



Информационно-аналитический бюллетень

Обзор зарубежной информации

Выпуск №1

Январь

РЕАЛИЗАЦИЯ АКТИВНЫХ МЕР СОДЕЙСТВИЯ ЗАНЯТОСТИ В УСЛОВИЯХ МЕЖДУНАРОДНОГО ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА

В этом номере:

- 
- Введение**
 - I. Программы развития человеческого капитала**
 - II. Программы, направленные на обеспечение равновесия спроса и предложения на рынке труда**
 - III. Программы стимулирования создания и сохранения рабочих мест**
 - IV. Результаты применения активных программ содействия занятости**
 - V. Комментарии**

Введение¹

В условиях международного финансово-экономического кризиса в большинстве стран мира увеличилась потребность в финансово-экономических средствах на социальную поддержку безработных, выплату пособий по безработице, которая усилилась в связи с увеличением количества безработных. Этим обусловлены тенденции по возрастанию роли эффективных методов обеспечения занятости населения, активного государственного регулирования рынка труда и развития человеческого капитала.

Выполнение социальных обязательств перед растущим контингентом безработных, хотя и способствует поддержке стабильности в обществе и уровня жизни населения, может стать причиной чрезмерного увеличения бюджетных расходов, распространения иждивенческих настроений в определенных слоях любого общества.

Поэтому в последние годы широкое распространение получило применение активных программных мер содействия занятости, направленных на стимулирование увеличения ее масштабов, реализацию превентивных мер по снижению уровня и масштабов безработицы.

В Узбекистане приняты специальные программы по стабилизации ситуации на рынке труда, которые показали свою высокую эффективность. Особо примечательные направления узбекистанского опыта регулирования рынка труда, на наш взгляд, заключаются в макроэкономическом подходе к принятию программных мер, введение в действие, мониторинг и корректировка их законодательной властью, значительное снижение иждивенческого настроения по отношению к вопросам занятости и т.д., которые способствуют формированию национальной модели рынка труда, содействию занятости широких слоев населения и снижению уровня безработицы.

Тем не менее, социально-трудовые отношения на мировом уровне продолжают интенсивно развиваться. На глобальном рынке труда идет активный процесс появления новых, более эффективных видов занятости. Особенно важно – расширяются масштабы и значимость высокотехнологичных рабочих мест в мировой экономике и на международном рынке труда, внедряются новые методы обеспечения сбалансированности спроса и предложения, которые в определенной степени стали результатом осуществления активных мер содействия занятости и снижению уровня безработицы.

Все это обуславливает широкое распространение программных мер, особенно в развитых странах, по развитию человеческого капитала, обеспечению равновесия спроса и предложения на рынке труда, стимулированию создания и сохранения рабочих мест, которые являются главными компонентами активных мер.

I. Программы развития человеческого капитала

В мировой практике накоплен определенный опыт разработки программ по профессиональному обучению, переобучению и повышению квалификации социально уязвимых групп населения, слаботзащищенных на рынке труда, в том числе на пожилых гражданах, инвалидов, молодежь, представителей коренных народов.

В США реализуется программа занятости пенсионеров (**The Senior Community Service Employment Program — SCSEP**). По этой программе бедные и безработные пенсионеры проходят оплачиваемое государством профессиональное обучение для работы в социальных службах, а также получают помощь в трудоустройстве посредством центров занятости (**American Job Centers**).

¹ Источник: информационные материалы интернет-сайтов.

Практику участники программы проходят в социальных службах и некоммерческих организациях, как правило, в рамках 20-часовой рабочей недели, при этом получают заработную плату в объеме самого высокого из стандартов минимального размера оплаты труда (выбирая из государственного, регионального, местного и т. д.). Помощь предоставляется на конкурсной основе; преимущества имеют инвалиды, ветераны, малограмотные, имеющие высокий риск бездомности и т. п.

Похожая программа внедрена и в Канаде. Действующая с 2006 года целевая программа для пожилых работников (**Targeted Initiative for Older Workers — TIOW**) финансируется центральным правительством совместно с региональными и муниципальными органами власти и ориентирована на оказание содействия в обеспечении профессиональной подготовки и последующей занятости лиц, потерявших работу.

В Германии действует специальная федеральная программа по дополнительному образованию пожилых и низкоквалифицированных работников по специальностям дорожного строительства.

В интересах развития человеческого капитала в зарубежных странах в период международного финансового кризиса реализовывались *программы стажировки молодежи* в некоммерческих организациях и на общественных работах (в основном экологической направленности), финансируемые за счет средств государственного бюджета, а также предоставлялись гранты на завершение профессионального обучения.

II. Программы, направленные на обеспечение равновесия спроса и предложения на рынке труда

К числу программ по содействию занятости относятся меры, направленные на обеспечение сбалансированности спроса и предложения на рынке труда. В США, Германии и Канаде эти программы включают:

- компенсационные выплаты;
- увеличение финансирования программ продуктовых карточек (США — Supplemental Nutrition Assistance Program — SNAP)²;
- увеличение размеров страховых выплат по безработице;
- увеличение продолжительности периода выплаты пособий по безработице;
- выплата пособия по безработице в период профессионального переобучения (кроме оплаты обучения за счет государства).

Участниками программы компенсационных выплат стали работники, переводимые на неполный рабочий день, а также работники, недополучившие зарплату, отпускные или другие выплаты от обанкротившихся работодателей.

Интересен опыт Германии, где срок выплаты пособия по безработице частично работающим (*Kurzarbeitergeld*) был увеличен с 12 до 18 месяцев, что позволило предоставить гражданам возможность поиска полноценной работы в течение дополнительного времени.

Аналогичная мера реализована и в Канаде. Здесь срок выплаты пособия по безработице, по общему правилу, был увеличен на 5 недель. Уволенным работникам с длительным стажем работы на одном месте продолжительность периода выплаты пособия по безработице увеличена от 5 до 20 недель.

В соответствии с данной программой более 1,2 млн канадцев получали пособия по безработице на 5 недель дольше; почти 225 тыс. канадцев, не имевших работы продолжительное время, получали пособия по безработице на протяжении дополнительных 5–20 недель.

Кроме этого, в целях поддержки уровня жизни населения использовался механизм льготного налогообложения населения, предусматривающий снижение ставки подоходного налога, сокращение взносов на медицинское страхование, налоговый вычет для впервые покупающих жилье, замораживание ставки страхования от безработицы, льготное налогообложение в связи с приобретением новых автомобилей.

Снижение тарифной ставки подоходного налога с 15 до 14% применялось в Германии; при этом необлагаемая часть налогов была увеличена с 7664 евро до 8004 евро. Одновременно с этим в стране были сокращены взносы на медицинское страхование с 15,5 до 14,9%.

Схожий опыт применен в Канаде. Например, покупателям жилья (если они, их супруги или сожители не приобретали жилье в этом году и в течение четырех лет до этого) предоставляется налоговый вычет, размер которого не может превышать 5000 долларов. Аналогичный вычет предоставляется также лицам, ремонтирующим собственные дома.

Сохранению и созданию новых рабочих мест в сфере производства и обслуживания автомобилей и, в то же время, частичному облегчению налогового бремени и поддержке уровня благосостояния граждан в период международного финансового кризиса способствует также введение льготного налогообложения в связи с приобретением новых автомобилей. В Германии при первичном допуске к эксплуатации легкового автомобиля гражданин освобождается от уплаты налога сроком на 1 год; в случае соответствия автомобиля экологическим стандартам Евро-5 и Евро-6 освобождение от данного налога продлевается до двух лет.

В рамках данного направления с целью поддержки уровня благосостояния как безработных, так и трудоустроенных граждан используется также такая мера, как дополнительное пособие на ребенка (Германия).

Инструментами активной политики занятости в период международного финансового кризиса в зарубежных странах являются, помимо вышеуказанной помощи в трудоустройстве целевым группам населения (пенсионеры, молодежь, инвалиды, представители коренных народов), также и субсидии государственным службам занятости. Так, в США из федерального бюджета штатам и территориям предоставляются субсидии на поддержку программ трудоустройства (только на базовые услуги, входящие в федеральный план), реализуемым службами занятости (Employment Services Grants). Субсидии предоставляются на основе плана и с учетом численности населения.

III. Программы стимулирования создания и сохранения рабочих мест

Роль прямого государственного инвестирования и инвестиций хозяйствующих субъектов на создание и сохранение рабочих мест всегда имела преимущественное значение. Одним из широко используемых в зарубежных странах в период международного финансового кризиса инструментов активной политики занятости, направленных на стимулирование создания и сохранения рабочих мест, являлось *прямое государственное инвестирование*. Подобный инструмент использовался во всех рассматриваемых зарубежных странах, при этом инвестирование осуществлялось:

- в объекты государственной и/или региональной инфраструктуры;
- в объекты индивидуального жилищного строительства;
- в инновационные/модернизационные проекты, в том числе в альтернативные энергетические и экологические проекты.

При этом объем и направления инвестиций определялись с учетом национальных приоритетов.

Следует обратить внимание на ряд особенностей инвестиционных программ, используемых в качестве мероприятий активной политики занятости в зарубежных странах в кризисных условиях:

- многообразие специализированных целевых инвестиционных программ, управляемых различными структурами;
- использование в качестве структур управления инвестиционными проектами специализированных фондов — как государственных, так и негосударственных;
- сочетание конкурсного и внеконкурсного принципов отбора инвестиционных проектов и их участников;
- уровень софинансирования инвестиционных проектов из государственного бюджета, не превышающий 75%.

В Германии вводился льготный режим амортизационных отчислений, где законодательством на два года было установлено снижение нормы амортизационных отчислений с движимого инвестируемого имущества на 25%, а также расширение сроком на два года возможности списания особых амортизационных отчислений (**Sonderabschreibung**) для предприятий малого и среднего бизнеса.

Интересен также апробированный в Германии в период кризиса механизм увеличения в два раза (до 20% от 6000 евро — 1200 евро) размера налогового бонуса при расходах на ремонт, техническое обслуживание и модернизацию в частном домохозяйстве. Данный налоговый бонус представляет собой денежную компенсацию, выплачиваемую владельцам частного домохозяйства уполномоченным органом в сфере финансов за счет средств федерального бюджета. Размер данной компенсации может достигать до 20% расходов частных домохозяйств, связанных с прокатом оборудования, оплатой проезда, выплатой НДС и прочими трудовыми расходами, в том случае, если сумма затраченных на ремонт средств достигает 6000 евро в год.

В период международного финансового кризиса в зарубежных странах применялся такой инструмент активной политики занятости, стимулирующий работодателей к созданию/сохранению рабочих мест, как *кредитование*. Кредитование осуществлялось в отношении как предприятий малого и среднего бизнеса, в том числе разрабатывающих и внедряющих новые, инновационные технологии, так и крупных предприятий.

Для стимулирования работодателей к созданию/сохранению рабочих мест в зарубежных странах в период международного финансового кризиса применялся также конкурсный механизм субсидирования сохранения рабочих мест в государственном и муниципальном секторах. В США, например, в этот период реализовывался ряд отраслевых программ, направленных на сохранение рабочих мест в государственном секторе.

Достаточно распространенным за рубежом являлся также такой инструмент активной политики занятости, как программа «распределения труда» (**work-sharing**), которая представляет собой трехстороннее соглашение, заключаемое работником, работодателем и уполномоченным органом государственной власти. При этом заявка на подписание соглашения (на определенный срок, с определенного числа) предоставляется совместно работником и его работодателем. В рамках таких соглашений пострадавшие от кризиса предприятия не сокращают работников, а переводят их на неполный рабочий день; при этом государство выплачивает работникам специальное пособие на срок действия соглашения. В Канаде, например, время работы в неделю сократилось на 10–60%.

IV. Результаты применения активных программ содействия занятости

В открытых источниках стран, реализовывавших активные программы поддержки занятости населения, имеются данные, характеризующие социальные и экономические последствия реализации таких программ.

Так, в *США* программы обеспечили:

- сохранение и создание около 6 млн рабочих мест;
- рост ВВП на 2–3% с конца 2009 г. до середины 2011 г.;
- предотвращение роста бедности.

Без мер, реализованных в рамках программ, показатель уровня бедности с 2007 по 2010 год вырос бы дополнительно на 1,7% (5,3 млн человек); многочисленные успешные инвестиции были введены в строительные и инфраструктурные проекты (15 000 транспортных проектов, ремонт 42 000 миль дорог, реконструкция 2700 мостов, возвращены в строй 1566 акров земель и т. д.).

В *Канаде* выделенные в рамках программ средства позволили сохранить старые и создать новые рабочие места в отраслях, пострадавших от экономического кризиса (лесоводство, сельское хозяйство и т. п.). Помимо этого меры поддержки позволили канадским предприятиям повысить их конкурентоспособность на глобальном рынке.

В *Германии* предоставление субсидий за счет средств федерального бюджета предприятиям малого и среднего бизнеса, принадлежащим к инновационному сектору, дало толчок развитию НИОКР (**R&D**) проектов, увеличивших общий размер инвестиций до 3,7 млрд евро. В результате данного мероприятия было сохранено и создано в общей сложности порядка 69 500 новых рабочих мест с общим доходом в 2,7 млрд евро. Благодаря трудоустройству безработных граждан на созданные рабочие места система социальной защиты населения Германии смогла сэкономить 0,9 млрд евро. В рамках программ на федеральном, региональном и муниципальном уровнях был создан ряд профильных частных домохозяйств, принесших в государственный бюджет до 0,4 млрд евро в виде налоговых сборов.

Интересны результаты реализации активных программ содействия занятости в зарубежных странах с позиций влияния на уровень общей безработицы (приложение).

V. Комментарии

Опыт развитых стран мира по использованию широких возможностей повышения эффективности рынка труда, обеспечению сбалансированности спроса и предложения рабочей силы в условиях финансово-экономического кризиса представляет определенный интерес для Узбекистана в части развития социально-трудовых отношений.

В настоящее время, в условиях жесткой глобальной конкуренции на рынках рабочей силы, ощущается насущная необходимость использования собственных возможностей развития не только рынка труда, но и других секторов рыночных отношений.

Поэтому приемлемое внедрение, с учетом национальных условий, указанных выше направлений и программ развития рынка труда может стимулировать увеличение количества, улучшение качества и эффективности действующих рабочих мест, способствовать созданию более действенного механизма обеспечения сбалансированности спроса и предложения на данном рынке, усовершенствованию качества человеческого капитала путем повышения его адаптивных свойств по отношению к действующим и создаваемым рабочим местам и, в целом, к рынку труда.

Следует отметить, что:

1. Программы, направленные на профессиональное обучение, переобучение и повышение квалификации, привлекают внимание тем, что все они направлены на

активную защиту социально-уязвимых групп населения, в том числе на пожилых гражданах, инвалидов, молодежь и женщин. В связи с этим, в настоящее время целесообразно рассмотреть вопрос о разработке и внедрении целевых дифференцированных программ и мер по социальной защите нуждающихся групп населения. Не обязательно эти программы осуществлять одновременно и по республике в целом, т.к. наибольший экономический эффект, на наш взгляд, будет достигнут при условии их разнонаправленного (на первых этапах – экспериментального) применения первоначально в отдельных регионах и отраслях.

Для реализации таких проектов особое значение имеет привлечение различных общественных организаций – органов самоуправления граждан, общественного движения «Камолот», фонда «Махалля» и других.

2. Программы, направленные на обеспечение равновесия спроса и предложения на рынке труда с учетом эффективности международного опыта, приобретают значительное внимание. При этом необходимо скрупулезно изучать накопленный опыт, вникать в детали его применения в национальных условиях фискальных, налоговых, денежно-кредитных и монетарных отношений.

Ввиду этого вначале следует проанализировать значение, эффективность и перспективы дальнейшего совершенствования сформировавшегося узбекистанского опыта регулирования институтов рынка труда, в т.ч. безработицы, конъюнктуры рынка труда, стимулирования спроса, механизма найма рабочей силы и других рыночных компонентов социально-трудовых отношений.

Также имеет определенное значение вопрос об усилении активной социальной защиты безработных, наиболее уязвимых слоев незанятого населения, людей пенсионного возраста, женщин, молодежи и инвалидов – желающих и могущих работать для улучшения своего благосостояния. Считаем целесообразным пересмотреть объемы, сроки, размеры, источники и реальную значимость применяемых в настоящее время выплат по отношению к безработным в Узбекистане. Необходимо также всестороннее изучение сформировавшегося в республике опыта регулирования спроса и предложения рабочей силы, степени и возможности его совершенствования с точки зрения дальнейшего улучшения позиционирования национального рынка труда в контексте глобализации.

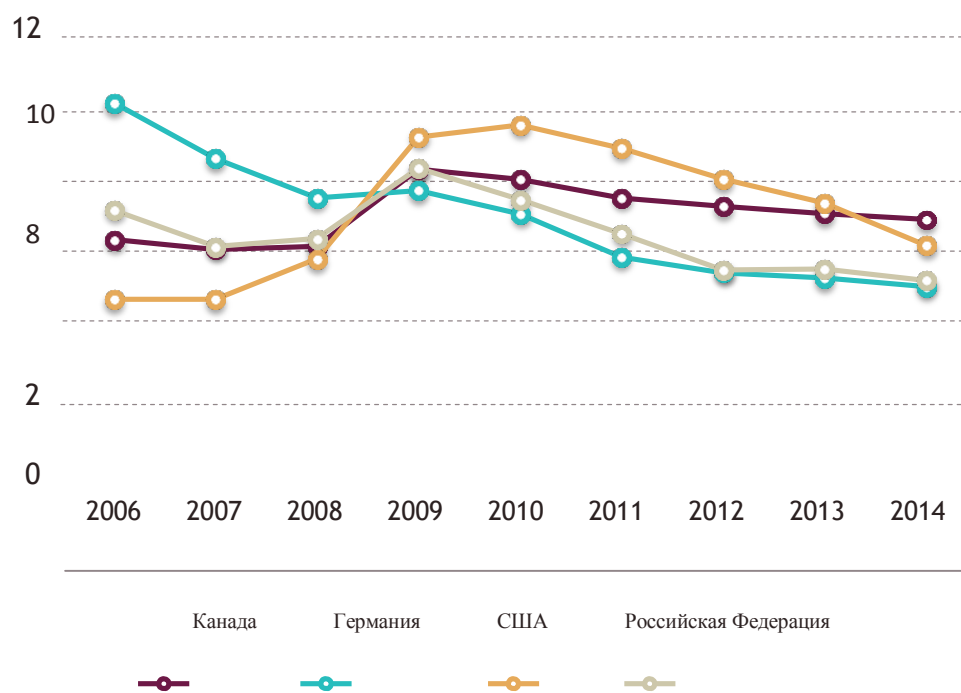
По сути дела, речь должна идти о стратегии обеспечения высокой эффективности рынка труда, задействовании его резервов и внутренних возможностей для повышения конкурентоспособности рабочей силы, устойчивости национального рынка труда в целом.

3. Программы стимулирования создания и сохранения рабочих мест.

Вопросы стимулирования создания и сохранения рабочих мест в условиях Узбекистана являются наиболее актуальными. В этом плане определенное внимание потребуют вопросы повышения эффективности использования, совершенствования технологической, воспроизводственной и профессиональной структуры рабочих мест с ориентацией на общемировые тенденции развития; приобретают актуальность проблемы улучшения системы учета и мониторинга за движением рабочих мест.

Целесообразно изучить также практику и возможности использования в условиях Узбекистана института прямого государственного инвестирования, разнообразных специализированных целевых инвестиционных программ, направленных на создание и сохранение действующих эффективных рабочих мест.

Динамика уровня общей безработицы, в %



Источник — ОЭСР