



УНИВЕРСИТЕТ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

ВЫСШАЯ ШКОЛА РАЗВИТИЯ

Институт государственного управления и политики

Рынок труда и технологическое развитие в Центральной Азии

Роман Могилевский





УНИВЕРСИТЕТ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

ВЫСШАЯ ШКОЛА РАЗВИТИЯ

Институт государственного управления и политики

ДОКЛАД #58, 2021

Рынок труда и технологическое развитие в Центральной Азии

Роман Могилевский

Аннотация: В данной работе обсуждается текущая ситуация на рынке труда в Центральной Азии и рассматриваются варианты использования государственной политики на рынке труда для поддержки технологического развития стран региона. Анализируются современные проблемы рынков труда этих стран, включая трудовую миграцию, неформальность, неравенство и финансирование пенсий через налогообложение фонда оплаты труда. В работе сформулированы рекомендации по изменению политики на рынке труда в целях продвижения экономической диверсификации и роста производительности в Центральной Азии.

Рекомендуемая форма цитирования: Могилевский, Р. Рынок труда и технологическое развитие в Центральной Азии // Доклад Института государственного управления и политики Университета Центральной Азии (УЦА). – 2020. – № 58. – С. 1-45.

Ключевые слова: рынок труда, Центральная Азия, политика на рынке труда, технологическое развитие.

Коды JEL: J08, J46, O53.

Институт государственной политики и управления был создан в 2011 году для содействия системным и углубленным исследованиям по вопросам, связанным с социально — экономическим развитием Центральной Азии, а также для изучения альтернативных вариантов политики.

Институт государственной политики и управления входит в состав Высшей школы развития Университета Центральной Азии (УЦА). УЦА был основан в 2000 году. Президенты Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана и Его Высочество Ага Хан подписали Международный договор и устав, учреждающие этот светский частный университет, ратифицированные соответствующими Парламентами и зарегистрированные в Организации Объединенных Наций.

Доклады Института государственной политики и управления — это рецензируемая серия, в которой публикуются материалы по широкому кругу тем, касающихся социальных и экономических вопросов, государственного управления и государственной политики в контексте Центральной Азии. Они задуманы как динамичная площадка для того, чтобы авторы могли обмениваться идеями с аудиторией, интересующейся существующими и зарождающимися проблемами, стоящими перед всем регионом Центральной Азии. Комментарии к документу или вопросы по их содержанию следует направлять по адресу ippa@ucentralasia.org. Доклады могут цитироваться без получения предварительного разрешения.

Редакторы серии: Богдан Кравченко и Роман Могилевский.

Об авторе: Д-р Роман Могилевский является старшим научным сотрудником и ассоциированным директором Института государственного управления и политики Университета Центральной Азии. Сфера его исследовательских интересов включает государственные финансы, макроэкономику, внешнеторговую политику и рынок труда в странах Центральной Азии и Восточной Европы. В течение более чем 20 лет он работает в качестве консультанта по вопросам экономической политики для государственных органов стран Центральной Азии и для Азиатского банка развития, Всемирного банка, ООН и других международных организаций. Д-р Могилевский активно публикует работы по различным проблемам социально-экономического развития постсоциалистических стран.

Данная работа выполнена при поддержке гранта, предоставленного Центром исследований международного развития (ЦИМР), Оттава, Канада. Высказанные в работе взгляды не обязательно отражают позицию ЦИМР и его Совета Управляющих.

ISSN: 2664-7001

© УЦА 2021

Университет Центральной Азии

720001, Кыргызская Республика, г. Бишкек, ул. Токтогула, 138

Тел.: +996 (312) 910 822, E-mail: ippa@ucentralasia.org

Содержание настоящего документа является исключительно предметом ответственности авторов и ни в коей мере не является отражением взглядов Университета Центральной Азии. Текст и данные настоящей публикации могут быть воспроизведены при условии указания источника.

Содержание

1. Введение	5
2. Тенденции изменения предложения рабочей силы и спроса на нее	5
2.1. Демография	5
2.2. Экономическая активность и структура рабочей силы.....	7
2.3. Занятость.....	9
2.4. Трудовая миграция и мобильность	14
2.5. Безработица	18
3. Проблемы рынка труда	20
3.1. Неформальность на рынке труда.....	20
3.2. Налогообложение оплаты труда и пенсионное обеспечение.....	22
3.3. Неравенство на рынке труда	24
4. Политика на рынке труда, стимулирующая технологическое развитие	26
4.1. Текущая политика на рынке труда	26
4.2. Политика на рынке труда, направленная на стимулирование роста производительности на основе технологий	30
5. Заключение	32
Литература	33

Рисунки

Рисунок 1. Распределение населения по возрасту, 2015—2050 гг.	6
Рисунок 2. Уровень экономической активности населения, оценка МОТ.....	7
Рисунок 3. Доля женщин в рабочей силе.....	8
Рисунок 4. Структура рабочей силы по образованию.....	9
Рисунок 5. Занятость по отраслям, оценка МОТ.....	9
Рисунок 6. Структура занятости по полу, оценка МОТ, 2019 г.....	11
Рисунок 7. Производительность труда по отраслям.....	11
Рисунок 8. Самозанятость	11
Рисунок 9. Неформальная занятость.....	12
Рисунок 10. Средняя зарплата.....	14
Рисунок 11. Центральнoазиатские мигранты, официально зарегистрированные в Российской Федерации	16
Рисунок 12. Тенденции изменения численности населения в работоспособном возрасте и ВВП на душу населения в Центральной Азии и основных странах, принимающих мигрантов.....	17
Рисунок 13. Уровень безработицы, оценка МОТ	19
Рисунок 14. Денежные переводы физических лиц из России по странам.....	29

Таблицы

Таблица 1. Доля молодых (18—29 лет) мигрантов в России, 2016 г.....	17
Таблица 2. Население, работающее менее 30 часов в неделю, % общей занятости.....	19
Таблица 3. Выгоды и издержки неформальности ММСП в странах Центральной Азии ...	21

Сокращения

АБР	Азиатский банк развития
ВВП	Валовой внутренний продукт
ВДС	Валовая добавленная стоимость
ВДСоз	Валовая добавленная стоимость на одного занятого
ВЭФ	Всемирный экономический форум
ДЭСВ ООН	Департамент по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций
ЕАЭС	Евразийский Экономический Союз
ИКТ	Информационно-коммуникационные технологии
ММСП	Микро-, малые и средние предприятия
МОТ	Международная организация труда
НДС	Налог на добавленную стоимость
НСА	Национальные статистические агентства
НСК	Национальный статистический комитет Кыргызской Республики
ППС	Паритет покупательной способности
ОРС	Обследование рабочей силы
Росстат	Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации
СМИ	Средства массовой информации
Таджикстат	Агентство по статистике при Президенте Республики Таджикистан
УЭАН	Уровень экономической активности населения
ФМС	Федеральная миграционная служба Российской Федерации
ISCED	Международная стандартная классификация уровней образования
WDI	Индикаторы мирового развития

1. Введение

Настоящая работа входит в серию докладов Института государственного управления и политики Университета Центральной Азии. В ней обсуждается вопрос о том, какая экономическая политика требуется для стимулирования роста производительности и технологического развития в Центральной Азии. Фокусировка внимания на производительности и технологиях связана с существующей острой необходимостью расширения базы экономического роста и диверсификации экономики в странах региона. Предыдущая модель роста, основанная на использовании природных ресурсов и отраслей, опирающихся на сравнительно простые технологии (розничная торговля, традиционное сельское хозяйство и др.), представляется полностью исчерпанной. Кризисы и внешние шоки, случившиеся в последние 12 лет (глобальный кризис 2008 г., падение международных цен на энергоресурсы в 2014—2015 гг., шоки, связанные с пандемией COVID19 в 2020 г., и др.), отрицательно повлияли на страны Центральной Азии и продемонстрировали их недостаточную устойчивость в условиях «новой нормы», для которой характерны пониженный спрос на природные ресурсы, волатильная внешняя среда и всё более жесткая международная конкуренция.

Очевидно, что ключом к переориентации экономического развития на технологии, производительность и эффективность является квалифицированная рабочая сила. Поэтому выращивание, накопление, удержание и наилучшее возможное использование необходимого количества рабочей силы должны быть в центре любой стратегии экономического развития, направленной на рост производительности и диверсификацию. Следовательно, политика на рынке труда должна рассматриваться как одно из наиболее важных направлений государственной экономической политики. Однако в настоящее время это не так. Некоторые правительства стран региона склонны рассматривать политику на рынке труда, скорее, как инструмент поддержания социальной стабильности, нежели ключевой элемент стратегии экономического роста. В данной работе обсуждается это направление экономической политики в странах региона с использованием имеющихся фактов о ситуации на рынке труда в Центральной Азии.

Географически работа охватывает Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан¹, а также Афганистан, который не имеет советского наследия и не всегда рассматривается как часть Центральной Азии, однако имеет ряд общих проблем и заметную взаимозависимость со своими северными соседями. В работе приводится обзор основных тенденций в сфере демографии и рынка труда в странах региона, обсуждаются некоторые общие ключевые проблемы рынка труда, характерные для этих стран, приводится краткий анализ проводимой политики на рынке труда и формулируется ряд рекомендаций по мерам политики, которые могли бы содействовать росту производительности и технологическому развитию в регионе. Работа завершается сводкой ее основных результатов.

2. Тенденции изменения предложения рабочей силы и спроса на нее

2.1. Демография

Центральная Азия традиционно рассматривается как регион со сравнительно высокими показателями фертильности и рождаемости и положительными темпами естественного прироста населения. Однако в течение первых двух десятилетий XXI века ситуация постепенно менялась. В то время как коэффициент фертильности² в Афганистане, Таджикистане

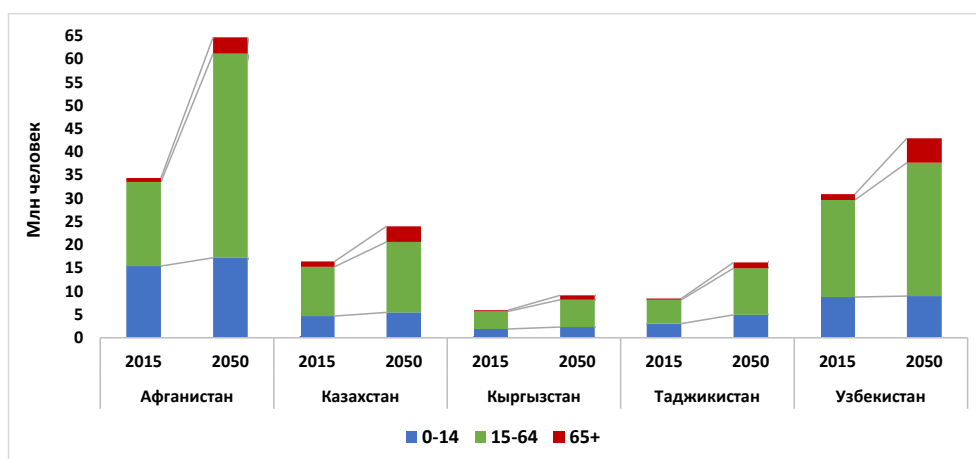
¹ Туркменистан не рассматривается, поскольку по этой стране недостаточно данных.

² Другое название — суммарный коэффициент рождаемости.

и Узбекистане снижался в соответствии с глобальным трендом³ (с 7,5, 4,0 и 2,6 рождений на одну женщину фертильного возраста в 2000 г. до 4,5, 3,6 и 2,4 в 2018 г. соответственно), в Казахстане и Кыргызстане он увеличился со значений 1,8 и 2,4 в 2000 г. до 2,8 и 3,3 в 2018 г. Одним из возможных объяснений такого несколько необычного изменения фертильности в этих двух странах могут быть сдвиги в этнической структуре населения. Вследствие миграционного оттока урбанизированных этнических групп населения со сравнительно низкими показателями фертильности (русские, украинцы, татары и др.), их доля в общей численности населения упала с 39 % в 1999 г. (данные переписи населения) до 23 % в 2019 г. в Казахстане и с 14 % в 2000 г. до 6 % в 2019 г. в Кыргызстане (источник: национальные статистические агентства (НСА)). С этой точки зрения, регион сейчас является гораздо более этнически однородным, чем 20 лет тому назад.

Ожидается, что вследствие указанных тенденций фертильности, всеобщего снижения смертности и роста ожидаемой продолжительности жизни возрастная структура населения существенно изменится в период до 2050 г. Согласно наиболее свежему прогнозу Отдела народонаселения Департамента ООН по экономическим и социальным вопросам (Рисунок 1), в период 2015—2050 гг. доля детей до 15 лет снизится на 6 процентных пунктов во всех постсоветских странах и на 18 процентных пунктов в Афганистане. За тот же самый период времени доля пожилых людей (65 лет и старше) возрастет на 3—8 процентных пунктов и достигнет 12 % в Узбекистане и 14 % в Казахстане. Доля населения в трудоспособном возрасте (от 15 до 64 лет) в Афганистане увеличится на 15 процентных пунктов; при этом возрастная структура населения станет практически такой же, как и в других странах региона. В остальных четырех рассматриваемых странах эта доля будет почти постоянной на уровне 2015 г. и будет находиться в пределах от 60 до 70 % общей численности населения. Последствия этих изменений для рынка труда очевидны: численность людей в трудоспособном возрасте будет расти достаточно быстро с долгосрочными среднегодовыми темпами прироста от 0,9 % в год в Узбекистане до 2,6 % в год в Афганистане. Это приведет к росту предложения рабочей силы во всех этих странах. Потребность в социальных программах для детей (образование и др.) будет относительно сокращаться в каждой из стран региона, тогда как спрос на социальную защиту для пожилых значительно возрастет.

Рисунок 1. Распределение населения по возрасту, 2015—2050 гг.



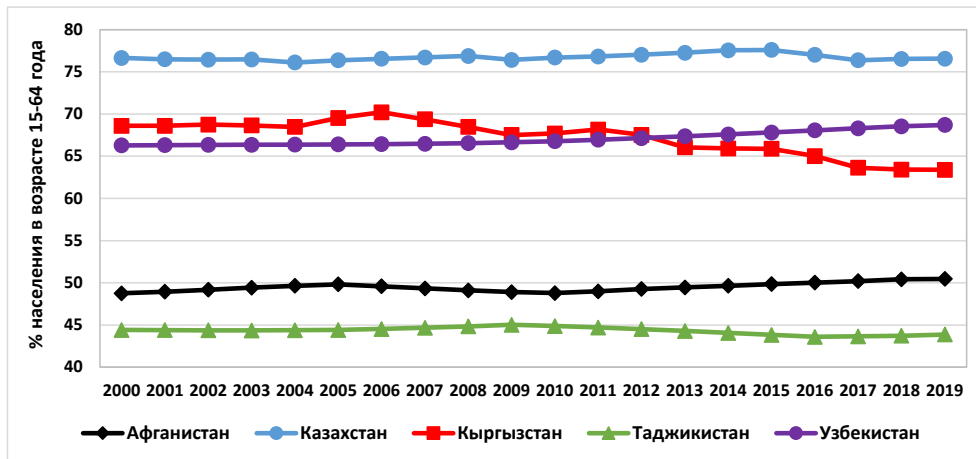
Источник: World Population Prospects 2019.

³ Коэффициент фертильности для мира в целом упал с 2,7 рождений на одну женщину в 2000 г. до 2,4 в 2018 г.

2.2. Экономическая активность и структура рабочей силы

В странах региона наблюдаются различные тенденции изменения уровня экономической активности населения (УЭАН)⁴ (Рисунок 2). В Афганистане этот уровень вырос с очень низкой базы; в Кыргызстане он снижается, а в остальных трех странах он мало изменился за последние 20 лет. УЭАН в Таджикистане гораздо ниже, чем в остальных странах Центральной Азии, и не растет. Это указывает на широкомасштабную трудовую миграцию, которая в этой стране началась раньше, чем в остальных странах региона.

Рисунок 2. Уровень экономической активности населения, оценка МОТ



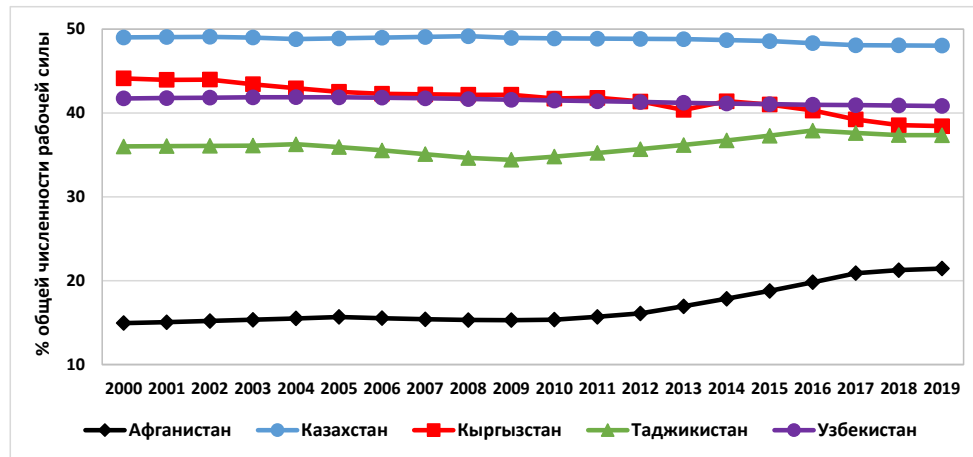
Источник: World Development Indicators (WDI).

Эти изменения в экономической активности населения могут объясняться несколькими факторами. Одним из них является экономическая активность женщин (Рисунок 3). Увеличение УЭАН в Афганистане в большой степени связано с возросшим участием женщин на рынке труда. С другой стороны, падение УЭАН в Кыргызстане сопровождается довольно существенным падением доли женщин в совокупной рабочей силе (с 44,1 % общей численности в 2000 г. до 38,4 % в 2019 г.). Небольшие изменения в экономической активности женщин в остальных трех странах хорошо коррелируют с малыми изменениями в общем УЭАН. Выявление причин происходящих изменений в экономическом поведении женщин требует отдельного рассмотрения с использованием микроданных. Однако можно сформулировать несколько гипотез относительно изменений в УЭАН в Центральной Азии: 1) низкая альтернативная стоимость неучастия на рынке труда удерживает многих женщин, особенно замужних, от поиска работы за пределами своего домохозяйства; иными словами, если зарплата женщины, упускаемая при решении остаться домохозяйкой, низка, то она вполне может предпочесть сконцентрироваться на уходе за детьми и пожилыми членами семьи, приготовлении пищи и другой домашней работе; 2) имеет значение гендерная структура трудовой миграции; если для женщин сравнительно просто мигрировать, они могут предпочесть уехать за рубеж и выбыть из отечественной рабочей силы (см. имеющиеся данные по этому вопросу в разделе 2.4); 3) легко заметный сдвиг в социальных отношениях в сторону более консервативных ценностей в постсоветских странах⁵, согласно которым предполагается, что женщина не выходит на работу, а остается дома, также может вносить свой вклад в снижение женской экономической активности.

⁴ Отношение численности рабочей силы к численности населения в трудоспособном возрасте.

⁵ Похоже, что отношение к этому вопросу в Афганистане медленно меняется в противоположном направлении, отражая усилия общества, правительства и доноров по достижению большего гендерного равенства.

Рисунок 3. Доля женщин в рабочей силе

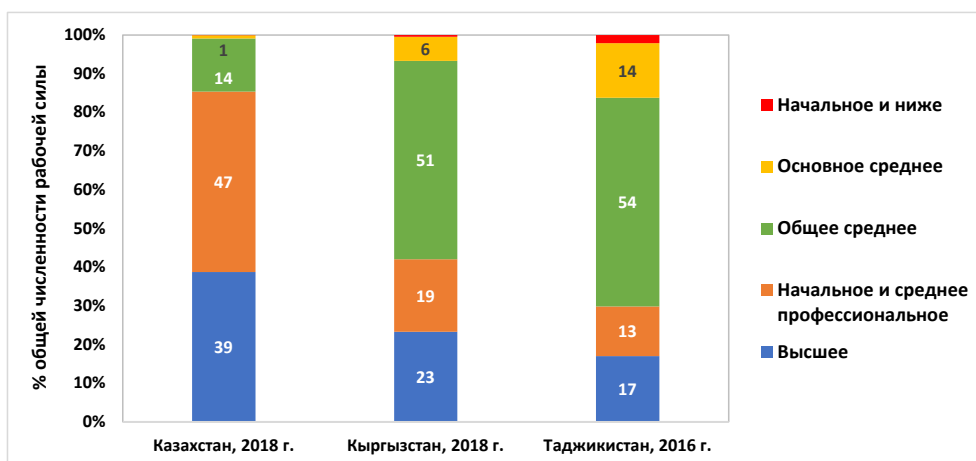


Источник: WDI.

Другим возможным объяснением изменений в экономической активности населения является очевидная положительная корреляция между УЭАН и уровнем урбанизации, рассчитываемым как доля городского населения в общем населении. Казахстан является наиболее урбанизированной страной региона (в 2019 г. 57,5 % всего населения проживало в городах, источник: WDI) и имеет наивысшее значение УЭАН. Афганистан и Таджикистан имеют наименьшие значения и доли городского населения (25,8 % и 27,3 % соответственно) и УЭАН. В Узбекистане уровень урбанизации в XXI веке вырос на 4,3 процентных пункта (доля городского населения в 2019 г. составила 50,4 %), что сопровождалось умеренным ростом УЭАН, а в Кыргызстане снижение УЭАН происходило на фоне практического отсутствия прогресса в урбанизации (ее уровень изменился с 35,3 % до 36,6 % в период с 2000 по 2019 г.). Очевидно, что сельская среда (нехватка/отсутствие детских садов, рабочих мест, низкий уровень зарплат и др.) сдерживает экономическую активность женщин. Хорошо известный феномен хронической сельской безработицы/неполной занятости также стимулирует мужчин и женщин к миграции за рубеж. В больших городах, напротив, легче найти работу, что создает альтернативы для эмиграции. Другие движущие силы трудовой эмиграции также могут объяснять величину УЭАН (см. раздел 2.4).

Уровень образования рабочей силы в странах Центральной Азии сравнительно высок для стран на их уровне развития. Во всех постсоветских странах уровень грамотности взрослого населения превышает 99 % общей численности населения в возрасте 15 лет и старше как для мужчин, так и для женщин. В Афганистане уровень грамотности гораздо ниже, но растет; в 2018 г. его значения достигли 55 % для мужчин и 30 % для женщин при том, что в 2011 г. было 45 % и 18 % соответственно (источник: WDI). На Рисунке 4 приведены данные об образовательной структуре рабочей силы в тех странах, по которым есть данные. Очевидно, что уровень образования положительно коррелирован с уровнем экономического развития. В Казахстане доля лиц с профессиональным образованием разного уровня составила 85 %, тогда как в Кыргызстане (второй по величине ВВП на душу населения из трех стран) она была равна 42 %, а в Таджикистане — 30 %. Медианный уровень образования в Казахстане — профессионально среднее (ISCED 4), а в Кыргызстане и Таджикистане — общее среднее. В этих странах практически нет работников с уровнем образования ниже основного среднего.

Рисунок 4. Структура рабочей силы по образованию

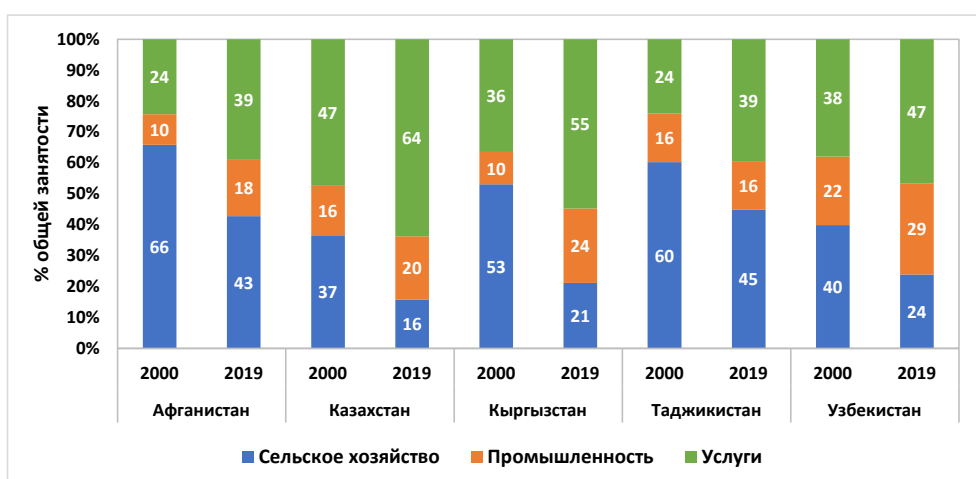


Источники: национальные статистические агентства (НСА).

2.3. Занятость

Структура внутренней занятости во всех странах региона существенно изменилась в 2000—2019 гг. (Рисунок 5). С точки зрения отраслевой структуры, произошло массовое перемещение рабочих мест из сельского хозяйства в сектор услуг и, в меньшей степени, в промышленность⁶. В 2000—2019 гг. сельское хозяйство как место основной работы потеряло от 15 (Таджикистан) до 32 (Кыргызстан) процентных пунктов общей занятости; в то же время доля услуг в общей занятости возросла на 9 (Узбекистан) и 19 (Кыргызстан) процентных пунктов. Доля промышленности в общей занятости возросла во всех странах, за исключением Таджикистана, в основном благодаря строительству. Вследствие этих изменений сельское хозяйство утратило роль главного источника занятости в Кыргызстане и Узбекистане и заняло более скромное место в остальных странах региона. Такие изменения находятся в русле глобальной тенденции перемещения работников из сельского хозяйства в сектор услуг при сравнительно небольшом росте занятости в промышленности.

Рисунок 5. Занятость по отраслям, оценка МОТ



Источник: WDI.

⁶ Сельское хозяйство включает растениеводство, животноводство, сельскохозяйственные услуги, лесное хозяйство и рыболовство. Промышленность включает перерабатывающую, горнодобывающую промышленность, обеспечение электроэнергией, газом, паром и кондиционированным воздухом, водоснабжение, очистку, обработку отходов и получение вторичного сырья, а также строительство. Услуги включают как коммерческие (розничная торговля, финансы, ИКТ и др.), так и государственные (управление, образование, здравоохранение и др.) услуги.

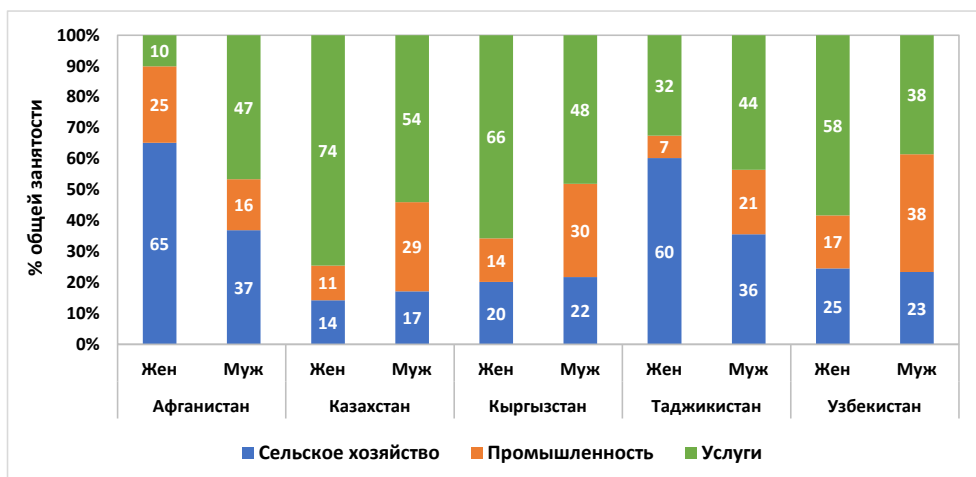
Анализ гендерной структуры показывает большие различия в том, какие отрасли выбирают для трудоустройства (или где реально могут получить работу) женщины и мужчины (Рисунок 6). В Афганистане и Таджикистане работающие женщины сконцентрированы в сельском хозяйстве, в остальных трех странах они в основном заняты в секторе услуг. Во всех странах большинство мужчин работает в секторе услуг. Интересно и в некоторой степени неожиданно, что в Афганистане доля женщин, занятых в промышленности, превышает соответствующую долю мужчин⁷; в остальных четырех странах имеет место противоположное соотношение: доля мужчин, работающих в промышленности, заметно превышает долю женщин. Узбекистан— это страна с наибольшей долей мужской занятости в промышленности, которая равна доле занятости в секторе услуг. Эти гендерные различия согласуются с данными об относительной производительности труда по отраслям (Рисунок 7)⁸ и, следовательно, с уровнем зарплат/доходов, получаемых работниками (предполагается, что уровень зарплат положительно коррелирован с производительностью труда). Как правило, мужчины идут в те секторы, где оплата труда выше, оставляя женщинам сравнительно низкооплачиваемые отрасли. Действительно, можно заметить, что в большинстве случаев промышленность— это наиболее, а сельское хозяйство— наименее производительный сектор. Есть только два примечательных исключения из этого правила: в Афганистане промышленность менее производительна, чем услуги, а в Узбекистане услуги менее производительны, чем сельское хозяйство. Эти исключения совпадают с вышеупомянутыми отклонениями в распределении работающих мужчин и женщин по отраслям, наблюдаемыми в рассматриваемой группе стран. Таким образом, хорошо известные гендерные различия в уровне оплаты труда женщин и мужчин, имеющиеся во всех странах региона, во всех случаях имеют свои корни в различиях в отраслевой структуре занятости.

Важной особенностью рынка труда в Центральной Азии и особенно в Афганистане является очень высокая доля самозанятых в общем числе занятых (Рисунок 8). В отличие от развитых стран, где самозанятые— это в основном профессионалы или работодатели (а также растущее число фрилансеров), в данном регионе это в основном крестьяне или мелкие торговцы/работники сектора услуг. Различия между рассматриваемыми странами в уровне самозанятости прямо связаны с долей занятости, приходящейся на сельское хозяйство, розничную торговлю и потребительские услуги. Это малопривлекательные рабочие места, характеризующиеся сравнительно низкими доходами и сильно изменчивой рабочей средой, где охране труда уделяется мало внимания. Тенденция некоторого сокращения доли самозанятых в общей занятости, наблюдаемая во всех странах региона, связана с сокращением доли занятости в сельском хозяйстве, в котором сконцентрирована основная масса самозанятых.

⁷ Возможно, благодаря большой женской занятости в ковровой промышленности— одной из основных отраслей экономики Афганистана.

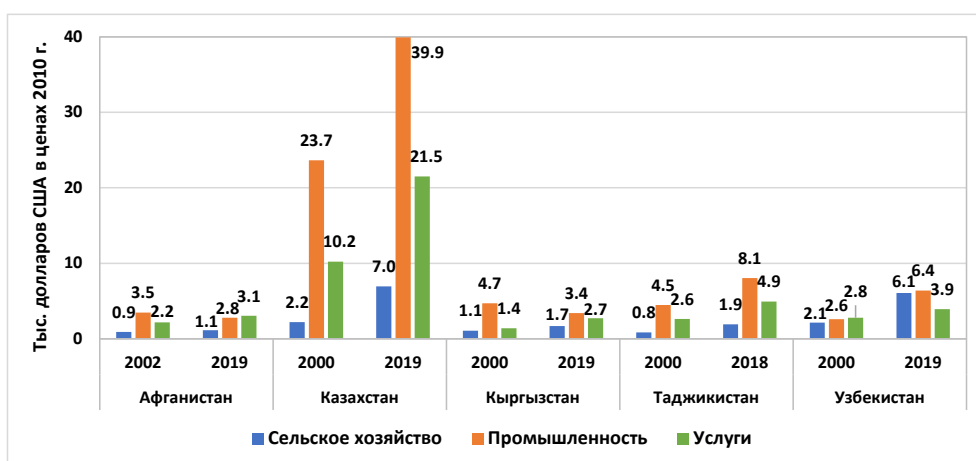
⁸ Производительность труда определяется как валовая добавленная стоимость в отрасли, приходящаяся на одного работника этой отрасли. Наблюдаемые очень большие различия в отраслевой производительности труда связаны с имеющимися природными, капитальными и человеческими ресурсами этих стран, доступом к внешним рынкам, уровнем конкуренции и др.

Рисунок 6. Структура занятости по полу, оценка МОТ, 2019 г.



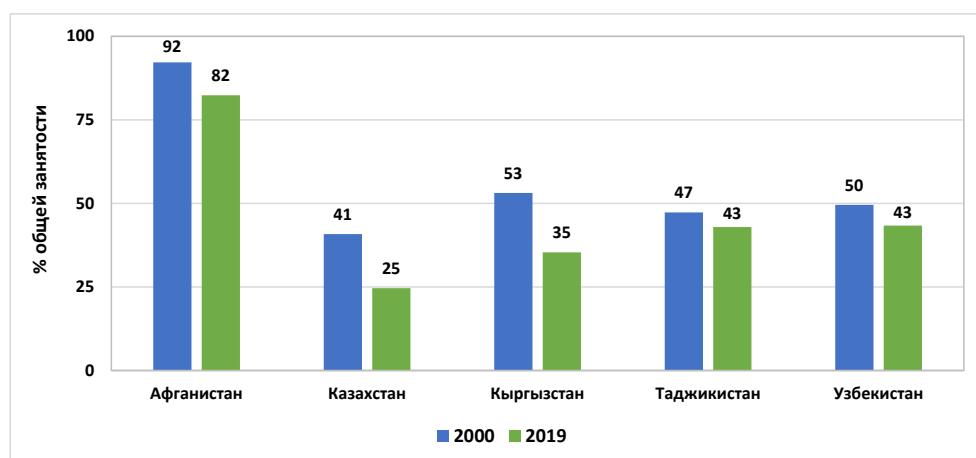
Источник: WDI.

Рисунок 7. Производительность труда по отраслям



Источник: WDI.

Рисунок 8. Самозанятость

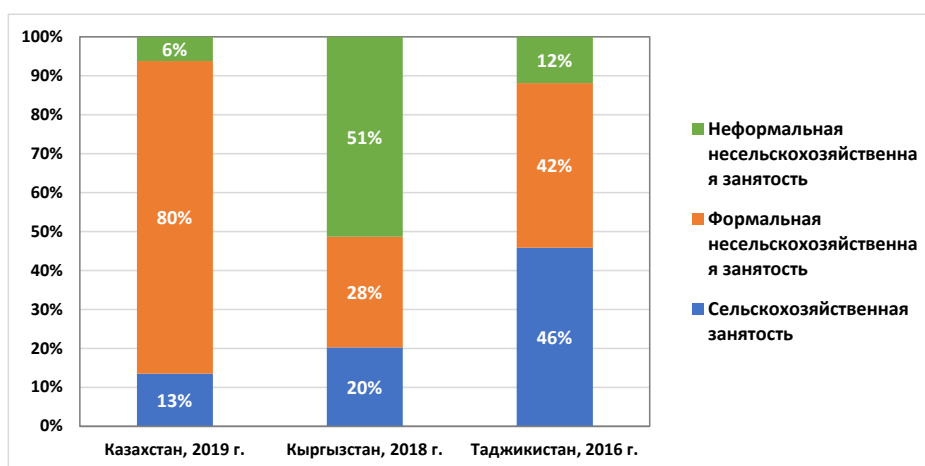


Источник: WDI.

В Центральной Азии очень часто самозанятость означает неформальность. Определение и особенности неформальности рассматриваются в разделе 3.1. Помимо мелких фермеров

и других самозанятых в число неформальных работников входят также члены семей фермеров, работающие в собственном хозяйстве, и наемные сотрудники, неформально работающие на предприятиях или у отдельных лиц. На Рисунке 9 приведены данные обследований рабочей силы (ОРС) в ряде стран региона о масштабах неформальности на рынке труда, из которых виден значительный разброс в ее проявлениях. В Казахстане 80 % всех работников заняты в формальном несельскохозяйственном секторе; часть работников сельского хозяйства также заняты в формальных предприятиях. Поэтому в Казахстане неформальность— это сравнительно небольшая проблема. В Кыргызстане, напротив, лишь менее 30 % общей занятости приходится на формальный сектор, тогда как практически все сельскохозяйственные работники заняты в своих собственных маленьких хозяйствах, и более половины всех несельскохозяйственных работников заняты на неформальных предприятиях. Похожая ситуация и в Таджикистане и особенно в Афганистане, где мелкие фермеры и члены их семей, а также неформальные несельскохозяйственные работники составляют более 50 % и более 80 % общей занятости соответственно. Всепроникающая неформальность является одной из ключевых характеристик рынка труда в более бедных странах Центральной Азии.

Рисунок 9. Неформальная занятость



Источники:НСА.

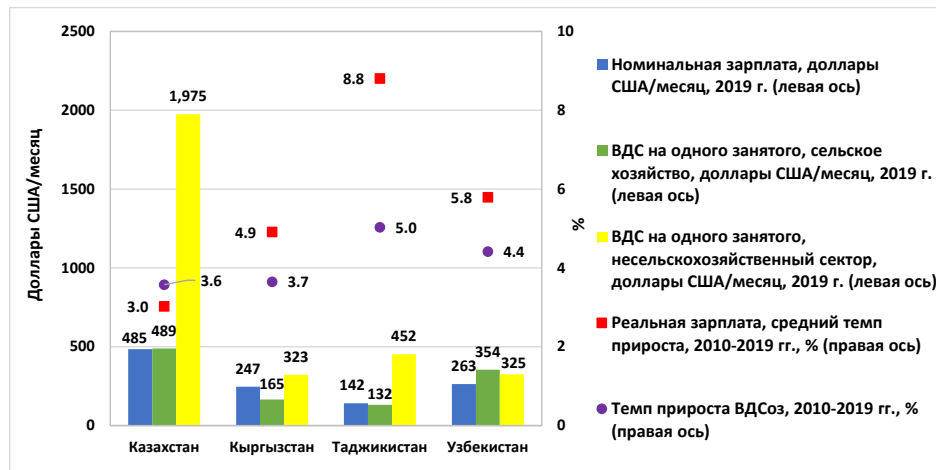
Как и любой другой рынок, рынок труда характеризуется не только физическими объемами предложения и спроса (т.е. количеством занятых, безработных, экономически неактивных и т.д.), но и ценами (зарботной платой в контексте рынка труда). В Центральной Азии, где много самозанятых, имеющиеся данные о заработной плате нужно интерпретировать с осторожностью. Помимо прочего, самозанятость означает, что к этой категории работников понятие заработной платы неприменимо. Самозанятые получают так называемый смешанный доход, что отражает их двойную роль как работников и как предпринимателей. Соответственно, смешанный доход содержит два неразделяемых компонента: вознаграждение за труд и предпринимательская прибыль. Данные о заработной плате в странах региона относятся только к наемным работникам в формальном секторе, которые, как следует из вышеприведенных данных, составляют сравнительно малую часть общей занятости. Структура формальной занятости в странах региона сильно различается, что не позволяет делать далеко идущих выводов из меж- и внутристранового сравнения уровней заработной платы. Тем не менее, уровень зарплат представляет определенный интерес, поскольку они представляют собой отправную точку для понимания доходов самозанятых и неформальных работников. Для лучшего понимания относительного размера зарплат полезно сравнить уровень зарплат с показателями доходов в сельском хозяйстве и прибыли в несельскохозяйственном секторе. Сравнение номинальных уровней средней заработной платы (Рисунок 10) показы-

вает, что ожидаемо в Казахстане работники получают самую высокую зарплату в регионе, которая примерно в два раза выше, чем в Узбекистане и Кыргызстане (в этих странах долларовая величина зарплат почти одинакова), и в 3,4 раза выше, чем в Таджикистане. Хотя разница в уровнях зарплат между Казахстаном и другими странами региона значительна, она не столь велика, как разница в величине ВВП на душу населения (5,6—11,2 раза в 2019 г., источник: WDI). Сравнение номинальных уровней зарплат с величиной валовой добавленной стоимости на одного занятого (ВДСоз) в сельском хозяйстве⁹ и в несельскохозяйственном секторе обнаруживает интересные различия в оплате труда между странами региона. В Узбекистане ВДСоз в сельском хозяйстве значительно выше, чем заработная плата в формальном секторе; в Кыргызстане, наоборот, средняя зарплата гораздо выше, чем сельскохозяйственная ВДСоз. Эти соотношения неплохо согласуются с динамикой сельскохозяйственной занятости, которая довольно стабильна в Узбекистане и быстро сокращается в Кыргызстане— доля этого сектора в общей занятости снизилась в Узбекистане и Кыргызстане на менее чем 5 и более чем 10 процентных пунктов соответственно. Таким образом, согласно имеющимся данным, сельскохозяйственная занятость в Узбекистане более продуктивна, чем в трех других странах региона. В Казахстане и Таджикистане нет большой разницы между уровнями зарплат в формальном секторе и сельскохозяйственной ВДСоз, что указывает на сравнимый уровень оплаты труда в сельском хозяйстве и в формальной наемной занятости.

Еще одно наблюдение относительно величины сельскохозяйственной ВДСоз касается ее низких значений в Центральной Азии (132—489 долларов США в месяц) в сравнении с некоторыми другими странами. Например, сельскохозяйственная ВДСоз эквивалентна 1744 долларам США в месяц в Республике Корея, 762 долларам США в месяц в Турции и, в среднем, 825 долларам США в месяц в постсоциалистических странах Центральной Европы и Прибалтики. Факт низкой производительности труда в сельском хозяйстве является ключевым для понимания многих тенденций в странах Центральной Азии. Аналогично, уровень ВДСоз в секторе услуг невысок по международным стандартам. Частично это объясняется тем, что все эти страны, кроме Казахстана, принадлежат к группам стран с низкими или нижесредними доходами (согласно классификации Всемирного банка), так что стоимость услуг сравнительно низка, хотя структура сектора услуг также имеет значение. Суммарная занятость в высокопроизводительных и хорошо оплачиваемых отраслях типа ИКТ или финансов сравнительно мала (доля этих двух отраслей в общей занятости в Казахстане (2019 г.) и Кыргызстане (2018 г.) составляла 4,0 % и 2,7 % общей занятости соответственно). Большая часть новых рабочих мест создается в таких отраслях услуг, как розничная торговля, транспорт, гостиницы и рестораны и др. Эти отрасли в Центральной Азии не требуют высокой квалификации и образования работников и обеспечивают невысокий уровень оплаты труда.

⁹ Учитывая преобладание мелких крестьянских хозяйств в сельском хозяйстве всех стран региона, ВДСоз может служить оценкой смешанных доходов фермеров.

Рисунок 10. Средняя зарплата



Источники: HCA, WDI.

Информативным оказывается и сравнение величин средней зарплаты со значениями ВДСоз в несельскохозяйственном секторе. Помимо зарплат наемных работников ВДСоз включает в себя также прибыль предпринимателей и смешанный доход самозанятых в несельскохозяйственном секторе. В зависимости от структуры несельскохозяйственного сектора в данной стране может преобладать тот или иной компонент ВДСоз. В Казахстане разрыв между несельскохозяйственной ВДСоз и средней заработной платой является четырехкратным. Это может объясняться очень высокой долей в ВВП таких капиталоемких отраслей, как добывающая промышленность, металлургия и др. Поэтому в этой стране ВДСоз состоит больше из прибыли (доход владельцев капитала), чем из дохода наемных работников. Похожая ситуация имеет место в Таджикистане, где несельскохозяйственная ВДСоз более чем в три раза превышает среднюю зарплату. В Кыргызстане и Узбекистане это соотношение иное, средняя зарплата составляет около 80 % несельскохозяйственной ВДСоз. Это указывает на преобладание в несельскохозяйственном секторе этих двух стран менее производительных и трудоемких рабочих мест.

Наконец, следует отметить, что темпы прироста реальной заработной платы оказываются выше, чем темпы прироста ВВП на одного занятого, в Кыргызстане, Узбекистане и особенно Таджикистане (все эти страны сильно зависят от трудовой миграции). Очевидно, что отток работников на рынки с более высокой оплатой труда, такие как Россия и другие страны, принимающие центральноазиатских мигрантов, приводит к некоторому подтягиванию уровня зарплат в странах региона, так что зарплаты растут быстрее, чем экономика этих стран. Таким образом, миграция ведет к тому, что зарплата работников, остающихся дома, оказывается выше, чем она была бы в отсутствие миграции (см. для сравнения данные по Казахстану).

2.4. Трудовая миграция и мобильность

Массовая трудовая эмиграция из Центральной Азии в Россию и некоторые другие страны (Казахстан, Республика Корея, Турция и др.) стала ключевой характеристикой рынка труда в странах региона с начала 2000-х гг. Стимулы к трудовой эмиграции лежат в различиях в уровнях экономического развития и заработных плат. Зарплаты в Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане гораздо ниже, чем в России¹⁰, что ведет к миграции в Россию и другие страны

¹⁰ Согласно данным российского статистического ведомства (Росстат), средняя заработная плата в Российской Федерации в 2019 г. была эквивалентна 739 долларов США в месяц, т.е. была в 3—5 раз выше, чем в Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане и примерно на 50 % выше, чем в Казахстане (см. Рисунок 10).

и, среди прочего, приводит к снижению УЭАН. С другой стороны, по демографическим и экономическим причинам рынки стран, принимающих мигрантов, нуждаются в дешевой рабочей силе. Таким образом, экономики стран Центральной Азии и экономики России и других принимающих стран естественным образом дополняют друг друга. Кроме того, для миграции за границу нужны не только стимулы, но и возможности. Миграция из Центральной Азии в Россию (которая является главной страной назначения для работников из Центральной Азии, принимающей около 90 % всех трудовых мигрантов из региона) очень велика не только из-за различий в уровне зарплат, но и благодаря безвизовому режиму, общему историческому, институциональному и культурному наследию и, что немаловажно, наличию центральноазиатских диаспор в России¹¹. Казахстан— это богатейшая страна региона, в которой уровень зарплат сравним с их уровнем в России и некоторых других потенциальных странах назначения. Поэтому у работников в Казахстане меньше стимулов для миграции и выбытия из отечественной рабочей силы.

Процесс миграции из Центральной Азии в Россию является неорганизованным и частично неформальным. Есть много сезонных работников, занятых в строительстве и сельском хозяйстве, которые перемещаются между своими странами и Россией чаще, чем раз в год. Некоторые мигранты приобретают статус постоянных жителей в России, другие через некоторое время принимают российское гражданство (теряя свой мигрантский статус в России) и при этом сохраняют паспорт своей страны происхождения (т.е. продолжают рассматриваться дома как мигранты). Вся эта динамика с трудом поддается систематическому учету, так что относительно общего числа мигрантов есть только грубые оценки. В Российской Федерации представление об общем количестве мигрантов можно получить, используя данные Министерства внутренних дел России о регистрации иностранных граждан, въехавших в Россию; в нынешнем формате эти данные публикуются, начиная с 2016 г. Согласно этому источнику (Рисунок 11а), в 2019 г. в России было зарегистрировано почти 10 миллионов мигрантов из Центральной Азии, что примерно на 40 % больше, чем в 2016 г. Такое увеличение может быть частично связано с действительным ростом числа мигрантов и частично— с изменениями в системе регистрации мигрантов в России. В соотношении с общим числом граждан в трудоспособном возрасте (Рисунок 11б) число мигрантов огромно в Таджикистане (в 2019 г. около 50 % всех трудоспособных граждан находились в России), очень велико в Кыргызстане и Узбекистане (более 20 % всех лиц в трудоспособном возрасте) и значительно даже в Казахстане (6 %). В момент первичной регистрации мигранты должны указать цель своего пребывания в России. Более чем 80 % всех мигрантов из Узбекистана, 75—80 % мигрантов из Кыргызстана и Таджикистана и 24 % мигрантов из Казахстана указали «работу» в качестве цели пребывания. Так что согласно этим данным, около 7 миллионов человек из Центральной Азии искали работу в России в 2019 г.¹² Для сравнения, общая численность рабочей силы в этих четырех странах составляет около 30 миллионов человек. Без преувеличения, трудовая миграция является одним из основных (если не главным) сектором экономики в Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане; этот сектор экономики стал заметным даже в Казахстане¹³.

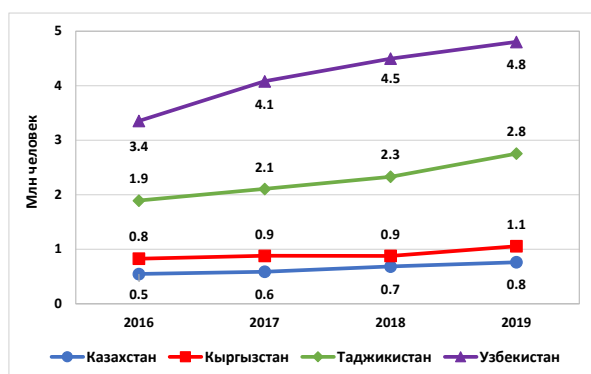
¹¹ Мигранты из Афганистана лишены всех этих возможностей. Поэтому им труднее эмигрировать, и если они эмигрируют, то выбирают другие страны назначения.

¹² Эти оценки превышают данные, публикуемые НСА в некоторых странах Центральной Азии. Например, по данным обследования рабочей силы (ОРС) 2016 г. в Таджикистане, опубликованным статистическим ведомством этой страны, число трудовых мигрантов в России и других странах составило 517 тыс. человек, т.е. примерно в три раза меньше, чем вышеприведенные российские данные. Аналогично, ОРС 2018 г. в Кыргызстане дает оценку общего количества трудовых мигрантов из этой страны в размере 263 тыс. человек (676 тыс. человек по российским данным). Похоже, что методологии, используемые НСА, имеют тенденцию к серьезной недооценке количества трудовых мигрантов из этих стран.

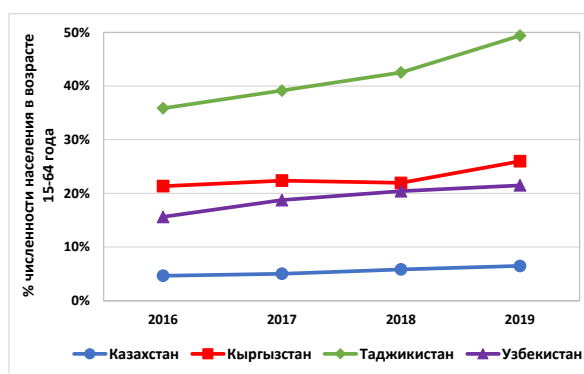
¹³ По данным вышеупомянутых источников, в России в 2019 г. работало около 200 тыс. мигрантов из Казахстана; это эквивалентно 2 % общей занятости в Казахстане.

Рисунок 11. Центральноазиатские мигранты, официально зарегистрированные в Российской Федерации

а) Миллионы человек



б) % населения в возрасте 15—64 года



Источники: Министерство внутренних дел Российской Федерации, WDI.

В данных, публикуемых НСА¹⁴ и российскими властями, содержатся некоторые детали относительно структуры трудовой миграции. Согласно ОРС в Кыргызстане, в 2018 г. 26 % всех мигрантов работало в розничной и оптовой торговле в странах назначения, 24 % в строительстве, 23 % в гостиницах и ресторанах, 16 % в промышленности, 4 % в сельском хозяйстве и 7 % в других отраслях. Следовательно, около половины всех кыргызских мигрантов работало в торговле и других отраслях услуг, и около четверти — в строительстве. У таджикских и узбекских мигрантов отраслевые пропорции могут быть иными с большей долей занятости в строительстве и меньшей — в услугах. Это может быть связано с тем фактом, что кыргызские мигранты, как правило, лучше владеют русским языком и им легче найти более легкую/лучше оплачиваемую работу, возможно становясь самозанятыми или предпринимателями в отраслях услуг в больших городах. По данным ОРС 2016 г. в Таджикистане, женщины составляют только 16 % всех мигрантов. Эта оценка хорошо согласуется с 15-процентной долей женщин среди таджикских мигрантов работоспособного возраста (18—60 лет) по данным Федеральной миграционной службы Российской Федерации (ФМС)¹⁵ за тот же год. По данным ФМС, доля женщин среди кыргызских и узбекских мигрантов трудоспособного возраста составила 38 % и 17 % соответственно. Имеющиеся данные по возрастной структуре мигрантов (Таблица 1) показывают, что молодые люди преобладают среди мигрантов-мужчин из всех трех стран и среди женщин из Кыргызстана. Очевидно, что для молодых женщин из Таджикистана и Узбекистана мигрировать труднее, чем для женщин в возрасте 30 и более лет. Это различие (так же, как и более высокая доля женщин среди всех мигрантов) может отражать несколько более либеральное отношение к женской миграции в Кыргызстане.

¹⁴ Хотя, как отмечено ранее, оценки НСА относительно общей численности мигрантов могут отличаться от других источников, нет оснований предполагать смещение в других данных, собираемых в рамках ОРС.

¹⁵ В 2016 г. ФМС была преобразована в структурное подразделение Министерства внутренних дел Российской Федерации. После этой трансформации гендерная и возрастная структура мигрантов в России больше не публикуется.

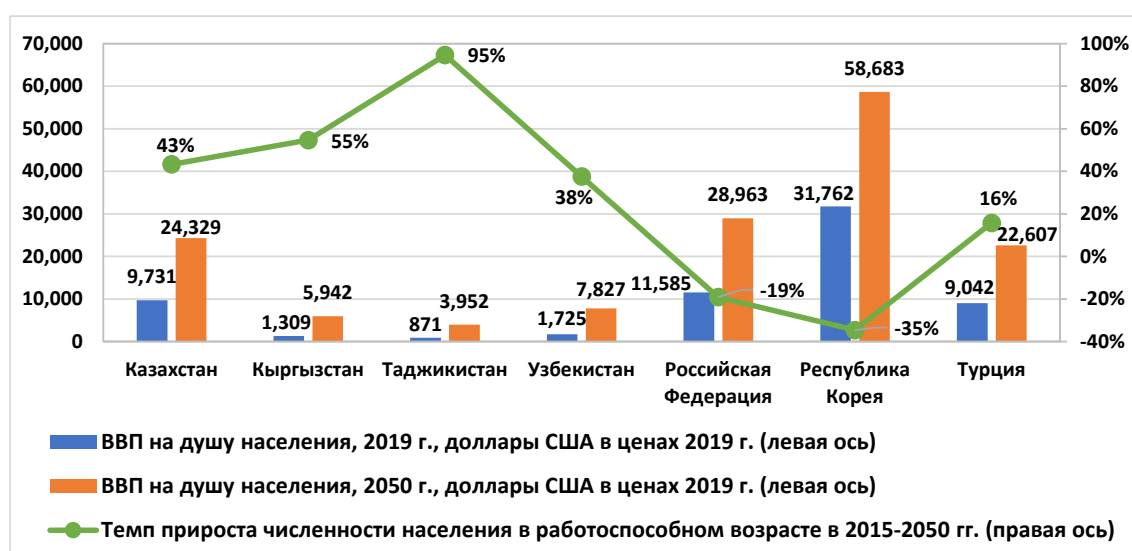
Таблица 1. Доля молодых (18—29 лет) мигрантов в России, 2016 г.

	ФМС		Таджикстат	
	Женщины	Мужчины	Женщины	Мужчины
	% всех мигрантов в возрасте 18—60 лет			
Кыргызстан	54	60
Таджикистан	44	55	41	40
Узбекистан	38	54

Источники: ОРС 2016 г. в Таджикистане, ФМС.

Важно, что, по всей вероятности, международная трудовая миграция будет оставаться долгосрочной особенностью рынков труда в Центральной Азии. Сравнение демографических и экономических тенденций в Центральной Азии и основных странах назначения миграции (Рисунок 12) показывает, что две основные движущие силы миграции— разрыв в уровне экономического развития и сочетание трудоизбыточности в регионе и нехватки рабочей силы в странах назначения— продолжают действовать или даже увеличатся к 2050 г., если только в Центральной Азии не произойдут какие-то неожиданные положительные экономические изменения.

Рисунок 12. Тенденции изменения численности населения в работоспособном возрасте и ВВП на душу населения в Центральной Азии и основных странах, принимающих мигрантов



Примечание: Оценки, относящиеся к 2050 г., основаны на следующих предположениях о среднегодовых темпах прироста ВВП на душу населения: Республика Корея— 2 % в год, Казахстан, Российская Федерация, Турция— 3 % в год, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан— 4 % в год¹⁶.

Источники: WDI, World Population Prospects 2019, оценки автора.

¹⁶ Эти темпы прироста никоим образом не должны интерпретироваться как долгосрочный прогноз. Выбор этих величин основан на очень простом, но эмпирически обоснованном правиле, согласно которому темпы экономического роста обычно отрицательно коррелированы с уровнем экономического развития, так как легче расти с низкой базы.

Помимо международной трудовой миграции, существует также очень значительная внутренняя миграция в каждой из стран региона из сел и малых городов в большие города. Сокращение сельскохозяйственной занятости, отмеченное в разделе 2.3, связано и с внешней, и с внутренней миграцией. Также следует отметить и значительную мобильность работников между отраслями даже без изменения места проживания. В некоторых странах региона колебания численности занятых по отраслям очень велики. Например, в Кыргызстане в 2011—2018 гг. разница между самым большим и самым маленьким значением занятости в обрабатывающей промышленности составила 129 тыс. человек, или 67 % среднего числа занятых в отрасли за этот промежуток времени (193 тыс. человек, источник: НСК). Аналогичное соотношение в обрабатывающей промышленности Таджикистана за тот же период времени составило 51 %. Эти изменения произошли именно вследствие колебаний, а не плавного тренда (для сравнения: изменения в отраслевом спросе на рабочую силу в Казахстане были гораздо более умеренными). Такая динамика означает высокую нестабильность рабочих мест и готовность работников к смене работы и профессии. Такая волатильность спроса на труд снижает стимулы и работодателей, и работников к инвестициям в повышение квалификации и профессиональный рост работников. Неудивительно, что в этих странах многие люди не пытаются получить профессиональное образование (см. Рисунок 4). Интерес молодежи к продолжению образования сверх обязательного уровня снижается. В Кыргызстане доля выпускников основной средней школы (9 классов), продолживших свое обучение для получения общего среднего образования (11 классов), в 2000 составляла 81 %; к 2019 г. эта доля сократилась до 55 % (источник: НСК).

2.5. Безработица

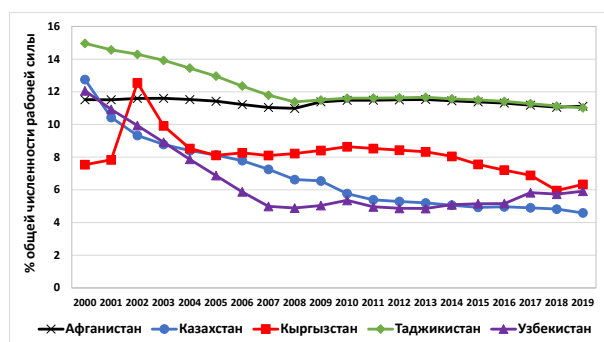
В Центральной Азии используются разные показатели безработицы. Государственные службы занятости оперируют числом официально зарегистрированных безработных. Эти величины могут сильно отличаться от количества безработных, соответствующего определению МОТ¹⁷. Основная причина расхождений состоит в том, что многие безработные по определению МОТ не пытаются зарегистрироваться в государственной службе занятости главным образом потому, что не видят в этом никакой пользы— государственная поддержка безработных является чисто символической или отсутствует (см. раздел 4.1). Уровень официально зарегистрированной безработицы в размере 1—3 % общей численности рабочей силы в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане оказывается гораздо меньше, чем величины, рассчитанные НСА на основе определения МОТ (Рисунок 13а). Официальные данные по безработице в Узбекистане были очень низкими (<1 %) до 2009 г., когда в стране определение безработицы МОТ стало использоваться для административных целей.

Имеющиеся данные (Рисунки 13а, б) демонстрируют значительное сокращение безработицы во всех пяти странах региона в сравнении с началом 2000-х гг. В последние годы, однако, тренд изменился. Можно заметить продолжающееся снижение безработицы в Казахстане и Кыргызстане, стагнацию уровня безработицы в Афганистане и Таджикистане или даже его небольшой рост в Узбекистане. Текущие значения уровня безработицы довольно велики в Афганистане и Таджикистане (около 11 % общей численности рабочей силы в 2019 г.). Эти две страны имеют также наиболее высокие в регионе темпы роста численности населения. В остальных трех странах значения уровня безработицы сравнительно низкие (4,6—6,3 % в 2019 г.). Очевидно, что экономический рост и трудовая миграция содействовали сокращению/сдерживанию роста безработицы.

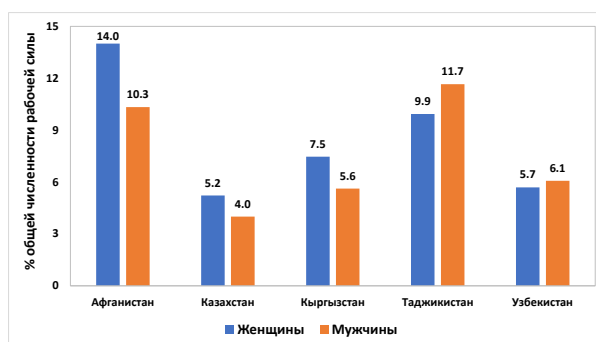
¹⁷ Согласно определению МОТ, статус безработного означает, что человек в трудоспособном возрасте (15 лет и более): 1) не имеет работы (работал менее одного часа в неделю), 2) готов начать работать в течение ближайших двух недель и 3) активно искал работу в течение предыдущего месяца.

Рисунок 13. Уровень безработицы, оценка МОТ

а) Все население



б) По полу, 2019 г.



Источник: WDI.

Гендерные различия в уровне безработицы значительны во всех странах региона кроме Узбекистана (Рисунок 13б). В Афганистане, Казахстане и Кыргызстане женская безработица выше, чем мужская, а в Таджикистане и Узбекистане мужчины с большей вероятностью оказываются безработными, чем женщины. Возможным объяснением такой ситуации в этих двух странах является то, что потерявшие работу женщины скорее выбывают из рабочей силы, чем продолжают поиск работы.

Неполная занятость является еще одной проблемой рынков труда в Центральной Азии. Неполная занятость означает, что человек имеет какую-то работу, но занят на ней меньше, чем при нормальной продолжительности рабочего дня (во всех странах региона нормальная рабочая неделя составляет 40 часов). Данные Таблицы 2 дают представление об уровне значительной неполной занятости (менее 30 часов работы в неделю) в тех странах региона, которые публикуют такую статистику. Очень большие различия в значениях могут указывать на методологические различия. Тем не менее, сравнение данных по Казахстану и Кыргызстану позволяет предположить, что основную группу не полностью занятых работников составляют сельские женщины. Женщины имеют более высокие уровни неполной занятости, чем мужчины, и люди, занятые на селе/в сельском хозяйстве, с большей вероятностью оказываются занятыми не полностью в сравнении с городскими/несельскохозяйственными работниками. Иначе говоря, это еще одно проявление низкой производительности труда в сельском хозяйстве, стимулирующей сельских женщин к тому, чтобы посвятить часть своего времени работе в домашнем хозяйстве, а не работе полный день в сельском хозяйстве.

Таблица 2. Население, работающее менее 30 часов в неделю, % общей занятости

	Всего	Женщины	Мужчины	Городское	Сельское
Казахстан, 2019	5.2	6.8	4.5	1.9*	26.3*
Кыргызстан, 2018	18.5	26.6	13.6	6.8	25.3
Таджикистан, 2016**	1.7	0.6	2.4

Примечания: * для Казахстана в качестве долей для городского и сельского населения показаны доли сельскохозяйственного и несельскохозяйственного секторов;

** для Таджикистана показана доля населения, работающего менее 40 часов в неделю.

Источник: НСА.

3. Проблемы рынка труда

3.1. Неформальность на рынке труда

Как уже упоминалось выше, одной из ключевых особенностей рынка труда в Центральной Азии является неформальность. Есть много разных определений неформальности, варьирующихся от эвфемизма для теневой экономики, включающей незаконную деятельность, до совершенно легальной деятельности, которая в каком-то смысле менее наблюдаема и регулируема, чем так называемая формальная экономика. В данной работе используется второе из приведенных определений «неформальности». Статистические ведомства Казахстана и Кыргызстана, которые систематически публикуют данные по неформальному сектору, используют отсутствие письменного трудового договора между работодателем и работником как основной признак неформального предприятия. Другой важной характеристикой неформальных предприятий является их сравнительно малый масштаб деятельности; в Центральной Азии, однако критерий малости предприятия установлен достаточно высоко¹⁸, а в некоторых поддерживаемых государством отраслях (например, сельское хозяйство во многих странах региона или швейная промышленность в Кыргызстане) даже предприятия среднего размера подпадают под тот же самый режим регулирования, что и микропредприятия. В данной работе все неформальные предприятия понимаются как микро-, малые и средние предприятия (ММСП); и наоборот, многие, хотя и не все, ММСП являются неформальными в указанном выше смысле. В контексте Центральной Азии неформальные предприятия редко (если вообще когда-либо) отчитываются о своем местонахождении, объемах выпуска, занятости и других основных экономических показателях¹⁹, обычно имеют право использовать упрощенные налоговые режимы (например, налог с фиксированной суммой) и едва ли видимы для любых государственных органов, которые уполномочены проверять соответствие положения дел на предприятии установленным законом требованиям, касающимся охраны труда, пожарной безопасности, санитарно-эпидемиологическим стандартам и т.д. Даже если эти предприятия предоставляют отчеты в какие-то государственные органы (например, в налоговую службу), эти данные очень трудно перепроверить, так что эти отчеты практически ничем не связывают ММСП. Преобладание в экономике наличных расчетов также способствует работе неформальных предприятий.

Трудовые отношения в неформальных ММСП основываются на семейных связях, взаимном доверии и неформальных договоренностях. Для обеспечения исполнения таких договоренностей редко используются правовые инструменты (государственные органы, занимающиеся регулированием рынка труда, суды и др.); обычно такое обеспечение достигается через механизмы репутации, общественное давление (в том случае, когда обе стороны принадлежат к одному и тому же сообществу) и различные приемы снижения риска. Например, внешним наемным работникам, не пользующимся полным доверием собственника предприятия, редко предоставляется доступ к существенным технологическим знаниям (рецептам в случае пищевых производств, дизайнерской работе в швейной промышленности и т.д.); зарплата часто выплачивается с высокой частотой— еженедельно или даже ежедневно (в отличие от формальных предприятий, где выплаты производятся один или два раза в месяц).

Неформальные ММСП, включая самозанятых и крестьянские хозяйства, являются основными

¹⁸ Для оценки правомочности предприятия оставаться за пределами формального режима можно использовать порог регистрации НДС для оборота предприятия. В странах региона он находится в пределах 80—200 тыс. долларов США в год. С учетом вышеприведенных оценок производительности труда такое предприятие может иметь десятки работников.

¹⁹ Это не означает, что они не включаются в официальную статистику. Во многих случаях статистические ведомства способны более или менее точно оценить масштабы неформального сектора, используя специально спланированные опросы предприятий и домашних хозяйств.

работодателями во всех странах региона за исключением Казахстана²⁰. Такие предприятия имеют свои преимущества и недостатки, которые сведены в Таблице 3.

Таблица 3. Выгоды и издержки неформальности ММСП в странах Центральной Азии

Выгоды	Издержки
Гибкость производственного процесса	Отсутствие защиты прав работников
Низкие транзакционные издержки, защита против коррупционного давления	Трудности в подготовке и удержании квалифицированных работников
Низкие входные барьеры для предпринимателей— вертикальная мобильность	Ограниченная способность использования современных технологий и передовых методов управления
Почти совершенная конкуренция, снижающая цены для потребителей	Трудности с сертификацией качества произведенной продукции
Возможность существенной экономии на налогах	Неравное налогообложение подрывает стимулы к инвестициям и росту

С точки зрения экономического развития, преимущества/выгоды от неформальных ММСП включают:

- гибкость, способность очень быстро реагировать на рыночные сигналы и переориентировать свою деятельность на другой сегмент рынка (например, смена выращиваемых культур фермерами, ассортимента товаров в розничной торговле, транспортных маршрутов);
- низкие транзакционные издержки, минимальные (а часто никаких) затраты на дело-производство и бухгалтерский учет; малый размер и неформальность помогают сделать предприятия почти невидимыми, что защищает предприятия и предпринимателей от возможного давления со стороны коррумпированных чиновников и/или преступников;
- простая структура управления такими предприятиями снижает требования к образованию и опыту их собственников/менеджеров и позволяет открыть микро- и малые предприятия многим людям, желающим попробовать свои силы в предпринимательстве; это выступает как инструмент обеспечения вертикальной социальной мобильности для тех, у кого есть предпринимательский талант;
- большое количество ММСП приводит к почти совершенной конкуренции на рынках многих товаров и услуг; это лишает предприятия возможности управлять ценами и приводит к снижению цен для потребителей;
- такие предприятия имеют право воспользоваться простейшими и самыми легкими налоговыми режимами; это позволяет им экономить на налогах и удерживать цены на конкурентном уровне.

Среди недостатков ММСП:

- почти всеобщая неформальность трудовых отношений, отсутствие трудовых договоров и правовых механизмов защиты прав работников, формально установленных в трудовом законодательстве (например, ежегодный трудовой отпуск, отпуск по болезни, беременности и родам, требования охраны труда); это снижает издержки на рабочую силу для работодателей, но в то же время снижает и привлекательность рабочих мест для работников этих предприятий;

²⁰ Нет данных по Узбекистану.

- трудности с подготовкой и удержанием квалифицированной рабочей силы, которая может ожидать более высокой оплаты труда и более безопасных и предсказуемых условий работы;
- трудности с технологической модернизацией предприятий из-за недостаточного доступа к знаниям, капиталу и квалифицированной рабочей силе, следовательно, неспособность конкурировать на рынках, более требовательных к качеству продукции (таких, как экспортные рынки и премиальные сегменты внутреннего рынка); неспособность/неготовность платить за услуги по развитию бизнеса, особенно за консалтинговые услуги; это снижает доступ к передовому опыту ведения бизнеса и, в некоторых случаях, к более дешевым источникам капитала;
- неспособность обеспечить и сертифицировать качество продукции и ее соответствие отечественным и международным техническим регламентам; это тоже предотвращает доступ таких предприятий к наиболее выгодным рынкам (экспорт, государственные закупки и пр.);
- небольшой/чисто символический вклад ММСП в государственный бюджет приводит к гораздо более тяжелому налогообложению крупных предприятий в сравнении с ММСП²¹; это сокращает доходную базу государственных бюджетов, но при этом подрывает стимулы к росту предприятий и использованию современных технологий, которые делают предприятия более производительными и более крупными, заметными и не имеющими права пользоваться упрощенными налоговыми и регулятивными режимами.

Все эти факторы приводят к неспособности/нежеланию ММСП расширять масштаб своей деятельности сверх какого-то весьма умеренного уровня и повышать эффективность за счет работы на экспортные или внутренние премиальные рынки. Таким образом, нынешняя среда для ММСП способствует созданию рабочих мест, но в основном это рабочие места низкого качества²². Неформальность — это эффективный механизм выживания, но не экономического роста и развития. Для стран, стремящихся к экономической модернизации, диверсификации и росту производительности на основе технологического развития, решение проблем неформального сектора и его «формализация» может рассматриваться как первоочередная задача.

3.2. Налогообложение оплаты труда и пенсионное обеспечение

Все постсоветские страны Центральной Азии предоставляют своему населению практически всеобщий доступ к пенсиям по возрасту. Это важное социальное достижение и мощный инструмент предотвращения сползания в бедность пожилых людей, утрачивающих способность работать. Одновременно это самая дорогостоящая социальная программа в этих странах. Она финансируется в основном через обязательные социальные отчисления, которые в одних странах рассматриваются как налоги, а в других — как страховые платежи. В любом случае в качестве налоговой базы выступает заработная плата. Для тех, кто работает в формальном секторе экономики, ставки этих отчислений высоки (24,5—27,25 % номинальной заработной платы). Есть еще один налог на зарплату в формальных предприятиях — подоходный налог. Даже с учетом того, что ставки этого налога в Центральной Азии низкие (8—13 % номинальной заработной платы), вместе с социальными отчислениями он создает тяжелое бремя на фонд оплаты труда (34,5—39 % номинальной заработной платы). Существенно, что это бремя накладывается только на формальные предприятия; неформальные ММСП имеют право пользоваться гораздо более низкими ставками. В конечном итоге система наказывает предприятия за создание качественных (и, следовательно, формальных) рабочих мест

²¹ См. в (Mogilevskii, 2020) детальное обсуждение льготного налогообложения ММСП с точки зрения доходов бюджета и стимулов к экономическому росту.

²² См. дискуссию о хороших/качественных рабочих местах в (ADB, 2019).

и за попытку удержать квалифицированных работников, желающих получать за свою работу сравнительно высокую зарплату. Этот вид налогообложения трудовых доходов создает сильные искажения во всех этих странах и является одной из важных причин того, что многие предприятия остаются маленькими и неформальными.

Ставки социальных отчислений для формальных предприятий высоки потому, что налоговая база является узкой. Чтобы снизить эти ставки, нужно или расширить налоговую базу, или изменить ее. Расширение налоговой базы предполагает формализацию ныне неформальных предприятий; это требует реализации широкомасштабной последовательной программы реформ. Реализация любой программы реформ такого рода кажется невозможной до тех пор, пока существует столь большой разрыв в налогообложении формальных и неформальных предприятий. Следовательно, нужно отделить финансирование пенсионной системы от налогообложения трудовых доходов.

Финансирование пенсий через взносы работников, пропорциональные их зарплатам, было введено в индустриальных обществах XIX—XX веков. В этой сфере страны Центральной Азии до сих пор в большой степени полагаются на советское наследие. Однако существующие экономические системы в Центральной Азии мало похожи на индустриальное общество, и только небольшая часть рабочей силы занята на крупных промышленных предприятиях, на которых легко администрировать такие отчисления. Так что с административной точки зрения экономика, основанная на мелких предприятиях в сфере услуг и сельского хозяйства, не может позволить себе такую систему финансирования пенсий. Даже сейчас пенсионные системы получают крупные трансферты из государственного бюджета, т.е. финансируются не только за счет специально закрепленного источника доходов (социальных отчислений), но и за счет общих налогов. Несбалансированность существующих пенсионных систем может усугубиться в течение предстоящих десятилетий с учетом прогнозируемого роста доли людей пенсионного возраста (см. раздел 2.1).

Существует представление, что величина пенсий, получаемых людьми, достигшими пенсионного возраста, пропорциональна накопленной сумме сделанных ими взносов в пенсионную систему; это служит оправданием привязки величины отчислений к уровню зарплаты/дохода. Однако это верно только частично. Оставляя в стороне дискуссию о накопительном компоненте пенсий²³, все остальные компоненты пенсионной системы не обеспечивают этой пропорциональности. Все пенсионные системы в регионе включают *базовую пенсию* (часть пенсии, зависящая от числа лет участия работника в системе, но не от ее/его взносов) и так называемую *страховую пенсию*, зависящую от уровня зарплат работника до реализации пенсионной реформы (компонент пенсии, зависящий от уровня зарплаты в прошлом, но не от величины пенсионных взносов²⁴); размер этих компонентов пенсии совершенно не зависит от пенсионных отчислений, сделанных в рамках текущей системы. В дополнение к этим компонентам, в Кыргызстане и Таджикистане есть еще один компонент — так называемая *условно накопительная система*, которая действительно сконструирована так, чтобы обеспечить пропорциональность между размером этого компонента пенсии и сделанных ранее взносов в пенсионную систему. На практике, однако, эта пропорциональность непрерывно размывается из-за используемых механизмов индексации пенсий на инфляцию и рост

²³ Этот компонент составляет важную часть пенсионной системы в Казахстане и ее небольшую часть в Кыргызстане. Накопительные компоненты пенсионной системы еще не были протестированы в регионе именно как инструменты выплаты пенсий, а не только как часть системы сбора пенсионных взносов.

²⁴ Поскольку до реформ, т.е. в период между 1980 и 2010 гг., в зависимости от страны и персональных особенностей пенсионера, не существовало системы индивидуального учета пенсионных взносов.

реальной заработной платы. Теоретически, индексация должна производиться пропорционально сумме условно накопленного пенсионного капитала (т.е. суммы пенсионных взносов за все годы). Однако очень часто правительства принимают решение сильнее индексировать маленькие пенсии, тем самым уменьшая разницу в размере пенсий тех, кто сделал крупные взносы в пенсионную систему, и тех, чьи взносы были совсем малы²⁵. Такой подход вполне приемлем, если пенсионная система рассматривается как перераспределительная система социальной защиты, предназначенная для сокращения бедности среди пожилых людей. Но, как факт, такого рода меры по индексации разрушают логику, согласно которой пенсия пропорциональна совокупным отчислениям пенсионера в систему. Основными проигравшими в такой системе оказываются те работники, кто официально получал высокие зарплаты и делал значительный вклад в пенсионную систему. Эти проигравшие— это в точности те квалифицированные работники, профессионалы и менеджеры, которые только и способны обеспечить рост производительности.

В конце концов, важно, обеспечивает ли пенсионная система достойный уровень доходов для пенсионеров. Конвенции МОТ требуют, чтобы страны обеспечили значения коэффициента замещения (отношение индивидуальной пенсии к уровню дохода работника перед выходом на пенсию), по крайней мере, на уровне 40—45 %; во многих западных странах этот коэффициент достигает значений на уровне 60 % и более. В 2019 г. отношение средней пенсии к средней заработной плате составляло 23 % в Таджикистане, 30 % в Узбекистане, 31 % в Казахстане и 34 % в Кыргызстане. Таким образом, все эти страны не удовлетворяют даже минимальным международным стандартам. Средние пенсии довольно низки. В 2019 г. только в Казахстане средняя пенсия значительно (на 90 %) превышала прожиточный минимум. В Кыргызстане средняя пенсия превысила прожиточный минимум на 20 %, в Таджикистане и Узбекистане средние пенсии были меньше оценочных значений прожиточного минимума. Из этих данных следует, что есть много пенсионеров, вероятно, больше 50 % их общего количества, имеющих пенсии, недостаточные для удовлетворения их базовых потребностей. Таким образом, дорогостоящий и сильно искажающий экономическую деятельность способ финансирования пенсий через налоги на заработную плату/социальные отчисления в условиях Центральной Азии не дает удовлетворительных результатов.

Способ решения этой проблемы очевиден: нужно полностью отказаться от социальных отчислений, привязанных к заработной плате как налоговой базе. Пенсии нужно финансировать за счет общих налогов (НДС, акцизы, налоги на имущество и др.), что может потребовать некоторого увеличения их ставок и расширения их налоговой базы. Остающееся налогообложение заработной платы (т.е. подоходный налог и обязательное медицинское страхование) должно быть схожим, если не идентичным, для работников формальных предприятий и неформальных ММСП.

3.3. Неравенство на рынке труда

Для стран Центральной Азии характерно значительное неравенство на рынке труда. Несколько примеров гендерного неравенства уже приведены выше. Систематические данные о гендерном неравенстве приведены в (WEF, 2019), см. Таблицу 4. Эти данные указывают на умеренное гендерное неравенство в Казахстане, значительное неравенство— в Кыргызстане и очень значительное— в Таджикистане.

²⁵ Например, в 2019 г. Правительство Кыргызстана решило увеличить базовую пенсию только для тех пенсионеров, у кого общий размер пенсии не превышает установленное значение прожиточного уровня. Поэтому индексация пенсий затронула только 38 % всех пенсионеров.

Table 4. Отдельные индикаторы экономического участия и экономических возможностей, входящие в глобальный индекс гендерных различий

Индикатор	Пол	Казахстан	Кыргызстан	Таджикистан
Уровень экономической активности населения, %	Женщины	73.7	51.7	29.3
	Мужчины	82.9	79.3	62.4
	Жен/Муж	0.89	0.65	0.47
Равенство в оплате за схожую работу, 1—7 (полное равенство) ²⁶	Жен/Муж	5.04	4.74	5.62
Расчетный заработок, тыс. долларов (ППС) в год	Женщины	18.2	2.2	0.7
	Мужчины	30.3	4.7	3.4
	Жен/Муж	0.60	0.47	0.20
Законодатели, высокопоставленные чиновники и менеджеры, % от общей численности	Женщины	37.1	37.8	14.8
	Мужчины	62.9	62.2	85.2
	Жен/Муж	0.59	0.61	0.17
Профессионально-технические работники, % от общей численности	Женщины	60.4	65.2	41.1
	Мужчины	39.6	34.8	58.9
	Жен/Муж	1.53	1.87	0.70
Место в глобальном рейтинге по компоненту индекса, характеризующему экономическое участие и экономические возможности		37	88	134

Примечания: 1) Данные в таблице предоставлены ВЭФ; они могут отличаться от тех данных, которые содержатся в отчетах НСА или в базе данных WDI, процитированных в других местах этой работы.

2) Настоящий доклад не включает Афганистан и Узбекистан.

Источник: (WEF, 2019).

Другая форма неравенства— это различия в показателях рынка труда между регионами/областями в этих странах. Например, значения УЭАН в регионах Узбекистана в 2018 г. изменялись в пределах от 68,3 % до 84,1 %; в том же году уровень безработицы в Кыргызстане варьировал от 2,5 % до 9,0 %; отношение самой высокой к самой низкой средней заработной плате среди регионов Казахстана в 2019 г. составило 2,5. Обычно в аграрных регионах наблюдаются низкий УЭАН, высокий уровень безработицы и низкие зарплаты, тогда как в столицах, крупных городах или регионах с большой долей добывающей промышленности УЭАН и зарплаты выше, а безработица сравнительно низка. Эти региональные различия объясняют внутреннюю миграцию— люди перемещаются из регионов с ограниченными возможностями для работы в другие части своих стран, где лучше возможности трудоустройства и выше доходы. И, конечно, есть неравенство, связанное с возрастом работников; как и в практически всех остальных странах, зрелые работники имеют более высокие шансы получить хорошую работу, чем молодежь.

Это неравенство приводит к недоиспользованию имеющегося в странах человеческого потенциала, например, многие образованные и талантливые женщины не в полной мере вносят свой вклад в экономику и общество из-за гендерных стереотипов и структуры экономики, отвращающей их от участия в рынке труда,— в ситуации, когда услуги по дошкольному образованию и воспитанию детей недостаточно качественны или очень дороги, с экономической

²⁶ На основе экспертного опроса, см. детали в (WEF, 2019).

точки зрения, для замужних женщин часто более целесообразно оставаться домохозяйками и надлежащим образом заниматься своими детьми, чем искать работу на рынке труда. Необходимость мигрировать в другую часть своей страны или за границу увеличивает материальные расходы трудовых мигрантов (например, необходимость снимать дом/квартиру на новом месте может быть не по карману для низкоквалифицированных мигрантов) и их социальные издержки (жизнь вдали от своей семьи и личного круга общения, недостаточный присмотр за детьми, разводы и т.д.). Такое неравенство воспринимается правительствами и обществами стран Центральной Азии как большая проблема. Следовательно, неравенство на рынке труда является одним из факторов, препятствующих росту производительности труда; неравенство непродуктивно в прямом смысле этого слова.

Глубинные причины этого неравенства коренятся в проблемах с доступом к рынкам и факторам производства. Гораздо легче и дешевле обеспечивать производительность и добиваться хороших экономических результатов, ведущих к хорошим результатам на рынке труда, когда есть легкий доступ к рынкам готовой продукции и производственных ресурсов, финансовому капиталу (кредит), квалифицированной рабочей силе (образование), технологическим и управленческим знаниям и т.д. Эти проблемы частично решаются государствами через развитие инфраструктуры (например, местные дороги), финансовую поддержку МСП, работающих в менее развитых регионах, и с использованием других мер политики. Однако во многих частях Центральной Азии доступ к некоторым другим существенным ресурсам недостаточно поддерживается или отсутствует; это касается технологической экспертизы, квалифицированной рабочей силы²⁷ и др. Недопроизводство таких ключевых общественных благ, как образование, здравоохранение и социальная защита, имеет также очевидное гендерное измерение, так как женщины составляют большинство работников в этих отраслях. Низкие или недостаточные уровень зарплаты и возможности для профессионального развития в этих отраслях выступают как основной источник гендерного неравенства и недостаточной производительности в Центральной Азии. По-видимому, повестка дня национального/регионального/местного развития должна включать вопросы накопления человеческого капитала и доступа к знаниям.

4. Политика на рынке труда, стимулирующая технологическое развитие

4.1. Текущая политика на рынке труда

Во всех странах региона приняты трудовые кодексы/законы о труде. Эти кодексы устанавливают правила регулирования взаимоотношений между работодателями и работниками и включают все ключевые трудовые права (40-часовая рабочая неделя, оплачиваемые отпуска, в том числе по болезни и беременности и родам, стандарты охраны труда и др.). Эти законы в основном исполняются на формальных и почти полностью игнорируются на неформальных предприятиях.

Большая часть правительств также имеет политические документы, суммирующие их цели, задачи и меры политики на рынке труда. Например, у Правительства Казахстана есть Государственная программа развития продуктивной занятости и массового предпринимательства на 2017—2021 гг. «Енбек». Правительство Таджикистана реализует Государственную стра-

²⁷ Например, один из уроков, преподанных продолжающейся пандемией COVID19, состоит в том, что хотя важно иметь в запасе необходимое количество больничных помещений, лекарств и оборудования, главным является наличие достаточного количества хорошо подготовленных врачей, средних медицинских работников и другого персонала, без которых любые материальные ресурсы оказываются бесполезными.

тегию развития рынка труда до 2020 г. Разработка политики в Узбекистане сосредоточена на подготовке новой версии Закона «О занятости населения», принятие которого ожидается в скором будущем (по состоянию на август 2020 г.).

Содержательно, все эти документы политики фокусируются на следующих ключевых элементах:

- поддержка поиска работы безработными (биржи труда);
- профессиональное обучение/переподготовка безработных, часто с акцентом на развитие предпринимательских навыков;
- развитие предпринимательства, включая программы микрозаймов и, в случае Казахстана, грантов для безработных;
- поддержка занятости некоторых уязвимых групп населения (например, молодежи или лиц со специальными потребностями);
- гарантированный минимальный уровень заработной платы;
- пособия по безработице.

Масштаб этих программ зависит от наличия ресурсов. Программы в Казахстане, конечно, являются более щедрыми и развитыми, чем в других странах региона. Во всех этих странах, однако, программы в основном имеют не очень широкий охват. Например, программы профессионального обучения в Казахстане в 2019 г. охватили 78 тыс. человек, т.е. менее 20 % всех безработных в стране. В том же году в Кыргызстане на программы профессионального обучения были направлены 7700 человек, или около 5 % общего числа безработных (источники данных: министерства труда этих стран).

Что касается поиска работы, государственные органы могут помочь только с местами на формальных предприятиях. Рабочие места, информация о которых имеется на биржах труда, обычно низкооплачиваемые и непривлекательные, так что многие безработные предпочитают использовать свои личные неформальные сети для нахождения работы в формальном или, чаще, в неформальном секторе.

Политика поддержки массового предпринимательства (программы обучения предпринимательству, микрозаймы и т.д.) основывается на предположении, что в странах Центральной Азии нужно еще больше микропредпринимателей или самозанятых и что нынешние безработные в основном подходят для роли предпринимателей. Это, в сущности, означает подпитку неформального сектора, который (см. раздел 3.1) вряд ли подходит для создания качественных рабочих мест. Эффективность этих программ неочевидна. В микрокредитовании государственным ведомствам приходится конкурировать с частными микрофинансовыми институтами, которые хорошо развиты в некоторых странах региона (например, в Кыргызстане и Таджикистане). Параллельное существование субсидированного (в рамках государственных программ) и коммерческого микрофинансирования требует очень хорошо организованных систем администрирования, обеспечивающих попадание государственных ресурсов в руки безработных, а не перепродажу этих дешевых ресурсов коммерческим заемщикам. Возможно, поэтому Правительство Кыргызстана прекратило финансирование таких микрокредитных программ для безработных.

Уровень минимальной заработной платы в странах Центральной Азии очень сильно различается; в 2019 г. минимальная зарплата находилась в пределах от 1750 сомов в месяц (25 долларов США в месяц) в Кыргызстане до 42,5 тыс. тенге (111 долларов США) в месяц в Казахстане. Между размерами минимальной и средней зарплат нет прямой корреляции (средняя зарплата в Кыргызстане выше, чем в Таджикистане, и находится на том же уровне, что и в Узбе-

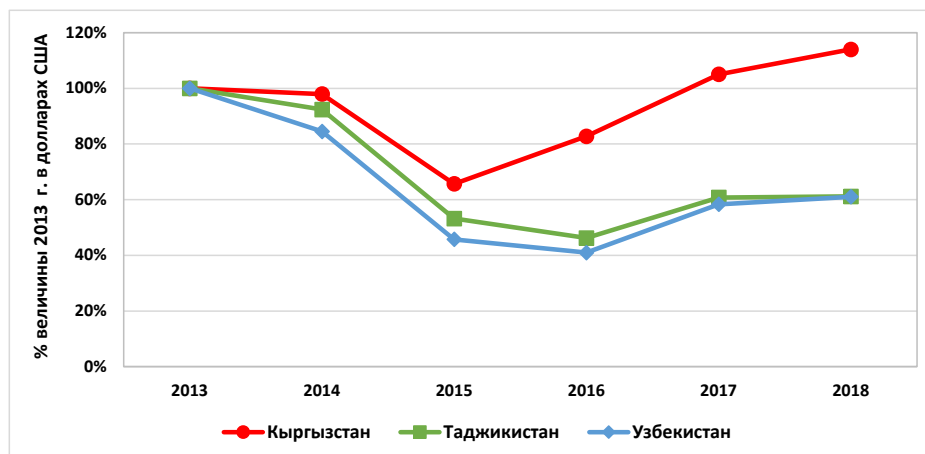
кистане, хотя в последних двух странах выше минимальный уровень зарплаты). Из этого следует, что такой инструмент не оказывает существенного влияния на уровень зарплат в частном секторе; менеджеры предприятий платят своим работникам зарплату на уровне, установленном рынком, который гораздо выше минимальной заработной платы, даже если законодательство и не требует от них этого.

Пособие по безработице не является популярным инструментом в регионе. В лучшем случае оно установлено на уровне минимальной зарплаты (Казахстан, Узбекистан), но может составлять и всего 300 кыргызских сомов (4 доллара США) в месяц. В любом случае, эта сумма сравнима с величиной прожиточного минимума (Казахстан) или много ниже его (остальные страны). Низкий уровень пособий делает их непопулярными среди потенциальных получателей. По сообщениям СМИ, в Кыргызстане в начале 2020 г. пособие по безработице получали менее 200 человек. В Казахстане в первом полугодии 2020 г. эти пособия получали 42300 человек (около 10 % общего числа безработных). Количества получателей в Таджикистане и Узбекистане также невелики.

Как следует из приведенных фактов, активные и пассивные меры политики на рынке труда не находятся в центре политической повестки дня правительств стран Центральной Азии. То же самое можно сказать и о миграционной политике. Ни в одной из стран, из которых идет массовая миграция, нет четко сформулированной программы действий в отношении трудовой эмиграции. Имеются программы обучения (например, в Кыргызстане и Таджикистане) для потенциальных мигрантов, направленные на выработку у них профессиональных навыков, пользующихся спросом как на внутреннем, так и на внешних рынках труда. Большинство таких программ поддерживаются международными организациями; в сущности, они являются пилотными, имеют ограниченный охват целевой группы населения. Помимо этого, правительства стран происхождения мигрантов занимаются поддержанием отношений с правительствами принимающих стран (особенно Российской Федерации) для того, чтобы обеспечить приемлемую среду для своих мигрантов в принимающих странах. Когда в Кыргызстане в 2014—2015 гг. обсуждалось вступление в Евразийский экономический союз (ЕАЭС), перспектива укрепления правового статуса²⁸ кыргызских мигрантов в России была одним из существенных соображений при принятии решения о вступлении. Эти ожидания немедленно материализовались. В ходе кризиса 2014—2015 гг., связанного с падением международных цен на нефть, экономика России сильно пострадала, что сказалось на ее рынке труда и на способности центральноазиатских мигрантов зарабатывать деньги и посылать их домой. Оказалось, что на кыргызских мигрантов кризис оказал гораздо меньшее воздействие, чем на мигрантов из Таджикистана и Узбекистана (Рисунок 14),— денежные переводы в Кыргызстан упали меньше и восстановились быстрее, чем в другие две страны. Дальнейшее улучшение статуса мигрантов ожидается после завершения ратификации и вступления в силу пенсионного соглашения ЕАЭС, подписанного в конце 2019 г.; это соглашение предоставляет работникам права на пенсию по возрасту не только в стране своего гражданства, но и в каждой из стран ЕАЭС, в которых трудовой мигрант работал и делал пенсионные взносы.

²⁸ Граждане стран-участниц ЕАЭС имеют тот же правовой статус на рынке труда, что и граждане стран, принимающих мигрантов.

Рисунок 14. Денежные переводы физических лиц из России по странам



Источник: Центральный банк России.

Гораздо большую активность правительства стран региона проявляют в стимулировании спроса на рабочую силу через различные программы развития предпринимательства. Такие программы включают субсидированные займы для ММСП, а в некоторых случаях и для более крупных предприятий, в приоритетных отраслях или местностях, предоставление специальных/льготных налоговых режимов для ММСП и облегченного регулятивного режима (например, упрощение взаимодействия предприятий с государственными ведомствами через механизм «единого окна», сокращение объема отчетности, осуществление налоговых проверок и проверок другими государственными органами на основе оценки риска, а иногда и мораторий/существенные ограничения на проведение проверок различными государственными органами²⁹). Основным обоснованием таких программ является создание новых рабочих мест; однако часто ресурсы идут не в трудоемкие, а в капиталоемкие отрасли (например, добывающая промышленность, машиностроение и т.д.) или в отрасли, не увеличивающие, а уменьшающие занятость (сельское хозяйство).

Политика в сфере предложения рабочей силы фокусируется на программах образования и профессиональной подготовки. Сектор образования в Центральной Азии традиционно велик и потребляет много ресурсов; он включает разнообразные программы профессионально-технического обучения и переподготовки, а также программы высшего профессионального образования. В системе образования также имеются многочисленные проблемы; их детальный анализ, однако, находится за рамками данной работы³⁰. С точки зрения рынка труда, наиболее важной проблемой является несоответствие между теми профессиями, на которые на рынке существует спрос, и теми профессиями, по которым ведет подготовку система образования. Еще одной важной проблемой является недостаточно качественное образование.

Из вышеприведенной информации следует, что рынок труда, увеличение занятости и качество рабочих мест не входят в число приоритетов политики правительств стран Центральной Азии. Одним из возможных объяснений такой относительной пассивности является трезвая

²⁹ Введение мораториев такого рода часто объясняется тем, что главной целью этих проверок фактически является не выявление и устранение различных нарушений законодательства на уровне предприятия, но вымогательство взяток у руководителей/собственников ММСП. Такие объяснения, действительно, имеют под собой основания. Однако такая радикальная политика защиты предпринимательства одновременно означает ослабление/отказ от требований в сфере охраны труда и других стандартных правил, принятых в современных производственных системах.

³⁰ Некоторые из этих вопросов обсуждаются в контексте Центральной Азии (Krawchenko, Enikeeva, and Krawchenko, 2020) и (Sabzalieva, 2019).

оценка разрыва между масштабом проблем рынка труда и ресурсами, имеющимися для их решения. Если государство захочет предложить более щедрые программы (например, увеличить пособия по безработице до более привлекательного уровня), спрос на них может резко возрасти и сделать разрыв между предлагаемыми и требуемыми ресурсами еще большим, чем сейчас. Конечно, должны быть и другие объяснения, в том числе связанные с политической экономией этих постсоциалистических государств. В любом случае, в отличие от развитых стран, безработица/неполная занятость не является основным вопросом политики, и уровень безработицы не является тем показателем, которым сильно интересуются политики³¹. Это происходит также и по техническим причинам. В Кыргызстане значение уровня безработицы по методологии МОТ становится известно с большим опозданием (например, значение за 2018 г. было опубликовано в конце 2019 г.); в Таджикистане последние имеющиеся данные об уровне безработицы по методологии МОТ относятся к 2016 г. (по состоянию на август 2020 г.). Такие данные по безработице полезны для анализа, но не для оперативного принятия решений.

4.2. Политика на рынке труда, направленная на стимулирование роста производительности на основе технологий

Как уже говорилось выше, рост производительности на основе использования современных технологий может быть обеспечен только квалифицированными менеджерами и работниками, владеющими этими технологиями. Поэтому подготовка и удержание этих профессионалов должны быть неотъемлемой частью экономической политики правительств стран Центральной Азии, стремящихся к экономическому развитию путем диверсификации и роста производительности. Государственная политика на рынке труда, напрямую направленная на существующих и будущих работников, должна быть приведена в соответствие с этой общей экономической политикой. Меры такой политики на рынке труда могут быть сгруппированы по принципу воздействия на:

- 1) предложение рабочей силы,
- 2) спрос на рабочую силу,
- 3) институты рынка труда.

Предложение рабочей силы. Требуемые улучшения в предложении рабочей силы могут быть достигнуты, прежде всего, средствами образовательной политики. Современная образовательная система должна обеспечить людей крепкими фундаментальными знаниями и умениями, пользующимися спросом вне зависимости от текущего занятия работника. Система должна быть достаточно гибкой, чтобы быстро и эффективно реагировать на постоянно меняющийся спрос на рабочую силу. Поэтому необходимо продолжать реформы, направленные на:

- развитие общего образования (дошкольного, начального, основного и общего среднего), закладывающего основы профессионального образования, формирующего основные знания и социальные навыки, пользующиеся спросом на рынке труда, а также трудовую мораль;
- развитие образовательных учреждений на всех уровнях и особенно в сфере начального и среднего профессионального образования, поддержка гибких и инновационных форм профессионального образования (государственно-частное партнерство, совместное использование ресурсов, организация краткосрочных курсов переподготовки в рамках подхода, предполагающего непрерывное образование в течение всей жизни, и т.д.);
- повышение качества образования как в общих, так и профессиональных образовательных

³¹ За исключением Казахстана, для которого по очевидным причинам это не так.

учреждениях путем тщательного измерения и мониторинга качества, анализа и корректировки образовательных программ, эффективной оценки и переподготовки учителей и преподавателей, создания стимулов для концентрации на качестве как для учителей/преподавателей (включая, например, повышение зарплаты для учителей с лучшими результатами), так и для учащихся, поощрение конкуренции между образовательными учреждениями и др.

Многие из этих мер политики будут одновременно содействовать сокращению неравенства на рынке труда. Например, меры по повышению качества образования предполагают повышение заработной платы работников образовательной системы (в основном женщин); это поможет сократить разрыв в уровне оплаты труда женщин и мужчин. Развитие дошкольного образования позволит большему числу молодых женщин стать активными на рынке труда. Поддержка дошкольных учреждений и школ в сельской местности и отдаленных районах каждой из стран позволит сократить региональное неравенство. Другой необходимой мерой политики является реализация информационно-разъяснительных кампаний в поддержку женской занятости как социальной нормы, направленных на сельские и более консервативные сообщества.

Спрос на рабочую силу. Поскольку качественные и продуктивные рабочие места создаются в основном в формальной экономике, необходимо реализовать ряд мер по постепенной «формализации» экономики и рынка труда; это будет стимулировать спрос на более производительную, квалифицированную и лучше оплачиваемую рабочую силу. Такие меры могут включать:

- выравнивание налогового бремени на все предприятия безотносительно к их размеру; это может быть достигнуто через максимальное расширение налоговой базы и предоставление крупным предприятиям (кроме тех, что обладают рыночной властью) налогового режима, сравнимого с тем, каким пользуются ММСП;
- сокращение налогообложения труда путем отмены налогов на зарплату/социальных отчислений; источники для финансирования пенсий и других социальных программ должны быть получены из общих налогов, предпочтительно тех, что уплачиваются также и теми, кто занят в неформальной экономике; это кардинально улучшит экономическую ситуацию формальных предприятий, которые пока что несут непропорционально тяжелое бремя финансирования пенсионной системы;
- сокращение регулятивного и коррупционного давления на бизнес, которое в основном приходится на более крупные и прозрачные предприятия;
- льготы и поддержку для формальных ММСП путем облегчения их доступа к кредиту, инфраструктуре, производственным ресурсам и облегчения регулятивного режима; это должно создать стимулы для использования квалифицированной рабочей силы и соблюдения трудового законодательства;
- повышение гибкости трудового законодательства, чтобы облегчить использование гибкого режима работы, сокращения издержек найма и увольнения работников; в то же время, те трудовые гарантии, которые могут быть обеспечены при нынешнем уровне экономического развития страны, особенно в части охраны труда, должны быть сохранены, усилены и распространены на неформальные предприятия.

Эти меры политики также будут способствовать сокращению неравенства на рынке труда. Например, поддержка гибких форм трудоустройства и улучшение охраны труда будут полезны для увеличения экономической активности женщин и молодежи.

Институты. Особого внимания требуют институты регулирования трудовой миграции. Эти

институты должны в явной форме учитывать долгосрочную природу трудовой миграции и содействовать максимизации выгод для мигрантов и их семей и сокращению социальных издержек миграции. Меры политики в этой сфере могут быть направлены на:

- сокращение транзакционных издержек центральноазиатских мигрантов за рубежом; это включает в себя предоставление необходимой правовой защиты, информационной поддержки для мигрантов об имеющихся рабочих местах, правилах найма и культурных нормах в принимающих странах, программы языковой и профессиональной подготовки мигрантов и др.;
- предоставление услуг социального страхования для мигрантов, включая заключение соглашений о пенсионном страховании и доступе к услугам здравоохранения с правительствами принимающих стран;
- содействие и регулирование работы организаций-посредников, занимающихся наймом и отправкой работников из Центральной Азии за рубеж;
- поддержание связей мигрантов со своими странами и поддержка их возможного возвращения домой, включая признание возможности второго гражданства, сохранение права на землю и другую собственность и др.; с экономической точки зрения, это будет содействовать импорту передового опыта ведения бизнеса, технологий, ноу-хау из стран пребывания мигрантов в страну их происхождения.

Этот набор мер политики на рынке труда призван облегчить создание качественных рабочих мест в Центральной Азии и поддержать переход этих стран на траекторию инклюзивного экономического развития на основе роста производительности.

5. Заключение

Рынки труда в Центральной Азии сталкиваются с многочисленными проблемами, связанными с демографическими тенденциями и происходящим быстрым ростом предложения рабочей силы, сложной динамикой экономической активности населения, снижения сельскохозяйственной занятости и роста занятости в отраслях услуг, массовой трудовой эмиграцией в страны с более развитой экономикой и более высокой оплатой труда, гендерным и другими формами неравенства на рынке труда.

Ключевой особенностью трудовых отношений в странах Центральной Азии (возможно, за исключением Казахстана) является всепроникающая неформальность. Есть много причин для того, чтобы неформальность была столь распространена; ее важными преимуществами являются создание рабочих мест и вертикальная мобильность предпринимателей. Это объясняет неявную (а иногда и явную) поддержку правительствами неформальных отношений в экономике своих стран мерами налоговой, кредитной, регулятивной и другой политики. Одновременно с этим неформальность все время воспроизводит технологически и организационно простые виды производства и не способствует переориентации экономики в направлении роста производительности, требующего квалифицированной рабочей силы, накопления собственной и привлечения внешней технологической и управленческой экспертизы и т.д.

Представляется, что всеобщее использование налога на заработную плату для финансирования пенсий и других программ социального страхования в Центральной Азии является анахронизмом и означает попытку приложения инструментов политики, предназначенных для совершенно иных экономических систем, к современным условиям региона, где преобладают ММСП и отрасли услуг. Финансирование пенсий через налогообложение зарплат «наказывает» формальные предприятия, использующие квалифицированных работников

и выплачивающих им достойные зарплаты, тем самым подрывая усилия по переходу на путь развития, основанный на использовании современных технологий. Существующие пенсионные системы претендуют на то, что будущие пенсии будут достойными и пропорциональными уровню зарплаты, с которого платились взносы. Но в действительности они не обеспечивают ни разумного уровня пенсий, ни ожидаемой пропорциональности. Коэффициенты замещения оказываются на уровне всего лишь 30 %; в результате многие пенсии оказываются ниже прожиточного минимума, установленного в их странах. Поэтому устранение искажающего налогообложения зарплат, привязанного к финансированию пенсий, и замена его общими налогами представляется высокоприоритетной задачей.

Существующее неравенство на рынке труда (гендерное, региональное, возрастное и др.) нужно рассматривать не только с социальной, но и с экономической точки зрения. Неравенство в доступе к производительным и хорошо оплачиваемым рабочим местам означает недоиспользование человеческого капитала стран Центральной Азии. Неотъемлемой частью любой реформы рынка труда должны быть меры по сокращению этого неравенства.

Меры, реализуемые на рынке труда правительствами стран региона, не могут быть отнесены к числу приоритетных направлений их экономической политики. Хотя правительства используют обычный спектр активных и пассивных мер политики на рынке труда, эти меры финансируются весьма умеренно, и их эффективность ограничена. Вместо этого правительства фокусируются на поддержке спроса на труд через реализацию различных программ развития бизнеса.

Для осуществления перехода экономики стран Центральной Азии к развитию на основе использования технологий и роста производительности необходимы существенные изменения в политике на рынке труда и связанных с ними сферах политики. Рекомендуемые изменения мер политики суммированы в разделе 4.2 и касаются реформирования предложения рабочей силы, спроса на рабочую силу и институтов рынка труда.

Литература

Агентство по статистике при Президенте Республики Таджикистан. <https://www.stat.tj/>.

Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан. <https://www.stat.gov.kz/>.

Государственный комитет Республики Узбекистан по статистике. <https://stat.uz/en/>.

Министерство внутренних дел Российской Федерации. <https://en.mvd.ru/>.

Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. <http://www.stat.kg/>.

Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации. <https://rosstat.gov.ru/>.

Центральный банк Российской Федерации. <http://www.cbr.ru/statistics/?Prtid=svs>.

Asian Development Bank (2019) *Good Jobs for Inclusive Growth in Central Asia and the South Caucasus*. Edited by G. Capannelli and R. Kanbur, Manila.

Krawchenko, B., Enikeeva, Z., and T. Krawchenko (2020) *Universities and Society in Кыргызстан: A Historical Political Economy Perspective*. In: *Socially Responsible Higher Education: International Perspectives on Knowledge Democracy*, edited by B. Hall and R. Tandon. Brill, Leiden (forthcoming).

Mogilevskii, R. (2020) *Public Finance and Technological Development in Central Asia*. University of Central Asia, Institute of Public Policy and Administration Working Paper No. 56.

Sabzalieva, E. (2019) *Higher Education Policy in Central Asia and Afghanistan*. University of Central Asia, Institute of Public Policy and Administration Working Paper No. 51.

United Nations Department of Economic and Social Affairs. Population Division (2019) *World Population Prospects 2019*. <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/>

World Bank. Databank. World Development Indicators.
<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.

World Economic Forum (2019) *Global Gender Gap Report 2020*.
<http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2020/>

Доклады Института государственной политики и управления

