

2018 г.



# Рабочие места в Кыргызской Республике

МОХАМЕД ИХСАН АДЖВАД  
САРА БЕРГЕР ГОНСАЛЕС

#### Некоторые права сохранены

Настоящий документ подготовлен сотрудниками Всемирного банка с использованием материалов из внешних источников. Содержащиеся в данной работе выводы, толкования и заключения могут не отражать мнения Всемирного банка, его Совета исполнительных директоров или правительств представляемых ими стран. Всемирный банк не гарантирует точность содержащихся в настоящем документе данных. Границы, цвета, названия и прочие сведения, которые указаны на картах, содержащихся в настоящем документе, не являются выражением мнения Всемирного банка относительно правового статуса какой-либо территории или поддержки или признания таких границ. Ничто в настоящем документе не является и не может считаться ограничением или отказом от привилегий и иммунитетов Всемирного банка, которые в полном объеме сохраняются за Всемирным банком.

#### Права и разрешения

Настоящий документ предоставляется по лицензии Creative Commons Attribution 3.0 IGO license (CC BY 3.0 IGO) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. В соответствии с лицензией Creative Commons Attribution, свободное копирование, распространение, передача и адаптация настоящего документа – в том числе, в коммерческих целях – разрешены при соблюдении следующих условий:

**Установление авторства** — При цитировании просим указывать источник следующим образом: М. И. Аджвад и С. Б. Гонсалес (2018 г.). “Рабочие места в Кыргызской Республике”. Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия.

**Переводы** — Если вы осуществляете перевод данного документа, просим дополнить сведения об установлении авторства следующим заявлением об отказе от ответственности: *Данный перевод не был осуществлен Всемирным банком и не может считаться официальным переводом документа Всемирного банка. Всемирный банк не несет ответственность за содержание данного перевода и встречающиеся в нем ошибки.*

**Адаптации** — Если вы осуществляете адаптацию данного документа, просим дополнить сведения об установлении авторства следующим заявлением об отказе от ответственности: *Данный материал является переработанной версией исходного документа, подготовленного Всемирным банком. Содержащиеся в данном материале взгляды и мнения принадлежат исключительно его автору (авторам) и выражаются без получения одобрения Всемирного банка.*

**Части содержания, принадлежащие третьим лицам** — Различные компоненты содержания данного документа не обязательно принадлежат Всемирному банку. В связи с этим, Всемирный банк не может гарантировать, что использование какого-либо принадлежащего третьим лицам отдельного компонента или части содержания данного документа не будет нарушать права таких третьих лиц. Риск предъявления претензий вследствие такого нарушения возлагается исключительно на вас. Если вы желаете повторно использовать какой-либо из компонентов данного документа, вам следует определить, требуется ли для такого повторного использования разрешение, и получить такое разрешение у обладателя авторских прав. Примеры таких компонентов включают таблицы, рисунки и изображения, но не ограничиваются таковыми.

Все запросы относительно прав и лицензий следует направлять в Издательский отдел Всемирного банка по следующему адресу: The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; факс: 202-522-2625; или электронной почтой: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).

Авторские права на содержащиеся в настоящем документе изображения принадлежат Всемирному банку (© World Bank). Для их повторного использования требуется дополнительное разрешение.

## АББРЕВИАТУРЫ И СОКРАЩЕНИЯ

БЕЕРS	Исследование «Деловой климат и результаты деятельности предприятий»
ТГТ	трансграничная (межгосударственная) торговля
СНГ	Содружество Независимых Государств
ЕЦА	Европа и Центральная Азия
ЕАЭС	Евразийский экономический союз
ПИИ	прямые иностранные инвестиции
GCI	Индекс глобальной конкурентоспособности
GCR	Отчет «О глобальной конкурентоспособности»
ВВП	валовой внутренний продукт
ВРИП	валовые расходы на научные исследования и разработки
GIZ	Германское общество международного сотрудничества (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit)
ИКТ	информационно-коммуникационные технологии
МВФ	Международный валютный фонд
СОКП	статистические отчеты кыргызстанских предприятий
МФО	микрофинансовые организации
НУНР	нигде не учащийся и не работающий
НСУР	Национальная стратегия устойчивого развития
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
КНР	Китайская Народная Республика
НИОКР	научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (исследования и разработки)
СМСП	субъекты малого и среднего предпринимательства
ТПТОП	техническое и профессионально-техническое образование и подготовка
США	Соединенные Штаты Америки
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
WDI	Показатели мирового развития
WGI	Мировые показатели качества государственного управления

## ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Данный отчет подготовлен основным составом команды во главе с Мохамедом Ихсаном Аджвадом (руководитель рабочей группы) и Сарой Бергер Гонсалес (старший консультант по социальной защите), в который вошли Илхом Абдуллоев (консультант) и Алена Сахончик (аналитик).

Команда признательна следующим коллегам за их отличный вклад в работу по составлению данного отчета: Арво Куддо (старший экономист по труду); Алексею Анатольевичу Случинскому (старший специалист в области экономики труда), Бакыту Дубашову (старший экономист), Орельену Крузу (старший экономист), Кристоферу Дэвиду Миллеру (старший специалист по частному сектору), Саиде Исмаилахуновой (экономист), Шерзоду Акбарову (бывший специалист по социальной защите), Гиоргини Демарчи (социолог), Виолане Конар-Лейси (старший специалист по частному сектору), Ибраиму уулу Жаныбеку (специалист по государственному сектору), Наталье Билецкой (старший специалист по государственному сектору), Раджулу Авасти (старший специалист по государственному сектору) и Сусанне Айрапетян (руководитель программы).

Отчет был составлен под общим руководством Джема Мете (менеджер Глобальной практики) и Эндрю Д. Мейсона (бывший менеджер Глобальной практики в области социальной защиты и труда).

Составление настоящего отчета не было бы возможным без своевременной поддержки и участия Министерства экономики и Министерства труда и социального развития Кыргызской Республики. В отчете также отражены результаты обсуждений с государственными служащими и представителями частного сектора – в том числе, на территории свободной экономической зоны “Бишкек”.

В отчете учтены замечания следующих рецензентов: Томаса Фарола (ведущий экономист), Йоханнеса Кёттл-Бродмана (старший экономист) и Жозефины Посадас (старший экономист).

Исадора Ноуэль (ассистент команды в Вашингтоне) и Мээрим Сагынбаева (ассистент программы в Бишкеке) обеспечили отличную материально-техническую поддержку в ходе подготовки настоящего отчета.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Обзор .....	6
Действующие и потенциальные работники в Кыргызской Республике сталкиваются со сложностями в сфере трудоустройства .....	7
Создание рабочих мест ограничивается несколькими секторами, в большинстве своем, не являющимися наиболее производительными .....	10
Ограничения спроса, предложения и соответствия между ними ограничивают создание, производительность, качество и всеохватность рабочих мест .....	12
Раскрытие потенциала рабочих мест в Кыргызской Республике .....	15
Увеличение спроса на рабочую силу за счет роста рабочих мест .....	15
Подготовка и развитие квалифицированной и способной рабочей силы.....	16
Реализация политики уравнивания рабочей силы .....	16

## Обзор

1. С обретения в 1991 году независимости, Кыргызская Республика предпринимала шаги по либерализации своей экономики и проведению политических реформ с целью содействия устойчивому экономическому росту. Кыргызская Республика одной из первых среди бывших советских республик провела экономические реформы и осуществила переход к рыночной экономике. Это ознаменовалось ее вступлением во Всемирную торговую организацию в 1998 году, что позволило увеличить объемы торговли с Китаем и другими приграничными странами, а также относительно недавним присоединением к Евразийскому экономическому союзу (ЕАЭС) в 2015 году. Кроме того, в 1993 году страна приняла новую конституцию и перешла к парламентской демократии.<sup>1</sup>

2. Многочисленные экономические и политические реформы, наряду с региональными и глобальными тенденциями, кардинальным образом изменили структуру экономики в Кыргызской Республике. Образовавшаяся после распада Советского Союза нехватка рабочих мест вынудила трудоспособную часть населения перейти с работы в городах и на промышленных предприятиях в сельскохозяйственный сектор – скорее, в качестве стратегии выживания, нежели из-за более привлекательной заработной платы или пособий.<sup>2</sup> Однако к началу 2000-х годов положение в сельскохозяйственном секторе начало ухудшаться из-за чрезмерного неконтролируемого выпаса скота, низкого уровня инвестиций и нехватки импортируемых кормов. Неизбежным результатом этого стало сокращение занятости в сельском хозяйстве в период с 2003 по 2012 гг. – с 54 до 37 процентов от общей занятости.<sup>3</sup> В середине 2000-х годов миграция, в подавляющем большинстве, в Российскую Федерацию, стала основной перспективой для трудоустройства домохозяйств — и сегодня Кыргызская Республика является одной из наиболее зависимых от денежных переводов трудовых мигрантов стран мира. Наконец, как и во многих других странах, структурные преобразования в Кыргызской Республике привели к тому, что одной из наиболее важных сфер трудовой деятельности в стране стала сфера обслуживания.

3. Результаты в сфере занятости не оправдали ожидания, как минимум, по четырем параметрам. Во-первых, создание новых рабочих мест не поспевает за быстро растущей численностью населения. Во-вторых, производительность труда или индивидуальная производительность на одного работника является самой низкой в Европе и Центральной Азии, а растущие ставки заработной платы вызывают беспокойство относительно снижения конкурентоспособности. В-третьих, качество работы вызывает озабоченность и характеризуется высокими показателями неформальной, временной, периодической и сезонной работы. Наконец, инклюзивность рабочих мест также вызывает озабоченность, поскольку результаты трудоустройства молодежи и женщин низки и характеризуются значительными географическими различиями.

4. Перед политическими деятелями страны стоит вопрос о том, как улучшить результаты в сфере трудоустройства, поскольку занятость является эффективным и устойчивым фактором преодоления бедности и дает работникам больше, нежели просто зарплату. Несмотря на различия в тех сложностях, с которыми сопряжено трудоустройство, занятость имеет ключевое значение для людей, стремящихся преодолеть бедность и лишения.<sup>4</sup> Кроме того, занятость также имеет ключевое значение, поскольку позволяет малообеспеченным гражданам использовать для получения дохода свой самый большой актив, а именно – свой труд. Источником такого дохода иногда может выступать заработная плата в формальном секторе, а также оплата труда или индивидуальная трудовая или предпринимательская

---

<sup>1</sup> Азиатский банк развития. 2014 г.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Всемирный банк. 2013 г. «Стратегия партнерства с Кыргызстаном на период 2014-2017 гг.». Группа Всемирного банка. Вашингтон, округ Колумбия. Всемирный банк.

деятельность в неформальном секторе. Такие доходы часто представляют собой устойчивые пути выхода из бедности. Кроме того, рабочие места дают работникам больше, нежели просто зарплату, и, фактически, направляют работников: приобретение навыков и, следовательно, повышение производительности; расширение прав и возможностей для женщин; усиление безопасности за счет обеспечения продуктивной занятости молодежи; и поддержка социальной стабильности в обществах, переживших или находящихся в условиях конфликта.<sup>5</sup>

5. Руководство Кыргызской Республики определило амбициозные цели в области развития, которые должны быть достигнуты к 2040 году. Текущая Программа развития Кыргызской Республики (на период 2018-2023 гг.) направлена на то, чтобы стать первым этапом на пути превращения страны в «свободную страну с сильной экономикой мирового значения, высоким качеством жизни, конкурентным человеческим капиталом и признанным новым вкладом в мировую культуру», признавая, что для этого потребуются сочетание «лидерства частного сектора с технологическим рывком». Рост экономики за счет частного сектора и технологический прогресс могут напрямую или опосредованно влиять на результаты в сфере занятости в стране.<sup>6</sup> Однако для этого стране не хватает комплексной диагностики состояния рабочих мест и, в обязательном порядке, межсекторальной, скоординированной и научно обоснованной стратегии, направленной на устранение недостатков.

6. В этой связи, в настоящем отчете даны практические рекомендации относительно комплексного подхода к улучшению результатов в сфере занятости в Кыргызской Республике. Данный отчет предлагает краткий обзор ситуации с рабочими местами в стране, уделяя особое внимание количеству имеющихся рабочих мест, производительности и охвату рынка труда; далее, подробно рассматривается, где сосредоточены рабочие места, и определяется спрос, предложение, ограничения и их соответствие рынку труда. Признавая сложную экономическую и политическую обстановку в Кыргызской Республике, в докладе предлагаются реалистичные рекомендации для решения некоторых из наиболее важных вопросов с целью улучшения занятости в краткосрочной перспективе, отмечая, при этом, что разработка и реализация отдельных стратегий займет некоторое время. Ниже подробно изложены ключевые тезисы данного отчета.

## **Действующие и потенциальные работники в Кыргызской Республике сталкиваются со сложностями в сфере трудоустройства**

7. Создание новых рабочих мест не поспевает за быстро растущей численностью населения. Годовые темпы роста численности потенциальной рабочей силы в Кыргызской Республике составляют, примерно, 2 процента – это выше, чем у некоторых соседей в Европе и Центральной Азии.<sup>7</sup> Коэффициент рождаемости в Кыргызской Республике вырос с 2,4 в 2000 году до 3,2 в 2014 году. По оценкам, ежегодно на рынке труда появляется 50 000 новых участников.<sup>8</sup> Ожидается, что к 2030 году

---

<sup>5</sup> Всемирный банк. 2012 г. Доклад о мировом развитии 2013: Рабочие места. Доклад о мировом развитии. Вашингтон, округ Колумбия.

<sup>6</sup> К приоритетам развития НСУР также относятся: (i) поддержание макроэкономической стабильности; (ii) улучшение деловой среды и инвестиционного климата; (iii) укрепление финансового сектора; и (iv) продвижение стратегических отраслей – таких как переработка сельхозпродукции, энергетика, горнодобывающая промышленность, транспорт и телекоммуникации, и туризм.

<sup>7</sup> В период с 2003 по 2013 годы годовые темпы роста численности населения трудоспособного возраста составляли 2 процента.

<sup>8</sup> Оценка основывается на данных Отдела народонаселения Департамента по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций (2015 год). Перспективы роста мирового населения: редакция 2015 года, выборочные данные получены через веб-сайт.

численность трудоспособного населения будет составлять около 4,6 млн человек.<sup>9</sup> Однако создание новых рабочих мест не поспевает за ростом населения. В период с 2009 по 2013 годы рост занятости составлял, в среднем, лишь 0,9 процента в год.<sup>10</sup> Это привело к тому, что почти треть трудоспособного населения Кыргызстана составляли неработающие или нетрудоустроенные лица (38 процентов которых обучаются в школе), а остальные 62 процента нигде не учатся и не работают, в результате чего 640 000 взрослых трудоспособного возраста не занимаются производственной деятельностью и не инвестируют в собственный человеческий капитал.<sup>11</sup>

8. Во-вторых, производительность труда или производительность на одного работника в Кыргызской Республике является самой низкой в Европе и Центральной Азии. В 2014 году производительность труда в Кыргызской Республике, измеряемая в виде ВВП на одного работника, составляла около 7 600 долл. США, тогда как в Российской Федерации она составляла 45 000 долл. США, в Казахстане – 39 000 долл. США, а в Молдове – 11 000 долл. США (см. Рисунок А). Кроме того, рост производительности труда в Кыргызской Республике с 2005 года составляет 4,3 процента в год, что является низким показателем по сравнению с другими странами региона. Рост неформальности в таких низкопроизводительных секторах, как сфера обслуживания и промышленность, способствовал ухудшению роста общей производительности.<sup>12</sup> Несмотря на медленный рост производительности, реальная заработная плата устойчиво повышалась. Увеличение заработной платы в значительной мере подпитывалось динамичным ростом заработной платы в строительной отрасли и в сфере обслуживания. В Кыргызской Республике соотношение заработной платы и производительности чрезвычайно велико (см. Рисунок В) по сравнению с другими странами СНГ, что может ослабить конкурентоспособность на внешнем рынке.

9. Качество рабочих мест вызывает озабоченность в связи с высоким уровнем неформальности, а также случайным, временным и сезонным характером работы. Для работников наиболее привлекательны постоянные или долгосрочные трудовые контракты в формальном секторе, обеспечивающие регулярную оплату труда, однако в неформальном секторе Кыргызской Республики находится слишком большое количество рабочих мест (48 процентов всех рабочих мест),<sup>13</sup> на долю которых приходится почти 19,9 процента ВВП, что более чем вдвое превышает оценку 1995 года (8,4 процента).<sup>14</sup> Большинство заключаемых трудовых договоров составляют сезонные или краткосрочные контракты, и соответственно получение оплаты носит нерегулярный характер (см. Рисунок С). В неформальном секторе работодатели не заключают трудовые договоры с работниками. Проблема с качеством рабочих мест усугубляется еще и тем, что 30 процентов всех работников являются сезонными работниками; 6 процентов – случайные работники; а 10 процентов работают на временной основе. Поэтому 46 процентов всех работников занимаются непостоянной работой, большая часть которой

---

<sup>9</sup> Всемирный банк. 2015 г. «Переход на лучшие рабочие места в Кыргызской Республике: Диагностика рабочих мест». Отчет № 99777-KG. Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия.

<sup>10</sup> Всемирный банк. 2015 г. «Переход на лучшие рабочие места в Кыргызской Республике: Диагностика рабочих мест». Отчет № 99777-KG. Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия.

<sup>11</sup> Всемирный банк/GIZ. 2013 г.

<sup>12</sup> Всемирный банк. 2015 г. «Переход на лучшие рабочие места в Кыргызской Республике: Диагностика рабочих мест». Отчет № 99777-KG. Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия. Совокупный рост производительности в формальном секторе экономики был активным и с 2009 года составлял, в среднем, 6,7 процента в год; однако общий рост производительности составляет, в среднем, менее 1 процента.

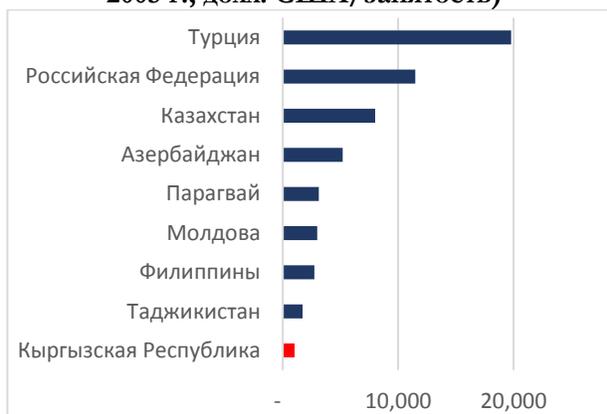
<sup>13</sup> Обратите внимание, что из этого определения неформальности исключены лица, занимающиеся индивидуальной трудовой и предпринимательской деятельностью. В исследовании Аджвада и др. (2014 г.) лица, занимающиеся индивидуальной трудовой и предпринимательской деятельностью, также включены в определение неформальности, и поэтому уровень неформальности составил 62 процента.

<sup>14</sup> Азиатский банк развития. 2014 г. «Стратегическая оценка экономики Кыргызской Республики: Содействие инклюзивному росту». Мандалуйонг, Филиппины.

приходится на неформальный сектор. 43 процента всех рабочих мест в неформальном секторе являются сезонными, 9 процентов – случайными, а 14 процентов – временными, т.е. две трети рабочих мест в неформальном секторе являются непостоянными. Работа в таких условиях сопряжена с непредсказуемостью в плане безопасности и социального обеспечения работников; заработная плата таких работников часто не дотягивает до прожиточного минимума, и эти факторы делают их более уязвимыми...

**Рисунок А. Общая производительность труда, 2014 г.**

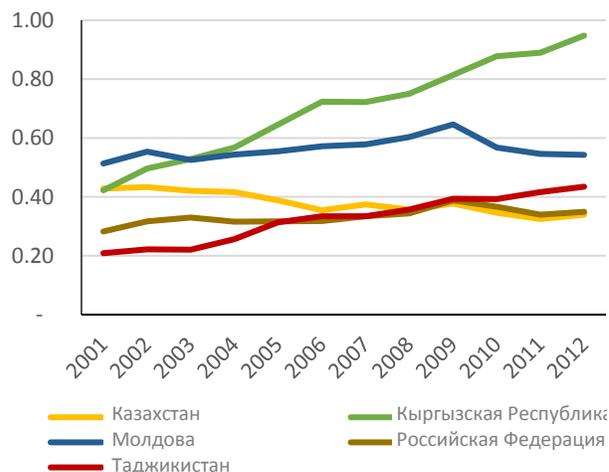
**Средний объем производства на одного занятого работника (в постоянных ценах 2005 г.; долл. США/занятость)**



*Источник:* Показатели мирового развития (WDI).

*Примечание:* Данные об общей производительности труда в Таджикистане приведены с 2013 г.

**Рисунок В. Соотношение заработной платы и производительности, 2000-2014 гг.**



*Источник:* Данные о соотношении занятости и зарплаток получены от ILOSTAT и национальных статистических органов; показатели производительности рассчитаны с использованием данных о ВВП из Показателей мирового развития (WDI).

10. Формальная занятость сосредоточена, в основном, в государственном секторе, с ограниченным развитием официальных рабочих мест в частном секторе. В целом, формальный сектор в Кыргызской Республике невелик и, как правило, сосредоточен в городской местности, а большая часть занятости в нем приходится на государственный сектор (государственное управление, образование и здравоохранение/социальное обслуживание). Результаты недавнего обследования рабочей силы в Кыргызстане говорят о том, что занятость в государственном секторе составляет лишь 20 процентов всей занятости,<sup>15</sup> что соответствует уровням ОЭСР; однако на долю государственного сектора приходится 60% формальной занятости. С другой стороны, остальные 40 процентов занятости приходится на частный сектор, что составляет около 11 процентов всей занятости.

11. Рабочие места не являются инклюзивными: показатели занятости молодежи и женщин невелики и регионально сосредоточены, затрудняя возможности трудоустройства для определенных групп. На протяжении пары последних лет показатели экономической активности женщин медленно

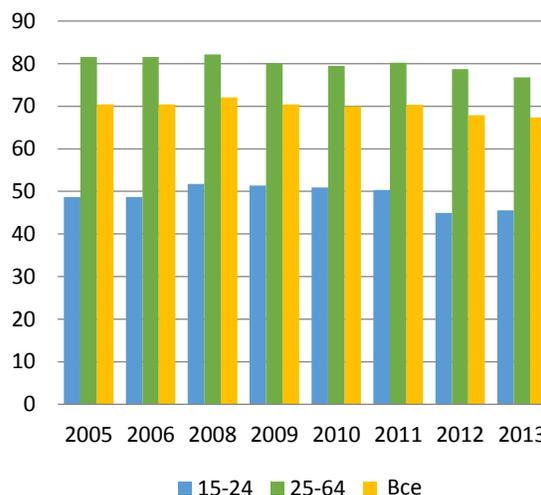
<sup>15</sup> Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. 2016 г.

снижались и теперь колеблются на уровне около 58 процентов. То же самое можно сказать и о молодежи, экономическая активность которой сократилась, примерно, на 6 процентных пунктов в период между 2009 и 2013 годами – с 51 до 45 процентов (см. Рисунок D). Это снижение не было результатом прекращения трудовой деятельности для продолжения образования, поскольку после 2005 года численность нигде не учащейся и не работающей (НУНР) молодежи трудоспособного возраста увеличилась. Вместо этого, основная гипотеза такого сокращения заключается в том, что молодежь покинула внутренний рынок труда в поисках рабочих мест за рубежом. Следует, однако, отметить, что, при сохранении всех прочих факторов неизменными, женщины составляют 78,5% 15-24-летних НУНР, тогда как мужчины составляют лишь 21,5 процента 15-24-летних НУНР. Результаты в сфере занятости также положительно связаны с определенными регионами Кыргызской Республики. Наиболее привлекательные рабочие места занимают работники в Бишкеке и Джалал-Абадской области – причем, 66 и 53 процента работников, соответственно, регулярно получают заработную плату, тогда как в других регионах заработную плату регулярно получают менее 35 процентов работников.

**Рисунок С. Показатели по типам занятости, 2013 г.**



**Рисунок D. Уровень экономической активности населения по возрастным группам, 2005-2013 гг.**



*Источник:* Расчеты авторов с использованием исследования Всемирного банка/GIZ по оценке рабочих мест, навыков и миграции в Кыргызской Республике, 2013 г.<sup>16</sup>

## **Создание рабочих мест ограничивается несколькими секторами, в большинстве своем, не являющимися наиболее производительными**

12. Официальная занятость в частном секторе невелика, в значительной степени сосредоточена в городской местности и приходится на небольшое количество секторов. Менее трети всех работников в Кыргызской Республике заняты в формальном секторе – причем, большинство из них работают на

<sup>16</sup> Мохамед Ихсан Аджвад, Йоост де Лаат, Стефан Хат, Дженника Ларрисон, Илхом Абдуллоев, Роби Ауди, Златко Николоски и Федерико Торракки. 2014 г. «Дорога навыков: Навыки для трудоустройства в Кыргызской Республике». Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия.

крупных предприятиях. Более 60 процентов всей занятости приходится на фирмы с 50 работниками или более, и более трети всей занятости приходится на фирмы с количеством работников не менее 200 (см. Рисунок E). Кроме того, в 2009 и 2012 годах официальная занятость в Кыргызской Республике была сосредоточена, в основном, в городском центре Бишкека, и всего лишь в нескольких секторах, включая производство, электро-/газо-/водоснабжение, транспорт и связь.<sup>17</sup>

13. Размер фирмы: наибольшее число работников занято на более крупных частных фирмах в формальном секторе; однако малые и средние предприятия тоже создают рабочие места, но редко остаются на плаву. Более крупные фирмы составляют более высокую долю занятости в формальном секторе, нежели более мелкие фирмы (см. Рисунок F); эти более крупные фирмы также имеют более высокую вероятность выживания. Несмотря на это, они создают мало рабочих мест относительно роста объемов производства. С другой стороны, малые и средние фирмы обеспечивают большое количество рабочих мест в частном формальном секторе, и поэтому их роль в этом секторе и их развитие важны. Однако, многие малые и средние фирмы оказались не в состоянии вырасти или даже остаться на плаву, ограничивая расширение возможностей для занятости. Таким образом, показатели трудоустройства на малых предприятиях высоки, однако создают рабочие места, в основном, более крупные фирмы.

14. В Кыргызской Республике новых работников чаще всего нанимают в таких сферах, как сельское хозяйство, образование и горнодобывающий сектор. В период с 2009 по 2012 годы работников чаще всего нанимали фирмы в сельскохозяйственном секторе, однако вероятность трудоустройства также была высока в секторе образования и горнодобывающей промышленности.<sup>18</sup> В сельскохозяйственном секторе трудоустройство сопровождало увеличение количества новых крупномасштабных направлений сельскохозяйственной деятельности в период с 2009 по 2012 годы, и в этой сфере наблюдался рост.<sup>19</sup> Более поздний рост в сельскохозяйственном секторе – на 5,3 процента за период с осени 2014 года по осень 2015 года – также, вероятно, способствовал увеличению найма.<sup>20</sup> Хотя сельскохозяйственный сектор обычно связан с низким уровнем производительности, он поддерживает развитие местных сообществ и способствует улучшению экономического положения населения мелких населенных пунктов. В связи с ростом в горнодобывающей отрасли, вероятность увеличения занятости на горнодобывающих предприятиях на 5 процентов выше, чем в другие секторах; горное дело является капиталоемким, однако в период с 2009 по 2012 годы около половины всех горнодобывающих предприятий в Кыргызской Республике увеличили количество своих рабочих мест примерно на 41 процент. В целом, необходима дополнительная информация, чтобы составить представление о потенциальном соотношении в будущем между ростом и наймом в горнодобывающей и сельскохозяйственной отраслях.

---

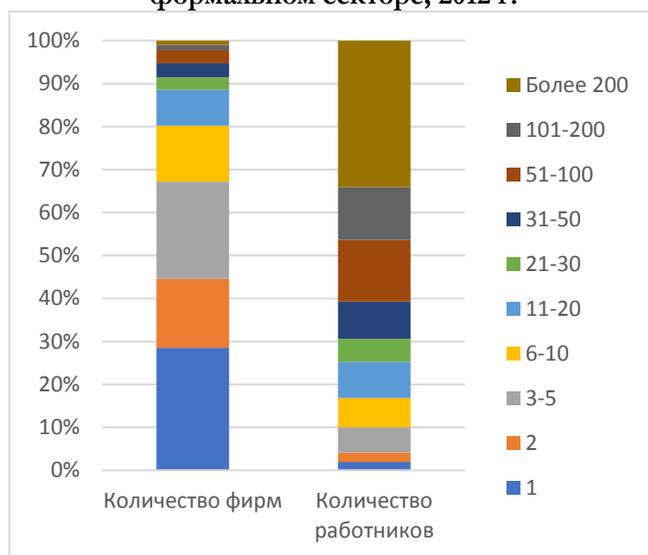
<sup>17</sup> Всемирный банк. 2015 г. «Переход на лучшие рабочие места в Кыргызской Республике: Диагностика рабочих мест». Отчет № 99777-KG. Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия.

<sup>18</sup> Там же.

<sup>19</sup> Там же.

<sup>20</sup> Всемирный банк. 2105(b).

**Рисунок Е. Распределение фирм и занятости в формальном секторе, 2012 г.**



Источник: Всемирный банк (2015 г.).<sup>21</sup>

**Рисунок Ф. Плотность предприятий и занятость по размерам фирм**



Источник: Расчеты авторов с использованием данных, опубликованных Всемирным банком (2015 г.).<sup>22</sup>

## Ограничения спроса, предложения и соответствия между ними ограничивают создание, производительность, качество и всеохватность рабочих мест

15. Спрос на рабочую силу сдерживается такими факторами, как макроэкономические перспективы, легкость ведения бизнеса и политическая стабильность. С конца 1990-х годов макроэкономические показатели улучшились; тем не менее, на протяжении последних двух десятилетий рост подвергался значительным колебаниям – главным образом, из-за политических преобразований и нестабильности, высокой зависимости от экспорта сырьевых товаров и огромной зависимости страны от денежных переводов. Приток денежных переводов привел к избытку иностранной валюты, что стимулировало повышение обменного курса и могло стать причиной «голландской болезни», возможно, препятствуя расширению экспорта и снижая конкурентоспособность страны. Также считается, что в Кыргызской Республике имеется проблема с госуправлением, сдерживающая бизнес, ограничивающая эффективность государства и затрудняющая решение правовых вопросов. Кроме того, предприятия сталкиваются со множеством ограничений, мешающих осуществлению предпринимательской деятельности, включая необходимость затрачивать большие усилия для уплаты налогов, длительное время ожидания подключения к электросетям, а также ограниченную доступность финансирования на приемлемых условиях (особенно, для субъектов малого и среднего предпринимательства).

16. Барьеры, мешающие связности – включая географическую доступность и информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) – также препятствовали потенциальному улучшению результатов в сфере занятости. Страна воспользовалась своими географическими преимуществами для

<sup>21</sup> Всемирный банк. 2015 г. «Переход на лучшие рабочие места в Кыргызской Республике: Диагностика рабочих мест». Отчет № 99777-KG. Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия.

<sup>22</sup> Всемирный банк. 2015 г. «Переход на лучшие рабочие места в Кыргызской Республике: Диагностика рабочих мест». Отчет № 99777-KG. Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия.

осуществления трансграничной торговли (ТГТ). Малые предприятия/физические лица импортируют товары из Китая, Таджикистана, Казахстана, Турции и других стран Центральной Азии. Во многих отношениях, страна стала крупным реэкспортером или поставщиком товаров на базары в других странах Центральной Азии. К положительным эффектам в плане занятости относятся люди, непосредственно работающие на базарах, а также поставщики услуг и местные поставщики товаров, для которых базар зачастую является единственным местом сбыта своей продукции.<sup>23</sup> При этом, Кыргызская Республика остается в числе стран с наименее развитой логистикой – даже среди стран, не имеющих выхода к морю. Высокие транспортные расходы повышают стоимость и влияние конкурентоспособности и потенциала диверсификации экономики. В Кыргызской Республике ИКТ являются дорогостоящими, отсутствует необходимая для их процветания инфраструктура. В настоящее время более чем 80 процентам населения приобретение базового плана услуг мобильной связи обойдется, как минимум, в 10 процентов расходов домохозяйства.<sup>24</sup>

17. Заметные препятствия также ограничивают возможности экономической активности трудящихся или улучшения ими своей нынешней ситуации с занятостью. Несмотря на увеличение предложения рабочей силы, самый большой процент потенциальных работников составляют женщины и молодежь; социальные нормы и прочие ограничения не позволяют многим приступать к трудовой деятельности или улучшать свои результаты в сфере занятости. К числу этих ограничений относятся: обязанности по уходу за детьми; отсутствие образования и навыков; законодательные барьеры; дискриминация. У лиц с ограниченными возможностями здоровья также ограничены возможности трудоустройства. По официальным оценкам, в 2016 году в Кыргызской Республике насчитывалось более 172 000 человек с инвалидностью (около 3 процентов населения) – и это число продолжает расти.<sup>25</sup> Критически важным для включения в повестку дня является создание и применение законодательства, которое не допускает дискриминации в отношении людей с ограниченными возможностями здоровья на рабочем месте.

18. Динамичность экономики привела к несоответствию между навыками тех, кто ищет работу, и потребностями работодателей. Кыргызским фирмам все чаще требуются работники более высокой квалификации. На рисунке G показано изменение индекса интенсивности использования трудовых навыков на рабочих местах по сравнению с 2006 годом, измеренное в «центилях» (или, если быть менее точными, в процентильном изменении требований к трудовым навыкам на рабочих местах). График показывает, что с 2009 года навыки новой экономики выросли, причем наибольшее увеличение произошло в период с 2011 по 2012 годы. Кроме того, небольшое увеличение также продемонстрировал спрос на рутинные навыки умственного труда.<sup>26</sup> Новая экономика и рутинные навыки умственного труда часто связаны с рабочими местами в сфере обслуживания и производства, тогда как навыки физического труда часто связаны с рабочими местами в сельском хозяйстве и розничной торговле. Увеличение спроса на рабочую силу более высокой квалификации сопровождается высоким процентом предпринимателей, утверждающих, что отсутствие на рынке труда

---

<sup>23</sup> Бартоломий Камински и Саумья Митра. 2012 г. «Базары, не признающие границ, и региональная интеграция в Центральной Азии: Новые формы торговли и трансграничного сотрудничества. Всемирный банк. Вашингтон, округ Колумбия.

<sup>24</sup> Тим Келли, Александра Ляпина, Шон У. Тан и Эрнан Уинклер. 2017 г. «Получение цифровых дивидендов: Использование Интернета для развития в Европе и Центральной Азии». Всемирный банк. Вашингтон, округ Колумбия.

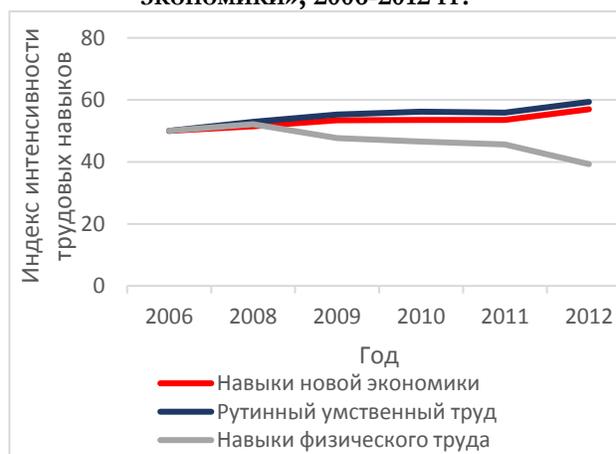
<sup>25</sup> ПРООН. 2016 г. «Дайте нам Конвенцию». Веб-страница ПРООН в Кыргызской Республике. Данные получены 10 апреля 2017 года.

<sup>26</sup> Там же.

работников с соответствующей квалификацией и образованием было большим препятствием для ведения бизнеса (см. Рисунок Н).<sup>27</sup>

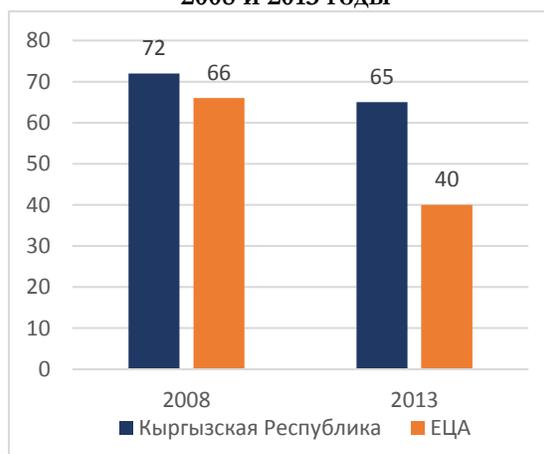
19. Предпринимались попытки улучшить применимые в работе актуальные навыки посредством профессионально-технической подготовки и обучения на рабочем месте; однако, многие учебные заведения технического и профессионально-технического образования и подготовки продолжают оставаться оторванными от потребностей работодателей в конкретных специальностях. По мере расширения участия в высшем образовании, среднее профессионально-техническое образование сокращается. Это согласуется со структурным сдвигом на рынке труда в сторону сферы обслуживания и похоже на опыт постсоветских стран после закрытия некоторых производственных объектов, которые были привязаны к профессиональному обучению. Многие работодатели продолжают признавать профессии, которые предлагаются в сфере профессионально-технической подготовки, о чем свидетельствуют представленные выше показатели улучшения результатов на рынке труда для лиц со средним техническим/специальным образованием; однако, применяемые нормы и оборудование устарели, в силу чего содержание образования является устаревшим и низкокачественным.<sup>28</sup> Ведомство, отвечающее за профессионально-техническое образование и подготовку, проделало работу над улучшением связей с работодателями, однако, приложенные усилия не считаются особо успешными.<sup>29</sup> Сохраняются возможности для усиления обучения на рабочих местах среди существующих фирм, наряду с повышением квалификации и знаний в области ИКТ.

**Рисунок Г. Эволюция интенсивности использования трудовых навыков показывает увеличение навыков «новой экономики», 2006-2012 гг.**



Источник: Аджвад и др. 2014 г.<sup>30</sup>

**Рисунок Н. Процент предпринимателей, считающих навыки и образование имеющихся работников проблемой, 2008 и 2013 годы**



Источник: Всемирный банк. 2014 г.<sup>31</sup>

<sup>27</sup> Всемирный банк. 2014 г. (а). «Краткий обзор результатов исследования ЕБРР и Всемирного банка «Деловой климат и результаты деятельности предприятий» (BEEPS): Кыргызская Республика». Группа Всемирного банка. Вашингтон, округ Колумбия.

<sup>28</sup> Арне Баумани, Ева Янслова и Эллау Саар. 2013 г. «Переход от школы к работе в Кыргызстане: Результаты обследования перехода за 2011/2012 гг.». Европейский фонд образования (ETF). Турин, Италия.

<sup>29</sup> Всемирный банк. 2015 г. (с). «Переход на лучшие рабочие места в Кыргызской Республике: Диагностика рабочих мест». Отчет № 99777-KG. Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия.

<sup>30</sup> Мохамед Ихсан Аджвад, Йоост де Лаат, Стефан Хат, Дженника Ларрисон, Илхом Абдуллоев, Роби Ауди, Златко Николоски и Федерико Торракки. 2014 г. «Дорога навыков: Навыки для трудоустройства в Кыргызской Республике». Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия.

<sup>31</sup> Всемирный банк. 2014 г. «Улучшение торговли и транспорта в развивающихся странах, не имеющих выхода к морю: Десятилетний обзор». Доклад Всемирного банка и Организации Объединенных Наций в рамках

20. Наконец, информационная асимметрия, наблюдаемая при попытках привести предложение рабочей силы в соответствие со спросом на рабочую силу, наряду с высокой мобильностью, затруднила деятельность по содействию приведению предложения в соответствие со спросом. Кыргызская Республика испытывает нехватку методов поиска работы и оповещения работников о востребованных квалификациях. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что почти половина лиц, принявших участие в опросе Всемирного банка/GIZ, сталкивается с серьезными препятствиями, мешающими уведомлению о вакансиях, составлению резюме, проведению собеседований и получению хороших рекомендаций. Кроме того, в то время как внутренняя и внешняя миграция стала важной стратегией трудоустройства для многих в Кыргызской Республике, она повлияла на результаты в сфере занятости в самой Кыргызской Республике. Внутренняя миграция из села в город гораздо чаще наблюдается среди женщин, которые, чаще всего, занимаются скромной низкооплачиваемой работой в сфере обслуживания. Молодые люди – как правило, мужчины – склонны чаще выезжать за пределы страны. Кыргызские работники предпочитают уезжать в Российскую Федерацию, Казахстан и, в меньшей степени, в Турцию и Объединенные Арабские Эмираты. Несмотря на относительно высокую мобильность – как внутри страны, так и за ее пределами, – Кыргызская Республика не поддерживает программы или политику в поддержку улучшения результатов в сфере занятости и адаптации людей после переселения.

## **Раскрытие потенциала рабочих мест в Кыргызской Республике**

21. В настоящем отчете представлен ряд рекомендаций по вопросам проводимой политики, составленных с применением комплексного подхода к достижению и поддержанию улучшенных результатов в сфере занятости. Рекомендации по вопросам проводимой политики разделены на три основные группы: (i) увеличение спроса на рабочую силу; (ii) увеличение предложения рабочей силы; и (iii) улучшение соответствия требованиям рынка труда. Рекомендации по вопросам проводимой политики нацелены на производительность предприятий формального сектора, но могут оказаться настолько же полезными и при попытке повысить производительность предприятий в неформальном секторе. Стоит отметить, что может потребоваться несколько лет на то, чтобы некоторые рекомендации принесли свои плоды, и поэтому было бы полезно рассмотреть такое сочетание политических мер, которое бы затрагивало кратко-, средне- и долгосрочные потребности. Ниже приведены основные рекомендации:

### **Увеличение спроса на рабочую силу за счет роста рабочих мест**

- *Укрепить макроэкономическую стабильность:* Сократить изменения в кадровом составе технических государственных служащих в процессе политических преобразований с целью содействия укреплению экономической стабильности, более эффективному управлению совокупными колебаниями и усилению финансового посредничества в сфере денежных переводов.
- *Укрепить институты и госуправление:* Упростить и упорядочить правила ведения бизнеса и улучшить налоговое администрирование, продвигать более широкие антикоррупционные меры на республиканском уровне и поддерживать инициативы по мониторингу коррупции на уровне сообществ.

- *Улучшить возможности подключения и взаимодействия предприятий:* Сокращать расходы на транспортную логистику, продолжать улучшать действующий режим упрощения процедур торговли, реформировать энергетику и снизить барьеры для внедрения цифровых технологий.
- *Сократить стоимость и препятствия получению финансирования:* Расширять доступ к финансовым продуктам, ориентированным на фирмы и потребителей, а также пересмотреть и расширить институциональную нормативно-правовую базу микрофинансирования.
- *Поощрять инновации:* Предоставлять налоговые льготы и субсидии для стимулирования инвестиций в исследования и разработки в частном секторе, уделяя особое внимание регионам, и увеличивать государственные инвестиции в НИОКР в рискованных и неопределенных областях.

### **Подготовка и развитие квалифицированной и способной рабочей силы**

- *Реформировать социальную политику для поощрения участия рабочей силы:* Повысить доступность ухода за детьми и дошкольного воспитания, устранить законодательные ограничения гендерного характера для отраслей и профессий, рассмотреть меры по преодолению и влиянию на социальные нормы, и расширить доступ к рабочим местам для инвалидов.
- *Культивировать применимые в работе навыки:* Улучшать базовые навыки, обеспечить детей среднего школьного возраста адаптированным профессионально-техническим образованием и подготовкой, составлять профили безработных и лиц, ищущих работу, для последующей привязки к службам занятости, и повышать квалификацию существующей рабочей силы.

### **Реализация политики уравнивания рабочей силы**

- *Сокращать информационную асимметрию:* Создать службу для наблюдения за рынком труда и внедрять посреднические услуги на рынке труда.
- *Сокращать пространственные неравенства:* Предоставлять внутренним мигрантам стимулы (жилье и средства к существованию) и связи с соответствующими службами; поощрять диверсификацию стран назначения трудовых мигрантов; повышать навыки потенциальных мигрантов и сертифицировать навыки возвращающихся мигрантов.