

UNOFFICIAL TRANSLATION

PLEASE REFER TO THE ENGLISH VERSION AS THE REFERENCE DOCUMENT

Оценка эффективности активных программ на рынке труда в кризисных и посткризисных ситуациях

(Проект отчета ЕФО на 2021 г.)

Общие сведения

Глобальная пандемия COVID-19 бросила беспрецедентный вызов мировым рынкам труда. Рост уровня безработицы фиксируется почти во всех уголках мира, и этого спустя всего десять лет после финансового кризиса 2008 года. Именно такие кризисы и активное реагирование рынка труда на них являются предметом настоящего доклада. Данный документ рассматривается как ресурс для стран-партнеров ЕФО в борьбе с одним из последствий пандемии — безработицей. Кроме того, он призывает пересмотреть отношение к человеческому капиталу на рынке труда, который все в большей и большей степени определяется климатическим кризисом и цифровизацией.

Кризис открывает уникальные возможности для инноваций и переосмысления социальных целей. Эти грандиозные цели применимы к текущей возможности экспериментировать и масштабно внедрять различные активные политики на рынке труда (АПРТ). В ходе реализации данного процесса очень полезно полагаться на опыт предыдущих кризисов, когда АПРТ сыграли критически важную роль. В более широком смысле АПРТ все чаще и чаще берутся на вооружение национальными правительствами в борьбе с безработицей, что обусловлено структурными изменениями на рынке труда.

Основная цель настоящего отчета заключается в оценке эффективности АПРТ в кризисных и посткризисных условиях. В связи с этим в отчете предлагается обзор и анализ мероприятий, реализуемых национальными правительствами в странах-партнерах ЕС и ЕФО в условиях кризиса, с отсылкой к последнему крупному глобальному экономическому и социальному кризису (2008–2010 гг.). Поскольку положение дел в странах ЕС и странах-партнерах ЕФО характеризуется существенными отличиями (а также достаточно неоднородно в пределах этих групп), подход к анализу эффективности АПРТ включает критический обзор доступных литературных источников, исследований и метаанализов, отчетов об исследованиях и других

свидетельств, подтверждающих концепции эффективности политики и ее детерминант. Проведен многостадийный процесс отбора источников, извлечения ключевой информации, кластеризации и анализа. Этот критический обзор ответных мер в области политики и их эффективности был принят за основу при составлении рекомендаций по формированию и реализации АПРТ в условиях текущего кризиса, вызванного пандемией COVID-19.

В отчете рассматриваются следующие одиннадцать предварительных выводов и заключений:

1. **Подходы к изучению активных политик на рынке труда** в работах ключевых международных учреждений, систематических обзорах и метааналитических исследованиях принципиально отличаются, что затрудняет проведение сравнительного анализа и не представляет возможным сделать общие выводы об эффективности.
2. **В отчете вопрос трудоустройства рассматривается как единственный эффективный результат АПРТ** наряду с прогнозируемыми и фактическими результатами реализации таких политик. Несмотря на то, что другие показатели, такие как увеличение человеческого капитала и сокращение расстояния до рынка труда, сложнее измерить, чем уровень занятости, они все же могут быть полезными в рамках анализа.
3. **При изучении суммарного влияния АПРТ необходимо рассматривать и его негативные стороны.** Это требует проведения экспериментальных и квазиэкспериментальных исследований, включая качественные обзоры. Отдельно следует отметить острую нехватку оценок контрфактического воздействия в контексте развивающихся стран. В-четвертых, обзор литературы, представленный в настоящем отчете, позволил сформулировать пункты, которые необходимо учитывать при проведении оценки воздействия АПРТ. Сюда входят временные ограничения, микро- и макроуровни анализа и наличие взаимозависимостей между политиками и их реализацией.
4. Кроме того, анализ литературных источников подчеркивает **необходимость рассмотрения временных ограничений** (различия в воздействии между краткосрочными, среднесрочными и долгосрочными для разных мер), **комбинирования микро- и макроуровней анализа** (включая влияния рынка труда и «мягкие» эффекты), **а также взаимозависимостей между политиками и их реализацией.**
5. **В отчете подчеркивается, что эффективность АПРТ зависит от различных контекстных факторов**, к которым можно отнести фазу экономического цикла, в которой такие политики реализуются, уровень доходов в стране и ее институциональный потенциал. Был сделан вывод, что данные факторы особенно важны в контексте развивающихся стран, а шаблоны в Главе 2 и Приложении 2 помогают определить применимость АПРТ, основанных на таких параметрах.
6. С точки зрения эффективности каждой отдельной АПРТ, основанной на том, что работает (с историческими свидетельствами), для кого (целевая группа) и почему (контекст), **выяснилось, что политики в области обучения имеют одно из самых значимых долгосрочных последствий** и наиболее эффективны для повышения показателей занятости наряду с консультированием в странах с низким и средним уровнем доходов. Установлено, что эффективность мероприятий по стимулированию трудоустройства, наиболее высока, при условии их ориентирования на целевые группы, хотя они по-прежнему особенно подвержены негативным последствиям перемещения и налогового бремени. Они могут стать эффективным контрциклическим стабилизатором в периоды

рецессии и иметь высокую эффективность в контексте развивающихся стран при их реализации наряду с проведением обучения. Наибольшая эффективность мероприятий защищенной занятости и трудоустройства людей с ограниченными возможностями достигается в условиях строгого программного управления, что максимально благоприятно с точки зрения инклюзивности лиц с ограниченными возможностями на рабочих местах.

Прямое создание рабочих мест, которое зачастую считается неэффективным, может зарекомендовать себя в условиях кризиса как в качестве политики защиты доходов, так и для удержания работников на рынке труда. Эта АПРМ наиболее эффективно реализуется в странах с низким и средним уровнем доходов с низкой институциональной согласованностью в отношении других программ. Эффективность стимулирования стартапов максимальна в периоды экономического роста, когда деловая среда более благоприятна, но эта политика также может быть эффективной для обеспечения социальных льгот и преимуществ в области профессиональной подготовки участникам, прежде всего женщинам в странах с низким и средним уровнем доходов. Содействие в поиске работы имеет наибольшую эффективность в странах с высоким уровнем институциональной согласованности и оптимальным образом реализуется с упором на привлечение помощи в поиске, а не на чрезмерно жесткие санкции.

7. **Предыдущие экономические кризисы увеличили расходы на АПРТ в разных странах.** Это наиболее очевидно в странах с более высоким уровнем доходов, при этом рост также наблюдается в странах с низкими и средними доходами. Восьмой вывод объясняет, что АПРТ, финансируемые Европейским социальным фондом, имеют максимальную эффективность при адаптации мер вмешательства к спросу на рынке труда, осуществляются на основе интегрированных и основанных на партнерстве подходов в сочетании с достаточным управленческим потенциалом и нацелены на людей, находящихся на определенном (среднем) расстоянии от рынка труда. Для лиц, наиболее удаленных от рынка труда, поддержка ЕСФ будет наиболее эффективна, если в долгосрочной перспективе она сочетается с другими мерами поддержки.
8. Что касается реализации АПРТ в условиях текущей пандемии, **политики, внедренные во время кризиса 2008 года, во многих странах были развернуты в больших масштабах.** Хотя мероприятия по защите доходов продолжают реализовываться в первоочередном порядке, на авансцене появляются некоторые меры по обучению и переподготовке, особенно в странах с низким и средним уровнем доходов.
9. **ЕС оказал существенную поддержку развитию политики занятости в странах Европейского соседства за последние два десятилетия.** Этот вклад не может не приниматься во внимание наряду с усилиями правительств стран-партнеров ЕФО по повышению эффективности политики их соответствующих стран, что влияет на способность противостоять вызовам любой кризисной ситуации. Опыт выхода из предыдущего кризиса (2008–2010 гг.) в этих странах, а также в ЕС и отдельных развивающихся странах также создает предпосылки для выбора правильного политического ответа.
10. **Странам-партнерам ЕФО необходимо активизировать свои усилия по корректировке структуры АПРТ и возможностей реализации для эффективной борьбы с негативными последствиями текущего кризиса.** Наиболее насущными проблемами формирования политики являются укрепление институционального потенциала ГСЗ для эффективной реализации АПРТ с точки зрения комплексного оказания услуг, поддержки и развития структур внедрения и увеличения ресурсного потенциала там, где это возможно. Странам-партнерам ЕФО также необходимо создать доказательную базу эффективности АПРТ путем повышения усилий по консолидации мер мониторинга и оценки, более

регулярного проведения оценок суммарного влияния и корректировки методологий для учета социального воздействия (косвенные эффекты АПРТ). В рамках этих усилий также должны разрабатываться мероприятия и ответные меры в области политики, учитывающие реалии постпандемической эпохи, адаптированные с акцентом на потенциал ПЭУ и неформальность рынка труда с использованием результатов, полученных в ходе оценки эффективности АПРТ и возможности их реализации.

*

Отчет основан на широкомасштабном обзоре литературы, посвященном оценкам и метаанализу АПРТ на глобальном уровне. В обзоре литературы особое внимание уделяется потребностям и интересам ключевой целевой аудитории исследования, т.е. создателям политики и стратегических менеджеров в сфере трудоустройства.

Основные источники данных были найдены посредством поисковых систем, таких как Google Scholar, а также почерпнуты из полнотекстовых баз данных рецензируемых журналов, с публикациями Всемирного банка, МОТ, ОЭСР, Межамериканского банка развития, Африканского банка развития, Европейского банка реконструкции и развития, а также Европейского инвестиционного банка.

Основные сведения о Covid-19 взяты из источников Евростата, Международной организации труда, Международного валютного фонда и Европейского центра наблюдения за политикой занятости. Кроме поисков журналов и баз данных, для выявления документов из источников, включая веб-сайты профессиональных групп и отчеты конференций была изучена «серая» литература в области АПРТ. Была идентифицирована информация из правительственных источников, академических кругов, НПО и коммерческих организаций, имеющая особое отношение к отчету.

Информация, собранная в ходе обзора литературных источников, была проанализирована и разбита по категориям с последующим извлечением соответствующих данных. В последствии был сгенерирован качественный обзор метаанализов, оценок воздействия и страновых отчетов. Особое внимание уделено АПРТ, внедряемым в периоды кризиса и восстановления, с рассмотрением того, как эти кризисы влияют на службы занятости и способы применения АПРТ. Центральное место отведено изучению вопроса развития навыков в ответ на вызовы кризиса и экологичного восстановления.

В отчете рассматриваются две основные проблемы. Первая связана с тем фактом, что большинство исследований в этой области сосредоточено на странах ОЭСР, реалии которых во многом отличаются от большинства стран-партнеров ЕФО — в социально-экономическом плане, с точки зрения возможностей государственных служб занятости, уровня неформальности в экономике и т.д. Поэтому одна из основных задач заключалась в том, чтобы сконцентрироваться на оценке мер, фактически применимых в странах-партнерах, принимая во внимание экономические проблемы, с которыми сталкиваются страны-партнеры ЕФО в период восстановления, и познакомиться с оценками АПРТ, которые были реализованы в аналогичных странах в развивающемся мире.

Вторая проблема связана с определением эффективности, в частности, как ее следует измерять и в каком временном масштабе. В оценках АПРТ прослеживается тенденция смещать центр внимания исключительно на измеримые результаты, тогда как некоторые программы, разработанные специально для наиболее уязвимых слоев населения, могут иметь целью просто сделать людей ближе к рынку труда, а результаты в сфере занятости являются довольно отдаленной конечной целью. Это особенно актуально в отношении мер, направленных на решение проблемы неформальности в таких странах, как партнеры ЕФО:

если цель заключается в том, чтобы привлечь работников неформального сектора в формальную экономику, эта мера может быть весьма успешной, несмотря на отсутствие видимых улучшений с точки зрения уровня занятости. Таким образом, этот рабочий пакет включает критический обзор идеи эффективности, которая воспринимается по-разному в разных контекстах.

Предварительные ключевые сообщения и извлеченные уроки

1. **Подходы к изучению активных политик на рынке труда** в работах ключевых международных учреждений, систематических обзорах и метааналитических исследованиях **принципиально отличаются**. В последнем случае зачастую данные по АПРТ объединяются, что обусловлено отсутствием детальных данных и подходом исследователей. Это затрудняет сравнительный анализ и ограничивает возможность делать выводы в отношении отдельной меры или рассматриваемой целевой группы.
2. Трудоустройство бенефициара обычно считается основным результатом АПРТ, но обзор литературы выявил ряд **ожидаемых и фактических результатов активных политик**. В то время как основные исследования сосредоточены в основном на итоговых показателях занятости и дохода, что обусловлено возможностью количественного анализа этих факторов, другие результаты (включая более широкие социальные влияния, развитие человеческого капитала и навыков, повышение возможностей трудоустройства бенефициаров или сокращение расстояния до рынка труда) могут иметь решающее значение для оценки эффективности политики в развивающихся странах.
3. **Анализ суммарного влияния АПРТ** (влияние программы/политики) требует рассмотрения негативных последствий (в первую очередь, мертвого веса, эффектов замещения и вытеснения) путем поиска доказательств того, что вмешательства действительно имеют результат (контрфактические). Это требует подключения методологии, выходящей за рамки мониторинга, включая экспериментальные и квазиэкспериментальные исследования, а также качественные обзоры. Такой подход сопряжен со сложностями с точки зрения разработки и реализации, и, хотя количество оценок контрфактического воздействия растет в последние годы, наш обзор свидетельствует об ограниченной доступности таких оценок в развивающихся странах (включая страны-партнеры ЕФО).
4. Обзор литературы позволил сформулировать моменты, которые необходимо учитывать в ходе **разработки оценки воздействия АПРТ**, включая временные ограничения (краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные различия в воздействии различных мер), необходимость объединения микро- и макроуровней анализа (включая эффекты рынка труда и «мягкие» эффекты) и наличие взаимозависимостей между политиками и их реализацией (с комплексным подходом к мерам, дополняющим друг друга, а также институциональному сотрудничеству).
5. **На эффективность АПРТ могут влиять различные контекстные факторы**. К ним относятся — особенно в контексте развивающихся стран — фаза экономического цикла, в которой они реализуются (рецессия, восстановление и процветание), фаза экономического развития страны, явившаяся предметом исследования (с точки зрения экономического роста, уровня дохода и/или уровня неформальности экономики) и институциональный потенциал (в основном в отношении государственных служб занятости как ответственных органов реализации). Внедрение и эффективность АПРТ, а также возможность переноса практик из более развитых стран могут быть ограничены в странах-партнерах ЕФО из-за этих контекстуальных факторов, в первую очередь институционального потенциала ГСЗ.

6. **Анализ каждой АПРТ** (обучение; инициативы по трудоустройству; защищенная занятость и трудоустройство лиц с ограниченными возможностями; создание прямых рабочих мест; стимулирование стартапов и содействие в поиске работы), основанный на качественном изучении литературы с точки зрения ее эффективности, выполненный с разбивкой по показателям что работает (с историческими свидетельствами), в отношении кого работает (целевая группа) и почему работает (контекст), позволил прийти к следующим заключениям.

Эффективность **мероприятий по организации обучения** для трудоустройства зависит от их направленности (целевая группа/сектор); влияние заметно в долгосрочной перспективе; увеличивается в условиях реализации прочих поддерживающих мероприятий (например, консультирование; имеет наибольший эффект в странах с низким и средним уровнем доходов для отдельных групп, например, женщин).

Эффективность **мероприятий по стимулированию трудоустройства** зависит от нацеленности на отдельные группы; в значительной степени подвержена негативным последствиям (смещение, мертвый груз); при использовании в качестве субсидии для выплаты заработной платы может играть роль контрциклического стабилизатора рынка в условиях защиты рабочих мест и доходов во время рецессий; демонстрирует наибольшую эффективность в странах с низким и средним уровнем доходов при комбинировании с обучением.

Эффективность **мероприятий защищенной занятости и трудоустройства лиц с ограниченными возможностями** зависит от строгого программного управления и оптимально подходит для включения лиц с ограниченными возможностями в рабочую среду (например, путем подхода к выбору рабочих мест) или поддержки автономного социального функционирования (приближая человека к рынку труда).

Эффективность **создания прямых рабочих мест** зависит от программного менеджмента (например, правильная установка уровня оплаты общественных работ во избежание вытеснения); наиболее эффективно в условиях кризиса в качестве политики защиты доходов, позволяющей удерживать бенефициаров ближе к рынку труда и сохранять уровень человеческого капитала; имеет частичную эффективность в странах с низким и средним уровнем дохода с низкой работоспособностью институтов.

Эффективность **мероприятий по стимулированию стартапов** зависит от экономической ситуации (может быть ниже во время рецессии из-за неблагоприятных условий ведения бизнеса); особенно эффективно в странах с низким и средним уровнями доходов при организации обучения (особенно для низкоквалифицированных работников), а также для женщин в странах с низким уровнем доходов.

Эффективность **мер по содействию в поиске работы** зависит от наличия высокой институциональной согласованности (таким образом, наиболее широко распространенной и эффективной в странах с высоким уровнем доходов) и определяется правильным балансом поддержки в поиске работы и санкций, что особенно эффективно для молодых людей.

7. Анализ антикризисных мер, реализованных ранее (кризис 2008 года и последующий период), свидетельствует о том, что **кризис в целом поднял уровень реализации АПРТ в странах с высоким доходом, но страны со средним и низким доходом также увеличили расходы и масштабы своих активных политик**. В странах с высоким уровнем доходов наиболее важными мерами стали стимулирование занятости и обучение. Некоторые АПРТ стали отправной точкой в решении проблем изменения климата в странах как с высоким, так и со средним уровнем доходов (озеленение рабочих мест). Кроме того, страны-партнеры ЕФО активно использовали АПРТ в ответ на кризис, но масштабы реализации сильно варьировались в зависимости от региональных различий и институционального потенциала, определяющего реализацию.

8. **Эффективность АПРТ, финансируемых через ЕСФ** — о чем свидетельствует контрфактический анализ на микро- и макроуровнях, — выше, когда меры вмешательства адаптированы к спросу на рынке труда, осуществляются с помощью интегрированных и основанных на партнерстве подходов в сочетании с достаточным управленческим потенциалом, а также ориентированы на людей, находящихся на определенной (средней) удаленности от рынка труда. Для лиц, наиболее удаленных от рынка труда, поддержка ЕСФ будет наиболее эффективна, если в долгосрочной перспективе она сочетается с другими мерами поддержки (включая здравоохранение, обеспечение жильем и т.п.).
9. В условиях текущего кризиса, спровоцированного пандемией Covid-19, меры по активации, опробованные во время рецессии 2008 года, были реализованы в большем масштабе во многих странах. Наиболее важную роль играют меры по защите доходов — в первую очередь, в качестве почти универсальной реакции использовалась крупномасштабная субсидируемая занятость. Некоторые страны ЕС разработали новые и инновационные меры, нацеленные на переподготовку/повышение квалификации в ответ на текущие и будущие потребности рынка труда. В странах-партнерах ЕФО **большинство предпринимаемых мер сосредоточено на защите доходов, при этом данные о более инновационных методах (и их эффективности) ограничены.**
10. **ЕС оказывает существенное содействие развитию политики занятости**, включая разработку и обеспечение АПРТ и наращивание потенциала ГСЗ, в странах, граничащих с ЕС, в течение последних двух десятилетий. Этот вклад не может не приниматься во внимание наряду с усилиями правительств стран-партнеров ЕФО по повышению эффективности политики их соответствующих стран, что влияет на способность противостоять вызовам любой кризисной ситуации. Опыт выхода из предыдущего кризиса (2008–2010 гг.) в этих странах, а также в ЕС и отдельных развивающихся странах также создает предпосылки для выбора правильного политического ответа. Однако в настоящее время кризис, вызванный пандемией COVID-19, получил беспрецедентные масштабы, оказывая негативное влияние на мировую экономику и вызывая неожиданные потрясения и изменения на рынке труда.
11. Следовательно, странам-партнерам ЕФО **необходимо активизировать свои усилия по корректировке структуры АПРТ и возможностей реализации для эффективной борьбы с негативными последствиями текущего кризиса.** Наиболее насущными проблемами формирования политики являются укрепление институционального потенциала ГСЗ для эффективной реализации АПРТ с точки зрения комплексного оказания услуг, поддержки и развития структур внедрения и увеличения ресурсного потенциала. Странам-партнерам ЕФО также необходимо создать доказательную базу эффективности АПРТ путем повышения усилий по консолидации мер мониторинга и оценки, более регулярного проведения оценок суммарного влияния и корректировки методологий для учета социального воздействия (косвенные эффекты АПРТ). Эти усилия также должны способствовать разработке мероприятий и ответных мер в области политики в период восстановления после пандемии.