, где доля таких лиц резко увеличивалась до 2004 г., а затем снизилась). Если на Украине в период 2002–2006 г.г. длительная безработица сократилась наполовину и стала составлять 24,5% от общего уровня безработицы, в России, Кыргызстане и Молдове она по-прежнему превышает 40%; в Армении и Грузии свыше 2/3 безработных не имеют работы более года.

Что касается *гендерных аспектов безработицы*, то официальная безработица выше среди женщин, что, среди прочего, объясняется тем, что женщины имеют склонность прибегать к помощи органов занятости при поиске работы, тогда как мужчины пользуются другими способами. Так, в Армении официально зарегистрированная безработица среди мужчин и женщин в 2006 г. составляла, соответственно, 4,1% и 11,3%. Это противоречит данным ОРС, которые говорят о том, что в шести из девяти стран, по которым имеется информация (см. рис 6), уровень безработицы среди мужчин был выше, чем среди женщин. Гендерные различия в уровне безработицы могут отчасти объясняться продолжающейся профессиональной сегрегацией по половому признаку, что проявилось в ходе влияния переходного периода и последовавшего за ним подъема экономики на спрос на работников мужского и женского пола в различных отраслях. Кроме того, мужчины, оказавшись без работы, как правило, активно ищут новый вид доходной деятельности и поэтому считаются безработными, тогда как женщины часто прекращают поиски, остаются дома ухаживать за другими членами семьи и поэтому становятся пассивными.

Во всех странах уровень безработицы среди *молодежи* 15–24-летнего возраста, в частности, выпускников школы, не имеющих опыта работы, намного выше, чем среди остального населения, и данный регион не является исключением. В 2007 г. соотношение между уровнем безработицы молодежи и общим уровнем (все по данным ОРС) составляло от 1,3 в Казахстане до 2,8 в Молдове, и в целом составляет около 2, что указывает на серьезные проблемы доступа молодежи на рынок труда. Кроме того, соотношение между уровнем безработицы молодежи и общим уровнем, несмотря на повсеместный экономический рост, ухудшилось во всех странах региона, за исключением Казахстана, что говорит об ухудшении положения молодежи на рынке труда в период 2000-х г.г. В обследовании работодателей указывается на несоответствие квалификации, приобретаемой молодыми работниками, потребностям работодателей, а также на их недоверие к качеству образования и обучения молодежи. Кроме того, работодатели стран региона не проявляют склонности вкладывать средства в обучение молодежи,

²⁶ Огромную разницу между ситуацией в Армении и других странах региона можно отчасти объяснить различиями в методологии, так как в некоторых других странах, таких как Грузия, землевладельцы не могут считаться безработными, даже если у них нет работы и они не заняты в сельском хозяйстве.

либо в связи с отсутствием такой возможности, либо вследствие опасений, что организованное ими обучение пойдет на пользу конкурентам. На привлечение молодых женщин также влияет их потенциальное отсутствие на работе в связи с родами, поэтому у них уровень безработицы обычно выше, чем среди молодых мужчин.

В городе безработица обычно выше, чем в сельской местности, где безработные могут заняться натуральным сельским хозяйством. Это означает, что в сельской местности отмечается высокий уровень *неполной занятости*.²⁷ Однако неполная занятость не ограничивается сельской местностью, так как в промышленности и сфере услуг широко распространена практика сокращения рабочего времени и отправки персонала в неоплачиваемый административный отпуск или в отпуск без содержания при возникновении финансовых затруднений. В период 2005–2007 г.г. в Молдове неполная занятость составляла около 8% всего населения, а в 2007 г. потери рабочего времени за счет неполной занятости составляли 2,9% от всего рабочего времени в экономике. На селе неполная занятость составляла примерно 74%.²⁸ В России неполная занятость, согласно оценкам, составляла 11% от общей занятости в 2000 г. и 8,7% в 2004, что указывает на тенденцию к снижению в 2000-х г.г.²⁹ В 2000 г. на Украине доля работников (в формальном секторе), переведенных работодателями на работу по сокращенному графику, составляла 13,3%, а доля отправленных в административный отпуск – 16,1% от общей занятости,³⁰ причем в 2007 г. эти значения сократились, соответственно, до 4,4% и 1,1%. Уровень неполной занятости выше среднего наблюдался на транспорте, в промышленности, строительстве и в сельском хозяйстве. Данные ОРС по Казахстану включают в себя сведения о частичной занятости, которая составляла 30% от общей занятости в 2002 г. и 22,6% в 2006, и, скорее всего, также включала в себя неполную занятость. Тенденция неполной занятости к снижению, безусловно, помогла сократить бедность. В отношении других стран региона нет статистических данных о неполной занятости. По данным одного исследования, проведенного Всемирным банком, неполная занятость в Грузии в 2003 г. составляла 4,3% от общей занятости в городской и 5,4% в сельской местности, и в 2006 г. сократилась, соответственно, до 3,0% и 5,1%.³¹

2.6. *Растущая гибкость отношений трудоустройства*

В разделе 2.3 выше указывается на резкий рост неформальной занятости в регионе, которая никем не регулируется и поэтому является абсолютно гибкой. Однако формальная занятость тоже стала более гибкой в результате растущего появления других форм занятости, чем традиционные трудовые договоры на

²⁷ Неполной занятостью считается ситуация, когда люди являются занятыми, но их фактическое рабочее время ниже установленного порога, и они желали бы найти возможность для работы дополнительное время.

²⁸ ETF, Moldova, цит. соч.

²⁹ В. Гимпельсон, Р. Капелюшников, *Нестандартная занятость в российской экономике*, ГУ ВШЭ, Москва, 2005.

³⁰ Эти цифры нельзя просто сложить, так как в одном и том же году одни и те же работники могут подвергаться обеим формам неполной занятости.

³¹ Всемирный банк, *Анализ бедности в Грузии*, июнь 2008, неопубликованный доклад, цитируемый в ETF по Грузии, цит. соч. Неполная занятость (на основной работе) определялась как работа от 21 до 35 часов в неделю на основной работе при наличии второй работы.

неограниченный срок. Самозанятость также увеличивается в ущерб наемному труду, превратившись в странах Закавказья в основную форму занятости: так, в Армении она увеличилась с 47,2% от общей занятости в 2000 г. до 51,2% в 2006, а в Грузии в 2007 г. достигла 63,3%. На Украине доля самозанятых удвоилась с 8,3% от общей занятости в 2000 г. до 17,6% в 2006, а в Молдове за тот же период увеличилась с 29,3% до 35,2%. Большинство самозанятых лиц работает в сельском хозяйстве (преимущественно натуральном), тогда как самозанятость в других отраслях является низкой и касается, в основном, сферы услуг. Однако точные данные о самозанятости в отраслевом разрезе отсутствуют. В других странах региона, наоборот, отмечается снижение самозанятости: в Казахстане она снизилась с 39% в 2001 г. до 31,8% в 2007, в Кыргызстане – с 40,9% до 33,7% в период с 2002 по 2005 г., в России – с 7,6% до 6,0% в период с 2000 по 2006 г., а в Турции за тот же период – с 24,7% до 23,5%. Отмеченный переход от самозанятости к наемному труду может означать рост качества занятости в этих странах.

Частичная занятость на договорной основе – редкое явление в регионе (кроме Турции, где в 2006 г. она составила 7,9% от общей занятости) вследствие того, что работодатели не желают предлагать такую форму работы по операционным причинам или из-за отсутствия традиции. Кроме того, частичная занятость не устраивает работников из-за низкой зарплаты, а любое уменьшение заработка оказывает негативное влияние на их и без того низкий уровень жизни.

Данные о занятости на фиксированный срок есть лишь по России и Украине. В период 2000–2004 г.г. доля договоров с фиксированным сроком в Российской Федерации удвоилась и достигла 6,6%, а общая доля нерегулярной занятости в оплачиваемой занятости за тот же период возросла с 5,4% до 11,8%.³² В 2006 г. на Украине доля временной занятости от общей составляла лишь 2,1%.

Проявление неформальной занятости объясняют строгостью законодательства о защите занятости (ЗЗЗ), которое регулирует привлечение и увольнение рабочей силы. Строгое ЗЗЗ вызывает рост затрат у работодателей в связи с увольнением и в итоге может привести к снижению привлечения ими новых работников на постоянную основу и вместо этого создать стимул для привлечения временных или даже неформальных работников. Согласно такой аргументации, это может непосредственно привести к снижению формальной занятости и увеличению открытой безработицы. Исследования, проведенные МОТ и ОЭСР, и другими организациями не подтверждают связь между строгостью ЗЗЗ и занятостью и безработицей.³³ МОТ изучала степень строгости ЗЗЗ в отношении постоянных и временных договоров, а также коллективных увольнений, используя при этом методологию ОЭСР.³⁴ В таблице 7 приведен индекс ЗЗЗ по отдельным странам региона и его сравнение со средним индексом ЗЗЗ по новым и старым странам-членам ЕС.

³² Т. Василюк и др., *Страновой доклад о достойном труде: Российская Федерация*, МОТ, Женева, 2008.

³³ See Cazes, S. and Nesporova, A., *Flexicurity: A relevant approach in Central and Eastern Europe*. ILO, Geneva, 2007 (содержит ссылки на другие исследования на эту тему).

³⁴ OECD, *Employment Outlook 2003*, Paris, 2003; and Cazes, S. and Nesporova, A., *Labour markets in transition: Balancing flexibility and security in Central and Eastern Europe*, ILO, Geneva, 2003.

Таблица 7. Индекс 333* по отдельным странам региона**

Страна	Сводный индекс 333	Сводный индекс 333	В т.ч.: индекс по договорам без срока	Индекс по временным договорам	Индекс по коллективным увольнениям
	Конец 1990-х	2007			
Азербайджан	нет данных	2,2	3,2	1,8	0,6
Казахстан	нет данных	1,5	2,7	0,9	0,0
Молдова	нет данных	2,5	4,5	1,3	0,4
Россия	3,2	1,9	3,2	0,8	1,9
Украина	2,3	2,3	3,8	1,8	0,0
ЕС (старые члены)*	2,5	2,4	2,3	2,0	3,4
ЕС (новые члены)**	2,4	2,1	2,6	1,2	3,4

* Страны-члены ЕС до 2004 г. без Люксембурга

** Страны-члены ЕС с 2004 и 2007 г. без Кипра, Мальты, Латвии и Румынии.

*** В индексе строгость 333 оценивается по 6-значной шкале (0 – максимально строгое 333, 6 – максимально либеральное). Это относится к сводным индексам 333 и к индексам, измеряющим строгость регулирования постоянных договоров (бессрочных договоров), временных договоров, коллективных увольнений.

Во втором столбце таблицы 7 показано, что 333 в отдельных странах является относительно *либеральным* и близком к тому, что наблюдается как в старых, так и в новых странах-членах ЕС. Из этих стран самое либеральное 333 отмечается в Казахстане, где оно сопоставимо с крайне либеральным законодательством в таких странах, как Дания, Ирландия и Великобритания. С принятием нового Трудового кодекса в 2002 г. российское 333 стало достаточно либеральным. Как показывает анализ конкретных элементов сводного индекса 333, в отдельных странах Восточной Европы и Центральной Азии по сравнению со странами ЕС отмечается более высокая степень защиты постоянных работников, работающих на основе бессрочного договора, и более либеральное регулирование временных договоров. Напротив, в регулировании коллективных увольнений между этими странами наблюдается значительное различие, так как законодательство стран региона либо не содержит понятие коллективных увольнений, либо предъявляет значительно ослабленные требования в этой области.

Заметная разница в регулировании постоянных и временных договоров лишь подчеркивает сегментацию рынка труда между более защищенными основными работниками, работающими на основе постоянного договора, и работников на временном договоре с куда более низкой степенью защиты. Такое положение может способствовать росту неравенства в занятости и доходах. Однако главной проблемой является *низкая степень исполнения трудового законодательства*. Как указано в исследовании, проведенном Всемирным банком,³⁵ гибкость рынка труда в регионе преимущественно следует из «гибкого» исполнения требований 333, особенно малыми предприятиями. Даже крупные предприятия, на которых вероятность соблюдения несколько выше, часто используют малые предприятия в качестве гибких поставщиков труда, тем самым избегая затрат, связанных с прекращением трудоустройства.

³⁵ Rutkowski, J., Scarpetta, S. and Banerji, A., *Enhancing job opportunities: Eastern Europe and the former Soviet Union*, World Bank, Washington D.C., 2005.

Работодатели в странах Восточной Европы и Центральной Азии используют и описанное выше гибкое регулирование рабочего времени (административные отпуска и сокращенный график работы в сочетании с варьируемой зарплатой) для снижения своих трудовых затрат при изменении экономической ситуации. Заметная гибкость зарплаты в сторону ее уменьшения достигается за счет ее невыплаты в периоды экономического спада, а также за счет особенностей механизма фиксирования заработной платы, когда она опирается на крайне низкую минимальную оплату труда и непосредственно зависит от финансовых показателей предприятия. Это объясняет, почему уровень занятости оставался заметно высоким в переходном периоде и во время финансового кризиса в России, а также почему рост занятости довольно скоро последовал за подъемом экономики. Хотя такая модель регулирования помогает избежать масштабной открытой безработицы, а работникам – сохранить связи с формальным рынком труда и системой социального обеспечения, она задерживает реструктуризацию предприятий, что способствует низкой производительности труда и снижению конкурентоспособности предприятий, а также низкому уровню средней оплаты труда, что лишь подталкивает работников на поиски дополнительного дохода в неформальной экономике.³⁶

Сочетание относительно либерального и неудовлетворительно исполняемого 333 с широким распространением неформальной занятости говорит о *высокой гибкости рынка труда и низких гарантиях занятости и дохода работников*, включая тех из них, кто работает на основе постоянного договора.

Дополнительных гарантий для работников можно добиться путем заключения *коллективного договора* и, в целом, *членства в профсоюзе*. Последнее, будучи в Советском Союзе обязательным требованием, в последнее время находится в значительном упадке в большинстве стран бывшего СССР. При этом в 2006–2007 г.г. оно оставалось в странах региона на весьма высоком уровне, составляя от 12,6% экономически активного населения Грузии до 91,6% в Беларуси (где оно по-прежнему остается обязательным требованием как для государственных, так и для большинства крупных частных предприятий).³⁷ Переговоры на уровне предприятия, что является преобладающей формой коллективных переговоров в странах региона, существуют, главным образом, на крупных государственных или приватизированных предприятиях, и приводит к заключения коллективного договора. Однако на новых предприятиях они не развиты или их вообще нет. В этой связи основные работники на предприятиях с заключенным коллективным договором в большей степени защищены от увольнения (хотя, как указывалось выше, защита от произвола в отношении ограничения графика работы, отправки в административный отпуск или невыплаты зарплаты является низкой), тогда как другие работники, работники предприятий, не объединенных в профсоюз, и неформальные работники в целом не имеют никакой защиты, обеспечиваемой коллективными переговорами.

³⁶ Gimpelson, V., “Labour market flexibility and security: The Russian way”, in *Reconciling labour flexibility with social cohesion: The experiences and specificities of Central and Eastern Europe*, Council of Europe, Strasbourg, 2007.

³⁷ МОТ, *Экономический рост и достойный труд: новейшие тенденции в странах Восточной Европы и Центральной Азии*, Субрегиональное бюро МОТ по странам Восточной Европы и Центральной Азии, Москва, 2008.

2.7 Низкие гарантии занятости как следствие слабости институтов рынка труда

Подход flexicurity, который в настоящее время широко обсуждается в Европе, призван обеспечить равновесие между потребностью предприятий в быстрой адаптации к изменению рыночных условий, в том числе путем изменения своей рабочей силы, и потребностью работников в определенном уровне гарантий занятости и дохода.³⁸ Однако стабильность и гарантии имеют важное значение и для предприятий, так как позволяют им работать в условиях предсказуемости и наличия надежной, квалифицированной рабочей силы, тогда как работникам также требуется определенная степень гибкости для того, чтобы сочетать свою работу и карьерный рост с семейными обязанностями.

Гибкость рынка труда, в основном, достигается путем либерализации трудового законодательства, в частности, ЗЗЗ, которая сокращает гарантии сохранения за работниками их текущих мест. Понятие flexicurity предполагает компенсацию более либеральных требований ЗЗЗ за счет установления повышенных гарантий занятости, что обеспечивается посредством повышения конкурентоспособности работников путем: актуального профессионального образования и обучения, а также доступа к постоянному обучению; эффективного содействия со стороны ГОЗ уволенным работникам и новым участникам рынка труда в поиске работы и трудоустройстве; доступа соискателей рабочих мест, испытывающих особые трудности, к мерам активной политики в области рынка труда (АПРТ); а также поддержки дохода в период безработицы.

Недавние реформы рынка труда в ряде стран региона привели к либерализации трудового законодательства. При этом, судя по последним данным Всемирного банка, в странах Восточной Европы и Центральной Азии рынки труда являются менее регулируемыми, чем в большинстве других стран.³⁹ В этой связи, в виду высокого уровня безработицы и неполной занятости, возникает вопрос, было ли такое ослабление регулирования компенсировано за счет повышенных гарантий занятости, как это было указано выше.

Имеющиеся данные (которых не хватает, так как немногие ГОЗ отчитываются о своей работе) не являются убедительными. Малое число соискателей рабочих мест, регистрируемых ГОС, по сравнению с уровнем безработицы, отмеченным в ОРС, указывает на их продолжающееся недоверие к ГОЗ, а также на строгость критериев для регистрации. Хотя ГОЗ, имеющие территориальную структуру, были созданы во всех странах Восточной Европы и Центральной Азии в целях информирования всех заинтересованных соискателей рабочих мест о наличии вакансий, их организационная структура, масштаб деятельности, эффективность оказываемых услуг и финансирование изменились и отличаются друг от друга в зависимости от страны.

Так, российская Федеральная служба по труду и занятости, реорганизованная в начале 2000-х г.г., стала практически децентрализованной, а финансирование

³⁸ Подробнее о понятии flexicurity см.: Cazes and Nesporova, 2003 и 2007, цит. соч.; European Commission, *Employment in Europe 2006*, Brussels, 2006; а также MOT, 2009, цит. соч.

³⁹ World Bank, *World Bank Development Indicators*, Washington D.C., 2008.

программ в области рынка труда было передано в регионы. Наличие средств на реализацию мероприятий в области рынка труда и, следовательно, способность региональных органов занятости эффективно вмешиваться в работу местных рынков труда и оказывать содействие уязвимым группам соискателей рабочих мест определяется весьма разнообразной ситуацией в экономике и на рынке труда регионов России. Бедные регионы не могут мобилизовать необходимые средства для решения проблемы, как правило, высокого уровня безработицы. В этой связи принятые в 2006 г. поправки к Закону о занятости дали возможность как для реализации мер АПРТ, так и выплаты пособий по безработице из федерального бюджета. В Казахстане процесс децентрализации ГОЗ также уже завершен, а региональные и местные органы занятости были включены в состав региональных и местных органов власти и полностью финансируются из их бюджета. В Грузии ГОЗ были ликвидированы в процессе административных реформ 2005 г. В Таджикистане и Узбекистане ГОЗ подчиняются Министерству труда, а в большинстве других стран региона ГОЗ являются автономными органами, связанными с Министерством труда.

В плане эффективности ГОЗ между странами региона наблюдаются заметные различия. Так, на Украине потенциал ГОЗ по трудоустройству регистрируемых соискателей на новые рабочие места значительно расширился – с 18,9% всех зарегистрированных и трудоустроенных соискателей в 1999 г. до 43,4% в 2008. В Азербайджане коэффициент трудоустроенных соискателей составил в 2004 г. 38,7%. Однако, по данным ряда исследований, ГОЗ по-прежнему неэффективно выполняют свои посреднические функции на рынке труда во многих странах региона вследствие их неэффективной организационной структуры, отсутствия финансовых и кадровых ресурсов, низкого использования информационных технологий, наличия неполной и недостоверной информации о ситуации на местном рынке труда и недостаточного сотрудничества с работодателями.

За исключением Грузии и Казахстана, которые опираются на социальную помощь, во всех остальных странах региона существуют общенациональные системы выплаты пособий от безработицы. Однако доля их получателей среди зарегистрированных соискателей рабочих мест до текущего спада была крайне низкой, о чем свидетельствуют соответствующие цифры (7% в Армении, 10% в Кыргызстане, 10,6% в Азербайджане), а размер выплат был в целом ниже, чем прожиточный минимум. При этом на поддержку дохода выделяется по-прежнему больше средств, чем на АПРТ.

В последнее время несколько улучшилась ситуация в отношении АПРТ, которая направлена, в основном, на организацию общественных работ и обучение в соответствии с потребностями рынка труда. На Украине, по информации ГОЗ, отмечается рост доли зарегистрированных соискателей рабочих мест, которые принимают участие в учебных программах и иных мероприятиях АПРТ (25,9% в 2005 г.). Как показывает обследование, проведенное МОТ в 2005 г., в странах Закавказья и Центральной Азии самой распространенной формой АПРТ стала организация общественных работ.⁴⁰ Исключение составляет Казахстан и Азербайджан, где выше доля соискателей рабочих мест, особенно молодежи,

⁴⁰ Hansen, E., Nesporova, A., Picot, G. and Rychly, L., *Challenges to labour market governance in selected CIS countries*, ILO, Geneva, 2005.

участвующих в учебных программах. В четырех из шести стран также начала функционировать система поддержки самозанятости/малого бизнеса. В число других мероприятий АПРТ, реализованных в этих странах, входит организация рабочих клубов, создание субсидируемых рабочих мест и обучение инвалидов.

Всего на финансирование АПРТ, поддержку дохода безработных и работу ГОЗ в бедных странах выделяется около 0,1% ВВП или даже меньше, а в более благополучных – максимум 0,3% ВВП (для сравнения: в ЕС на это в среднем выделяется 2% ВВП). В связи с этим защита занятости экономически активного населения в целом, независимо от наличия оформленных отношений занятости, остается низкой, несмотря на определенные (весьма ограниченные) улучшения, отмеченные в отдельных странах с 2000 г.

3. Влияние кризиса на рынки труда стран Восточной Европы, Турции и Центральной Азии

Резкое падение темпов роста, упомянутое в главе 1, безусловно, проявилось в ликвидации огромного количества рабочих мест. Так, в период с апреля 2008 г. по апрель 2009 г. российская экономика потеряла 3,4 млн. или 5% всех рабочих мест.⁴¹ В Турции потери рабочих мест с сентября 2008 г. по апрель 2009 г., по оценкам, составили почти 1,1 млн., причем основное бремя кризиса несли на себе работники мужского пола в неформальном секторе.⁴²

По данным ОРС, в 2008 г. рост безработицы отмечался лишь в четырех странах региона – Грузии, Турции, Украине и Кыргызстане, где наблюдался, главным образом, в течение последних месяцев года и составил, соответственно, 3,2%, 2,5%, 1,0% и 0,8%. Как ожидалось, в начале 2009 г. ситуация ухудшилась еще больше, когда в первом квартале безработица по сравнению с тем же периодом прошлого года увеличилась в Турции на 4,8% (до 15,8% рабочей силы), а на Украине на 2,9% (до 10,3%). В России рост безработицы в годовом исчислении составил в первом квартале 2009 г. 3,1% (до 9,5%), хотя во втором квартале потери рабочих мест слегка сократились до 8,5% в связи с сезонными работами. В мае 2009 г. уровень безработицы достиг 9,0% у мужчин и 7,5% у женщин. По другим странам данные ОРС отсутствуют.

Молодые работники понесли наибольший урон от потерь рабочих мест в результате кризиса, так как многие работодатели резко сократили прием новых кадров, в частности, выпускников школ, не имеющих опыта работы. В Турции безработица среди молодежи младше 25 лет выросла с 17,6% в апреле 2008 г. до 26,5% год спустя. При этом уровень безработицы среди представителей обоих полов примерно одинаковый (26,6% и 26,3%), хотя безработица среди мужчин увеличилась быстрее (на 10,7 процентных пунктов) по сравнению с темпом ее роста у женщин, который составил «всего» 6,8 пунктов. В Узбекистане также, согласно данным, молодежь составляла половину всех зарегистрированных безработных. В России в мае 2009 г. на долю молодежи возрастом младше 25

⁴¹ Федеральная служба по труду и занятости, *Российский рынок труда: обзор текущих тенденций: мониторинг ситуации на рынке труда, май 2009 г.*, Москва, июнь 2009 г.

⁴² Erkan, H., *Labour market developments in Turkey*, unpublished paper prepared for the ILO, July 2009.

лет пришлось 28,7% общего числа безработных. В период со второго квартала 2008 г. по первый квартал 2009 г. уровень безработицы среди молодежи 20-24-летнего возраста вырос почти на 4 процентных пункта и составил 14%, хотя у возрастной группы 16-19-летнего возраста ее уровень оставался стабильным (менее 5%).

Корректировка рынка труда произошла не только за счет открытой безработицы но, что еще более важно, за счет ускорения темпов роста неполной занятости. Так, в России в июне 2009 г. по сокращенному графику работали всего 1,2 млн. человек (7,3% штатного состава обследованных предприятий, 3,5% по решению работодателя и 3,8% по договоренности между работодателем и работником), а почти 1,2 млн. находились в вынужденном отпуске (6,9% штатного состава обследованных предприятий, из них 1,8% с частичным получением оплаты и 5,1% без оплаты). По данным производителей России, в апреле 2009 неполная безработица в той или иной форме затронула около 26% зарегистрированных работников на крупных и средних предприятиях, тогда как на строительстве и на транспорте и в связи эта цифра составила, соответственно, 18% и 14%.⁴³ На Украине в июне 2009 г., согласно данным, в вынужденном отпуске находились 3,6% работников формального сектора, 10,3% были вынуждены перейти на сокращенный график. В Беларуси в мае 2009 г. на сокращенный график работы были вынуждены перейти 3,8% работников; в Казахстане в период с апреля по июнь 2009 г. число работников с неполной занятостью увеличилось на 35%.

Резко увеличилась и задолженность по зарплате. На Украине в первой половине 2009 г. объем невыплаченной зарплаты вырос на 38% и составил 7,6% от общей массы. Резко выросла задолженность по зарплате и в России, где в период с ноября 2008 по июнь 2009 г. она составила 8,8 млрд. рублей (2% от совокупного фонда оплаты труда). В Казахстане, согласно данным, в мае 2009 г. невыплаты зарплаты были отмечены на 174 предприятиях в строительстве, на производстве и в добывающих отраслях и достигли почти 2 млрд. тенге. В Таджикистане в период с 1 июля 2008 по 1 июля 2009 г. задолженность по зарплате выросла на 20%.⁴⁴

Ухудшение ситуации на рынках труда тех стран, которые являются чистыми получателями рабочей силы, привело к резкому сокращению официальных квот на привлечение иностранных работников. В декабре 2008 г. премьер-министр России Владимир Путин объявил о сокращении квот для работников-мигрантов наполовину (в 2008 они составляли 3,9 млн. человек). Дальнейшее сокращение ожидается в 2010 г. О сокращении квот было также объявлено в Казахстане, где на 2009 г. они были установлены на уровне 0,35% от численности экономически активного населения для управляющего персонала и иных квалифицированных работников и 0,05% для низкоквалифицированных работников. На предприятия, привлекающие неформальных работников-мигрантов, оказывается давление в форме участвовавших инспекций и повышенных штрафов в целях сокращения численности мигрантов и замены местными кадрами. В результате увольнений часть иностранных работников-мигрантов возвратилась на родину, а другие готовы работать в гораздо худших условиях, в том числе за более низкую плату.

⁴³ Федеральная служба по труду и занятости, цит. соч.

⁴⁴ Информации о доле задолженности по зарплате в совокупном фонде оплаты труда нет ни по одной из этих двух стран.

В главе 1 было отмечено значительное сокращение денежных переводов, отправляемых работниками-мигрантами.

4. Анализ антикризисных мер, принятых странами региона в области труда и занятости

Антикризисные планы правительства стран, участвующих в конференции, в значительной мере варьировались в зависимости от последствий кризиса в той или иной стране, возможностей правительства по мобилизации бюджетных и частных ресурсов, и от потенциала органов управления, в т.ч. институтов рынка труда, в отношении разработки и реализации мер по содействию и защите занятости работников, затронутых кризисом. При этом анализ, приведенный в данном докладе, является ограниченным вследствие того, что, хотя отдельные страны и направили относительно подробное описание мер по преодолению кризиса и возобновлению роста, другие страны привели лишь основные аспекты своих планов без указания подробностей.

Правительства Азербайджана и Узбекистана – стран, где наблюдались самые высокие в регионе темпы роста – подчеркнули, что продолжают реализацию стратегии, которая, как отмечается ими, содействовала защите национальной экономики от любого серьезного спада. Новое правительство Молдовы сейчас разрабатывает план антикризисных мер, подробности которого не приводятся. Поэтому данный анализ не является исчерпывающим, хотя в нем отмечаются общие направления планов разных стран и содержится оценка их соответствия ситуации.

В таблице, приведенной в Приложении 2, содержится перечень мер политики занятости в странах региона. В целом, правительство Казахстана, Российской Федерации, Турции и Украины уже приступили к реализации комплексных планов мер по преодолению кризиса и восстановлению роста, которые, помимо денежно-кредитных, налогово-бюджетных и структурных мер, содержат меры по стимулированию спроса на труд и созданию рабочих мест, а также меры по сохранению имеющихся рабочих мест и оказанию более значительной помощи соискателям в трудоустройстве и поддержке дохода. Другие страны пока что, в основном, придерживаются политики поддержки экономического развития и деловой активности, ожидая, что это будет содействовать созданию большего количества рабочих мест как для уволенных кадров, так и для новых участников рынка труда.

4.1 Меры по сохранению занятости

Меры по сохранению занятости были одобрены правительством стран региона как средство для предотвращения массовых увольнений и безработицы. Так, в Казахстане правительство совместно с социальными партнерами участвовало в переговорах с крупными предприятиями, в результате чего было заключено свыше 5.200 меморандумов о взаимопонимании, касающихся защиты занятости посредством введения сокращенного рабочего времени, временного перевода работников на другую работу внутри предприятия и частично оплачиваемых административных отпусков. На Украине был принят антикризисный закон, по

которому предусматриваются государственные субсидии в целях переобучения увольняемых кадров, оплаты труда работников, переводимых на другую работу внутри предприятия, и компенсации зарплаты тем, кто вынужден работать по сокращенному графику. В Турции был продлен срок для получения выплат из Фонда сокращенного рабочего времени теми работниками, которые работают по сокращенному графику, и удвоен размер компенсации зарплаты. В России антикризисная программа правительства страны включает в себя требование к субъектам федерации разработать региональные программы занятости общим объемом 25 млрд. рублей (0,85 млрд. долларов), из которых свыше 90% будет выделено из федерального бюджета. Меры включают в себя профессиональное обучение и повышение квалификации более, чем 170.000 работников, которые находятся под угрозой увольнения и которые были переведены на сокращенный график работы или отправлены в неоплачиваемый отпуск.

4.2 Инвестиции в инфраструктуру и организацию общественных работ

Одним из способов участия государства, который широко распространен среди стран региона для того, чтобы стимулировать создание рабочих мест, являются инвестиции в инфраструктуру. Например, правительство Казахстана утвердило к реализации программу «Дорожная карта», в рамках планируется осуществить финансирование более, чем 4700 инвестиционных проектов по модернизации и реконструкции системы жилищно-коммунальных услуг, а также по утеплению и улучшению отопления школ, больниц и общественных зданий. Эти проекты должны создать 254.000 новых рабочих мест. Первоначально на реализацию программы планировалось выделить 163 млрд. тенге, однако недавно эта сумма была увеличена до 191 млрд. тенге (1,28 млрд. долларов), из которых две трети финансируется за счет общегосударственного бюджета, а одна треть – за счет местных бюджетов. При этом правительство также утвердило к реализации масштабную программу жилищного строительства, на которую выделяется 545 млрд. тенге (3,66 млрд. долларов), и портфель крупных инфраструктурных проектов с совокупным объемом финансирования 120 млрд. тенге (0,8 млрд. долларов).⁴⁵

В России был увеличен объем средств, выделяемых из федерального бюджета на строительство и ремонт транспортной инфраструктуры и на строительство и реконструкцию жилых зданий. В Узбекистане план модернизации экономики предусматривает государственные инвестиции в транспортную инфраструктуру и энергообеспечение сельских районов. В Турции недавно был утвержден пакет мер стимулирования объемом 1 млрд. турецких лир (646 млн. долларов), который, помимо финансирования системы профессионального образования и обучения, направлен на реконструкцию школ и больниц, а также реализацию экологических проектов, и может привести к созданию 0,5 млн. новых рабочих мест. На Украине принят четырехлетний план по развитию инфраструктуры с общим бюджетом 160 млрд. гривен (21 млрд. долларов), из которых 27,5 млрд. будет выделено из общегосударственного бюджета, 23 млрд. – из местных бюджетов, а 110 млрд. – за счет частных инвестиций. Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия и Кыргызстан также планируют инвестировать бюджетные

⁴⁵ Послание Президента Н.А. Назарбаева к народу Казахстана «Через кризис к обновлению и развитию» (выступление в Парламенте 6 марта 2009 г.).

средства в строительство и реконструкцию железных и автомобильных дорог, выработку и распределение электроэнергии, водо- и газоснабжение, а также на реализацию экологических проектов. В ряде стран были выделены субсидии на программы жилищного строительства.

Из этого следует, что в большинстве стран региона реализуются программы общественных работ (государственной занятости). Однако, по всей видимости, лишь в некоторых странах (Казахстане, России, Турции, Украине, Узбекистане) эти программы были значительно расширены в целях противодействия росту безработицы и неполной занятости, возникшему в результате кризиса. Мы уже упоминали программу «Дорожная карта», принятую в Казахстане. В докладе Министра труда страны 13 июля 2009 г. сообщалось о создании 240.000 новых рабочих мест, совокупное число которых должно превысить 400.000. В России при реализации региональных программ занятости на общественные работы в среднем расходуется 80% средств. В июне 2009 г. на Украине был утвержден новый порядок организации платных общественных работ, в соответствии с которым общественные работы организуются для строительства/реконструкции спортивной, транспортной, медицинской и туристической инфраструктуры, в т.ч. объектов для проведения европейского чемпионата по футболу в 2012 г. В указанном выше пакете мер стимулирования, принятом в Турции, планируется организовать общественные работы по озеленению улиц и ремонту зданий с привлечением более, чем 120.000 безработных на шестимесячный срок.

4.3 Поддержка предприятий

Другим распространенным способом участия государства является расширение поддержки предприятий, в частности, малых и средних (МСП), посредством большей доступности кредитов, в т.ч. кредитных гарантий, а также снижения налогов. Во многих странах региона приняты меры по стимулированию деловой активности посредством упрощения порядка создания предприятий (Казахстан, Армения), лицензирования (Беларусь, Кыргызстан) и таможенного оформления (Армения). Также принимаются меры по снижению ставки налога на прибыль (Казахстан), ставки НДС в целом (Таджикистан) или по отдельным продуктам (отраслям) (на ковры ручной работы в Армении, производство автомобилей, электроники и бытовой техники в Турции) и подоходного налога (Таджикистан, Грузия, Украина). В России вопрос снижения налогов передан на усмотрение региональных органов власти. В Казахстане была снижена ставка отчислений работодателей в социальные фонды. В ряде стран (Азербайджане, Беларуси, Казахстане, Узбекистане) оказывается целевая поддержка экспортным отраслям и отраслям, серьезно затронутым в результате кризиса. В Казахстане и России отечественные предприятия имеют преимущество при участии в конкурсах и программах государственных заказов.

В ряде стран были приняты меры по упрощению доступа МСП к кредитным средствам и гарантиям (Армения, Казахстан, Россия, Таджикистан, Турция, Узбекистан). В отдельных случаях был упрощен порядок создания малого предприятия и сокращены затраты на создание предприятий и осуществление операций. Так, российская программа поддержки МСП призвана содействовать созданию в этом секторе в 2009 г. почти 0,5 млн. новых рабочих мест. В рамках данной программы малые предприятия могут пользоваться льготной арендой

государственных помещений, дотациями на организацию бизнеса и создание новых рабочих мест, а также субсидиями на обучение персонала и обучение молодежи деловым навыкам в целях оказания содействия в организации своего предприятия. В Турции осуществляется программа кредитования женщин-предпринимателей и обучение молодежи навыкам предпринимательства. В ряде других стран, например, в Армении и России, также планируется ограничить количество ежегодных инспекций малых предприятий. В Кыргызстане имеется программа кредитования и поддержки страхования сельхозпроизводителей, а в Узбекистане – программа по упрощению доступа МСП к новым технологиям. В Азербайджане поддержка МСП оказывается за счет оказания информационных, консультационных и маркетинговых услуг, организации торговых ярмарок и содействия более тесному сотрудничеству с крупными предприятиями.⁴⁶

4.4 Помощь безработным

Уволенные работники и другие безработные лица пользуются, по сравнению с докризисным периодом, повышенной степенью защиты в таких странах, как Казахстан, Россия, Турция и Украина. В других странах региона по-прежнему оказываются услуги по трудоустройству безработных, которые обращаются за помощью в ГОЗ, а также реализуются скромные мероприятия АПРТ в сфере профессионального обучения, организации общественных работ, создания иных временных рабочих мест, а также меры поддержки в организации собственного бизнеса. В Азербайджане планируется создать центры профтехобразования для безработных и повысить их социальную защиту. На Украине объем средств, выделяемых на выплату пособий по безработице и реализацию АПРТ, был увеличен за счет повышения ставки отчислений на 0,4% до 2,2% от размера фонда оплаты труда, увеличения перечня лиц, страхуемых в обязательном порядке, и передачи средств из других фондов социальной защиты.

В Турции служба по труду и занятости резко увеличила масштаб деятельности по трудоустройству и профессиональному обучению соискателей рабочих мест. В вышеуказанный пакет мер стимулирования входят мероприятия по поддержке профтехучилищ и систем обучения выпускников школ и безработной молодежи в целях обеспечить их профтехобразование. Стимулирование приема на работу новых работников осуществляется за счет снижения взносов работодателей в социальные фонды по отдельным инвестиционным проектам, и даже путем их освобождения от уплаты взносов за работников, принятых на работу после апреля 2008 г., и за стажеров молодого возраста. В Турции отсутствуют планы по изменению масштаба действия системы выплаты пособий по безработице, но зато повышается ее эффективность путем изменения соответствующих мер по обеспечению участия в ней. В Казахстане расширяется масштаб деятельности существующих систем трудоустройства и программ стажировок для молодежи. В рамках новой стратегии занятости, упомянутой выше, в Казахстане также планируется значительно расширить программы профтехобразования для тех безработных, которые обладают низкой или устаревшей квалификацией. При этом максимальный срок выплаты пособий по безработице также увеличился с 4 до 6 месяцев.

⁴⁶ Государственная программа социально-экономического развития регионов Республики Азербайджан на 2009–2013 г.г., утвержденная Указом Президента 14 апреля 2009 г.

Региональные программы занятости, принятые в России в рамках программы антикризисных мер на 2009 г., предполагают пять направлений их реализации: профтехобучение работников, находящихся под угрозой массовых увольнений и уволенных (максимум 170.000 человек); создание временных рабочих мест, в т.ч. посредством организации общественных работ (около 1 млн. рабочих мест); организация стажировок для соискателей рабочих мест, включая выпускников школ, для получения опыта работы (57.000 человек); организация и выдача субсидий в целях миграции соискателей рабочих мест в другие регионы страны, имеющие новые вакансии (этот вид помощи планируется оказать 16.000 лицам); и содействие безработных в создании своего предприятия или самостоятельной занятости. Размер пособий по безработице был увеличен для тех безработных, которые ушли с предыдущей работы по собственному желанию.

4.5 Оценка антикризисных планов и стратегий развития

Общая оценка антикризисных планов и стратегий развития, опубликованных странами региона, является положительной, так как правительство действовало оперативно и в правильном направлении.

Однако в отношении этих мер существует ряд недостатков. Во-первых, хотя в планах правительства этих стран сделан упор на инвестиции в инфраструктуру, лишь в отдельных случаях наблюдается четкая взаимосвязь между плановыми показателями по занятости и предполагаемыми инфраструктурными проектами. Улучшение инфраструктуры можно реализовать на основе либо капиталоемких, либо трудоемких технологий, в зависимости от наличия в стране тех или иных факторов производства. Поэтому в странах с большими трудовыми ресурсами для реализации инфраструктурных проектов нужно использовать трудоемкие технологии.

Во-вторых, лишь в немногих странах правительство в рамках антикризисных планов и стратегий развития приняло на себя обязательство повысить уровень профтехобразования и квалификации работников, граждан, потерявших работу, или лиц, имеющих низкую или устаревшую квалификацию, а также новых участников рынка труда. Между тем конкурентоспособность предприятий зависит от качества рабочей силы, в частности, от уровня профтехобразования и обучения, опыта работы, адаптивности, творческого потенциала, мотивации, организационных навыков, а также лояльности. В течение переходного периода национальные системы профтехобразования и обучения (ПТОУ) в значительной мере ослабли, так как стали непрестижными и потеряли источники своего финансирования (многие организации финансировались напрямую крупными предприятиями, которые прекратили их поддержку в связи с финансовыми проблемами и передали их в государственный бюджет, что привело к массовому закрытию этих организаций), прямой выход на рынки труда, преподавательский состав, а также учащиеся, которые желают получать более высокий уровень образования и обучения. Система образования для взрослых понесла особенно большой урон в связи с отсутствием материальной базы и ресурсов. Пока что в реформировании системы ПТОУ не был достигнут достаточный прогресс для улучшения ситуации, хотя они могут сыграть решающую роль в обеспечении экономического подъема и устойчивого развития.

В-третьих, еще одной серьезной проблемой, которая лишь частично затронута в антикризисных планах и то лишь в ограниченном числе стран, является низкий потенциал национальных институтов рынка труда (или даже, в ряде случаев, их отсутствие) по оказанию услуг высокого качества предприятиям и соискателям рабочих мест. Их недостатки включают отсутствие комплексной и достоверной информации о рынке труда, низкий уровень сотрудничества между органами занятости и предприятиями, низкое качество проработки и реализации мер АПРТ, их доступность лишь ограниченному числу соискателей рабочих мест, нуждающихся в поддержке, а также неудовлетворительную поддержку дохода безработных. Кроме того, в виду давления, которое оказывается на работников-мигрантов по их возвращению на родину, помощь, оказываемая ГОЗ в трудовом посредничестве, участии в общественных работах или переобучении, должна также включать в себя репатриацию трудовых мигрантов.

В-четвертых, так как кризис оказывает воздействие как на предприятия, так и на работников, государству следует провести с участием организаций работников и работодателей подробное обсуждение основных проблем, возникших у них в результате кризиса, и их предложений по достижению экономического подъема с тем, чтобы обеспечить им максимально эффективную поддержку. Контакты МОТ с национальными организациями работодателей и работников показывают что лишь в отдельных странах социальный диалог используется как средство для консультаций в отношении планов антикризисных мер и восстановления экономического роста, а также при разработке соответствующих планов.

5. Международная и региональная реакция на кризис и стимулирование подъема на рынке труда: вклад МОТ

МОТ немедленно отреагировала на кризис еще осенью 2008 г. путем активной аналитической работы и принятия и политических заявлений, а также активного участия в работе международных форумов и глобальном трехстороннем диалоге по обсуждению возможных мер. В европейском регионе крупнейшим событием стало Восьмое европейское региональное совещание (ЕРС), которое состоялось в Лиссабоне в феврале 2009 г.⁴⁷ и на котором преобладающей темой обсуждения стал экономический кризис. В выводах Совещания, которые были озаглавлены «Преодоление кризиса: стратегии достойного труда в Европе и Центральной Азии», подчеркивалась необходимость в комплексных и согласованных мерах по преодолению спирали спада экономической активности.⁴⁸ Представители государственных органов, а также организаций работодателей и работников из всех стран региона обсуждали стратегии восстановления роста, расширения его аспектов, связанных с занятостью, и обеспечения его устойчивости в будущем. Эти стратегии должны опираться на

⁴⁷ Европейские региональные совещания МОТ проводятся один раз в четыре года для анализа сотрудничества МОТ с трехсторонними участниками на национальном уровне в странах-членах МОТ в Европе и Центральной Азии, а также для обсуждения наиболее актуальных вопросов в области занятости, социальной политики и прав работников.

⁴⁸ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_103635.pdf

положения Декларации МОТ о социальной справедливости для справедливой глобализации.

В выводах Совещания подчеркивалась необходимость в принятии мер в целях ускоренного восстановления экономического роста и занятости и обеспечения устойчивого развития посредством реализации пакетов антициклических мер экономического стимулирования; поддержки жизнеспособных предприятий, в частности, малых; уважения основополагающих принципов и прав в сфере труда; повышения квалификации работников; укрепления социального диалога в отношении обсуждения целесообразных антикризисных мер, включая меры по сохранению рабочих мест; повышения защиты уязвимых групп населения. При этом также указывалось на потребность в использовании всех возможностей для инвестиций в создание рабочих мест и инфраструктурные проекты. ЕРС также обратилось в МОТ с просьбой оказать содействие участвующим сторонам для преодоления последствий кризиса посредством консультирования в отношении способов согласования реализуемой ими политики с целями достойного труда.

Результатом трехдневного Глобального саммита МОТ, состоявшегося в июне 2009 для обсуждения проблемы глобального кризиса занятости, стало принятие 19 июня 2009 года резолюции о выходе из кризиса – Глобального договора о рабочих местах.⁴⁹ В Резолюции правительства стран-участников, организации работников и работодателей взяли на себя обязательство принимать совместные усилия в целях реализации мер по преодолению кризиса на основе Программы достойного труда МОТ. Эти меры призваны обеспечивать взаимосвязь между социальным прогрессом и экономическим развитием на основе соблюдения следующих принципов:

1. уделять приоритетное внимание вопросам защиты и роста занятости за счет обеспечения жизнеспособности предприятий, высокого качества государственных услуг и адекватной социальной защиты всех граждан в рамках текущих мер, осуществляемых как на международном, так и на национальном уровне для содействия восстановлению экономического роста и развитию. Все эти меры должны быть реализованы оперативно и согласованно;
2. усилить поддержку уязвимых групп женского и мужского пола, сильнее всего пострадавших от кризиса, включая молодежные группы риска, малооплачиваемых, низкоквалифицированных работников, работников неформального сектора и работников-мигрантов;
3. направить усилия на реализацию мер по обеспечению занятости граждан и содействию их переходу с одной работы на другую, а также помощи безработным в доступе к рынку труда;
4. создать или укрепить эффективные государственные органы занятости и другие институты рынка труда;

⁴⁹ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_108456.pdf

5. расширить на основе равенства доступ и возможности для развития профессиональных навыков, получения качественного образования и обучения для подготовки почвы для восстановления роста экономики;
6. избегать протекционистских решений и разрушительных последствий дефляционной динамики заработной платы и ухудшения условий труда;
7. содействовать распространению основополагающих трудовых норм и других норм международного трудового права, обеспечивающих подъем экономики и рынка труда, а также сокращение гендерного неравенства;
8. участвовать в процессах социального диалога, таких как трехсторонние и коллективные переговоры между работодателями и работниками, и использовать их в качестве конструктивного способа для обеспечения максимальной эффективности антикризисных мер, необходимых для реальной экономики;
9. обеспечить согласованность оперативных мер с целями экономической, социальной и экологической устойчивости;
10. обеспечить синергию между государством и рынком, эффективность и оперативность регулирования рыночной экономики, в т. ч. нормативно-правовой среды, обеспечивающей возможность создания предприятий и их жизнеспособность, а также способствующей созданию рабочих мест в различных отраслях;
11. МОТ, совместно с другими международными организациями, а также с международными финансовыми институтами и развитыми странами, обязуется способствовать укреплению согласованности принимаемых мер, расширять содействие развитию и помощь наименее развитым, развивающимся странам и странам с переходной экономикой, имеющим ограниченные бюджетные и политические ресурсы для преодоления кризиса.

Эти принципы формируют общую основу, в рамках которой каждая страна может разрабатывать пакет антикризисных мер в зависимости от конкретной ситуации и приоритетов. При этом эти страны обязуются также информировать многосторонние организации и поддерживать их деятельность.

В июле 2009 г. Глобальный договор о рабочих местах был оглашен на заседании Экономического и социального совета ООН, который одобрил его принятие в соответствующей резолюции. В резолюции содержится призыв к государствам-членам ООН содействовать распространению Глобального договора о рабочих местах и в полной мере использовать его как основу для формирования пакетов мер по содействию и защите занятости в составе своих планов оздоровления экономики. В ней также содержится просьба к фондам и программам ООН, специализированным организациям в составе ООН и другим международным организациям включить положения Глобального договора в свою деятельность и программы технической помощи.

В заявлении, принятом на саммите «большой двадцатки», который состоялся в Питтсбурге 24-25 сентября 2009 г., руководители двадцати наиболее развитых стран мира приветствовали принятие Глобального договора о рабочих местах и от имени своих народов взяли на себя обязательство использовать его основные элементы в целях обеспечения прогресса социального аспекта восстановления экономического роста. Они также приняли обязательство реализовывать планы восстановления экономического роста, которые содействуют распространению достойного труда, направлены на сохранение занятости, ставят во главу угла увеличение числа рабочих мест и обеспечивают реализацию соответствующих мер с учетом основополагающих принципов и прав МОТ в сфере труда.⁵⁰

6. Рекомендации по усилению аспектов, связанных с занятостью, в планах антикризисных мер/восстановления экономического роста и стратегиях развития

6.1 Ориентация планов восстановления экономического роста и стратегий развития на решение проблемы занятости и создание достойных условий труда для всех

Как показывает анализ, приведенный в предыдущих главах, развитие экономики и рынка труда в странах Восточной Европы и Центральной Азии, несмотря на повсеместно достигнутые высокие темпы роста и снижение безработицы почти во всех странах, начиная с 2000 г., скрывало под собой огромный структурный дисбаланс и институциональные дефекты. Как только мировой кризис затронул регион, эти проблемы способствовали углублению его негативного воздействия на рынки труда и население.

Экономика стран региона содержит ряд параметров, которые создают особые проблемы для руководящих органов при попытках достичь одновременно двух целей – роста, создающего рабочие места, и макроэкономической стабильности. К ним можно отнести, в частности: (i) создание возможностей для реализации антициклических мер, не подрывающих долгосрочную макроэкономическую стабильность; (ii) разработку мер по снижению подверженности внутренним факторам кризиса и противодействию тенденциям «голландской болезни» за счет укрепления своей собственной базы производства, конкурентоспособности, производительности и потенциала создания рабочих мест; (iii) реализацию мер по совершенствованию рыночных механизмов, особенно на рынках капитала и рынках труда; (iv) разработку мер по обеспечению равенства на рынке труда и достойных условий труда для всех.

В этой связи задачи макроэкономической политики требуют пересмотра для включения в них четко определенных целей, связанных с занятостью, которые должны реализовываться вместе с другими основными задачами, такими как содействие экономическому росту и обеспечение контроля за инфляцией, с тем, чтобы поставить во главу угла достижение полной, продуктивной занятости и достойного труда. Утвержденные меры следует пересмотреть с точки зрения максимального содействия продуктивной занятости. Необходимо разработать

⁵⁰ <http://www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm>

количественные показатели занятости и меры содействия росту, создающему рабочие места, на основе глубокого анализа динамики роста и занятости, в т.ч. отраслевого, а также обоснованных прогнозов роста и спроса на труд, для того, чтобы эти показатели были реалистичными и достижимыми. При этом нужно, чтобы экономические меры и мероприятия, предусмотренные стратегией занятости, сочетались с реформой системы профтехобразования и обучения с тем, чтобы обеспечить наличие рабочей силы, обладающей соответствующими навыками. В целях более высокой сбалансированности, содействия переходам с одного рынка труда на другой, улучшения качества и укрепления гарантий занятости необходимо намного более значительное регулирование рынка труда. Также нужны меры по укреплению социального диалога и коллективных переговоров, чтобы заручиться поддержкой социальных партнеров. Поэтому следует добиваться оптимального сочетания оперативных антикризисных мер с долгосрочными мерами развития в целях содействия странам региона в скором восстановлении роста и становлении на путь устойчивого развития, который отвечает интересам всех слоев населения.

6.2 Меры по сохранению занятости

Временные антикризисные меры, предполагающие сокращение графика работы при частичном субсидировании оплаты труда за счет бюджетных средств, были широко распространены в экономически развитых странах и также применялись крупными предприятиями в ряде стран региона, как отмечалось в главе 4. При этом как работодатели, так и работники хорошо относятся к субсидированным схемам распределения работы, так как первым это сокращает затраты на труд и позволяет сохранить основные кадры, а последним обеспечивает ограниченный характер и приемлемость сокращения оплаты труда. Несмотря на то, что такое решение является временным и направлено на сохранение занятости, с учетом ограниченности бюджетных средств можно достичь более долговременного эффекта за счет сочетания этой меры с субсидиями на переобучение в целях приобретения навыков, которые будут востребованы в будущем. Сочетание данных мер рекомендуется при условии их направленности на жизнеспособные предприятия (которых нужно четко определить) и продуктивные рабочие места при наличии обоснованных прогнозов спроса на ту или иную квалификацию и развитой системы профтехобразования для взрослых.

Широко распространенные меры по замораживанию или сокращению зарплаты в целях снижения трудовых затрат предприятий без необходимости прибегать к увольнениям могут быть приемлемыми для работников, если они принимаются на основе договора, условия которого были согласованы между работодателем и представителями работников. Вследствие слабого развития (или отсутствия) систем страхования от безработицы в регионе такие временные меры являются лучшей альтернативой потерям рабочих мест.

Инновационные решения могут быть также выработаны в ходе коллективных переговоров. Например, во время кризиса переходного периода предприятия в ряде стран Центральной и Восточной Европы заключили договоры аренды со своими нынешними (или бывшими) сотрудниками, по которым им, в качестве компенсации за сокращение зарплаты или содействия в новом трудоустройстве, разрешалось пользоваться оборудованием или помещениями для осуществления

малой предпринимательской деятельности.⁵¹ Целесообразность такого подхода как временного решения в условиях кризиса заслуживает рассмотрения, так как он предполагает более долгосрочные перспективы трудоустройства работников, обладающих предпринимательским талантом.

6.3 Поддержка предприятий и помощь в диверсификации производства и экспорта

Кризис привел к падению внутреннего и (или) внешнего спроса на продукцию и услуги предприятий региона, а также к падению цен на некоторую продукцию. Эта ситуация осложняется ограниченностью или полным отсутствием доступа к финансированию текущей деятельности и инвестиций. Во многих странах меры содействия предприятиям включают в себя расширение их доступа к кредитам, стимулирование роста за счет внедрения эффективного и прозрачного порядка размещения государственных заказов, а также введения налоговых льгот для потребителей для стимулирования спроса. Все эти меры являются затратными и требуют тщательного анализа и управления в целях гарантии их эффективности и осуществимости в местных условиях, а также для установления жестких и целесообразных сроков их реализации.

Эта поддержка, в частности, требуется малым и средним предприятиям (МСП). Крупные организации обычно пользуются повышенным вниманием со стороны центральных и местных органов власти в связи с тем, что их банкротство может привести к увольнению большого числа людей, особенно, если это предприятие является градообразующим, что является широко распространенным явлением в странах региона. Что касается МСП, то даже в обычных условиях финансовые организации считают их в большей степени подверженными риску, в связи с чем им сложно получить доступ к капиталу. Все это усугубляется в условиях кризиса. Уязвимость МСП во многих случаях также связана с их более высокой зависимостью от контрактов с крупными предприятиями, сложностью доступа к конкурсам на получение госзаказов и к аналогичным высоконадежным рынкам, действующими административными правилами, обременительными для них, а также нередкими злоупотреблениями со стороны местных органов власти. В этой связи правительство может создать специальные учреждения или же дать указания государственным банкам и призвать коммерческие банки выдавать им кредиты (возможно, по сниженной ставке) и кредитные гарантии. Кроме того, можно создать условия для облегчения участия МСП в конкурсах на получение госзаказов. Можно также еще больше упростить административно-финансовые правила, применяемые к МСП. Хорошим решением является создание служб по содействию МСП в получении доступа к более емким рынкам (в т. ч. внешним), новым технологиям, помещениям, системам приобретения навыков управления бизнесом и профтехобучения, консультированию и тренингу. Как показывают исследования, такое содействие может увеличить число новых предприятий, повысить живучесть МСП, их производительность и конкурентоспособность, а также обеспечить лучшую альтернативу для самозанятости.

В антикризисных планах широко используются налоговые льготы. При этом, однако, следует избегать установления предприятиям произвольных льгот (что

⁵¹ См., например, Nesporova, A. and Kylvoh, R., *Economic and social dialogue in the Ostrava-Karvina region*, Policy Advisory Paper No. 5, ILO-CEET, Budapest, 1994.

было сделано в отдельных странах), так как это может питать коррупцию и, безусловно, нарушает конкуренцию между ними. Аналитически подтверждено, что снижение социальных взносов работодателей может дать значительный эффект в плане увеличения занятости и сокращения безработицы при условии, что возникающий дефицит средств в социальных фондах будет компенсирован за счет общих налогов и (или) расширения базы уплаты взносов.⁵² Напротив, сокращение косвенных налогов (НДС) в качестве антициклической меры, которая направлена на повышение совокупного спроса и потребления, является менее эффективным средством для роста занятости и сокращения бедности, особенно по сравнению с государственными инвестициями. Кроме того, такой же эффект дает снижение ставки подоходного налога, так как в период кризиса люди более склонны экономить средства, чем тратить их.⁵³

В долгосрочной перспективе очень важно создать благоприятную среду для развития предприятий, особенно частного предпринимательства. Это означает необходимость в эффективности и адекватном применении законодательства по созданию равных условий конкуренции и защите прав собственности. Для этого также нужна прозрачная налоговая система, не создающая чрезмерного бремени для предприятий и позволяющая получить достаточный доход для реализации важных государственных мероприятий, таких как содействие НИОКР, развитие системы образования, инфраструктуры и социальной сферы. Кроме того, нужны отлаженные административные и финансовые системы, которые бы в равной мере применялись ко всем предприятиям.

Поэтому конечной задачей стран региона является диверсификация своей базы производства и экспорта, а также повышение уровня производительности труда и конкурентоспособности своих предприятий. Хотя инвестиционные решения принимаются теми, кто владеет частным капиталом, государство может влиять на принимаемые решения путем субсидирования разработки и внедрения новой технологии, в частности, направленной на сокращение потребления угля, что приносит значительную пользу экологии. Оно может также оказывать (строго на временной основе) поддержку, например, в виде освобождения от налогов, предприятиям, которые внедряют новые продукты с повышенной добавленной стоимостью, или занимаются переработкой отечественного сырья вместо того, чтобы экспортировать его. Кроме того, государство может выделять субсидии на образование и приобретение квалификации, необходимой для применения на производстве этой новой технологии. При этом важно, чтобы такая временная помощь опиралась на глубокий, комплексный и объективный анализ факторов производства, а также финансовых и рыночных факторов. Сходным образом, государство может принимать меры по стимулированию успешных стратегий экспорта в целях проникновения на рынки новой продукции или расширения географии присутствия. Эта помощь может принимать форму развития системы органов по содействию экспорту и торговых консульств, выдачи экспортных кредитов и гарантий, организации торговых ярмарок и поддержки участия на них отечественных предприятий.

⁵² Cazes, S. and Nesporova, A., *Flexicurity: A relevant approach in Central and Eastern Europe*, ILO, Geneva, 2006.

⁵³ *Protecting people, promoting jobs*, доклад МОТ на саммите «большой двадцатки», Питтсбург, сентябрь 2009 г.

6.4 Организация трудоемких инфраструктурных проектов

Экономическая литература подтверждает высокую эффективность расходов на инфраструктуру в плане содействия экономическому развитию за счет роста объемов и занятости на строительстве, а также мультипликативного эффекта в отношении повышения спроса на продукцию других отраслей. Улучшение технической инфраструктуры имеет важное значение и для деловой активности в целом. Это создает благоприятную среду для частных инвестиций за счет внутренних источников, а также ПИН.

Инфраструктурные проекты могут включать в себя строительство и ремонт скоростных и прочих автомобильных дорог, железных дорог или аэропортов, строительство и ремонт школ, больниц, общественных зданий, социальных объектов и социального жилья, систем коммунальных услуг в городской и сельской местности, систем ирригации, а также экологические проекты. Хотя местные инфраструктурные проекты могут выполняться предприятиями при помощи местных кадров и трудоемких технологий, можно также разработать масштабные проекты, выполняемые крупными предприятиями на современном оборудовании с привлечением мелких предприятий для выполнения отдельных работ на подрядной основе, используя местную рабочую силу. Проекты такого типа могут, без ущерба их качеству, сочетать экономическую рентабельность с достижением целей занятости.

Инфраструктурные проекты зачастую сочетаются с общественными работами, организуемыми местными органами власти совместно с местными органами занятости. В целом, системы общественных работ содействуют экономическому развитию данной местности/региона и могут быть рентабельными в случае их тщательной проработки, однако в чистом виде их влияние на трудоустройство участников на постоянной основе обычно бывает низким или же негативным.⁵⁴ Это связано с их кратковременностью и низкой необходимой квалификацией, что не дает участникам перспективу более длительного трудоустройства, хотя в течение срока действия проекта им обеспечен доход. Если проект предполагает более масштабную цель в плане создания более квалифицированных рабочих мест и сочетается с качественным профессиональным обучением, эту проблему можно преодолеть и в чистом виде получить более значительное влияние на занятость. Такие проекты могут содействовать ускоренной реструктуризации экономики и рынка труда и устойчивому развитию недоразвитых или отсталых районов, в т.ч. монопромышленных городов, тем самым создавая продуктивную занятость в долгосрочной перспективе.

Общественные работы могут быть также целесообразным средством решения проблемы социальной незащищенности, если они направлены на обеспечение ухода за престарелыми и работу с уязвимыми группами населения, или же на оказание коммунальных и социальных услуг. В этом случае создание рабочих мест за счет бюджетных средств сочетается с выполнением социальной задачи помощи наиболее уязвимым группам.

6.5 Политика в области рынка труда

⁵⁴ O'Leary, C., Nesporova, A. and Samorodov, A., *Manual on evaluation of active labour market policies in transition countries*. ILO, Geneva, 2001.

Системы выплаты пособий по безработице застрахованным соискателям работы и системы социальной помощи другим лицам, ищущим работу, необходимы не только для снижения бедности среди уволенных работников и членов их семей, но и в связи со значительным влиянием, которое они оказывают (в качестве так называемых автоматических стабилизаторов) на повышение потребительского спроса и смягчение спада производства и занятости. Сама по себе АПРТ может лишь в ограниченной степени создавать новые рабочие места. Ее главный вклад состоит в повышении квалификации и конкурентоспособности рабочей силы, облегчении перехода с одного рынка труда на другой, снижении дисбаланса на рынке труда, уменьшении фрикционной и структурной безработицы и решении проблем, связанных с равенством. Она особенно необходима в периоды спада и высокой безработицы. АПРТ также незаменима для оказания помощи группам пассивных, отчаявшихся людей по их возврату на рынок труда, что увеличивает предложение рабочей силы и повышает ее качество, что может иметь важное значение в периоды дефицита труда.

Странам региона следует заново создать и (или) значительно укрепить системы выплаты пособий по безработице и социальной помощи, чтобы распространить их действие на всех уволенных работников, которые в настоящее время имеют право на поддержку дохода. При этом следует увеличить размер пособий, по крайней мере, до прожиточного минимума, в целях предотвращения бедности и создания стимулов для активного поиска работы.

Во всех странах региона нужно значительно расширить АПРТ для превращения ее в значимый инструмент содействия занятости. Масштаб и состав программ следует постоянно изменять в зависимости от ситуации на рынке труда, тех или иных потребностей соискателей рабочих мест и работодателей как на местном, так и общегосударственном уровне, и от необходимости в поддержке местных и общегосударственных стратегий занятости. В районах, где отмечается массовая безработица, как отмечалось выше, временное трудоустройство значительных групп соискателей работы можно обеспечить за счет общественных работ. Но проблемы структурной безработицы и крупного несоответствия квалификации безработных потребностям рынка лучше всего решать при помощи масштабных учебных программ. Соискатели, испытывающие сложности в трудоустройстве, могут получить большую помощь от продуманной системы субсидированной занятости, в т. ч. от программ стажировок, предназначенных для выпускников школ.

В этой связи необходимо отметить важную роль ГОЗ в оказании соискателям рабочих мест и работодателям услуг по трудоустройству, в организации мер АПРТ, в разработке планов индивидуального трудоустройства лиц, которые испытывают особые сложности в поиске работы, а также в реализации систем страхования от безработицы для лиц, потерявших работу.

Как отмечалось выше, в странах региона в целом наблюдается слабость ГОЗ как в плане численности и опыта персонала по сравнению с уровнем безработицы и неполной занятости, так и в отношении наличия соответствующих помещений, компьютерных сетей с информацией о рынке труда и, безусловно, финансовых средств для реализации эффективных и масштабных мер АПРТ, отвечающих потребностям работодателей и соискателей рабочих мест. В некоторых странах, несмотря на высокий уровень безработицы, ГОЗ были даже ликвидированы. В

этой связи укрепление (или воссоздание) ГОЗ для обеспечения эффективности услуг по трудоустройству и сокращения бедности должно стать приоритетной задачей во всех странах региона, особенно в условиях экономического кризиса. Так как чаще всего за помощью ГОЗ обращаются менее конкурентоспособные соискатели рабочих мест, а частные кадровые агентства более эффективны в трудоустройстве более конкурентоспособных соискателей как внутри страны, так и за рубежом, расширение сотрудничества и обмен информацией между этими двумя типами организаций занятости будут благоприятными для них. В этой области МОТ по просьбе стран может предложить широкое экспертное содействие и техническое сотрудничество в целях укрепления потенциала ГОЗ, развития партнерства между государственными и частными организациями по трудоустройству, совершенствования систем страхования от безработицы и социальной помощи, а также разработки АПРТ.

Особое внимание следует уделить вопросу оказания соответствующей помощи работникам-мигрантам, как находящимся без работы в принимающих странах, так и возвращающимся в страну своего происхождения. В случае увольнения ГОЗ в принимающих странах должны обеспечить как собственным гражданам, так и иностранным работникам-мигрантам одинаковый доступ к услугам трудоустройства, мерам АПРТ (в частности, обучению) и поддержке дохода при безработице. Те, кто не может найти себе работу и готов вернуться на родину, получают огромную пользу, если до своего возвращения пройдут курс обучения основам управления и профессиональным навыкам, что может увеличить для них возможность организации собственного предприятия на родине, используя сбережения/средства от денежных переводов в качестве начального капитала. Страны происхождения мигрантов должны внедрить и реализовать программы реинтеграции и содействия занятости вернувшихся мигрантов, адаптированные под их конкретные нужды, возможно, при технической и финансовой помощи со стороны принимающих стран и международных организаций.

Все эти рекомендации в отношении политики в сфере рынка труда связаны с бюджетными затратами. Однако, как показывает международный опыт, при их тщательной проработке эти меры являются рентабельными в плане получения экономической выгоды от роста занятости и потребительского спроса, а также в качестве меры снижения бедности, не говоря уже об их позитивном социально-политическом эффекте.

Настоящий анализ также показывает, что правовое регулирование сферы труда в странах Восточной Европы и Центральной Азии не является чрезмерно ограничительным. Тем не менее, было бы целесообразно пересмотреть нормы регулирования в свете значительных различий между уровнем защиты рабочих мест основных работников и тех, кто работает на основе временного договора, в целях сокращения этих различий путем внесения поправок в законодательство на основе переговоров и договоренностей между законодательными органами и социальными партнерами.

Необходимо также решить проблему неудовлетворительного применения норм законодательства, что способствует нередким нарушениям прав в сфере труда и росту неформальной занятости. Для этого необходимо расширить надзорные функции социальных партнеров, значительно укрепить инспекций по труду, создать и (или) усовершенствовать механизм урегулирования трудовых споров

и установить ускоренный порядок судебного разбирательства (который сейчас происходит крайне медленно и часто в условиях дискриминации работников) по делам, связанным с несправедливым обращением, или даже рассмотреть вопрос о целесообразности учреждения специальных трудовых судов. Правопорядок можно поддерживать лишь при наличии культуры всеобщего неукоснительного соблюдения закона и соответствующих механизмов, независимых от органов политической власти.

Для того, чтобы постепенно перейти к оформлению неформальных отношений занятости, нужны решительные меры, к которым относится совершенствование и обеспечение исполнения законодательства, налоговая реформа, улучшение контроля и введение санкций, при одновременном создании стимулов для того, чтобы и работодатели, и сами работники перешли на официальные отношения занятости с выплатой всей зарплаты и уплатой всех налогов.

6.6 Развитие навыков

Как указывалось выше, значительное расхождение между потребностями рынка и квалификацией соискателей рабочих мест также способствовало увеличению дисбаланса на региональных рынках труда, низкой производительности труда и конкурентоспособности местных предприятий, а также росту безработицы и неполной занятости, бедности и внешней миграции. Главная причина этого – неразвитость национальных систем профтехобразования и обучения, которые страдают от отсутствия информации о меняющихся потребностях рынка труда в отношении квалификации работников, обновленных учебных планов и методик обучения, а также квалифицированных и мотивированных преподавательских кадров и современного оборудования. Это является критическим недостатком в условиях серьезных потерь рабочих мест в результате кризиса, особенно в виду того, что оставшиеся рабочие места могут исчезнуть или измениться в плане своего содержания и требований к квалификации, и после восстановления роста экономики огромному числу работников, как продолжающих работать, так и уволенных, нужно будет изменять или повышать квалификацию. Предложение квалификации должно на самом деле отражать масштабную экономическую реструктуризацию, «озеленение» рабочих мест и экономики, а также изменения в структуре и характеристиках навыков, которые, вероятно, потребуются после того, как регион оправится от кризиса и встанет на путь более устойчивого развития с экономической, социальной и экологической точки зрения. Поэтому успех адаптации будет в огромной степени зависеть от системы образования и обучения.

Реформа образования в странах региона должна быть направлена на повышение образовательного уровня и квалификации населения, а также на создание более благоприятных условий для постоянного роста квалификации в соответствии с принципом пожизненного обучения на основе всеобщего и качественного среднего образования и равного доступа к высшему образованию. Система профтехобразования и обучения (ПТОУ) также должна точнее реагировать на меняющиеся потребности в квалификации как в плане содержания обучения, так и его результатов, что может быть достигнуто посредством распространения модульного обучения, отрабатывающего не только технические навыки, но и основные знания. То же относится к обучению взрослых работников, имеющих низкую или устаревшую квалификацию, что, с учетом особых потребностей

учащихся взрослого возраста, должно помочь им удержаться на своей работе, перейти на другую работу внутри предприятия или вообще сменить работу. В частности, реформа системы ПТОУ требует от образовательных учреждений работать в тесном сотрудничестве с предприятиями при разработке и адаптации своих учебных планов и методов. В целом, успех образовательных учреждений на рынке труда зависит от участия социальных партнеров и государственных органов занятости в формировании начального и текущего ПТОУ. Вследствие ограниченности бюджетных средств целесообразность таких реформ зачастую ставится под сомнение. Решение следует искать в смене приоритетов с упором на содействие стратегиям экономического роста и занятости, определяющим долгосрочный спрос на работников той или иной квалификации, укрепление взаимосвязей между распределением ресурсов и результатом обучения, а также на сочетание государственных ресурсов, ресурсов предприятий и иных частных ресурсов.

6.7 Социальный диалог

Социальный диалог играет важную роль в разработке и реализации планов антикризисных мер и восстановления роста как на национальном, отраслевом, региональном/местном уровне, так и на уровне предприятий. Лишь на основе консультаций и переговоров с работодателями и деловым сообществом в целом, с одной стороны, и работниками и их представителями с другой правительство сможет определить краткосрочные и долгосрочные проблемы, которые должны быть решены в целях развития бизнеса и создания рабочих мест, и разработать пакет надлежащих мер. Принимаемые меры должны учитывать краткосрочные компромиссы, приемлемые для всех трех сторон, опирающиеся на имеющиеся возможности и способствующие устойчивому развитию. Как показывает опыт различных стран мира, централизованные переговоры бывают успешными в том случае, если они охватывают комплексный пакет мер, и при этом в достаточной мере допускают уступки и компромиссы.⁵⁵

В ряде стран региона уже созданы институциональные основы для проведения социального диалога и коллективных переговоров как на общенациональном уровне, так и на уровне предприятий (редко на местном или отраслевом уровне, несмотря на их не меньшую важность), что является естественным форумом для переговоров. Институты социального диалога часто требуют укрепления, так как в прошлом они играли чисто формальную роль: государство реализовывало свою политику без учета позиции социальных партнеров. В тех странах, где еще нет трех- и двухсторонних органов, они должны быть созданы.

Не менее важно преодолеть слабость социальных партнеров в ряде аспектов: они часто зависят от государства, не имеют кадров для обсуждения технических деталей тех или иных вопросов политики, а их переговорная позиция может быть ослаблена внутренними разногласиями, касающимися представительства их членов, и имущественными спорами. Хотя международные организации работодателей и работников и МОТ могут оказать содействие по укреплению потенциала социальных партнеров и выступить посредниками при разрешении внутренних споров, государство должно гарантировать свободу объединения и

⁵⁵ Rychly, L., *Social dialogue in times of crisis: Finding better solutions*, ILO DIALOGUE Working Paper No. 1, ILO, Geneva, May 2009.

свободное проведение коллективных переговоров между работодателями и профсоюзами.

Заключение

В настоящем докладе анализируются серьезные проблемы в области занятости, стоящие перед странами Восточной Европы, Центральной Азии и Турцией при становлении на путь устойчивого, экономически жизнеспособного, социально справедливого и экологически сбалансированного развития. На основе анализа и оценки антикризисных планов правительства были предложены рекомендации по укреплению аспектов планов восстановления экономического роста, которые связаны с занятостью, и укреплению стратегий занятости. Обсуждение данных рекомендаций на Конференции призвано подтвердить их целесообразность и реализуемость, а также выявить связанные с ними ограничения. МОТ совместно с другими заинтересованными органами ООН, международными организациями готова при получении соответствующей просьбы консультировать руководящие органы стран региона по вопросам ускоренного восстановления экономического роста и разработке более эффективных мер, и оказывать техническую помощь по их реализации через национальные программы достойного труда и Рамочные программы ООН по оказанию помощи в целях развития.

Приложение 1

Программы МВФ в странах региона

Вследствие значительных различий в бюджетном и текущем платежном балансе в ходе реализации антикризисных мер перед одними странами возникли более серьезные проблемы, чем перед другими. Несмотря на желательность антициклических мер денежно-кредитной политики в нынешних экономических условиях, большинство стран региона не могут принимать их в связи с высоким уровнем внешнего долга, ростом инфляции и значительным оттоком капитала, что значительно ограничивает их арсенал антикризисных мер. По этой причине некоторые страны региона были вынуждены обратиться к МВФ для получения экстренных кредитов. В настоящее время программы МВФ реализуются в таких странах, как Армения, Беларусь, Грузия, Кыргызстан, Украина и Таджикистан. Также имеются сведения о стремлении Турции получить кредит МВФ до конца года, хотя на практике этого пока не произошло.⁵⁶

Украина была вынуждена обратиться к МВФ в связи с крупным оттоком капитала и большим объемом внешнего долга. В ноябре 2008 г. МВФ и другие организации выдали правительству страны кредит объемом 16,4 млн. долларов. В соответствии с условиями выдачи кредита правительство приняло на себя обязательство принимать меры, направленные на «восстановление доверия к финансовой и макроэкономической стабильности при помощи принятия режима гибкого обменного курса при условии целевых интервенций, профилактической рекапитализации банков и осмотрительной налогово-бюджетной политики в сочетании с более жесткой денежно-кредитной политикой».⁵⁷ В соответствии с заявлением МВФ, «решительное выполнение программы должно помочь снизить инфляцию до уровня ниже десяти процентов к концу реализации программы».⁵⁸

Девальвация гривны, в также отток капитала и давление на обменный курс оказали значительное влияние на предприятия и работающее население. За трехмесячный период до конца декабря 2008 г. курс гривны к доллару снизился почти вдвое. Столь крупная девальвация имела негативные последствия для работающего населения и других потребителей, которым пришлось платить более высокую цену за многие основные товары, которые относятся к импорту. Еще более важным является то, что многие предприятия – и семьи из числа среднего класса – в последнее время брали кредиты в иностранной валюте. Эти предприятия и группы населения теперь вынуждены погашать эти кредиты в условиях огромного роста их стоимости в местной валюте. Влияние кризиса на текущий платежный баланс отразилось в том, что его отрицательная динамика стала более положительной, т. к. слабость гривны способствовала улучшению условий торговли страны.

⁵⁶ “Fund Management,” *The Economist*

http://www.economist.com/displayStory.cfm?story_id=14041662

⁵⁷ МВФ: «МВФ утвердил договоренность о кредите «стэнд-бай» на сумму 16,4 млрд. долларов США для Украины», пресс-релиз № 08/271, 5 ноября 2008 г.

⁵⁸ Там же.

Программа кредитования Грузии была утверждена МВФ в сентябре 2008 г. в сумме 750 млн. долларов на 18-месячный срок. Однако это решение нужно рассматривать с учетом вооруженного конфликта Грузии с Россией, который разгорелся в августе 2008 г. Экономический кризис и вооруженный конфликт с Россией положили конец периоду впечатляющего экономического роста, а их последствия лишь усугубили ухудшающуюся экономическую ситуацию осенью 2008 г. После международной конференции стран-доноров, которая состоялась в октябре 2008 г., Грузия стала получать помощь доноров, включая США, ЕС и МВФ. Большая доля грантов и кредитов на общую сумму 4,5 млрд. долларов, которая должна быть получена за три года, будет направлена в банковский сектор (около 800 млн.). Недавний дополнительный кредит МВФ на сумму 420 млн. долларов, а также продление срока договора о кредите «стэнд-бай» еще на два года должны способствовать перелому тенденции оттока капитала, которую испытывает Грузия.

Армения взяла у МВФ кредит на сумму 540 млн. долларов, из которой первая половина была выплачена в марте 2009 г. Страна также получила кредит от России в размере 500 млн. долларов и еще один кредит на 525 млн. долларов от Всемирного банка на период 2009-2012 г.г. Азиатский банк развития, по прогнозам которого в 2009 г. Армению ожидает сжатие экономики на 9,5%, осуществляет там две программы кредитования объемом 80 млн. долларов каждая для компенсации потенциального сокращения затрат правительством Армении.⁵⁹

В декабре 2008 г. Беларусь заключила с МВФ договор о предоставлении кредита «стэнд-бай» в размере 2,5 млрд. долларов. При этом одна из основных мер макроэкономической политики предполагает срочную реформу режима обменного курса, 21-процентную девальвацию местной валюты и требование не допускать ее колебаний сверх 5% по отношению к корзине валют, включающей в себя доллар США, евро и российский рубль.

Из стран Центральной Азии помощь МВФ в настоящее время получает Таджикистан в виде договоренности о выделении 116 млн. долларов в рамках Кредита на сокращение бедности и содействие росту (PRGF), выплаты которого начались с апреля 2009 г. Таджикистан также получает поддержку со стороны Азиатского банка развития. Правительство Кыргызстана, помимо программы кредитования МВФ, также получило кредит от России в размере почти 2,3 млрд. долларов на преодоление последствий кризиса.⁶⁰

⁵⁹ “[ADB to Provide \\$200 Million Crisis Support for Armenia, Georgia, Tajikistan](#)”, Asian Development Bank, 8 July 2009

⁶⁰ “[Kyrgyzstan: Russia Economic Assistance Gives Bishkek a Lift](#),” Eurasianet.org, 4 April 2009 <http://www.eurasianet.org/departments/insightb/articles/eav040909b%20.shtml>

Приложение 2

Перечень мер, принятых в сфере занятости

1. Меры стимулирования спроса на труд

Страна	Бюджетные затраты на инфраструктуру	Общественные работы	Целевые программы занятости		Расширение поддержки малых предприятий и микро-предпринимателей		
			Внедрение новых программ	Недавнее расширение существующих программ	Доступ к кредитам	Доступ к конкурсам на получение госзаказа	Субсидии Налоговые льготы
Армения	X	(X)			X		X
Азербайджан	X	(X)		X			
Беларусь	X				X		X
Грузия	X						
Казахстан	X	X	X	X	X	X	X
Кыргызстан	X	(X)			X		
Молдова		(X)					
Россия	X	X	X	X	X	X	X
Таджикистан		(X)			X		X
Турция	X	X	X		X		X
Украина	X	X	X				X
Узбекистан	X	X			X		X

(X) Программы общественных работ имеются, но не были значительно расширены в рамках антикризисных мер.

2. Меры помощи соискателям рабочих мест и безработным

Страна	Помощь безработным в поиске работы			Меры по сохранению рабочих мест			Меры по защите занятости	
	Доп. программы переобучения и другие меры АПРТ	Повышение потенциала ГОЗ	Новые меры для работников-мигрантов	Сокращение рабочего времени (в том числе вынужденный отпуск)	Субсидии на частичную занятость, обучение пострадавших работников	Сокращение зарплаты	Повышение пособий по безработице	Доп. меры социальной защиты
Армения						X		
Азербайджан	X		X					
Беларусь				X				
Грузия								
Казахстан	X			X	X		X	X
Кыргызстан								
Молдова								
Россия	X	X	X	X	X	X	X	
Таджикистан	X	X						
Турция	X				X			
Украина	X	X	X	X	X	X		X
Узбекистан								