

ПОЛИТИКА ЗАНЯТОСТИ В СТРАНАХ-ПАРТНЕРАХ ЕФО: КОНЦЕПТУАЛЬНАЯ ЗАПИСКА

ЕФО, апрель 2006 года

Документы

- 1. ДОСТИЖЕНИЯ И ЗАДАЧИ В ОБЛАСТИ ПОЛИТИКИ ЗАНЯТОСТИ В ЗАПАДНЫХ БАЛКАНАХ**
- 2. ДОСТИЖЕНИЯ И ЗАДАЧИ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ В ОБЛАСТИ СТРАТЕГИЙ ЗАНЯТОСТИ**
- 3. НОВЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ЗАДАЧИ ПОЛИТИКИ ТРУДОВОЙ ЗАНЯТОСТИ В СТРАНАХ СРЕДИЗЕМНОМОРСКОГО РЕГИОНА**
- 4. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАНЯТОСТИ И ОБУЧЕНИЕ В ТЕЧЕНИЕ ВСЕЙ ЖИЗНИ: В ПЕРСПЕКТИВЕ ПЕРЕХОДНОГО РЫНКА ТРУДА**

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАНЯТОСТИ И ОБУЧЕНИЕ В ТЕЧЕНИЕ ВСЕЙ ЖИЗНИ: В ПЕРСПЕКТИВЕ ПЕРЕХОДНОГО РЫНКА ТРУДА

**Клаус Шоманн и Любен Сиаров, Центр Якобса по обучению в течение всей жизни и
организационному развитию, Международный университет Бремена, апрель 2006**

Введение

Создание концепции адекватной политики в области занятости является существенным фактором в контексте беспрецедентной демографической трансформации, перед лицом которой стоит в настоящее время Европейский Союз. Почти во всех государствах-членах ЕС (Европейский институт профсоюзов (ETUI), 2006) безработица среди молодежи почти в два раза превышает средний показатель безработицы. Такое положение дел, если оно окажется постоянным, может привести к возникновению критической ситуации. Демографический сдвиг будет означать то, что те же молодые люди, которые не способны успешно интегрироваться в ряды рабочей силы, должны будут в дальнейшем поддерживать государство всеобщего благоденствия, обремененное непомерными затратами на пенсии и здравоохранение. Более того, все еще велико число людей, которые покидают сферу занятости задолго до достижения 64-летнего возраста, людей, которые не смогли получить необходимое образование, позволяющее им успешно конкурировать на рынке труда. Кроме этого, все еще наблюдается глубокое расхождение по гендерному фактору в отношении возможностей трудоустройства, несмотря на то, что оно было существенным образом снижено в течение последних нескольких лет. Эти проблемы носят глобальный и структурный характер, что подтверждается постоянством и массовостью застойной безработицы. Ввиду этого, процесс выработки политики должен носить универсальный, многогранный и многообещающий характер, как и необходимость решения.

Преыдушие парадигмы процесса выработки политики, направленные на достижение цели всеобщей занятости, подвергаются критическому рассмотрению, однако всеобщая занятость означает также, что "все люди имеют право зарабатывать средства на достойное существование посредством своей работы» (Шмид, 1998). Всеобщая занятость, таким образом, отражает основополагающие идеи *социального включения и интеграции*, составляющие мощную концепцию политики. В этом смысле, концепция всеобщей занятости приобретает новое значение в плане предоставления возможностей и соответствующих стимулов для всех людей с целью их активного вовлечения в экономическую жизнь. Как таковая, она представляет собой конечную цель процесса выработки европейской политики, которая также включена в новую Европейскую стратегию занятости (EES).

В качестве второго приоритета EES определено введение схемы создания «высокооплачиваемых и квалифицированных» рабочих мест. В течение долгого времени обучение в течение всей жизни определялось как средство преодоления структурных барьеров с целью обеспечения всеобщей занятости, а также подчеркивался его потенциал в обеспечении улучшенной инфраструктуры рабочих мест на макроуровне (Шоманн и О'Коннелл, 2002). С учетом сдвига концепции государственной политики от борьбы с безработицей к созданию рабочих мест, обучению в течение всей жизни отводится центральная роль как главному инструменту социальной интеграции и включения в рынок труда.

Занятость и трудоспособность с позиции переходного рынка труда

Переходные рынки труда (TLM) рассматриваются как необходимая составляющая технологического совершенствования и роста знаний, необходимых для создания устойчивой и всеобъемлющей занятости в Европе. (Шмид, 1998). Их можно назвать инновационными институционализированными формами, которые используются для расширения шансов включения (повторного включения) в рынок труда и предотвращения социальной маргинализации (Шоманн и О'Коннелл, 2002, Шоманн, 2001). TLM принимают форму институционализированных «мостов» в сфере занятости, предназначенных для упрощения перехода между различными статусами занятости и формирования связей на всю жизнь таким образом, чтобы содействовать развитию трудоспособности и социальной сплоченности (Шоманн и Шмид, 2003).

Переходные рынки труда стали распространенным инструментом исследования проблем, возникающих в сфере занятости, в сравнительной перспективе. Эффективно поддерживаемые переходные фазы повысят гибкость рынка труда посредством учета рисков переходных периодов, возникающих в отношении связей в сфере занятости, обучения и комбинации различных статусов занятости.

Очевидное разрушение модели занятости в промышленности со стабильными структурами карьеры, в основе которых была норма, определяющая, что кормильцем семьи является

мужчина, и ее замена моделью постиндустриального общества, основанного на семье с двойным доходом с нестабильными возможностями карьеры (Эспинг-Андерсен, 1999, стр.33), послужило причиной изменения характера социальных рисков, которые не могут учитываться современной системой социального обеспечения (Ласснигг, 2005). Возникновение нетрадиционных связей в сфере занятости, таких как контракты с фиксированным сроком, частичная занятость, работа по совместительству, и повышающаяся гибкость в отношении рабочего времени, привели к возникновению озабоченности в отношении того, что такие направления приведут к созданию маргинализованной модели занятости, которая, в свою очередь, приведет к социальной маргинализации (О'Рейлли, Себриан и Лаллеман, 2000). Такое положение дел привело к возникновению гипотезы «универсализации» рисков в сфере занятости, от таких, которые были характерными для индустриального общества, развивающегося в условиях быстрых технологических изменений и маргинализации некоторых участников рынка труда, до рисков, которые характерны для постиндустриального общества, в котором они затрагивают группы людей, ранее обладавшими преимуществами на рынке труда (Шмид и Шоманн, 2004). Согласно Беку (1986), такой вид социальной структуры может привести к ликвидации безработицы как таковой, вместо которой будет развиваться «гибкая система частичной занятости», характеризующаяся гибкими и рискованными отношениями в сфере занятости.

Однако перспективы в отношении «новых» форм занятости не должны быть представлены в таком мрачном свете. Эти формы могут служить в качестве «мостов» для реинтеграции в рынок труда посредством развития трудоспособности, или в качестве средств временного участия, в то время как работа в течение полного рабочего дня не способна удовлетворить личные потребности – это касается, в частности, ухода за детьми или обучения. В самом деле, в некоторых случаях частичная занятость образует стабильную траекторию занятости (О'Рейлли, Себриан и Лаллеман, 2000).

Поддержка реструктуризации экономических отношений, осуществляемая таким образом, чтобы существовали системы гибкого рабочего времени и частичной занятости с целью развития трудоспособности, может достичь лучших результатов, чем система социальных выплат, которая может спровоцировать уход с работы. Кроме этого, выявление адекватных мер вмешательства в функционирование рынка может оказать содействие в устранении маргинализации определенных групп населения через систему поощрений, учитывающую конкретные потребности этих групп. Такие целевые меры, бесспорно, являются более эффективными (Шмид, О'Рейлли и Шоманн, 1996). Вмешательства необходимы, так как рост занятости будет оказывать губительное воздействие на те группы населения, образование которых не соответствует растущим требованиям рынка (с учетом того, что две трети рабочих мест, созданных в ЕС в течение последних нескольких лет, относятся к сфере наукоемких отраслей промышленности) (Европейская Комиссия, 2006). К другим группам населения, которые сталкиваются с проблемой маргинализации, являются женщины, имеющие большой разрыв в трудовом стаже (по причине девальвации навыков), инвалиды, этнические меньшинства и мигранты (Шоманн и Шмид, 2003).

Стратегии создания рабочих мест и содействия социальной интеграции в структуре TLM

Переходные рынки труда (TLM) предлагают концептуальные рекомендации по управлению социальными рисками в сфере занятости, возникающими в течение жизни. По существу, подход развития TLM определяет необходимость укрепления «традиционного» страхования на случай безработицы за счет занятости или страхования в течение трудовой жизни, включающего три главных компонента: базовое страхование на случай безработицы в отношении внешне обусловленных рисков, мобильные счета для покрытия как внутренних, так и внешних рисков и «активизирующие» стратегии в сфере рынка труда, направленные на повышение трудоспособности и гибкости отдельных лиц, домашних хозяйств и компаний (Шмид и Шоманн, 2004). Данное страхование должно покрывать колебания в потоке доходов, возникающие из-за рискованных (но необходимых) переходных мер, таких как переход к обучению. Исследования показали, что осведомленность о рисках играет существенную роль в процессе инвестирования в образование, необходимым для поддержания занятости (Шоманн и Сиаров, 2005а), а страхование доходов, связанных с развитием TLM, может служить укреплению ряда переходных мер, направленных на переход к обучению в течение жизни.

Такой сдвиг требует широких организационных изменений для того, чтобы переходные меры оказались благоприятными и способствовали принятию рискованных решений с целью адаптации к условиям рынка труда, и для того, чтобы аргументы в пользу гибкого рабочего времени оправдали свои надежды. Среди прочего, данные изменения включают организацию работы в режиме гибкого рабочего времени, позволяющую пополнить фиксированную заработную плату другими источниками доходов, условия страхования, позволяющие использовать страхование ответственности, связанной с процессом обеспечения занятостью, для покрытия переходных мер в сфере поддержания занятости и развитие служб трудоустройства, направляющих свою деятельность не только на решение проблем безработных, но и на решение проблем людей с повышенным риском потери трудоспособности (Шмид и Шоманн, 2004).

Наряду с изменением организационной структуры, подход к развитию TLM повлечет за собой необходимость разработки ряда основных рекомендаций в области политики с целью улучшения трудоспособности отдельных лиц: упрощение переходных мер между занятостью и непрерывным обучением и перехода от очного обучения к трудоустройству, обеспечение гарантированных доходов в период перехода между разнообразными отношениями в сфере занятости, обеспечение компенсационного поддержания доходов в такие периоды жизни, когда социальные обязательства ограничивают доступ к рынку труда (уход за детьми, уход за престарелыми и т.д.), обеспечение мер по поддержанию уровня доходов в периоды перехода от безработицы к трудоустройству и обеспечение замещения доходов в случаях жестких ограничений в сфере занятости (связанных, главным образом, с инвалидностью или выходом на пенсию).

В разных странах Европы можно обнаружить примеры реализации на практике стратегий развития TLM. К сожалению, в недостаточной мере осуществляется оценка воздействия данного процесса, а кратковременное воздействие не является целью подхода, основанного на развитии TLM. Следует также отметить, что глобальный масштаб концепции развития TLM может привести к ложным обобщающим выводам при рассмотрении наилучшего практического опыта в какой-либо отдельно взятой стране (Шоманн и О'Коннелл, 2003). В большинстве случаев, при рассмотрении стратегии в сфере рынка труда очень трудно обнаружить и реализовать какой-либо одиночный пример успешного опыта (Шмид и Газье, 2002). Поэтому стратегии будут рассматриваться только в качестве примеров для иллюстрации общего подхода.

Переходные периоды от образования/обучения к трудоустройству

Ремесленное обучение как инструмент перехода получило широкое признание в обеспечении успешной интеграции рынков профессионального обучения и труда и гладкого перехода от учебы к трудовой жизни ((Schömann and Siarov, 2005b). Наряду с другими системами образования, системы ремесленного обучения используются в Соединенном Королевстве, Португалии, Германии и Нидерландах, однако они редко принимают одну и ту же форму. Во многих странах наблюдается благотворная тенденция попытки вовлечения социальных партнеров в совместную разработку и финансирование обучения. Это подтверждается работой Отраслевых советов по профессиональному образованию Соединенного Королевства, которая направлена на развитие способностей рабочих каждой отрасли по выявлению навыков, необходимых им в профессиональной деятельности. Таким образом, улучшаются отношения между рынками труда, образования и обучения. Целесообразно осуществлять такую деятельность на европейском уровне, так как отношения между учебной деятельностью и потребностями в сфере рынка труда могут улучшить эффективность мер, предпринимаемых в области образования (Шоманн и О'Коннелл, 2002).

Субсидирование расходов на обучение отдельных лиц также представляет собой преваляющую форму вмешательства, побуждающую отдельных лиц нести риск, связанный с ограничениями ликвидности в связи с уходом из сферы занятости с целью обучения. Такие стратегии включают введение индивидуальных учебных счетов / ваучеров, которые принимают различную форму в зависимости от национальных условий. В Швейцарии введение общих ваучеров, финансируемых государством, способствует расширению инвестиций в сфере трудоустройства. Датская система ротации работ, которая сочетает в себе право на учебный отпуск с предоставлением временной замены из числа безработных/незанятых лиц, способствует расширению занятости всех лиц, участвующих в данном процессе.

Переходные периоды при смене различных форм отношений в сфере занятости

Для поддержания таких переходных периодов необходим сдвиг от пассивной к активной форме обеспечения занятости. Финансируемые государством мобильные счета или «мобильное» страхование может использоваться для покрытия расходов, связанных с рисками в отношении доходов, возникающими в разные переходные периоды. Благодаря покрытию таких расходов, переход в другую форму занятости будет более благоприятным, чем в случае использования пособий по безработице. В качестве примера можно упомянуть австрийский закон о компенсации расходов, разработанный с учетом изменяющегося характера отношений в сфере занятости. Каждый раз, когда работающее лицо уходит с какой-либо определенной работы, на его индивидуальный счет поступает компенсационная выплата, однако данное условие действительно только в том случае, если работающее лицо не оставляет рабочее место по своему желанию. Это хороший пример принципа *гибкой защищенности*. Аналогичный «подход использования страхования» может быть обнаружен в сочетании низкого уровня обеспечения занятости и высокого уровня выплат переходного периода в случае безработицы. Данная структура превалирует в Дании. К другим мерам, направленным на упрощение переходных периодов между сменой статуса занятости, относятся сочетание различных видов занятости (н-р, сочетание самозанятости с работой неполный рабочий день) (Шмид и Шоманн, 2004).

Переходные периоды между трудоустройством и ведением домашнего хозяйства, государственным и частным сектором

С учетом цели политики Европейской Комиссии, которая направлена на более активное вовлечение женщин в рынок труда в качестве источника будущей рабочей силы, приоритетным аспектом программы политики является предоставление женщинам возможности более интенсивно участвовать в экономической жизни. Исследования свидетельствуют о том, что сочетание работы и ухода за семьей является одной из наиболее важных проблем, с которыми сталкиваются женщины при участии в рынке труда. В связи с этим, ряд мер, облегчающих уход за детьми, таких как субсидируемые детские сады, могут привести к значительному расширению занятости среди женщин (Жомотт, 2003). Это особенно касается женщин, обладающих низкими профессиональными квалификациями, которые в силу своего неблагоприятного статуса на рынке труда не в состоянии воспользоваться услугами частных детских учреждений (Дебакер, 2005). Из-за небольшого различия в заработной плате в официальном секторе занятости и социальными пособиями, вызванного организационными и финансовыми затратами при сочетании работы и ухода за семьей, именно в этом секторе рынка труда формируется стабильная бездеятельность или безработица. Ряд мер, направленных на решение данной проблемы, может, таким образом, включать предоставление увеличенного отпуска по уходу за ребенком или отпуска по уходу за престарелыми родственниками, включая увеличение периода отпуска, предоставление возможности обоим родителям выбирать совместные выходные дни и обеспечение надежной и доступной инфраструктуры ухода за детьми (Шмид и Шоманн, 2004).

Переходный период между безработицей и трудоустройством

Облегчение переходных периодов от безработицы к трудоустройству и наоборот является крайне необходимым условием обеспечения гибкости рынка труда. Это может быть осуществлено созданием «служб переходного периода» (Вилтхаген, 2002), предоставляющих обучение и временные рабочие места для безработных, неработающих лиц или лиц, находящихся под угрозой потери занятости (например, «службы персонала» в Германии, Фонды работы ('Arbeitsstiftungen') в Австрии и службы, предоставляющие услуги для предприятий, во Франции и Бельгии). В качестве лучшего примера можно выделить швейцарскую службу «Zwischengeld», которая возмещает долю утраченного дохода, поэтому низкооплачиваемая работа выглядит более привлекательной, чем пособия по безработице.

В Австрии используется подход, при котором увеличение занятости обеспечивается за счет субсидирования низкооплачиваемых рабочих мест, благодаря чему на рынок труда привлекается большее число людей. Данный подход нацелен на безработных молодых людей и людей

преклонного возраста с целью улучшения их трудоспособности. Партнерская программ Комби-Лохн предлагает преимущества, как для работодателя, так и для работника при занятых вакансиях, таким образом, повышается как участие работников, так и желание работодателя инвестировать в рабочую силу (Европейская Комиссия, 2006).

Переходные периоды при выходе на пенсию

С целью увеличения времени занятости людей в качестве рабочей силы необходим гибкий подход к выходу на пенсию. При этом, главным инструментом реализации гибких стратегий является упразднение законов о раннем выходе на пенсию, которые уже получили широкое распространение в Европе. Другим инструментом является индивидуализированный подход к обучению в течение всей жизни, направленный на обучение людей преклонного возраста с целью поддержания их трудоспособности, для того, чтобы ранний выход на пенсию не сдерживал развитие рынка труда. Одним из вариантов такого подхода является приспособление учебных курсов к физическим возможностям людей преклонного возраста, например, издание учебных материалов, напечатанных крупным шрифтом. Другим потенциально сильным фактором, играющим роль в предоставлении обучения в течение всей жизни для этой группы населения, является введение высокоспециализированных курсов обучения, предоставляющих знания, которые имеют тенденцию быстро обесцениваться, что могло бы устранить озабоченность в отношении времени, необходимого для возврата средств, инвестированных в обучение.

Другим возможным решением могло бы стать включение средств, предназначенных для компенсации риска, связанного с прерыванием трудовой деятельности, в пенсионные пособия или преобразование пенсий или пособий по безработице в схемы постепенного выхода на пенсию (Шимд и Шоманн, 2004). В Финляндии использовался ряд комбинированных мер, которые привели к увеличению уровня занятости пожилых рабочих более, чем на 15% за последние 10 лет. Эти меры включали реформирование пенсионных систем, введение специализированного обучения, улучшение условий труда для пожилых людей и целевые субсидирования низкооплачиваемых работ (Европейская Комиссия, 2006).

Обучение в течение всей жизни как стратегия обеспечения занятости и социальной интеграции

Обучение в течение всей жизни было признано одним из главных предварительных условий конкурентоспособности стран, компаний и индивидуумов. Без интенсификации обучения в течение всей жизни, экономика, основанная на знаниях, не могла бы развиваться. Постоянное обновление знаний становится решающим преимуществом конкурентоспособности. В отношении индивидуумов, обучение в течение всей жизни может рассматриваться как форма защиты от социальной маргинализации и потери занятости. Оно способствует увеличению продуктивности, повышению заработных плат и снижению риска безработицы. Более высокий уровень навыков может переворотиться в лучшие способности по обработке прогрессивной информации, повышенную осведомленность о преимуществах, которые дает обучение, и лучшие возможности по решению проблем, возникающих в переходные периоды (Шоманн и О'Коннелл, 2002, Шоманн и Сиаров, 2005а). На макроуровне повышенная сфера распространения обучения в течение всей жизни приводит к равновесию между высокой заработной платой и высокой квалификацией (ОЭСР, 2003). Несмотря на рост наукоемких отраслей промышленности, на европейском уровне динамичное развитие экономической системы не оказало благотворного воздействия на обучение, осуществляемое в школах, университетах, а также в рамках последующего образования. Распространенность обучения остается на относительно низком уровне в Европе. В 2004 году в обучение было вовлечено 10% населения. Почти все страны ЕС все еще занимаются разработкой учебных программ, являющихся важным компонентом стратегии по оказанию помощи безработным в их ре-интеграции в общество. Для многих людей такой процесс представляется действенным, однако в материалах по оценке стратегий развития рынка труда все еще имеются вопросы в отношении всеобщего успеха таких программ. Краткосрочных мер по развитию рынка труда недостаточно для преодоления недостатка в профессиональных квалификациях. Тем не менее, существование таких программ свидетельствует о нестабильности рынка в отношении таких квалификаций.

Крайне необходимо вмешательство, сочетающее радикальное преобразование организации труда и сдвиг к экономике, основанной на знаниях. Чисто технологические изменения, преобладающие в индустриальных обществах, требуют наличия стабильного учебного процесса. Однако непригодность навыков, вызванная техническим прогрессом, не является настолько серьезным фактором, как качественные изменения в требованиях, выдвигаемых обществом, основанном на знаниях, в которых важное внимание уделяется не практическим, а скорее абстрактным и коммуникативным навыкам (Шмид и Шоманн, 2004).

Экономическая целесообразность программ развития рынка труда, в общем, и учебных программ, в частности, может быть улучшена посредством охвата тех людей, которые не могут сами инвестировать в свое обучение (Шмид, О'Рейлли, и Шоманн, 1996). Не удивительно, что недостаточные направления политики охвата уязвимых групп населения на рынке с целью последующего обучения, как правило, аналогичны тем направлениям политики, которые регулируют рынок труда.

Люди с *низкой квалификацией* неохотно вовлекаются в обучение, так как они недостаточно осведомлены о преимуществах, которые оно дает. Они обладают повышенной предрасположенностью к рискам, считается, что их невозможно чему-либо научить, и сталкиваются с большими ограничениями ликвидности по сравнению с другими группами населения (Шоманн и Сиаров, 2005а). Такие взгляды привели к формированию направления в предоставлении обучения, которое заключается в том, что высокопрофессиональным специалистам предоставляется обучение, объем которого в более чем шесть раз превышает объем обучения, предоставляемого рабочим низкой квалификации.

Рабочие *преклонного возраста* также попадают в категорию уязвимых людей, так как считается, что их невозможно чему-либо научить. Считается, что эти рабочие не способны наилучшим образом воспользоваться возможностями, предоставляемыми обучением, а с финансовой точки зрения, они представляют собой неудачный объект инвестирования, так как у компаний остается мало времени на возврат средств, инвестированных в обучение. Последний фактор оказывает также негативное воздействие на потребности рабочих преклонного возраста в обучении, особенно в сочетании с медленной реакцией со стороны многих государств-членов ЕС в отношении изменения тенденций раннего выхода на пенсию, что влияет также на население среднего возраста. Следует отметить, что эти показатели являются суммарными, и не все молодые люди находятся в достаточно благоприятном положении для получения доступа к обучению. Некоторые молодые люди, особенно те, которые не закончили обучение в средней школе, и молодые люди, обладающие низкой квалификацией, зачастую вовлекаются в сомнительные отношения в сфере занятости без доступа к обучению. Эти начальные переходные периоды оказывают огромное воздействие на потенциал последующих переходных периодов (и на вероятность последующего вовлечения в процесс обучения в течение всей жизни с учетом изначального неудовлетворительного опыта, иначе это называется «цепной реакцией») и влияют на жизнь индивидуумов (Шоманн и О'Коннелл, 2002).

Поэтому обеспечение лучшей интеграции молодых людей в рынок труда является существенным фактором. Улучшение начального образования, решение проблем незавершенного обучения и обеспечение доступа к последующему обучению для молодых людей являются важными шагами в данном направлении. Финляндия, Соединенное Королевство, Ирландия и Дания значительно повысили бюджетные ассигнования в сфере образования с конкретной целью повышения занятости и улучшения продуктивности рабочей силы (Европейская Комиссия, 2006).

Работающему населению предоставляются лучшие возможности обучения в сравнении с безработными, с учетом того, что первичными провайдерами обучения являются сами компании.

Огромное внимание в данной дискуссии уделяется вопросу предрасположенности к рискам, что оказывает существенное влияние на способы принятия решений в сфере образования и обучения (Шоманн и Сиаров, 2005а). Тот факт, что решение, принимаемое в пользу образования, представляет собой рискованное инвестирование, приведет к значительному снижению инвестиций частных лиц в рынок, характеризующийся недостаточной информированностью, нормированием рабочих мест (Васмер и Уэйл, 2001) и несоответствием временных рисков (Нейгарт и Шоманн, 2002). Все это, в совокупности, повышает риск возврата адекватных средств. В этом смысле, подход страхования заработной платы, поддерживаемый в структуре TLM, может привести к устранению или, по крайней мере, ослаблению этого важного источника несостоятельности рынка путем покрытия доли риска, предприняемого при принятии решения об инвестировании в обучение.

Главной причиной слабого инвестирования является недостаточная осведомленность работодателей о преимуществах обучения, предоставляемого конкретным целевым группам. В голову приходит подразумеваемое предположение касательно рабочих преклонного возраста, с учетом того, что некоторые компании имеют неблагоприятный опыт в отношении обучения данной группы населения, который не привел к значительному росту продуктивности. Однако, нельзя ожидать от рабочих, которые не прошли никакого обучения со времени окончания официального образовательного учреждения, что они будут показывать значительный рост продуктивности после окончания какого-либо одного учебного курса. В связи с этим, особую важность приобретают многочисленные переходные периоды от образования к трудоустройству на протяжении всей жизни, а облегчение данных переходных периодов может оказаться намного более благотворным, чем субсидирование обучения на каком-то отдельном временном этапе. Приводящая к лучшим результатам связь между потребностями в навыках формирования предприятия и учебными заведениями, поддерживаемыми государством (или даже частными) является главным предварительным условием успешной социальной интеграции и включения в рынок труда через реализацию активной политики.

Заключение

В заключение следует отметить, что сдвиг политики в области рынка труда от пассивной к активной форме является очень важным первым шагом. Оправдывает себя и системный пересмотр способов подхода к развитию рынков с учетом изменения структуры экономики в направлении развития постиндустриальной экономики, основанной на знаниях. Появление новых социальных рисков и малопродуктивный рынок труда представляют значительный риск социального исключения некоторых групп населения из сферы занятости или их заключения в рамки сомнительных, плохо оплачиваемых форм занятости или таких форм занятости, которые связаны с постоянными рисками. Наблюдаемая в настоящее время затаенная структурная безработица свидетельствует о том, что данная угроза существует на самом деле. Возможные пути решения этой проблемы обеспечиваются «естественным» потоком от безработицы к полной или частичной занятости (О'Рейлли и Ботфельд, 1996), к временному или постоянному трудоустройству (Шоманн, Роговски и Круппе, 1998) или мобильностью на рынке труда, включая переход к самозанятости. Эти потоки поддерживаются стратегиями развития активного рынка труда в форме переходных рынков труда. Постоянное инвестирование в обучение в течение всей жизни является одним из важнейших предварительных условий облегчения переходных периодов в сфере рынка труда и, как следствие, обеспечения занятости в среднесрочной перспективе.

Библиография

- Beck, U., *Risikogesellschaft. Auf dem weg in eine andere Moderne*, Suhrkamp, Frankfurt a. M., 1986
- Debacker, M., *Care as a new social risk: Focusing on low skilled women*, TLM.NET Working Paper No. 2005-27, 2005
- ETUI, *Benchmarking Working Europe 2006*, ETUI-REHS and ETUC, Brussels, 2006
- Esping-Andersen, G., *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, 1999
- European Commission, "Time to Move Up A Gear", The European Commission's 2006 Annual Progress Report on Growth and Jobs, 2006
- Jaumotte, F., *Female labour force participation: past trends and main determinants*, OECD Economics Department Working Paper No. 376, 2003
- Lassnigg, L., *Lifelong learning, school to work and labour market transitions*, TLM.NET Working Papers No. 2005-06, 2005
- Mosley, H., O'Reilly, J. and K. Schömann (eds.), *Labour Markets, Gender and Institutional Change. Essays in Honour of Günther Schmid*, Edward Elgar, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA, 2002

- Neugart, M. and Schömann, K. (eds.), *Forecasting Labour Markets in OECD Countries: Measuring and Tackling Mismatches*, Edward Elgar, Cheltenham, 2002
- O'Reilly, J. and Bothfeld, S., Arbeitsmarktübergänge und Teilzeitarbeit, inforMISEP No. 54, pp. 20–27, 1996
- O'Reilly, J. Cebrian, I. and Lallement, M. (eds.), *Working-Time Changes, Social integration through transitional labour markets*, Edward Elgar, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA, 2000
- Schmid, G., Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy, Discussion Paper FS I 98 -206, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 1998
- Schmid, G. and Gazier, B., *The dynamics of full employment, Social Integration through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA, 2002.
- Schmid, G. O'Reilly, J. and Schömann, K., *International Handbook of Labour Market Policies and Evaluation*, Edward Elgar, Cheltenham, 1996
- Schmid, G. and Schömann, K., Managing Social Risks Through Transitional Labour Markets: Towards a European Social Model, TLM.NET Working Papers No. 2004-01, 2004
- Schömann, K., Rogowski, R. and Kruppe, T., *Labour market efficiency in the European Union. employment protection and fixed term contracts*, Routledge, London, 1998
- Schömann, K., How to avoid the selectivity of life-long learning, The case of Germany, Les Cahiers du Lasmus 01-1, 2001
- Schömann, K. and O'Connell, P.J. (eds.), *Education, Training and Employment Dynamics: Transitional Labour Markets in the European Union*, Edward Elgar, Cheltenham, 2002
- Schömann, K. and Schmid, G (eds.), The Concept of Transitional Labour Markets and Some Policy Conclusions: The State of the Art, TLM.NET Working Paper No. 2003-01, 2003
- Schömann, K. and Siarov, L., Market failure as a source of underinvestment in further training. Mutual Learning Programme Thematic Review Seminar "Sharing costs and responsibilities for lifelong learning", www.mutual-learning-employment.net/Sharingscostsandresponsibilitiesforlifelonglearning, Brussels, 28.09.2005, 2005a
- Schömann, K. and Siarov, L., Correcting for Market Failure in Lifelong Learning, Mutual Learning Programme Synthesis Report Autumn, 2005b
- Wasmer, E and Weil, P., *The Macroeconomics of Labour and Credit Market Imperfections*, Discussion Paper, ECARE, ULB, CEPR and NBER, November 2001.
- Wilhagen, T., Managing Social Risks with Transitional Labour Markets in Mosley, H., O'Reilly, J. and K. Schömann (eds.), *Labour Markets, Gender and Institutional Change. Essays in Honour of Günther Schmid*, Edward Elgar, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA, 2002



НОВЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ЗАДАЧИ ПОЛИТИКИ ТРУДОВОЙ ЗАНЯТОСТИ В СТРАНАХ СРЕДИЗЕМНОМОРСКОГО РЕГИОНА

ЕФО, апрель 2006

Введение¹

В период проводимой правительствами индустриализации в 1960-х годах и нефтяного подъема в 1970-х безработица в странах Средиземноморского региона² (MEDA) постоянно падала. Даже в начале 1980-х некоторые страны с многочисленными трудовыми ресурсами сообщали о нехватке рабочей силы, несмотря на быстрый рост трудовых ресурсов; при этом наблюдалось сокращение сельского населения за счет миграции в город и межгосударственной миграции. Страны-экспортеры нефти все больше должны были полагаться на многомиллионную армию рабочих из других стран Средиземноморья для пополнения острой нехватки рабочих ресурсов. Европа также стала важным направлением рабочих-мигрантов из этого региона. Оживление рынка труда стран Средиземноморья нашло широкое отражение в здоровом экономическом росте и стремительных достижениях в сфере обучения.

К началу 1990-х, однако, рынок труда стран MEDA уже не был таким оживленным, как в прошлые десятилетия. Нефтяной кризис середины 1980-х годов привел к резкому торможению динамичной в прошлом региональной экономики. В свете продолжающегося быстрого роста рабочей силы уровень безработицы поднялся до катастрофического уровня, невиданного многими поколениями, одновременно прекратился рост реального заработка и произошел полный коллапс производительности. Открытая безработица росла, в особенности среди образованной молодежи. В результате этого первоочередными задачами стран этого региона стало снижение безработицы и создание рабочих мест. Тот факт, что во многих странах уровень безработицы оставался высоким или продолжал расти в течение 1990-х, заставил политиков и граждан объявить борьбу с безработицей и сделать ее первоочередной задачей.

В этом кратком докладе рассмотрен опыт стран MEDA в области реформ рынка труда, в том числе рационализация роли государственного сектора, сокращение вмешательства государственного сектора в трудовую занятость в частном секторе и использование политики активного рынка труда для сокращения безработицы. Рассмотрены также предоставляемые возможности и ограничения политики прямого вмешательства в рынки труда и предложены советы относительно ускорения роста и создания рабочих мест в регионе.

Рационализация роли государственного сектора

Существует много причин рационализации роли государственного сектора в рынках труда стран MEDA. Самая широко известная – это финансовое бремя, возлагаемое на правительство и всю остальную экономику. Правительства стран MEDA продолжают обеспечивать трудовой занятостью гораздо большее число населения, чем другие развивающиеся регионы. Но еще более важный факт заключается в том, что господство государственного сектора связано со структурой безработицы и поставкой квалифицированной рабочей силы на рынок. Таким образом, необходимость в проведении реформ в государственном секторе возникает скорее из-за отсутствия гибкости, вызванной господством государственного сектора на рынках труда. Распространенность явных и подразумеваемых гарантий при найме на государственную службу, необоснованная заработная плата в виде щедрых окладов, получаемых государственными служащими, приводит к сегментации рынка и стремлению большинства устроиться на государственную службу, в особенности среди получившей образование молодежи в поисках первой работы.

Политики стран MEDA использовали несколько методов для сокращения числа госслужащих: ограничивалась оплата госслужащих и, самое важное, пришедшая на рынок труда молодежь направлялась в сторону частного сектора. С различной интенсивностью использовались такие методы, как естественное истощение трудовых ресурсов, прекращение найма на работу, форсированная отставка госслужащих за счет существенных сокращений зарплаты и социальных

¹ Данный доклад подготовил Тарик М. Юсеф, он основан на отчете, составленном в период его работы в качестве консультанта во Всемирном банке: *“Unlocking the Employment Potential in the Middle East and North Africa: Toward A New Social Contract”* (Washington, D.C.: World Bank, 2004). Мнение, выраженное в докладе, является мнением автора и не обязательно совпадает с мнением институтов.

² Страны Средиземноморского региона, включенные в этот анализ: Алжир, Египет, Иордания, Марокко, Ливан, Сирия, Тунис и Западный Берег и Газа.

льгот и просто увольнений. По политическим соображениям метод прекращения найма на работу и естественное истощение стали предпочтительными методами. Истощение трудовых ресурсов может быть высоким по мере того, как работники покидают государственный сектор и переходят на работу в частный сектор или вообще покидают трудовые ресурсы по инвалидности, в связи с уходом на пенсию или по другим причинам. Возраст госслужащих может пролить свет на естественный отток рабочей силы. В Египте и Марокко, к примеру, около 15% государственных служащих старше 50 лет.

Сокращение оплаты госслужащих может привести к перераспределению трудовых ресурсов за счет механизма цен, в то же время можно добиться сокращения объема государственного сектора за счет увольнений и добровольных отставок. В большинстве стран Средиземноморья существует действующее законодательство или прецеденты использования такого подхода и в большинстве существуют требования по определенному роду выходным пособиям при увольнении. В Алжире, к примеру, до 1994г. закон требовал, чтобы работодатель выплачивал увольняемому единовременное пособие в размере одномесячной зарплаты за каждый проработанный год. В Тунисе существует законодательство о выплате пособия по безработице, но только в Алжире и Египте существует обязательная программа страхования на случай безработицы, в которую госслужащие обязаны делать отчисления в виде налога, снимаемого с зарплаты. В Египте это законодательство не используется в полной мере, поскольку увольнения разрешены только в случае, если предприятие ликвидируется. Таким образом, только в Алжире существует действующая система страхования на случай безработицы, в рамках которой проводились серьезные сокращения.

Прекращение вмешательства правительства в рынок трудовой занятости в частном секторе

В странах MEDA вмешательство правительства в рынки труда распространилось и на частный сектор. Нормы трудового рынка были приняты в этом регионе, как и в большинстве развивающихся стран, более полувека назад для предоставления социальной защиты. В то время как в странах региона MEDA наблюдаются общие тенденции обеспечения работников пожизненной работой и щедрым пенсионным пособием, льготами в области здравоохранения и другими льготами, связанными с трудовой деятельностью, отдельные страны в значительной степени отличаются друг от друга в плане вмешательства, отражая конкретные исторические традиции. Например, в Египте и странах Северной Африки разрешена деятельность профсоюзов, в то время как в других странах их деятельность либо запрещена или они вообще отсутствуют. Так же ограничения по найму и увольнению более строгие в Алжире, Египте и Тунисе, чем в Иордании и Марокко. Были приняты законы о минимальной заработной плате в Египте и странах Северной Африки, но не в других странах региона.

Однако отсутствуют ясные эмпирические доказательства, необходимые для оценки влияния этих нормативов. К тому же существует мнение, что в большинстве стран рабочие законодательства часто неэффективны в связи с их невыполнением, слабым контролем за их выполнением и отсутствием в неформальном секторе. Тем не менее, недавние свидетельства в международном масштабе говорят о том, что законодательные рамки могут серьезно повлиять на конечные результаты рынков труда. При наличии слишком строгих норм работники испытывают длительные периоды безработицы, что приводит к потере квалификаций и отсутствию рабочего опыта. Эти нежелательные явления не обошли стороной и страны MEDA, на что указывают последствия событий на рынках труда, происшедших в 1990-е годы. Даже законы о минимальной заработной плате, хоть они и были неэффективными из-за неповсеместного выполнения и отсутствия контроля их принудительного исполнения, показали, какое существенное влияние они имели на уровень безработицы в Марокко.

Более гибкие процедуры приема на работу и увольнения были наиболее релевантными мерами в проведении реформ нормативов трудовых рынков в странах MEDA, где низкий уровень создания рабочих мест и долгосрочная безработица являются серьезными проблемами. В то время, как в странах MEDA законодательство в целом и целом предпочитает постоянные трудовые контракты в формальном секторе, в некоторых странах недавно были предприняты шаги на пути к более гибким процедурам приема на работу. Новый трудовой кодекс, принятый в Египте в июне 2003г., позволяет продлевать контракты с указанным сроком истечения неограниченное число

раз, при этом контракт не становится постоянным, в то время как согласно трудовому законодательству, принятому в Египте в 1981г., эти контракты становились постоянными после окончания первоначального контракта. В Марокко и Тунисе недавно приняты законодательства, которые позволяют расширять возможности контрактов на полставки и контрактов, выдаваемых на определенный срок. Такие контракты обеспечивают гибкость при принятии на работу в этих странах.

В то время как страны создают более гибкие условия принятия на работу, они не обращают достаточно внимания на ограничения в сфере увольнений и сокращений. Этот дисбаланс в нормах принятия на работу и увольнения создает дополнительную жесткость на рынках труда. В большинстве стран либо запрещены увольнения по экономическим соображениям (сужение рынка, рост конкуренции), либо законодательство делает увольнения обременительными с административной точки зрения. В Марокко и Тунисе уволенные работники могут прибегнуть к юридическим мерам, которые приводят к громадным затратам для компаний и могут вовлечь компанию в непредсказуемый и противоречивый юридический процесс. В других странах уровень заработной платы повышает уровень выходного пособия и преобладает над условиями трудового кодекса. В результате чего частные предпринимательства не проводят реконструкцию, а малые предприятия часто находят решения за пределами рамок закона. Некоторые компании обходят законы, ограничивающие увольнения, заставляя работников подписывать недатированные заявления об увольнении, которые хранятся на случай, если возникнет необходимость в сокращении штата.

Высокие трудовые затраты, не включающие зарплату, в некоторых странах MEDA усиливают стремление нанимать рабочую силу на временных условиях или избегать регистрации, требующей обязательных отчислений. В Марокко и Тунисе не включающие зарплату отчисления, выплачиваемые работниками и работодателями, составляют в среднем 25% от заработной платы. В Алжире только взносы в систему социального обеспечения составляют свыше 36% от общих затрат на трудовые ресурсы. Другие отчисления включают медицинское обслуживание, страхование от увечья и отчисления в систему безопасности для проходящих профессиональное обучение работников. Многочисленные мелкие отчисления складываются в существенные косвенные затраты на трудовые ресурсы. Схемы, поощряющие инвестиции, которые сокращают капитальные расходы, возможно, подтолкнут компании к необходимости использования более капиталоемких процессов для достижения большей гибкости в свете высоких косвенных затрат на трудовые ресурсы и других жестких ограничений рынка труда.

Политика активного рынка труда

Все страны MEDA используют политику активного рынка труда с переменной интенсивностью и успехом. Эти программы развивались на базе исторической направленности на обучение и наем работников в государственный сектор, которые впоследствии претерпели трансформацию и теперь направлены на последствия увольнения рабочей силы и безработицы. При постоянных планах приватизации государственных предприятий и попыток реструктуризации государственной службы, политика активного рынка труда стала все больше уместна для решения последствий сокращения рабочей силы. Высокий уровень безработицы, в частности среди образованной молодежи, и сегментация рынков труда в государственном-частном секторе создали новые инициативы для расширения сферы и распространения политики активного рынка труда, в особенности в отношении молодежи.

Программы государственной службы создают временные рабочие места для безработных и дополняют сетку экономической безопасности, а также создают инфраструктуру для неимущих слоев населения. В Марокко и Тунисе уже давно используются программы такого рода, а в Алжире и Египте их применение началось в 1990-х после введения программ структурного изменения. Существующая 30 лет программа 'Promotion Nationale' в Марокко руководит проектами, находящимися главным образом в сельской местности, населенной неимущими слоями населения; она занимается проектами лесопосадки, сбором колодезной воды, строительством дамб и дорог и асфальтированием дорог. За период 1990–99г.г. в рамках программы было создано около 40 000 человеко-лет трудовой занятости в областях, требующих значительного числа рабочей силы. Программа государственных контрактов в Тунисе является важным двигателем для передачи доходов бедным. За период 1987–91г.г. на этих программах

работало в среднем 75 000 рабочих в год: одна треть в городской местности и две трети в сельской.

В большинстве стран MEDA существуют схемы микрофинансирования для стимуляции рынка самостоятельной занятости. За последние годы эти программы быстро расширились, число клиентов в регионе увеличилось вдвое между 1997 и 1999г.г. На эти программы возлагались большие надежды, и правительства в странах региона проявили большую заинтересованность в этих программах. Связанная с этими другая быстроразвивающаяся программа - ссуды безработным, согласно этой программе безработным предлагаются небольшие ссуды в целях капиталовложений. В отличие от микрофинансирования, программа выдачи ссуд безработным предназначена для сокращения уровня безработицы, нежели для предоставления постоянных финансовых услуг бедным, и обычно финансируются новые бизнесы. Этими программами управляют крупные правительственные или окологovernmentальные организации, субсидирующие стоимость кредита.

Как и в других странах мира, программы производственного обучения и переориентации стали очень популярными в странах MEDA, они помогают решать проблемы нехватки квалифицированных кадров среди безработных и снабжать квалифицированными кадрами модернизированные секторы экономики. Программы обучения направлены на долгосрочных безработных, на кадры, попавшие под сокращение при массовых сокращениях, и молодежь (обычно неокончившую школу). В Алжире существует крупнейшая система обучения, охватывающая 290 000 образовательных мест, из которых 260000 мест в государственных центрах обучения и 15 000 на государственных предприятиях. В Египте около 36 000 студентов в 120 управляемых государством центрах обучения. На Западном Берегу и Газе есть 29 центров, не входящих в состав Министерства образования и Министерства высшего образования, с 24 специальностями и 3000 учебниками, но координация программы с рынком труда практически отсутствует.

Несмотря на политическую привлекательность и вклад политики активного рынка труда в сокращение уровня бедности, неполная информация, полученная из стран MEDA, доказывает, что такая политика мало чем помогает в решении структурных проблем рынка труда или в решении проблемы высокой безработицы. Даже несмотря на то, что расходы уже высокие и предположительно возрастут, только небольшая часть рабочей силы охвачена этими программами. Составленные неверно, эти программы могут быть дорогостоящими и иметь отрицательный экономический эффект. К примеру, программы для работников на общественных работах дают сиюминутные выгоды, не улучшая при этом их возможности устроиться на работу в долгосрочной перспективе. Вероятность устройства на работу без помощи для участников программ ниже и они будут зарабатывать меньше.

Программы обучения имеют тенденцию быть циклическими, их результаты лучше, когда экономика растет. Международная оценка показала, что целенаправленное обучение без отрыва от производства, предназначенное обычно для женщин и других неблагополучных групп, дает наилучшие результаты. Оценка программ перекалфикации попавших под сокращение работников говорит о том, что вероятность устройства на работу в значительной степени ограничена. Свидетельства показывают, что если программа используется, она должна быть небольшой по масштабу и направлена на группы, которые могут извлечь из нее наибольшую пользу. Оценки программ обучения молодежи демонстрируют, что обучение на производстве дает лучшие результаты, чем обучение в классной комнате. В общем и целом, однако, результаты свидетельствуют о том, что трудно перебороть существующие проблемы в образовании с помощью краткосрочных программ обучения.

Таким образом, чтобы быть эффективной политика активного рынка труда должна быть четко сформулированной и направленной. Большинство стран региона MEDA должны будут решить вопрос отсутствия оценочных исследований и непрерывного пересмотра структуры программ, которые обеспечивают их широкий охват, рентабельность и максимальное влияние на результаты рынков труда. Для этого, возможно, потребуется расширить программы поиска рабочих мест и помощи, среди самых успешных направлений в политике активного трудового рынка в других регионах, но с ограниченным доступом в регионе MEDA из-за низкого уровня участия, неадекватного финансирования или запрета на посредничество при поиске работы в некоторых странах. Возможно, программы должны быть более целенаправленными на профиль и нужды безработных. Многие программы направлены на образованные слои населения, среди которых уровень безработицы особенно высок, но которые не составляют большинства

безработных. Необходимо выделить больше ресурсов на обучение рабочих с плохим образованием, включая женщин; эта проблема станет еще более острой в краткосрочной перспективе по мере того, как страны региона MEDA становятся более интегрированными в мировые товарные рынки.

Общепринятое понимание

Существующие эмпирические симуляторные программы показывают, что вмешательство в рынки труда, рассмотренное выше, приводит к положительным трудовым и макроэкономическим результатам, в большинстве случаев помогает повысить уровень трудовой занятости, стимулирует частное капиталовложение и рост производительности в долгосрочной перспективе. Однако выгоды, извлекаемые из трудовой занятости и экономического роста, достигнутые даже с помощью самых всеобъемлющих программ вмешательства в рынки труда, достаточно скромные, учитывая число рабочих мест, которое необходимо создать в регионе. Из чего можно сделать вывод, что политика трудовой занятости и реформы рынка труда в целом являются обязательными компонентами политики реформ, но только их недостаточно для решения всего объема проблем, связанных с трудовой занятостью в регионе сегодня и в ближайшие два десятилетия.

Вместо этого недавние предложения по формулированию политики занятости, поступившие из самого региона и извне, имеют точку соприкосновения, а именно необходимость всеобъемлющего подхода к реформам развития в будущем. Можно спорить относительно оптимальной скорости и последовательности проведения реформ. Но в общем и целом страны MEDA нуждаются в широкомасштабной трансформации внутренней экономики для укрепления основных стимуляторов создания рабочих мест и экономического роста: развитие предпринимательства и частного сектора; более скорая интеграция в мировую торговлю и инвестиционные потоки; меньшая зависимость от нефти и большая диверсификация экономики. Для того, чтобы регион завершил свой долгосрочный переход, необходим быстрый прогресс в образовательных реформах, в гендерном равенстве и улучшенном управлении.

Это общепринятое понимание основано на предположении, что традиционные двигатели создания рабочих мест в регионе – государственная служба и миграция – не смогут удовлетворить требования по созданию рабочих мест в будущем. В то время, как правительство может оставаться источником трудовой занятости для меньшинства новых участников, вступивших на рынок в поисках работы, тем не менее финансовые ограничения и низкая рабочая производительность труда свидетельствуют о том, что любое расширение объемов трудовой занятости в государственном секторе будет стоить очень дорого и может быть недостаточным, чтобы абсорбировать безработных и выпускников учебных заведений в поисках госслужбы. Без ускорения роста рынка трудовой занятости в формальном частном секторе растущее число новых участников, приходящих на рынок труда, либо пополнит ряды безработных, либо будет вынуждено искать работу в неформальном секторе.

Перспективы миграции трудовых кадров в равной степени ограничены в ближайшем будущем. В то время как внутрирегиональная миграция была важным компонентом в поисках работы для кадров из стран-экспортеров трудовых ресурсов в период нефтяного подъема в 1970-х и 1980-х, в последнее десятилетие резко сократился поток рабочих из стран региона MEDA в принимающие страны. Сегодняшний уровень безработицы и предсказываемое быстрое расширение национальных трудовых ресурсов в принимающих странах предоставляют дополнительный стимул для сокращения потока рабочих-мигрантов в общем. Одновременно в связи с потенциально высоким потоком рабочих-мигрантов из стран MEDA в Европу, потребуются существенные изменения в политике миграции Евросоюза, которые предоставят лишь частичное решение проблемы трудовой занятости в странах MEDA.

Желаемый результат всеобъемлющих реформ – это не нерегулируемый рынок труда, где работники подвержены трудным рабочим условиям, нестабильности трудовой занятости и ненадежным доходам. Это также не рынок труда, где рост достигается за счет гонок вниз, сопровождающихся падением жизненного уровня рабочих кадров и ухудшающимся дисбалансом в доходах. Нужны новые меры развития для поддержки стремления вверх и уверенности в том, что трудовые кадры получают все социальные блага, связанные с экономическим ростом. Учитывая историческое наследие региона, обусловленное вмешательством государства и

перераспределением ценностей, стратегии реформ в будущем должны относиться к капиталу и эффективности как к дополняющим, нежели конкурирующим результатам, и добиться гибкости рынка труда, сохраняя при этом необходимые социальные гарантии.



SVILUPPI E SFIDE DELLE POLITICHE PER L'OCCUPAZIONE NELLA COMUNITÀ DI STATI INDIPENDENTI

ETF, aprile 2006

Introduzione¹

Il presente articolo intende contestualizzare le tendenze generali della transizione della Comunità di Stati indipendenti (CSI) in termini di rapporti tra tendenze alla crescita e riorganizzazione del mercato del lavoro, introducendo temi di discussione sull'informalità diffusa ma differenziata presente sul mercato del lavoro, nonché temi che potrebbero avere attinenza con le politiche per l'occupazione e far avanzare l'agenda per la creazione di posti di lavoro decorosi.

Il bilancio delle riforme nella CSI potrebbe essere sintetizzato come segue: capacità produttiva maggiore, ma posti di lavoro ancora insufficienti. I paesi della CSI hanno già realizzato significative macroriforme e riforme strutturali, e la maggior parte di loro ha ottenuto buoni risultati in termini macroeconomici. Ciò tuttavia non dovrebbe nascondere il fatto che tali riforme non si sono ancora tradotte in miglioramenti proporzionali delle condizioni del mercato del lavoro.

L'articolo richiama dunque l'attenzione sull'importanza di una politica che affronti i problemi dell'offerta, soprattutto nei paesi con popolazione giovane in aumento (la maggioranza degli Stati a basso reddito), ma anche in quelli in cui le competenze della forza lavoro meno giovane stanno diventando obsolescenti e quelle dei lavoratori migranti sono inadeguate. Il fattore competenze è infatti importante sui mercati del lavoro della CSI.

Transizione nella CSI: quadro generale

Gli effetti di oltre un decennio di transizione toccano tutti gli aspetti delle strutture sociali ed economiche dei paesi della CSI. Nel 2003 e nel 2004, tutti i paesi della CSI meno sviluppati hanno adottato strategie di riduzione della povertà di concerto con i principali donatori e le istituzioni finanziarie internazionali. Negli ultimi due anni, da un lato, si sono registrati progressi nella riduzione della povertà basata sul reddito, soprattutto grazie ad un'accelerazione della crescita economica in tutta la CSI, e dall'altro, quasi ovunque, si sono ridotte le disparità.

Gli Stati dell'ex Unione sovietica hanno intrapreso la trasformazione derivante dalla transizione con livelli diversi di sviluppo umano e una diversa composizione strutturale delle loro economie, pur condividendo, in tale processo, una serie di caratteristiche.

Nella regione, la transizione dalla società e dall'economia sovietiche è stata dolorosa a causa dell'improvvisa disgregazione del precedente mercato interno che collegava le repubbliche sovietiche e il conseguente crollo della catena del lavoro della maggior parte delle grandi aziende. I giovani Stati indipendenti hanno dovuto far fronte alla repentina perdita della stabilità macroeconomia e alla riduzione della spesa del bilancio statale per la protezione e i servizi sociali; quanto alle loro popolazioni, il loro livello di vita si è rapidamente deteriorato.

Inoltre, tali Stati hanno subito condizioni particolarmente avverse quali guerre (Armenia, Azerbaigian, Tagikistan), separatismo delle regioni economicamente più forti (Georgia), instabilità alle frontiere (Asia centrale) e gravi crisi energetiche (Armenia, Georgia). La discontinuità dell'approvvigionamento energetico (elettricità, riscaldamento) ha inciso sul funzionamento delle imprese, ha costretto molti villaggi a usare le vicine foreste per il riscaldamento e ha generato forti e improvvise ondate migratorie a metà degli anni Novanta (Armenia). Nel 1998, un nuovo colpo è stato poi inferto alla maggior parte delle loro economie: la crisi finanziaria russa².

Sebbene questi paesi dispongano di notevoli risorse naturali³ e la percentuale di popolazione con studi secondari e superiori sia elevata, l'economia tradizionale, atrofizzata da riforme insufficienti e notevoli disincentivi all'investimento, non ha creato posti di lavoro adeguati, nonostante l'accelerazione della ripresa e della crescita. Infatti, la maggior parte dei paesi della CSI ha realizzato le riforme più lentamente rispetto ai paesi in transizione dell'Europa centrale, e la ristrutturazione economica e delle aziende ha dovuto affrontare vincoli che hanno inciso sul funzionamento del mercato del lavoro.

¹ La presente nota è stata preparata da Eduarda Castel Branco.

² ETF In-depth studies on VET and labour markets in countries to engage in the European Neighbourhood Policy, Southern Caucasus, Armenia, Georgia, Azerbaijan, 2006 (non pubblicato).

³ Solo Armenia e Moldavia sono meno favorite per quel che riguarda le risorse naturali.

Praticamente ovunque il tessuto economico abbina elementi dell'economia di sussistenza (associata a bassa produttività, alti livelli di lavoro autonomo e informalità) ad uno strato di aziende private che operano in settori caratterizzati da una crescita più rapida, aziende che si sono inserite con successo nell'economia di mercato, ma vi sono anche varie imprese che sono ben lungi dallo sfruttare le capacità che possedevano e hanno scarse prospettive di crescita sostenibile. Nei paesi produttori di petrolio e gas (Kazakistan, Turkmenistan, Azerbaigian, Russia), il settore pubblico ha mantenuto (o recuperato) una partecipazione nell'attività economica e gli attuali corsi mondiali vantaggiosi sono stati fondamentali per sostenere il PIL, incrementare le entrate di bilancio e creare nuove aziende nel campo dei servizi petroliferi.

I motori della crescita incidono sulle caratteristiche del mercato del lavoro

La maggioranza degli Stati della CSI ha un'economia in rapida crescita e, nel 2005, ha registrato tassi di crescita del PIL estremamente elevati, risultati che in parte sono giustificati dall'effetto della ripresa, ma anche dall'aumento degli investimenti, soprattutto in alcuni settori chiave, argomento che sarà discusso nel prosieguo.

È importante tener presente che, nel 1993, tutti i paesi della CSI avevano accusato una brusca contrazione del PIL rispetto agli indicatori del 1989. Il calo complessivo del PIL nel 1993 oscillava dal 39,4% in Kazakistan e 41,3% in Russia al 78,8% in Georgia⁴.

Tra i paesi della CSI a basso reddito⁵, la crescita media del PIL nel 1998-2003 è stata elevata, specialmente nei paesi del Caucaso meridionale (7,7% in Armenia e 9,7% in Azerbaigian), ma anche in Tagikistan (7,1%)⁶.

Tuttavia, la crescita osservata nel 2005 è stata senza precedenti, fenomeno in parte dovuto agli ingenti investimenti nell'economia petrolifera e ad un maggior volume di esportazioni di petrolio a seguito dell'apertura del nuovo oleodotto in Azerbaigian⁷, ai quali si sono abbinati prezzi mondiali del greggio elevati e senza flessioni. Di conseguenza, l'Azerbaigian ha superato tutte le proiezioni e, nel 2005, secondo i dati ufficiali, il suo PIL è aumentato del 26,4%. Quanto al Kazakistan e alla Russia, le loro economie, con una crescita del PIL rispettivamente del 9,2% e del 6,4% nel 2005, sono anch'esse tra quelle che più si stanno sviluppando nella regione⁸.

Va detto nondimeno che anche nei paesi della CSI provvisti di risorse naturali si è osservata una crescita notevole. Sui casi di Armenia (13,9%), Georgia (7,7%) e Moldova (8,4%) è infatti in corso un dibattito in merito ai fattori che hanno indotto tali risultati. Rimesse degli emigranti (Armenia), edilizia, esportazioni speciali ad alto valore (diamanti lucidati in Armenia) ed effetti moltiplicatori dei cospicui investimenti effettuati in campo petrolifero in Azerbaigian (per la Georgia) sono tra le componenti principali della crescita di questi paesi, ma gli analisti ipotizzano anche che in alcuni Stati (Armenia, Georgia) abbia potuto contribuire al fenomeno il valore relativamente elevato degli aiuti esterni.

Per concludere, la crescita elevata è indotta principalmente dai settori a basso valore aggiunto. Queste economie hanno ottenuto risultati migliori dallo sfruttamento delle risorse naturali e dalla produzione di merci con bassi livelli di trasformazione che dalla diversificazione da petrolio e gas e dallo sviluppo di nuovi settori e aziende ad alto valore aggiunto. Specificamente in riferimento ai paesi della CSI a basso reddito, gli analisti parlano di un relativo ristagno della quota di produzione e della dipendenza dalle

⁴ Loukoianova E., Unigovskaya A., Analysis of recent growth in low-income CIS countries, IMF WP/04/151. Solo l'Uzbekistan ha registrato una contrazione del PIL molto inferiore (13,9%), ma ciò può essere stato frutto di dati imprecisi o, come ipotizzano alcuni analisti, del fatto che l'autosufficienza energetica e la rapida vendita del raccolto di cotone hanno contribuito a sostenere il PIL nei primi anni della transizione.

⁵ Nella CSI si considerano a basso reddito: Armenia, Azerbaigian, Georgia, Kirghizistan, Moldova, Tagikistan, Uzbekistan.

⁶ Crescita media nel 1998-2003 in altri paesi della CSI: 5,1%; nei paesi in via di sviluppo: 4,5%; in Europa centrale e nei Balcani: 4%; nei paesi industriali: 2,4%. Fonte: Loukoianova (2004).

⁷ Questo oleodotto ad alta portata, che collega Baku al porto turco di Ceyhan attraverso la Georgia, ha iniziato a funzionare a metà del 2005 e ha contribuito anche alla crescita della Georgia. Viene inoltre utilizzato per le esportazioni di petrolio del Kazakistan. È attualmente in costruzione un altro grande gasdotto.

⁸ Comitato statistico della CSI.

esportazioni di materie prime e prodotti agricoli, fattori che contribuiscono ad una vulnerabilità crescente di fronte a potenziali cambiamenti delle condizioni esterne.

Queste caratteristiche della crescita incidono sulle caratteristiche della domanda di forza lavoro

Sebbene non proporzionalmente alla crescita del PIL e con profonde differenze a livello nazionale e regionale, le economie dei paesi della CSI stanno creando nuovi posti di lavoro. Secondo i risultati di una serie di indagini sulla forza lavoro condotte in alcuni di questi paesi, dal 2001 i tassi di occupazione sono aumentati. Ma di quali posti di lavoro si tratta? Si tratta di profili per il settore edilizio e di posti di lavoro nel settore industriale manuale, nel campo dei servizi (ristoranti, alberghi, telecomunicazioni), nel settore dei trasporti, nell'artigianato. In breve, sono posti di lavoro che richiedono livelli medi di qualifiche, molti di natura tecnica e con una buona dose di competenze di base.

Cosa rende difficile creare una certa corrispondenza tra tale domanda e la relativa offerta? Secondo varie fonti, i datori di lavoro si scontrano con gravi difficoltà nell'assumere personale con competenze adeguate, problema aggravato da una formazione attualmente insufficiente. Molti posti di lavoro regolari/formali disponibili che richiedono livelli di competenze medi e bassi offrono un ritorno inadeguato sull'investimento nell'istruzione superiore. Resta nondimeno il fatto che i posti con qualifiche medie nel settore dei servizi sono molto richiesti dai lavoratori.

Mentre i datori di lavoro che svolgono attività per le quali sono indispensabili competenze sono costretti a investire in formazione interna, altri, in settori sensibili ai costi, possono optare per l'assunzione di lavoratori provenienti dai mercati del lavoro globali (migranti). Sebbene i quadri normativi dell'economia e del mercato del lavoro richiedano dunque ulteriori riforme per stimolare la domanda, è chiaro che l'offerta rappresenta una sfida notevole, che necessiterà una politica integrata, coerente e articolata.

La riorganizzazione dei mercati del lavoro deve compiere un lungo cammino

Il riconoscimento ufficiale della disoccupazione e della povertà è un fattore introdotto soltanto di recente nelle politiche della CSI. In questi paesi, la povertà è più frutto di occupazione precaria, basso reddito da lavoro e tassi di dipendenza elevati⁹ che di un'effettiva disoccupazione. L'analisi della povertà rivela che molti poveri sono di fatto occupati, ma svolgono lavori o attività scarsamente retribuiti, occasionali e informali, come le piccole aziende agricole a conduzione familiare.

Benché l'occupazione regolare formale presso aziende in crisi sia diminuita o diventata irrilevante per la sussistenza e il sostentamento delle famiglie, varie combinazioni di attività e lavori, la maggior parte precari e informali, ha sostituito l'occupazione permanente sulla quale ogni cittadino soleva poter contare nell'economia socialista. La rapida espansione dell'economia informale ha consentito alle famiglie di sfuggire ad una povertà più repentina e profonda, sebbene le prospettive di questo segmento dell'economia paiano ridotte vista la probabile assenza di misure adeguate per riconoscerlo nel quadro di una politica per l'occupazione.

I cambiamenti settoriali intervenuti nel PIL e nell'occupazione sono legati gli uni agli altri. Quasi ovunque, il contributo dell'industria al PIL e all'occupazione è diminuito a fronte di una crescita della percentuale di occupazione in agricoltura, che ha infatti raggiunto percentuali elevate dell'occupazione complessiva (40-60%)¹⁰ in molti paesi della CSI. Tuttavia, in generale, si tratta di un'attività precaria e scarsamente produttiva, difficilmente associabile a forme di occupazione regolari. La crescita di singole attività agricole, senza investimenti corrispondenti, non si è affatto tradotta in un aumento della produttività e del contributo al PIL dato dal settore. Non sorprende dunque che, in alcuni paesi della CSI, l'incidenza della povertà nelle zone rurali sia maggiore nonostante tassi di disoccupazione inferiori rispetto alle zone urbane.

Tuttavia, la crescita dell'industria e dei servizi nell'ultima metà del decennio si è tradotta in un numero di nuovi posti di lavoro sul mercato del lavoro formale inferiore al previsto. La crescita economica degli ultimi cinque anni è stata superiore al ritmo di creazione di posti di lavoro su questi mercati emergenti,

⁹ Numero di familiari a carico.

¹⁰ Armenia: 44%, Georgia: 55%, Kirghizistan: 53%, Moldova: 51%, Uzbekistan: 36%, nel 2000.

per cui, di fatto, disoccupazione e occupazione paiono in qualche modo comportarsi in maniera indipendente dalla crescita economica.

Da un lato, i tassi di disoccupazione nei paesi in transizione della CSI non hanno mai raggiunto i livelli elevati dell'Europa centro-orientale e dell'Europa sud-orientale, nonostante la brusca contrazione del PIL, fenomeno spiegato in parte da una riorganizzazione incompleta delle aziende, dagli effetti degli ammortizzatori sociali utilizzati da molte imprese nonostante il ristagno e dalla pratica dell'occupazione fittizia (posti di lavoro fittizi con retribuzione scarsa o nulla, orario di lavoro più ridotto e/o congedi a lungo termine¹¹).

Dall'altro, nel periodo di crescita economica, l'occupazione e la creazione di posti di lavoro sono aumentate, ma non in maniera commisurata. Buona parte dei nuovi posti di lavoro segnalati è attribuibile ad aziende molto piccole e al lavoro autonomo, mentre le aziende ristrutturate o le moderne imprese neocostituite non dimostrano di aver realizzato il potenziale di creazione di posti di lavoro che avevano preannunciato. Ciò, di fatto, significa che la ristrutturazione delle imprese medie e grandi è implicita e prosegue sulla base di un aumento della produttività aziendale derivante da un qualche aumento di efficienza o intensità di capitale.

Vi sono segnali (Russia e Ucraina) del fatto che la redistribuzione della forza lavoro in aziende e industrie ha acquisito un ruolo nella promozione della crescita della produttività. Tuttavia, poiché molte aziende sono impegnate in una ristrutturazione difensiva anziché nell'espansione, benché siano più produttive, hanno perso quote di occupazione.

I servizi pubblici di collocamento devono quindi allargare il proprio campo di azione e rafforzare le proprie capacità per diventare un punto di riferimento migliore per quanti hanno bisogno di sostegno per accedere al mercato del lavoro, ritrovare un impiego o proseguire un'attività professionale, nonché per coloro che sono in fase di transizione dalla disoccupazione all'occupazione, funzioni che attualmente queste istituzioni assolvono in maniera molto parziale perché offrono poche risposte adeguate o promuovono in maniera insufficiente le misure disponibili presso i gruppi di riferimento.

In sintesi, durante lo shock della transizione, una ristrutturazione incompleta delle aziende e riforme strutturali non portate a compimento hanno attenuato il processo di distruzione dei posti di lavoro e creato una condizione generalizzata di sottoccupazione anziché di disoccupazione dovuta a massicci licenziamenti, tendenza invece comune in Europa centrale e nei Balcani occidentali.

Attualmente, le aziende moderne e ristrutturate stanno crescendo sulla base di un numero inferiore di nuovi posti di lavoro e la crescita economica nei nuovi settori produttivi non si è tradotta in una creazione commisurata di occupazione. Mentre gran parte degli investimenti è incanalata verso settori produttivi che creano pochi posti di lavoro decorosi/regolari, buona parte dell'occupazione è stata trasferita ad attività con prospettive ridotte per mancanza di investimenti continui e sufficienti (attività agricole, lavoro autonomo nel settore dei servizi e nicchie di produzione).

L'economia informale è una via di scampo, ma anche un'alternativa

I mercati del lavoro informali e l'economia informale praticamente risalgono all'inizio della transizione, sebbene nell'ultima fase dell'economia sovietica fossero emerse diverse forme illegali (non informali) di imprenditorialità privata che sfruttavano le incrinature del sistema.

Nei paesi della CSI, l'occupazione informale ha raggiunto livelli molto più elevati rispetto all'Europa centrale e ai Balcani. In Russia, Bielorussia e Ucraina, per esempio, i posti di lavoro informali rappresentano circa il 40% dell'occupazione totale, mentre in Kazakistan e Azerbaigian circa metà dell'occupazione è di natura informale¹². In Georgia, la popolazione occupata svolge per due terzi un lavoro autonomo, condizione legata molto strettamente all'informalità. Vi sono inoltre segnali del fatto che il lavoro informale nella CSI è più legato alla sussistenza di quanto lo sia nell'Europa centrale, dove invece ha molto a che vedere con un "abuso" della confusione istituzionale creata dalla transizione (evasione di imposte e regolamenti rigidi).

¹¹ Gli ulteriori motivi per i quali i tassi di occupazione paiono in qualche modo statici nonostante il crollo della capacità produttiva sono legati alla disponibilità di lavoro informale alternativo, all'assenza di incentivi a dichiararsi disoccupati e a problemi di raccolta dei dati (le indagini non sono definite in maniera perfettamente rispondente alla realtà della CSI).

¹² Rutkowski J. et al, Enhancing Job Opportunities, Europe and Central Asia Region, Banca mondiale, 2005.

Come altrove, nelle prime fasi della transizione, per quanto concerne l'offerta, le varie forme di lavoro atipico, lavoro informale e occupazione occasionale, isolatamente o abbinate a lavori formali, sono diventate l'alternativa più accessibile e percorribile alla disoccupazione e al lavoro formale scarsamente retribuito.

Quanto alla domanda, la crescita dei posti di lavoro informali è frutto dei disincentivi derivanti da una regolamentazione del mercato del lavoro rigida e costosa che incide sulla domanda formale e la creazione di posti di lavoro formali¹³. Tuttavia, esiste anche un problema di responsabilità e consapevolezza pubblica e sociale sul quale si innesta una mancanza di fiducia nei confronti di molte istituzioni pubbliche importanti: funzionamento imparziale dei meccanismi di applicazione delle leggi, affidabilità e adeguatezza della protezione sociale pubblica, gestione delle aziende senza pressioni illegittime.

Nella CSI, i lavoratori informali con posti di lavoro occasionali e scarsamente retribuiti sono soltanto una categoria (quella *tipica*) delle attività del mercato del lavoro informale. I lavoratori autonomi con posti altamente qualificati e quelli con piccole attività in proprio pongono problemi diversi, a livello di politiche, rispetto ai lavoratori informali *tipici*, che svolgono lavori occasionali e temporanei non regolamentati in ambiti formali e informali¹⁴. Per orientare correttamente le politiche, occorre dunque operare una distinzione.

Sebbene spesso generalmente equiparate all'ultima risorsa per i gruppi vulnerabili e poco qualificati, le attività informali non sono necessariamente meno redditizie e produttive (a breve termine) dei posti di lavoro permanenti formali. Fonti di reddito parallele e temporanee, le attività formali competono con molti posti di lavoro poco retribuiti nei servizi pubblici e nelle imprese in stasi. Se così non fosse, gli occupati qualificati le scarterebbero. Molti conducenti di taxi e agricoltori sono insegnanti e dipendenti dei servizi statali, ma guadagnano di più con il loro lavoro informale che con il loro impiego formale regolare.

Sussiste un problema legato alla gestione delle competenze rispetto ai lavori informali (la maggior parte delle attività informali ha un basso profilo di competenze). Benché molti optino per lavori informali, questa scelta comporta il rischio che si verifichi un'erosione delle competenze, oltre a mettere in discussione la pertinenza dell'investimento nell'istruzione superiore.

Per le tante persone coinvolte, questo cambiamento del mercato del lavoro è stato doloroso, ma avrebbe potuto essere positivo qualora fossero stati previsti incentivi per promuovere il miglioramento e la trasformazione di queste attività in opportunità e lavori sostenibili. Non si tratta di sostenere situazioni senza sbocchi, ma di incentivare soluzioni attuabili.

In breve, lavoro autonomo e occupazione informale sono un surrogato dei posti di lavoro regolari decorosi mancanti. Vi sono prove del fatto che la domanda di forza lavoro nel settore produttivo e industriale manuale spesso resta insoddisfatta, mentre coloro che sono alla ricerca di un impiego optano per attività informali occasionali, ma meglio retribuite, sui mercati locali. Per affrontare le varie forme di informalità, la politica deve considerare le motivazioni di sostentamento del nuovo lavoro flessibile atipico e integrare questa occupazione informale in una politica e una regolamentazione chiare/flessibili in materia di lavoro. Se la nuova occupazione informale altro non è che una notevole flessibilità e mobilità, non vi è contraddizione tra informalità e nuovi mercati del lavoro formale flessibile. Le attività informali di sussistenza hanno più a che vedere con la protezione sociale che con l'occupazione e sottolineano l'esigenza di una protezione sociale più adeguata per tutti.

L'offerta di competenze/capacità di lavoro è un tema importante?

L'inadeguatezza delle competenze e le notevoli aspettative legate ad un livello di "sovrainistruzione" paiono svolgere un ruolo per quanto concerne i risultati ottenuti sul mercato del lavoro: vi sono segnali del fatto che i datori di lavoro ricercano dipendenti/profili non (facilmente) offerti, mentre i candidati ricercano lavori per i quali non esiste una domanda. L'istruzione formale attualmente impartita è molto slegata dalle competenze richieste dal mondo del lavoro. Quasi un giovane su due cerca di conseguire

¹³ Rutkowski J. et al, Enhancing Job Opportunities, Europe and Central Asia Region, Banca mondiale, 2005.

¹⁴ Schneider F., Shadow economies of 145 countries all over the world: estimation results over the period 1999 to 2003, marzo 2005; Barnabé S., A profile of Informal Employment: the case of Georgia. Documenti di lavoro sull'economia informale, ILO, Ginevra, 2002.

un diploma universitario, indipendentemente dalle prospettive future e dal campo di studio, discorso che vale per i paesi del Caucaso, ma anche per l'Asia centrale e la Russia.

Pertanto, l'offerta è chiaramente una sfida per la politica.

L'ingresso della popolazione più giovane nella vita attiva è molto difficile, come dimostrano gli altissimi tassi di disoccupazione della fascia di età 20-29 nella maggior parte dei paesi, anche se i giovani, appena entrati sul mercato, tendono ad essere più adattabili. Tuttavia, il mix di competenze della forza lavoro giovane risponde solo in parte ai livelli di competenze richiesti.

Attualmente, nell'ambito della forza lavoro più giovane, predominano elementi con istruzione superiore e secondaria (in quest'ultimo caso soltanto con poche competenze professionali); la percentuale di giovani occupabili con qualifiche medie resta bassa nonostante gli sforzi di riforma profusi ovunque. L'inadeguatezza quantitativa delle competenze è peraltro aggravata da problemi di qualità e pertinenza dell'istruzione, ivi compresa istruzione e formazione professionale.

I paesi della CSI registrano indicatori di successo scolastico molto elevati, con un'alfabetizzazione pari quasi al 99% e percentuali in costante aumento di popolazione che completa il ciclo di istruzione superiore. La diffusa tendenza a investire personalmente nell'istruzione superiore fa sì che, conclusi gli studi, si desiderino e ricerchino posti di lavoro soddisfacenti, salubri e ben retribuiti, ma la domanda di tali qualifiche non è sufficiente. Nonostante un ritorno incerto dell'istruzione in termini di posti di lavoro compatibili, vi sono però altri incentivi che spingono i singoli a continuare ad investirvi, tra cui per esempio il rinvio dell'ingresso nella vita attiva, nonché il ritorno sociale in termini di prestigio e capacità decisionale. I diplomati dell'istruzione superiore competono dunque con i diplomati della VET secondaria per posti di lavoro che richiedono qualifiche VET (servizi, amministrazione, compiti di segreteria).

Esiste inoltre un nutrito gruppo di giovani che, dopo l'istruzione secondaria, accedono al mercato del lavoro senza le competenze richieste per impieghi e posti di lavoro. Responsabile del continuo afflusso sul mercato del lavoro di giovani non occupabili è la finalità essenzialmente accademica e teorica dell'istruzione generale secondaria nella CSI, e tali giovani non hanno neanche modo di usufruire di un'offerta di formazione adeguata ed economicamente accessibile. Le percentuali di studenti e diplomati della VET iniziale e secondaria sono infatti calate e, in generale, le riforme della VET non hanno ottenuto buoni risultati.

La condizione di disoccupazione non è però sinonimo di "lavoro non retribuito", altrimenti si sarebbero scatenate rivoluzioni di affamati ovunque. La disoccupazione deriva dalla disponibilità di rimesse, dalle opportunità offerte dal settore informale e dalle attività illegali, dai trasferimenti sociali e dai sussidi alle famiglie, nonché da altri fattori che consentono di rifiutare posti di lavoro considerati "non soddisfacenti".

Vi è tuttavia anche la disoccupazione causata da una non corrispondenza tra domanda e offerta, tema importante ai fini della politica, che deve rivolgersi all'offerta come alla domanda, nonché a tutti i meccanismi intermedi. La mancata corrispondenza è causata da competenze inadeguate e insufficienti, scarsa attrattiva di alcuni posti disponibili (stipendi, aspettative personali di ritorno sull'investimento effettuato nell'istruzione superiore) per persone che hanno raggiunto livelli elevati di istruzione formale, nonché una rigida regolamentazione del lavoro, che risulta costosa per i datori di lavoro.

Migrazione

La migrazione esterna netta dalle zone urbane alla Russia, ai mercati limitrofi e alle economie sviluppate è stata molto accentuata, soprattutto nell'ambito delle fasce di popolazione produttive e dei lavoratori qualificati. Tuttavia, sebbene la migrazione di singoli prosegua, le ondate massicce della metà degli anni Novanta sono cessate.

L'emigrazione ha avuto un impatto sulla composizione demografica di alcuni paesi come, per esempio, Armenia e Georgia, che hanno visto la popolazione ridursi (del 20-25% circa in meno di 10 anni) e la forza lavoro produttiva subire effetti sia quantitativi che qualitativi.

Fenomeni migratori e rimesse sono collegati, benché il loro contributo relativo a livello di investimenti produttori e consumi dei nuclei familiari differisca a seconda dei livelli di benessere e della condizione occupazionale¹⁵. L'Armenia è sicuramente il paese che più fa affidamento sull'impatto delle rimesse.

¹⁵ Quintili basati su entrate/uscite.

Secondo studi recenti, le rimesse degli emigranti armeni (migrazioni recenti e diaspora) sono stimati pari circa al 30% del PIL (2004)¹⁶. In Armenia, le rimesse sono una fonte importante di reddito per le famiglie più povere e offrono un contributo positivo, per esempio sulla spesa per l'istruzione. Vi sono tuttavia segnali del fatto che le rimesse incidono sulla partecipazione al mercato del lavoro rendendo non indispensabile accettare i lavori precari poco retribuiti disponibili.

Politiche essenziali per migliorare gli esiti sul mercato del lavoro

Optare per una liberalizzazione maggiore o minore e per un intervento più o meno deciso della politica pubblica parallelamente alle forze di mercato è una questione di strategia politica che riguarda ciascun paese. Il ventaglio di misure politiche varierà di conseguenza, ma alcune saranno comunque condivise.

La gamma di temi sollevati nel presente documento richiede una serie di proposte politiche fondamentali volte:

- ad una riduzione sostenuta della povertà attraverso la creazione di posti di lavoro più numerosi e decorosi; e
- allo sviluppo di alternative economiche più competitive (che vadano oltre gli attuali motori della crescita, i quali dipendono da settori a basso valore aggiunto) che possano contare su una forza lavoro adattabile e pronta ad apprendere.

Sebbene i progressi compiuti di recente nella riduzione della povertà siano legati ad alti tassi di crescita, l'effetto sostenibile sulla riduzione della povertà degli attuali modelli di crescita si eroderanno rapidamente qualora la creazione di posti di lavoro non risponda in maniera da poter fare maggiore affidamento sul reddito da occupazione della popolazione.

L'ambito di applicazione della politica occupazionale nella CSI è pertanto ampio.

Le politiche per l'occupazione devono prestare maggiore attenzione:

- alla deregolamentazione dei rapporti di lavoro concentrandosi sull'applicazione dei principali standard di lavoro;
- a misure di sostegno più numerose, migliori e meglio finanziate, rivolte a quanti ricercano un primo lavoro e ai giovani che accedono al mercato del lavoro. Nella maggior parte delle economie della CSI, questo segmento della forza lavoro praticamente non è contemplato dalle misure di sostegno a favore dei servizi statali di collocamento;
- a politiche attive per il mercato del lavoro, che devono peraltro rivolgersi agli ampi strati di popolazione con occupazioni informali precarie e a quanti rischiano la discriminazione sul mercato del lavoro;
- alla riforma dei servizi statali di collocamento volta al rafforzamento istituzionale e al miglioramento delle prestazioni delle istituzioni: revisione del mandato, migliore promozione delle misure disponibili presso i gruppi di riferimento, miglioramento dei servizi guidati dall'occupazione anziché dalla sola protezione sociale, ruoli consultivi per datori di lavoro e persone alla ricerca di impiego, ruoli di profilassi, risorse adeguate; responsabilità pubblica basata su un'adeguata sorveglianza e valutazione;
- all'esplorazione delle potenzialità degli approcci locali di sviluppo dell'occupazione¹⁷;
- alla notevole informalità presente sui mercati del lavoro della CSI, che compromette l'affidabilità dei dati raccolti utilizzando formulari standard¹⁸. Per analizzare meglio la situazione e l'impatto delle

¹⁶ USAID, Remittances in Armenia: size, impact, and measures to enhance their contribution to development, Yerevan, 2004.

¹⁷ Commissione europea, Practical handbook on developing local employment strategies in new Member States and Candidate Countries of the European Union, 2004.

¹⁸ Le indagini svolte presso la forza lavoro si basano su concetti di occupazione e disoccupazione internazionalmente accettati che valgono per mercati del lavoro e rapporti di lavoro più sviluppati e strutturati, per cui non riescono a cogliere le molteplici

attività informali sul mercato del lavoro, è importante adeguare i concetti delle indagini e incrementarne l'uso ai fini delle politiche.

Vista l'importanza dell'offerta (fattore competenze), occorre sviluppare:

- una migliore articolazione tra politiche per lo sviluppo delle risorse umane e alternative in tema di strategie economiche al fine di colmare le lacune esistenti e ovviare alle eventuali non corrispondenze, migliorando il ritorno sull'investimento nell'istruzione, nonché promuovendo una maggiore efficacia delle scelte individuali, incoraggiando dunque l'apprendimento permanente;
- una partecipazione diversificata ai mercati di sviluppo delle competenze di attori privati, pubblici, locali e centrali nell'ambito di partenariati costruttivi per sostenere investimenti costanti e a lungo termine nel capitale umano.

Le politiche per migliorare gli esiti sul mercato del lavoro nei due sottogruppi di paesi della CSI dovranno tener conto di quanto segue:

<i>Paesi CSI a medio reddito</i>	<i>Paesi CSI a basso reddito</i>
1. Miglioramento della concorrenza sul mercato dei prodotti e riduzione delle barriere amministrative	1. Sviluppo delle istituzioni principali di un'economia di mercato e investimenti infrastrutturali
2. Decentramento della fissazione delle retribuzioni	2. Riduzione delle barriere amministrative
3. Miglioramento dell'efficacia della rete di sicurezza sociale per migliorare la redistribuzione della forza lavoro	3. Sviluppo di una rete di sicurezza sociale, soprattutto per quanto non possono accedere a meccanismi formali di assicurazione

Conclusione

Crescita con pochi nuovi posti di lavoro e mix squilibrato di competenze per quanto concerne l'offerta sono ambedue sfide politiche per i paesi della CSI.

Nella CSI si è sviluppata una tendenza ad un mix di competenze squilibrato della forza lavoro, in cui i lavoratori con qualifiche adeguate e di medio livello scarseggiano, mentre potrebbero risultare eccedentari quelli con istruzione superiore (perlomeno attualmente). Una siffatta tendenza potrebbe essere molto favorevole qualora queste economie iniziassero a costruire vantaggi competitivi e crescita nel campo delle tecnologie di punta e nei settori altamente qualificati. Tuttavia, al momento la crescita, sebbene molto elevata, si basa principalmente sull'estrazione delle risorse naturali (petrolio, gas, ecc.) e sull'edilizia, mentre i settori ad alto valore aggiunto non sono ancora appetibili in termini di investimento.

La creazione di posti di lavoro che si registra nell'ambito dell'economia informale (lavoro autonomo, attività agricole, piccolo commercio, lavoro a domicilio, microimprese individuali) è importante per il sostentamento e non può essere trattata da politiche generali volte a regolamentare il lavoro e combattere l'evasione fiscale. Sono necessari approcci sensibili per incoraggiare il lavoro autonomo e promuoverne le varie forme affinché evolvano in posti di lavoro decorosi. Ciò implica conoscere meglio quanto sta accadendo nell'ambito dell'informalità, il contributo offerto dalle varie attività informali legali al sostentamento delle famiglie e a quanti sono alla ricerca di un primo impiego, nonché il genere di misure che potrebbero risultare costruttive anziché distruttive.

Una politica volta a creare posti di lavoro decorosi è dunque sicuramente indispensabile e va perseguita, ma occorre che sia sostenuta da una maggiore informazione e da un dialogo sociale, oltre che da sinergie con altre politiche attuate sul versante della domanda, tenendo conto altresì del fatto

situazioni occupazionali, l'elevata mobilità individuale e la condizione di occupazione transitoria che caratterizzano i mercati del lavoro della CSI.

che l'agenda per la creazione di posti di lavoro decorosi riguarda non solo l'occupazione formale, ma anche quella informale.



SVILUPPI E SFIDE PER LE POLITICHE A FAVORE DELL'OCCUPAZIONE NEI BALCANI OCCIDENTALI

Aprile 2006

Introduzione¹

Questo breve documento intende delineare gli sviluppi e le sfide principali per le politiche a favore dell'occupazione nei paesi dei Balcani occidentali², sullo sfondo dell'evoluzione della strategia europea per l'occupazione e dell'agenda di Lisbona. Il documento affronta le misure politiche in atto nei paesi dell'Europa sudorientale, il ruolo dell'istruzione e della formazione rispetto all'agenda delle politiche a favore dell'occupazione nel suo complesso, l'equilibrio tra protezione sociale e libero mercato, nonché l'efficace individuazione dei destinatari delle misure politiche. Naturalmente, tra i paesi dei Balcani occidentali ci sono marcate differenze, ma anche notevoli similitudini per quanto riguarda le rispettive situazioni occupazionali. Questo documento si occupa principalmente degli aspetti in comune.

Situazione economica

I paesi dei Balcani occidentali non sono omogenei e si trovano a stadi diversi di transizione. In alcuni paesi il mercato formale del lavoro è ragionevolmente ben sviluppato, mentre in altri i livelli di informalità sono così elevati che mercati del lavoro funzionanti esistono soltanto in settori delimitati dell'economia, se mai esistono. Ma nel contempo, fra tutti i paesi dell'Europa sudorientale, vi sono forti caratteristiche comuni, le quali fanno pensare a più ampie influenze di carattere regionale, tali da improntare il mercato del lavoro e gli orientamenti politici di questi ultimi anni.

Dopo alcuni periodi di instabilità negli anni Novanta, tutti i paesi dell'Europa sudorientale sono riusciti a mettere sotto controllo le variabili macroeconomiche, con un basso tasso di inflazione e valute stabili. Il debito estero e la bilancia dei pagamenti restano problematici, al pari delle finanze pubbliche. La base imponibile è modesta e l'evasione fiscale è un fenomeno diffuso. Le infrastrutture sono in genere inadeguate ed in condizioni modeste; la topografia è affascinante, ma difficile. La privatizzazione è stata virtualmente completata in alcuni paesi, ma deve fare ancora molta strada in altri. In generale, la privatizzazione non ha determinato finora la redistribuzione delle risorse ad altre parti dell'economia, né grandi miglioramenti della produttività del lavoro. Gli investimenti provenienti dall'esterno affluiscono con lentezza e sono scoraggiati dal timore dell'instabilità. Malgrado il settore privato sia in crescita e riesca a creare posti di lavoro, il ritmo e l'intensità della crescita non sono tali da assorbire coloro che entrano per la prima volta nel mercato del lavoro o i lavoratori estromessi dal settore pubblico.

In tutta l'area dei Balcani le persone hanno sviluppato proprie strategie di sopravvivenza, a mano a mano che i mercati, i posti di lavoro ed il reddito diminuivano o sparivano. Molti sono passati all'economia informale ed all'agricoltura di sussistenza. In numerosi paesi, la divisione tra occupazione formale, informale o casuale e disoccupazione è tutt'altro che chiara, in quanto molte persone adottano stili di vita nell'ambito dei quali lo status occupazionale non è univoco. I contributi fiscali e sociali sui redditi dichiarati sono elevati (oltre il 60% in Bosnia (Federazione)), con il risultato che è frequente la sottodichiarazione dei redditi. Il finanziamento dei sussidi di disoccupazione e di altre misure attive mediante l'imposizione fiscale sui salari è, in generale, caratterizzato da instabilità ed inadeguatezza, per cui si rende necessario l'intervento del bilancio dello Stato, con frequenti e drastiche oscillazioni del livello delle misure assistenziali a favore dei disoccupati. La partecipazione al mercato del lavoro è in genere percentualmente abbastanza scarsa (in particolare per quanto riguarda le donne che vivono nella parte meridionale della regione); il tasso di occupazione è ancora più basso, specialmente tra i giovani.

Le principali sfide del mercato del lavoro

Per quanto riguarda la situazione occupazionale nei paesi dell'Europa sudorientale, le informazioni sono frammentarie e meno affidabili rispetto agli Stati membri dell'UE. Esse sono comunque sufficienti ed adeguate almeno per individuare le principali questioni di carattere occupazionale che questi paesi si trovano ad affrontare.

- Il numero delle persone che hanno un posto di lavoro o un'occupazione formale è insufficiente.

¹ La presente nota è stata redatta da Ray Phillips.

² Albania, Bosnia ed Erzegovina, Croazia, ex Repubblica iugoslava di Macedonia, Serbia e Montenegro

- La disoccupazione è molto elevata e di lunghissima durata; i giovani e le minoranze sono i gruppi che ne risentono maggiormente.
- La protezione sociale delle persone in età lavorativa è affrontata con vincoli di carattere legislativo e con obblighi gravanti sui datori di lavoro, piuttosto che mediante forme di welfare per i soggetti senza lavoro.
- In tutta la regione, il grande peso dell'economia informale aiuta le persone a superare le proprie difficili circostanze economiche, ma danneggia e ritarda la transizione, nonché lo sviluppo di servizi pubblici.
- La creazione di posti di lavoro nel settore formale è di gran lunga troppo lenta ed insufficiente.
- Le conoscenze professionali della manodopera hanno subito un serio deterioramento e sono diventate sempre più irrilevanti rispetto alle esigenze di trasformazione economica della regione.
- Le istituzioni operanti nel campo del mercato del lavoro, dell'istruzione e della formazione sono deboli.

Si tratta di sfide formidabili. Alcune sono analoghe a quelle che l'UE si trova ad affrontare. È diversa invece la gravità della posta in gioco e del contesto istituzionale, politico e socioeconomico.

Le attuali misure politiche

Questione 1: il numero delle persone che hanno un posto di lavoro o un'occupazione formale è insufficiente

Principalmente, le misure politiche si sono incentrate sulla protezione delle persone occupate in posti di lavoro formali, sull'incoraggiamento al lavoro autonomo e sulla crescita delle PMI, nonché sui sussidi ai datori di lavoro per incoraggiarli ad assumere del personale. In tutta la regione, negli ultimi cinque anni circa, le norme sul lavoro sono state modernizzate sulla base di due pilastri: a) codice del lavoro (che affronta il rapporto tra datore di lavoro e lavoratori) e b) leggi specifiche concernenti i diritti e le responsabilità dei lavoratori disoccupati, i sussidi di disoccupazione e le competenze delle singole istituzioni del mercato del lavoro. In tutta la regione, i codici del lavoro offrono grosso modo i medesimi livelli di flessibilità per i datori di lavoro e di protezione per i lavoratori, con particolare riferimento al lavoro a tempo pieno ed indeterminato. Pur registrando uno spostamento in direzione di forme più flessibili di rapporti occupazionali – con il lavoro temporaneo o a tempo parziale e le prestazioni di lavoro di interesse civile – detti codici restano più restrittivi rispetto alla media dei paesi dell'UE e dell'OCSE. Ciò deriva principalmente dalla generale mancanza di legittimazione delle agenzie di lavoro interinale e, in alcuni paesi, da una legislazione piuttosto onerosa in materia di licenziamenti collettivi. Complessivamente, nei paesi dei Balcani occidentali le leggi a protezione dell'occupazione tendono ad essere più restrittive.

La protezione delle persone occupate in posti di lavoro formali va dai sussidi a favore delle imprese statali alle condizioni ed ai tempi, lenti, della privatizzazione. In alcuni paesi, si è registrata in generale una certa riluttanza a portare avanti la privatizzazione, vasta e difficile, delle imprese statali. Spesso, quando le privatizzazioni sono avvenute, esse hanno comportato costi notevoli in termini di risarcimento ai lavoratori estromessi; in altri casi, era previsto il requisito esplicito di non licenziare i lavoratori per un certo numero di anni dopo la privatizzazione. Dovunque si incoraggia il lavoro autonomo sotto varie forme: le soluzioni più rilevanti sono le agenzie per le imprese, che operano in gran parte a livello nazionale e regionale ed offrono consulenza in fase di avvio dell'attività, consulenza imprenditoriale e, in molti casi, accesso ad appositi finanziamenti. Molti paesi dei Balcani occidentali prevedono anche misure attive del mercato del lavoro, a sostegno dei disoccupati che intendano avviare una propria attività. Strategie finalizzate alle PMI si ritrovano un po' dovunque, anche se la loro attuazione dipende spesso pesantemente dall'assistenza dei donatori. Fra le misure attive sul mercato del lavoro più utilizzate, si ritrovano soprattutto, oltre al sostegno per l'avvio dell'attività, i sussidi per la creazione di

posti di lavoro, i quali possono assumere la forma di erogazioni o di prestiti. Essi sono sempre più mirati a particolari gruppi di disoccupati e fanno parte integrante di “pacchetti assuntivi”.

Questione 2: la disoccupazione è molto elevata e di lunghissima durata; i giovani ne risentono maggiormente

Senza eccezioni, in tutta la regione la disoccupazione è elevata o molto elevata (comunque la si misuri) ed i giovani sono coloro che risentono maggiormente delle misure adottate. Le politiche che affrontano il problema direttamente consistono soprattutto in sussidi per la creazione di posti di lavoro, nell'ambito di programmi comprendenti varie misure attive del mercato del lavoro. Particolarmente frequenti sono le erogazioni concesse ai datori di lavoro per i giovani più promettenti – si tratta di misure in gran parte molto onerose, che sembrano essere correlate per lo più al completamento dell'istruzione e della formazione di diplomati e laureati in campo medico e giuridico. Tentativi di riqualificare l'attività dei servizi pubblici per l'impiego, onde fornire un aiuto maggiore ai disoccupati a lungo termine e riequilibrare i programmi attivi, includendo l'aiuto alla ricerca di un posto di lavoro, si registrano in pochi paesi. La principale preoccupazione politica consiste tuttavia nello stimolare la conservazione e la creazione dei posti di lavoro, prestando scarsissima attenzione al lato dell'offerta di manodopera.

Questione 3: la protezione sociale delle persone in età lavorativa è affrontata con vincoli di carattere legislativo e con obblighi gravanti sui datori di lavoro, piuttosto che mediante forme di welfare per i soggetti senza lavoro

Tra coloro che risultano disoccupati, soltanto una percentuale relativamente modesta percepisce il sussidio di disoccupazione. La percentuale più elevata si riscontra in Croazia, con il 17% circa; altrove la percentuale è al di sotto del 10%. Rispetto alle prestazioni precedenti, il sussidio rappresenta una percentuale che può variare considerevolmente, dal 30% circa in Albania al 60% circa nella Repubblica di Serbia. In Croazia la percentuale ammissibile è del 100%, ma il sussidio trova comunque un limite nel bilancio dello Stato ed in pratica non viene mai erogato. In Serbia i problemi di bilancio hanno comportato un ritardo nel pagamento dei sussidi. Tutti i paesi dei Balcani occidentali registrano chiari limiti rispetto alla durata per la quale il sussidio di disoccupazione è erogabile, durata che di solito è correlata all'esperienza lavorativa ed all'età. La durata media è molto inferiore ai valori medi registrati nell'UE o nei paesi OCSE. La limitata copertura offerta dai sussidi e la durata relativamente breve dei pagamenti fanno sì che il sistema non riesca ad offrire una rete di protezione sociale a chi è senza lavoro. Fra i disoccupati, alcuni avrebbero titolo per fruire di prestazioni sociali calcolate sulla base del reddito accertato ma, ancora una volta, la copertura è modesta e le soluzioni adottate sono frammentarie. La protezione delle persone che hanno un lavoro è affrontata nel quadro della *questione 1*.

Questione 4: in tutta la regione, il grande peso dell'economia informale aiuta le persone a superare le proprie difficili circostanze economiche, ma danneggia e ritarda la transizione, nonché lo sviluppo di servizi pubblici

In tutti i paesi dei Balcani occidentali, l'esistenza di una vasta economia sotterranea è un fenomeno endemico. È molto difficile misurare il fenomeno con accuratezza, ma il campo di variazione sembra andare dal 10%-15% in Croazia a ben oltre il 30% nella maggior parte degli altri paesi. Sono scarse le dimostrazioni di politiche ben pensate e fermamente perseguite per convertire l'economia informale in economia formale, anche se la maggior parte dei paesi sta intervenendo in qualche modo: introducendo l'IVA, con appalti governativi, potenziando le ispezioni sul lavoro ed il sostegno agli individui per convertire le proprie attività officiose in aziende del tutto legittime. Tra le istituzioni, l'atteggiamento nei confronti dell'economia officiosa è ambivalente: dalla benevola indifferenza o dalla comprensione simpatetica alla sincera preoccupazione per i suoi effetti sulla base imponibile, sulle imprese legalmente operanti, per non parlare della crescita economica a lungo termine o del finanziamento dei servizi pubblici.

Questione 5: la creazione di posti di lavoro nel settore formale è di gran lunga troppo lenta ed insufficiente

Nelle industrie statali e nelle imprese sociali tuttora sopravvivenenti, si registra una cronica disoccupazione nascosta. Nel quadro del passaggio ad una moderna economia di mercato, i posti di lavoro continuano a sparire da questi settori. Nelle imprese private formali, i posti di lavoro sono in crescita, ma soltanto in maniera comparativamente lenta ed a fronte di circostanze difficili, con particolare riferimento all'elevato cuneo fiscale ed alla concorrenza del settore informale. Sono in atto misure per incoraggiare la creazione di nuovi posti di lavoro (*questione 1*) ed è oggi sempre più dimostrata l'elaborazione e l'adozione di politiche volte ad incoraggiare la formalizzazione delle attività dell'economia grigia. Vi è la crescente consapevolezza che l'economia informale si estenda ben al di là dell'attività lavorativa occasionale, svolta casualmente per guadagnare un po' di soldi da lavoratori disoccupati e privi di sostegno e che essa costituisca una seria barriera alla crescita, sia delle imprese informali dell'economia grigia, sia delle imprese formali che si trovano ad affrontare la concorrenza sleale del settore informale. I passi che vengono fatti per riequilibrare le economie formali/informali sono in genere cauti, ma anche cumulativi. Gli elevati livelli di contribuzione sociale e di fiscalità sul lavoro formale non fanno altro che scoraggiare la creazione di nuovi posti di lavoro formali.

Finora il livello degli investimenti stranieri nei Balcani occidentali è stato modesto rispetto agli investimenti affluiti più a nord, ai paesi dell'Europa centrale. Questo fenomeno ha a che fare con una serie di altri fattori geopolitici piuttosto che con gli incentivi disponibili.

Questione 6: le conoscenze professionali della manodopera hanno subito un serio deterioramento e sono diventate sempre più irrilevanti rispetto alle esigenze di trasformazione economica della regione

Nei paesi dell'ex Jugoslavia vi erano forti conoscenze professionali nel campo industriale, in particolare dell'ingegneria meccanica, nei settori dell'edilizia, dell'industria calzaturiera e dell'abbigliamento. Le enormi dislocazioni e distruzioni conseguenti ai conflitti hanno avuto effetti profondi su queste industrie e sulla disponibilità delle conoscenze professionali e delle infrastrutture per la formazione. A parte la formazione obbligatoria per legge, per il commercio internazionale o per la salute e la sicurezza, la maggior parte dei datori di lavoro fa pochissima formazione. Le politiche volte ad incoraggiare la formazione degli occupati non sono frequenti e sono collegate per lo più a misure attive o ad altre forme di sussidi per i posti di lavoro. Gli incentivi fiscali per stimolare la formazione dei datori di lavoro costituiscono un'eccezione e si aprono al più ampio obiettivo di semplificare e ridurre l'imposizione fiscale. A medio/lungo termine la formazione degli occupati (e di coloro che entrano a far parte della manodopera) sarà determinata dalla riforma del sistema di istruzione e formazione professionale, per rendere possibile ed accessibile l'acquisizione delle competenze professionali; i progressi però sono lenti e difficoltosi.

Questione 7: le istituzioni operanti nel campo del mercato del lavoro, dell'istruzione e della formazione sono deboli

In tutta la regione, i ministeri per l'occupazione, il welfare e l'istruzione sono relativamente deboli e fanno fatica ad affrontare adeguatamente le molteplici questioni aperte, difficili e pressanti. È tipico che i dipartimenti del lavoro dispongano, nel migliore dei casi, di sei persone circa; al di là dei codici del lavoro e delle leggi in materia occupazionale, non vi è nessun reale centro di competenza o di profonda comprensione delle politiche a favore dell'occupazione. I ministeri dell'istruzione si trovano ad affrontare agende di modernizzazione ancora più impegnative, per l'istruzione primaria, secondaria, professionale e terziaria – spesso sviluppate grazie alla considerevole assistenza dei donatori – ma mancano loro le capacità per renderle operative e realizzarle. Senza eccezioni, l'istruzione e la formazione professionale richiedono una riforma radicale, per affrontare meglio le nuove esigenze economiche; tutti i paesi lo hanno ammesso e la maggioranza di essi ha già, o sta lavorando su, strategie appropriate coniugate con il mercato del lavoro. La formazione permanente a sostegno di un approccio all'occupazione valido per tutto il ciclo di vita, è legata alla preventiva riforma delle aree essenziali dell'istruzione e della formazione professionale.

Tutti i paesi dei Balcani occidentali dispongono di servizi pubblici per l'impiego. Come minimo, la qualità della loro conduzione e gestione manca di coerenza. In assenza di politiche integrate a favore dell'occupazione e di obiettivi chiaramente definiti, i servizi pubblici per l'impiego tendono a non avere un indirizzo proprio. Tutti si trovano ad affrontare un gran numero di soggetti che chiedono l'iscrizione negli appositi registri, molti dei quali però non sono realmente alla ricerca di un lavoro. Secondo le stime, dal 25% al 40% degli iscritti rientra in questa categoria. Molti si iscrivono per l'assicurazione malattia e per avere accesso ai servizi sociali; molti sono attivi nell'economia informale. Vi è un diffuso riconoscimento della questione, che però, nella maggior parte dei paesi, non viene affrontata. Il rapporto tra clienti e personale è estremamente variabile e va da 2000:1 in Serbia a 350:1 in Albania. In molti paesi si è registrato un netto spostamento della normativa verso l'attivazione dei disoccupati. Tranne una o due eccezioni, ciò non si è finora tradotto in pratiche operative diverse. Complessivamente, i servizi per l'occupazione nella regione hanno bisogno di un radicale ribaltamento, per arrivare a standard moderni con finalità e ruoli ben definiti. A fronte dell'enorme numero di coloro che chiedono l'iscrizione, fin troppo spesso prevale una sensazione di sconforto.

Osservazioni complessive

In generale, le politiche dei Balcani occidentali si sono avvicinate a quelle dell'UE; nella maggior parte dei casi, le norme relative al mercato del lavoro sono analoghe a quelle delle economie occidentali. Ma le istituzioni preposte all'istruzione ed al mercato del lavoro restano deboli. Politiche efficaci sono lente da negoziare e realizzare. I tassi di attività e di occupazione sono, in generale, piuttosto bassi. Sul lato dell'offerta, le questioni sono considerate in gran parte, inopportune, questioni di second'ordine, ben più indietro della stimolazione della domanda. Le politiche sembrano partire dal presupposto che se vi fossero più posti di lavoro, i problemi del mercato del lavoro scomparirebbero.

Conseguentemente, le politiche a favore dell'occupazione sono dominate dalla stimolazione dei posti di lavoro (principalmente lavoro autonomo e sussidi per la creazione di posti di lavoro), nonché da misure di protezione dei posti di lavoro. Spesso, in passato, i programmi di privatizzazione sono stati configurati in maniera tale da preservare il maggior numero possibile di posti di lavoro, piuttosto che stimolare la produttività del lavoro e creare strutture che offrano maggiori prospettive di crescita.

Rispetto a quanto risulta dall'economia ufficiale, la quantità di lavoro disponibile è molto maggiore. Anche le società che operano nell'economia ufficiale dichiarano le proprie attività in misura inferiore al reale, utilizzano lavoratori "in nero" e, rispetto ai lavoratori regolarmente registrati, denunciano retribuzioni più basse. Uno spostamento in positivo, anche relativamente modesto, dal sommerso all'economia ufficiale, determinerebbe effetti migliorativi sulle finanze pubbliche e sul funzionamento del mercato del lavoro. Gli incentivi ad operare nell'ambito dell'economia grigia restano tuttavia considerevoli; l'elevata imposizione fiscale sul lavoro ricade sulla base relativamente modesta dei datori di lavoro e dei lavoratori ufficiali. Le ispezioni sul lavoro stanno migliorando, anche se nella maggior parte dei casi occorrerebbe rafforzarle e dare un orientamento chiaro. La maggior parte dei paesi ammette il problema del gran numero di soggetti che forniscono una falsa rappresentazione della propria situazione, per poter essere iscritti tra i disoccupati e avere così accesso all'assicurazione malattia di base; soltanto la Croazia ha affrontato fermamente il problema con adeguate misure legislative. Alla luce dell'entità della problematica, le politiche del mercato del lavoro della regione fanno fin troppo poco per portare i posti di lavoro informali nell'alveo dell'economia regolare, riducendo i costi del lavoro diversi dalla retribuzione (implicitamente ammessi dall'uso estensivo dei sussidi per i posti di lavoro) ed innalzando il costo potenziale, i rischi e gli inconvenienti legati al fatto di operare in un'economia officiosa.

In gran parte, i servizi pubblici per l'occupazione sono passivi e poco efficaci. È diffusa la frustrazione per il funzionamento dei servizi pubblici per l'occupazione. Si registrano alcuni tentativi (in Serbia) di sviluppare soluzioni alternative per aiutare i disoccupati, ivi compreso il ricorso al settore privato per le attività di consulenza. L'inadeguatezza dei servizi deriva tuttavia dal fatto, comune a tutti, di non considerarli uno strumento politico del mercato del lavoro. Questo fenomeno sta cambiando, in quanto l'attivazione dei disoccupati è sempre più diffusamente accettata ma, per consentire ai servizi pubblici per l'occupazione di assumersi efficacemente queste nuove responsabilità, quanto si fa non basta.

L'entità delle misure attive sul mercato del lavoro è modesta e volatile; in nessun paese si effettua una valutazione corretta e sistematica del loro impatto. Si registra qualche valida innovazione su piccola scala in relazione alla sensibilizzazione rispetto alla ricerca del posto di lavoro, oppure alla formazione, ma le risorse disponibili per aiutare chi ne ha maggiormente bisogno sono scarsissime (a parte i reduci

di guerra e le persone disabili). Soprattutto nel contesto di una più ampia politica di attivazione, sarebbe estremamente importante aumentare il volume delle misure (basso costo unitario) concernenti la ricerca del posto di lavoro e l'occupabilità ed impostare programmi mirati di opere pubbliche nelle aree a più elevata disoccupazione.

Tutti i paesi dei Balcani occidentali sono alle prese con profonde riforme dei sistemi di istruzione e formazione, a tutti i livelli. Il compito è immenso e richiede un chiaro senso delle priorità. In tutti i paesi esistono piani e strategie di modernizzazione, ma la loro attuazione è piuttosto lenta. Malgrado non vi siano prove diffuse di squilibrio tra domanda ed offerta nei mercati del lavoro, si registrano carenze specifiche di personale e, tra i datori di lavoro, vi è l'impressione generale che a troppe persone in cerca di un lavoro manchino le competenze di base. In alcune parti della regione, i livelli di partecipazione al mondo dell'istruzione devono aumentare in tutto il sistema dell'istruzione, ivi compresa l'istruzione primaria. L'istruzione e la formazione professionale dovrebbero sostenere meglio le esigenze delle nuove economie; a tutti i livelli, occorrono maggiori risorse pubbliche ed il sostegno delle parti sociali attraverso soluzioni di partenariato. Il decentramento in corso in alcune aree può essere di aiuto: ma il decentramento è uno strumento per la modernizzazione ed una migliore istruzione, non è un fine in sé e per sé. In tutta la regione, la massima carenza del sistema consiste nella mancanza di formazione e riqualificazione per gli adulti. Per questo fatto, cui si aggiunge la limitatezza e l'obsolescenza di gran parte dei sistemi di istruzione e formazione professionale non riformati, in caso di crescita economica più rapida il mercato del lavoro potrebbe trovarsi in difficoltà.

Введение¹

Целью данной записки является предоставление вводного сообщения и вопросов для обсуждения в тематической группе по политике занятости в странах-партнерах ЕФО на Консультативном форуме 2006. Документ включает два раздела, в которых обсуждаются сегодняшние направления в сфере занятости (и политика занятости) в Европейском Союзе и приемлемость этого опыта для стран-партнеров ЕФО. Кроме этого, подготовлены три записки, в которых представлено более подробное описание направлений развития в трех крупных регионах: Западные Балканы, страны MEDA и СНГ.

Общая цель тематической группы состоит в том, чтобы углубить понимание того, как в странах-партнерах ЕФО может разрабатываться эффективная политика в сфере занятости. Мы заинтересованы в стимулировании реальных дискуссий и в обмене мнениями по конкретным вопросам политики в сфере занятости, а именно:

- Как создаются рабочие места (в частности, для рабочих с низкой и средней квалификацией)? Кем? Какие места?
- Какие меры политики эффективны в условиях страны-партнера ЕФО?
- Какова роль образования и обучения в глобальной программе политики занятости в странах-партнерах ЕФО?
- На что должны быть нацелены меры, чтобы быть действенными и эффективными?

Последние события в Европейском Союзе

Экономические изменения в Европейском Союзе

Европейский Союз переживает период быстрых социально-экономических изменений. Это вызвало необходимость разработки новых ответных действий в области политики. Во время встреч Европейского Совета в Лиссабоне в марте 2000-го года была введена так называемая «Лиссабонская стратегия», направленная на решение новых социально-экономических задач. Истоки этих дискуссий лежат в структурных экономических сдвигах, происходящих в период последних десятилетий, в рамках которых акцент на занятости в сфере промышленного производства был замещен более гибкой рабочей средой (а также в развитии конкуренции между США и Азией и процессе старения населения Европы).

Высокий уровень безработицы и растущее число индивидуумов с низким стремлением к участию в профессиональном рынке труда, наблюдаемые в течение последних десятилетий, свидетельствуют о том, что цель всеобщей занятости в ее традиционном смысле не доступна для Европейского Союза. Немецкий экономист Гюнтер Шмид в своей определяющей работе о переходных рынках труда говорит о завершении стандартных отношений в сфере занятости (следует учесть, что это понятие нельзя смешивать с переходным периодом, имеющим место в Центральной и Восточной Европе) и о том, что рабочие места в будущем «вероятно, будут связаны с вовлечением большей степени самостоятельности и конкуренции, будут более изменчивыми в смысле характера и масштаба отношений и будут относиться в большей степени к деятельности в рамках программ или коллективной работе с целью большей интеграции в сети и меньшей в формы и приведут к формулировке ряда различных задач, неоднородность которых с течением трудовой жизни приведет к необходимости обучения в течение всей жизни»².

¹ Данный документ подготовлен Хенриком Хуитфельдом, ЕФО, при значительной поддержке со стороны Уммухама Бардака, Эдуарда Капель Бранко, Анастасии Фетси и Натальи Поповой.

² Schmid and Gazier (eds) (2002) *The Dynamics of Full Employment. Social Integration Through Transitional Labour Markets*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, Edward Elgar.

Эта новая модель занятости подразумевает введение ряда новых статусов в сфере занятости и рынке труда, таких как временная занятость, неполная занятость, периодов последующего образования и обучения в течение трудовой жизни и периодов неучастия в рабочей силе по другим причинам (в отличие от традиционных статусов рынка труда – начальное образование, занятость, безработица и неучастие в рабочей силе). К тому же переходные периоды между различными статусами рынка труда становятся более распространенными. Как результат, появляется необходимость в изменении границ между рынком труда, образованием и обучением, частными домашними хозяйствами и системой социального обеспечения.

Концепция переходных рынков труда предполагает необходимость институционализации «мостов в сфере занятости», которые должны упростить переходы между (новыми) отношениями в сфере занятости и прочими статусами рынка труда подобно тому, как меняются обстоятельства с течением жизни. Это могут быть стратегии упрощения перехода от временной к постоянной занятости, от работы неполный рабочий день к работе полный рабочий день, прерывания трудового стажа по семейным обстоятельствам, обучения в течение всей жизни и т.д. Стратегии развития переходных рынков труда могут рассматриваться как «системы управления социальными рисками», которые поощряют отдельных лиц принимать риски переходов между различными статусами рынка труда или сочетать статусы рынка труда. Основной вывод, к которому можно прийти на основании данных материалов, заключается в том, что если бы политики занятости были адаптированы к возникающему, более гибкому рынку труда (включая решение проблем в отношении главных рисков, связанных с переходными периодами), они бы внесли значительный вклад в обеспечение всеобщей занятости (в новом смысле), предлагая больше качественных рабочих мест и создавая условия для более защищенной трудовой жизни ³.

Ответные действия в области новой политики в Европейском Союзе

Внутри ЕС согласованные подходы в политике занятости занимают одно из важнейших мест в политической программе с момента принятия Европейской стратегии занятости в 1997 году и встречи Европейского Совета в Лиссабоне в 2000 году. Новый старт Лиссабонская стратегия обрела в 2005 году, сосредоточив усилия на достижении глобальных целей в области экономического роста и обеспечения занятости. Обновленная Лиссабонская стратегия отражает комплексный пересмотр Европейской стратегии занятости. Теперь рекомендации в сфере занятости будут предоставляться в сочетании с рекомендациями в области макро- и микроэкономики на период в течение трех лет. Введение так называемых «единых рекомендаций по обеспечению экономического роста и созданию рабочих мест» подчеркивает большое значение, которое ЕС уделяет процессу взаимодействия политики экономического роста и обеспечения занятости. Обе политики необходимы для достижения поставленных целей по созданию более многочисленных и более качественных рабочих мест и укреплению социальной сплоченности.

Новые рекомендации в области политики занятости⁴ охватывают ряд широких областей с акцентом на определении способов «управления социальными рисками» в новых условиях более гибкого рынка труда с целью «создания более многочисленных и более качественных рабочих мест и укрепления социальной сплоченности». Среди прочего, данные рекомендации включают:

- i. Содействие формированию концепции труда в течение жизненного цикла* (сюда относится создание путей трудоустройства молодежи, улучшение сочетаемости трудовой и личной жизни, поддержка концепции «активная старость» и развитие современных систем социальной защиты с целью поддержки трудового участия и сохранения рабочего места)
- ii. Обеспечение рынков труда, включающих всех участников* (сюда относится осуществление активных и профилактических мер в области рынка труда, заблаговременное выявление потребностей, предоставление рекомендаций и обучения в рамках персональных планов действий, оказание необходимых социальных услуг для поддержки включения в рынок труда

³ Schmid and Schomann (2003), "The concept of transitional labour markets and some policy conclusions: the state of art", tlm.net working paper, October 2003.

⁴ Европейский Совет (2005), Решение Совета о направлениях политики государств-членов ЕС в области занятости, 12 июля 2005 г.

тех, кто находится далеко за его пределами, и пересмотр поощрительных мер и сдерживающих факторов, обусловленных системами налогообложения и социальной помощи)

- iii. Обеспечение гибкости в сочетании с гарантией занятости* (сюда относится пересмотр договорных соглашений и организации рабочего времени, решение проблем в отношении незадекларированной работы и поддержка переходных периодов в профессиональном статусе)
- iv. Расширение и увеличение инвестиций в образование и обучение* (сюда относится упрощение и диверсификация доступа к образованию и обучению для всех, снижение числа учеников, бросающих школу, и разработка эффективных стратегий обучения в течение всей жизни, открытых для всех)

Исполнение Лиссабонской стратегии не требует наличия одной единственной модели структурной политической реформы, поддерживаемой на всей территории ЕС. Для достижения одних и тех же целей политики, государства-члены ЕС следуют различными путями, основываясь на своем историческом наследии и национальных условиях. Согласно последним оценкам показателей отдельных стран, в качестве примера равнозначного успешного опыта в отношении экономического роста и создания рабочих мест могут рассматриваться две различные модели: англо-саксонская модель и скандинавская модель. Ирландия, Соединенное Королевство и скандинавские страны отличаются наилучшими показателями среди государств-членов ЕС при относительно высоком уровне ВВП на душу населения и низком уровне безработицы. Эти группы стран осуществили прогрессивные и интегрированные экономические реформы, разработанные с целью улучшения функционирования рынка труда, но имеющие различные акценты и приоритеты в отношении стратегий социального развития.

Приемлемость для стран-партнеров ЕФО

Разработки Европейского Союза в области создания новых подходов в политике занятости актуальны для стран-партнеров ЕФО. Тем не менее, в некоторых ключевых областях экономические и политические условия в странах-партнерах ЕФО значительно отличаются. В Европейском Союзе недавние изменения в области политики были вызваны слабым экономическим ростом, высокими и постоянными уровнями безработицы и расширяющимся разрывом между рабочими, имеющими постоянную, надежную и достойную работу и прочими слоями населения (как правило, обладающими низкими квалификациями), обладающими слабой приспособляемостью к рынку труда, что приводит к раздробленности рынка труда. Следует, однако, отметить, что государственная модель социального обеспечения все еще сильна почти во всех странах ЕС. Наблюдаются различия в положении дел в странах-партнерах ЕФО, а в некоторых областях эти различия еще больше обострены. С учетом различных условий, меры в области политики занятости, которые могут быть эффективными, вероятно, могут и различаться.

Для новых государств-членов ЕС и стран-кандидатов вступление в Европейский Союз означает также интеграцию в экономические и социальные структуры ЕС. Однако в других странах-партнерах ЕФО ситуация может радикально отличаться. Переходный процесс может пойти в другом направлении. Изменчивые рынки труда, сформированные после распада старых экономических структур, могли бы служить стандартной моделью в обозримом будущем. Вы бы могли сказать, что во многих таких странах рынки труда стали более «переходными» (исходя из понятия переходных рынков труда) по характеру, чем рынки труда в ЕС. Наблюдается движение большой доли участников рынка труда между различными формами занятости, безработицы и неучастия, и только незначительное число участников занимают надежное место на рынке труда.

Структуры политики, направленной на развитие индустриализированных рынков труда, в большей части еще не заменены на какие-либо другие инструменты, и существует надежда на возврат старых рынков труда, обладающих большей организацией. Невелика вероятность того, что это произойдет. В любом случае, очень уместно проводить дискуссии о мерах политики, нацеленных на конкретные условия этих стран, а вмешательства, осуществляемые в рамках политики занятости, должны быть приведены в соответствие с фактическим положением дел и условиями этих стран.

В регионе MEDA и в некоторых других, менее развитых странах-партнерах наблюдается другая ситуация или переходный период. Можно сказать, что огромная часть населения все еще живет и

работает в рамках традиционных рынков труда с акцентом на развитие сельского хозяйства и отраслей, где широко представлены мелкие предприятия, а также сферы услуг. К тому же, в этих странах формальный профессиональный рынок труда является очень маленьким, и многим людям приходится стараться изо всех сил, чтобы найти свой путь через разнообразные (зачастую, ненадежные) формы занятости.

Ниже перечислены некоторые общие признаки, которые следует учитывать при разработке политик занятости в странах-партнерах ЕФО.

Новые тенденции экономического развития

Страны-партнеры ЕФО входят в некоторые из быстро растущих регионов мира. В частности, по данным 2005 года, многие страны СНГ входят в группу из двадцати самых быстроразвивающихся стран в мире. Главным образом, но не исключительно, это рост связан с высокими ценами на нефть. В Юго-Восточной Европе наблюдался высокий рост ВВП, главным образом, за счет растущего спроса на внутреннем рынке, вызванного потреблением и инвестициями. Во многих странах наблюдалась стабильность кредитно-денежной политики, характеризующейся стабильными ценами и уровнями инфляции. Регион переживал резкий подъем на рынке кредитования, а банки с большой осмотрительностью контролировали процентные ставки. Многие страны MEDA в последнее время также переживали увеличение темпа экономического роста (хотя рост ВВП на душу населения был менее внушительным).

На протяжении последних лет в странах Юго-Восточной Европы и СНГ наблюдался рост прямых иностранных инвестиций (FDI). Большинство инвестиций в странах СНГ осуществлялось в нефтяную и газовую отрасли промышленности. Главным образом, это было вызвано высокими мировыми ценами на сырую нефть и природный газ. Россия привлекла основную долю этих инвестиций. В Юго-Восточной Европе поток FDI был направлен, главным образом, на процессы приватизации. На Ближнем Востоке FDI осуществлялись в газовой и нефтяной отрасли промышленности, а также в финансовые операции, производство, недвижимость и, в некоторой степени, в сферу туризма. Вместе с тем, уровни инвестиций оставались относительно низкими.

Глобальный рост ВВП являлся основой для значительного роста торговых операций в странах-партнерах ЕФО. Некоторые страны СНГ воспользовались выгодой от высоких мировых цен на топливо и металлы, что привело к резкому подъему доходов от экспорта и снижению импорта. Несмотря на позитивные перемены, такие как снижение торговых ограничений в регионе благодаря Пакту стабильности, расширение ЕС, предоставившее лучшие условия доступа к рынку для новых государств-членов ЕС, и возросшему спросу на импорт в странах СНГ, многие страны Юго-Восточной Европы продолжают испытывать торговый дефицит и дефицит по текущим операциям. Страны-экспортеры нефти региона MEDA воспользовались выгодой от высоких мировых цен, и в недавнем времени был подписан ряд торговых соглашений, которые, как ожидается, будут способствовать росту развития торговли.

Во многих странах-партнерах ЕФО быстро растет число людей с высшим образованием, что могло бы быть своевременным, если бы экономике, основанной на знаниях, уделялась важная роль в процессе экономического развития. Однако, до настоящего времени, основной рост и расширение инвестиций наблюдаются в таких отраслях промышленности, как добыча естественных ресурсов и строительство. Если такая тенденция будет продолжаться, эти страны могут столкнуться с проблемами низкой конкурентоспособности в сравнении со странами, экономика которых основана на высоких квалификациях, а также с рисками, вызванными (высокой) зависимостью от мировых рыночных цен на природные ресурсы. Отсюда возникают выводы для экономической политики, связанные с генераторами роста, ролью МСП в отношении разностороннего развития и необходимостью в инвестициях в развитие людских ресурсов (для взрослого населения) с целью поддержания конкурентоспособной и квалифицированной рабочей силы.

Модель создания рабочих мест

Несмотря на положительные успехи в области экономического роста, воздействие на сферу занятости, как правило, было слабым. На протяжении последнего(их) десятилетия(ий) процесс создания постоянных рабочих мест в государственном секторе и на современных частных

предприятиях не дал положительных результатов. В частности, слабым оказалось перераспределение квалифицированной рабочей силы, высвобожденной в результате реструктуризации государственных промышленных предприятий и организаций, в более продуктивные отрасли и предприятия. Вместо этого, почти все новые рабочие места носят неофициальный характер. Остается открытым вопрос – как увеличивающийся рост, FDI и торговля могут содействовать расширению процесса создания рабочих мест. С середины 1990-х годов наблюдалось замедление процесса обнищания. Тем не менее, в странах-партнерах ЕФО остается высоким и продолжает расти неравенство доходов.

Недостаточно информации в отношении характеристик и потребностей основной массы рабочих, которые в той или иной форме вовлечены в неформальную занятость. Это усложняет разработку мер политики занятости, нацеленных на рабочих неформального сектора. В некоторые сферы неформального сектора вовлечены рабочие, выполняющие работу, которая носит беспорядочный характер, как в отношении числа различных видов деятельности, так и в отношении рабочего времени и доходов. Некоторые рабочие вовлечены в сезонные работы, особенно в сельском хозяйстве. Другие имеют постоянную долгосрочную работу в неформальном секторе, однако причины, по которым данным работам не придается официальный статус, могут быть различными. Зачастую, эти работы не являются достаточно продуктивными для придания им официального статуса. Акцент, который придается этим разным категориям неформальной занятости, может сильно различаться в регионах-партнерах и странах-партнерах ЕФО.

Новые статусы занятости и рынка труда

Стремительные изменения, наблюдавшиеся в странах-партнерах ЕФО в течение последних десятилетий, привели к формированию отличительного ряда «типичных» статусов занятости или рынка труда. В исследованиях, проведенных в отношении рабочей силы, и прочих исследованиях домашних хозяйств подчеркивается, что только небольшой процент населения многих стран трудоспособного возраста имеет стабильную, постоянную и официальную работу (возможно, менее 20-30%). Тем не менее, во многих странах нет подробной и актуальной информации на предмет того, как остальная часть населения зарабатывает свой трудовой стаж на рынке труда в таких ненадежных условиях.

Наблюдается широкая неоднородность существующих статусов рынка труда между странами и регионами, тем не менее, самые широко распространенные статусы рынка труда могут включать постоянную занятость в формальном секторе, постоянную занятость в неформальном секторе, временную занятость (в формальном или неформальном секторах), открытую безработицу, бездеятельность, а также статус работы по совместительству. Многие люди создали для себя способы существования (и/или стратегии выживания) в рамках статуса работы по совместительству и с готовностью переключаются с занятости на безработицу и с формальной на неформальную деятельность и наоборот, в зависимости от представляющихся возможностей.

На пути к эффективной политике занятости в странах-партнерах ЕФО

Как может быть разработана эффективная политика занятости в таких условиях, и как могут быть наведены «мосты» между самыми распространенными статусами занятости и рынка труда?

Первым шагом могла бы быть деятельность по сбору информации в отношении того, что реально делают люди, чтобы заработать средства на существование, и какие формы занятости распространены наиболее широко. В краткосрочной и среднесрочной перспективе целью политики занятости должно быть создание **более многочисленных и более качественных рабочих мест для всех** на рынке труда (и не обязательно создание более многочисленных рабочих мест в формальном секторе).

Вторым шагом могла бы стать деятельность по оценке того, какие меры политики наиболее уместны с учетом местных условий. Глобальные (взаимосвязанные) сферы политики для обсуждения включают:

- i. Политика в сфере макроэкономики с целью создания стабильной экономической инфраструктуры
- ii. Поддержка процесса создания рабочих мест в растущих и перспективных секторах и отраслях промышленности
- iii. Определение роли и размеров подоходного и социального налогообложения
- iv. Использование различных форм трудовых соглашений и защиты занятости (пособия при увольнении)
- v. Разработка схем поддержки доходов (социальная защита, страхование на случай безработицы, пособия, выплачиваемые лицам, доходы которых находятся за чертой бедности, и социальная помощь)
- vi. Разработка различных форм развития навыков (начальное ПОО, высшее образование и последующее обучение)
- vii. Разработка активных мер в сфере рынка труда (консультирование и помощь в поиске работы, создание субсидированных рабочих мест, поддержка самозанятости, микрокредиты)

Некоторые критические вопросы, касающиеся разработки политики занятости в странах-партнерах ЕФО

Экономические преобразования и реформы внесли существенные изменения в развитие рынка труда, которые касаются всего населения стран-партнеров ЕФО. Как результат, не понятен процесс выявления людей, на которых должна быть направлена политика занятости.

С учетом того, что страны-партнеры ЕФО не имеют хорошо развитой государственной сети социального обеспечения и при условии повышающейся неформализации рынков труда, только незначительное число населения может позволить открытую безработицу. Как следствие, лица, вовлеченные в открытую безработицу, во многом (и в отличие от ситуации в ЕС), не являются самыми бедными и самыми уязвимыми на рынке труда. В ожидании лучших возможностей занятости, многие другие рабочие вовлечены в различные формы временной занятости, чтобы свести концы с концами.

В условиях некоторых стран все возможности долгосрочной формальной занятости не являются самыми защищенными или лучшими. Зачастую, рабочие держатся за свою старую (непродуктивную) работу в страхе потерять единственную социальную защиту, которую они имеют и (ограниченные) выгоды, связанные с ней, несмотря на то, что эти рабочие места не имеют будущего. Во многих странах-партнерах большое число вакансий сосуществует с высоким уровнем безработицы или недостаточной занятостью. Такое расхождение может быть вызвано всеобщим недостатком конкретных навыков, а также низкой привлекательностью многих доступных вакантных должностей в сравнении с возможностями, которые предлагает неформальный сектор экономики.

С учетом большой доли неформализации и раздробленности рынка труда (особенно в регионе MEDA), эффективная политика занятости должна быть направлена на решение проблем большей части населения, которое по традиции мало соприкасалось с государственными учреждениями (и чью трудовую деятельность трудно контролировать). Главная задача состоит в расширении доступа к мерам политики занятости и пересмотре мер политики, направленных на устранение раздробленности рынка труда. Сюда относится укрепление систем социального обеспечения по защите большей части населения, вовлеченного в нерегулярную занятость.

Меры политики занятости, такие как системы поддержки доходов и активные меры в сфере рынка труда, должны получить целевую направленность и подвергаться мониторингу. Это трудная задача с учетом комплексности (и неформальности) рынка труда почти во всех странах-партнерах. Ограниченный административный потенциал многих стран еще больше усложняет эту задачу. В дополнение, даже при наличии четких правил, они зачастую не претворяются в жизнь

контролирующими органами. При разработке мер политики занятости следует учитывать эти ограничения.

При наличии напряженных государственных бюджетов почти во всех странах, усложняется финансирование мер политики занятости. Определение приоритетов и введение инновационных решений являются важными факторами при поиске эффективных и продуктивных путей поддержки занятости. Один из принципов, доказавших свою результативность в области сокращения бедности (который может получить более широкое использование в рамках политики занятости), заключается в разработке программ, предоставляющих льготы или оказывающих услуги, на которые могут рассчитывать только самые нуждающиеся слои населения (или только те люди, которые в действительности нуждаются в услугах). Например, государственные (или частные) службы занятости должны направлять свои усилия на предоставление только высококачественных услуг, требующихся лицам, ищущим работу и нуждающимся в поддержке, а не тратить много времени, как это происходит в настоящее время, на людей, которые обращаются за услугами в сфере занятости, главным образом, для получения каких-либо льгот и не занимаются активным поиском работы.

В качестве другого результативного принципа можно упомянуть включение местных акторов в процесс разработки, предоставления и финансирования мер политики занятости посредством развития партнерских отношений на местном уровне. Данный подход, направленный на решение задач регионального или местного уровня, связанных с реструктуризацией и развитием промышленности, доказал свою результативность во многих старых и новых государствах-членах ЕС (см. оценки Европейского социального фонда) и в некоторых странах-партнерах ЕФО. Данный подход основывается на мобилизации местных ресурсов (финансовых или прочих), сводя воедино ключевые организации, такие как муниципальные органы власти, региональные агентства развития, НПО, провайдеры обучения и прочих услуг, государственные учреждения местного уровня и т.д. В этом отношении данный подход расширяет возможности реализации мер политики занятости, в большей степени реагирует на местные потребности и наделяет правомочием местные сообщества.

Важным фактором устойчивости и эффективности данного подхода является принятие деятельности на местном уровне в качестве составной части глобального механизма реализации политики занятости и в качестве адекватного административного потенциала на местном уровне. Такое направление имеет место в государствах-членах ЕС, но не в странах-партнерах ЕФО, где процесс разработки и реализации мер в поддержку политики занятости через стратегии развития партнерских отношений на местном уровне все еще представляет собой узкоспециализированный механизм (финансируемый/реализуемый, главным образом, донорами), не связанный с глобальными усилиями в поддержку политики занятости, осуществляемыми в странах, и со слабой, или даже неопределенной, административной организацией.

Приоритетом является разработка мер политики занятости, направленных на развитие и содействующих развитию навыков для всех (включая рабочих неформального сектора). Уровни образовательной подготовки взрослого населения в странах СНГ и ЮВЕ в общем находятся на хорошем уровне (этот уровень немного ниже в странах MEDA), однако фактические навыки населения, которые могут содействовать экономическому развитию через, к примеру, рост продуктивности и инновации или через привлечение FDI, остаются неудовлетворительными. Это вызвано двумя причинами, а именно, (i) долгими годами потери профессиональных квалификаций из-за вовлечения населения в низкопроизводительные виды деятельности в формальном или неформальном секторах экономики и (ii) низким качеством формальной системы образования.

Скоординированные усилия, направленные на обеспечение доступа к лучшим возможностям обучения для молодых людей и лиц зрелого возраста и, в особенности, для людей с низкой квалификацией и тех лиц, которые столкнулись с проблемами устаревания профессиональных навыков, должны рассматриваться в качестве неотъемлемой части политики занятости. Этим усилиям должно придаваться такое же значение, как и мерам, направленным на создание рабочих мест, или мерам по адаптации нормативных актов с целью улучшения функционирования рынка труда. Инфраструктура системы обучения взрослого населения имеет в той или иной степени ограниченные возможности в подавляющем большинстве стран-партнеров ЕФО и, как правило, нацелена на развитие чисто технических навыков. Тем не менее, развитие навыков взрослого населения очень часто связывается с возможностями обучения, в

рамках которого совершенствуются не только технические навыки или навыки, связанные с профессиональной деятельностью, но и навыки приспособленности к жизни или основополагающие навыки (такие как навыки предпринимательства), навыки поиска работы, а также повышается заинтересованность взрослого населения к расширению инициативности. Последнее особенно существенно для маргинализированных или разочарованных людей.

В то же время, важным является улучшение качества формальной системы образования с целью привлечения и удержания молодежи в сфере образования (в особенности в странах MEDA, где наблюдаются низкие средние показатели продолжительности школьного обучения и высокие показатели незавершенности образования) и развития навыков, более приемлемых для рынка труда. Несмотря на то, что по традиции стратегии в области образования не рассматриваются в качестве составного компонента политик занятости в странах-партнерах ЕФО, наблюдается сближение этих двух сфер, и возникает необходимость в усовершенствовании их связующих звеньев и их объединении.