

Устранить дефицит рабочих мест

Высокая безработица среди молодежи способствует разворачиванию массовых волнений на Ближнем Востоке

Ясер Абдих

В ЯНВАРЕ тунисский уличный торговец Мухаммед Буазизи покончил жизнь самоубийством, и с тех пор внимание всего мира приковано к все более широко распространяющимся волнениям на Ближнем Востоке. Драматическое самоубийство Буазизи и возникшие после этого беспорядки пробудили руководителей и политиков, которые не ожидали столь резкого крушения устоявшегося порядка.

Если смотреть в ретроспективе, то становится очевидным, что в самом основании многих обществ на Ближнем Востоке лежали многочисленные дефекты. Хотя беспорядки в этих странах отчасти были следствием политического подавления, неустойчивость в экономических вопросах, в частности, высокая безработица среди молодежи, также создавали подспудное давление.

Данные по рынку труда в рассматриваемом регионе достаточно скудны, но имеющаяся статистика по шести странам (Египет, Иордания, Ливан, Марокко, Сирия и Тунис) указывает на то, что средняя безработица в течение последних двадцати лет оставалась на уровне примерно 12 процентов. В 2008 году, несмотря на более высокие темпы роста в течение восьми лет подряд, уровень безработицы в этих странах в среднем составлял 11 процентов и был самым высоким из всех регионов мира. А процент населения, формирующего рынок труда (совокупный коэффициент участия в рабочей силе), составляющий в регионе 48 процентов, в рассматриваемых странах намного ниже, чем в любом другом регионе.

Высокая безработица в этих странах в сочетании с низким коэффициентом участия в рабочей силе обусловили очень низкие относительные показатели занятости населения трудоспособного возраста. Фактическая занятость населения трудоспособного возраста составляет менее 45 процентов, и такой региональный показатель является самым низким показателем для любого из регионов мира (см. рис. 1).

Безработица в регионе в значительной мере представляет собой молодежное явление. На молодых людей в возрасте от 15 до 24 лет приходится не менее 40 процентов безработных в Иордании, Ливане, Марокко и Тунисе и почти 60 процентов в Сирии и Египте. Средний уровень безработицы среди молодежи в этих странах в 2008 году составлял 27 процентов, что было самым высоким показателем из всех регионов мира (см. рис. 2). При этом, в отличие от большинства остальных стран мира, безработица во многих странах Ближнего Востока, как правило, растет с повышением уровня образования: в Египте, Иордании и Тунисе безработица среди выпускников высших учебных заведений превышает 15 процентов.



Студенты Амманского университета, Иордания.

Такие уровни безработицы вызывают значительные социальные и экономические издержки. Отчасти вследствие немногочисленности перспектив трудоустройства в своей стране люди в большом количестве покидают родину, так что, по имеющимся оценкам, количество работников-мигрантов составляет примерно 16 процентов совокупной рабочей силы этих шести стран. Однако работники из Египта, Иордании, Ливана, Марокко, Сирии и Туниса в настоящее время имеют меньше перспектив трудоустройства за границей, учитывая существование более высокую безработицу в странах с развитой экономикой и тенденцию в сторону национализации рабочей силы в странах Совета по сотрудничеству Персидского залива. В условиях растущего конкурентного давления со стороны других стран с формирующимся рынком регион все в меньшей степени может позволить себе поддерживать устоявшийся порядок.

В перспективе перед регионом стоит сложнейшая задача. Чтобы обеспечить рабочими местами тех, кто сейчас является безработным, а также лиц,вливающих в состав рабочей силы, эти страны должны, по оценкам, создать за период с 2008 по 2020 год дополнительно 18½ миллиона рабочих мест с полной занятостью. Однако даже в этом случае отношение количества занятых к населению трудоспособного возраста останется на уровне примерно 49 процентов, что ниже, чем в настоящее время наблюдается в любом другом регионе мира.

Фундаментальные причины

Почему в этих шести странах безработица стойко находится на столь высоком уровне?

Частично это объясняется демографическими факторами. В течение последнего десятилетия совокупная рабочая сила Египта, Иордании, Ливана, Марокко, Сирии и Туниса росла в среднем на 2,7 процента в год, т.е. быстрее, чем в любом другом регионе мира, кроме Африки. В следующем десятилетии ожидается постепенное снижение темпов роста рабочей силы, но они по-прежнему будут выше, чем в большинстве других регионов. Ожидается, что в предстоящие десять лет в состав рабочей силы вольется дополнительно примерно 10 миллионов человек по сравнению с 13½ миллиона в предыдущее десятилетие. Иными словами, в ближайшее время не ожидается ослабления демографического давления.

Обнаруживается также *существенное несоответствие между квалификацией, которой обладают молодые люди, и тем, что нужно коммерческим компаниям*. Хотя в рассматриваемых странах Ближнего Востока образование получает все большая доля молодежи, компании регулярно указывают на отсутствие достаточной квалификации среди претендентов на рабочие места в качестве сдерживающего фактора для найма сотрудников, а уровень безработицы оказывается наиболее высоким среди самых образованных. Таким образом, системы образования не готовят выпускников с требующейся рынку квалификацией.

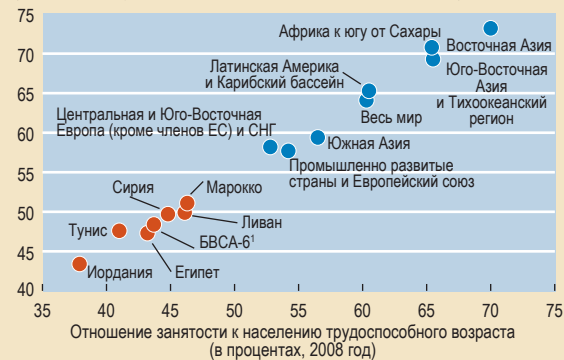
Определенную роль играют также *чрезмерно жесткие нормативные положения в отношении найма и увольнения работников* в большинстве стран региона. Например, в Египте выходные пособия для штатных работников (включая издержки,

Рисунок 1

Низкий коэффициент участия

Фактически менее 45 процентов населения трудоспособного возраста в регионе БВСА-6¹ имеют работу, что является самым низким относительным показателем из всех регионов мира.

(Коэффициент участия в рабочей силе, в процентах, 2008 год)



Источники: Международная организация труда, официальные органы стран, «Перспективы развития мировой экономики» МВФ и оценки персонала МВФ.
¹Странами БВСА-6 являются Египет, Иордания, Ливан, Марокко, Сирия и Тунис.

связанные с уведомлением об увольнении за определенное время) составляют сумму, равную 132 неделям их заработной платы на момент увольнения. В Сирии и Марокко эти выплаты эквивалентны заработной плате, соответственно, за 80 и 85 недель (World Bank, 2008), что значительно больше, чем среднее по Восточной Азии и странам Тихоокеанского региона (38,6 недели) и 25,8 недели в странах с развитой экономикой (Dhillon and Yousef, 2009). При таких высоких издержках, связанных с увольнением, у фирм возникают отрицательные стимулы к тому, чтобы вообще нанимать работников.

И наконец, есть проблема *раздутного государственного сектора*, который привлекает ищущих работу более высокой защищенностью рабочих мест, более высокой заработной платой и более щедрыми льготами. Доминирующая роль государственного сектора в качестве работодателя в регионе вносит искажения в результаты работы рынков труда и отвлекает ресурсы из потенциально более динамичного частного сектора. Практика найма в государственном секторе, как правило, создает завышенные ожидания в отношении заработной платы и предусматривает, что больше внимания уделяется дипломам, а не фактическому опыту и квалификации, а это сказывается на выборе образования и способствует формированию несоответствий между имеющейся и требуемой квалификацией.

Быстродействующие меры

Как правительства могут решать проблему высокой безработицы? Любой набор мер может дать непосредственный эффект, а некоторые из них способны принести также долгосрочные выгоды. Правительства могут сделать следующее.

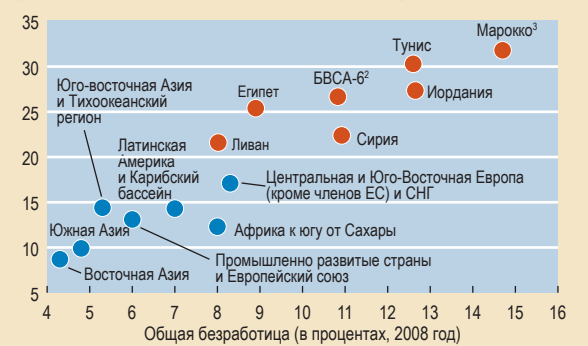
- **Инвестиции в инфраструктуру.** Вложение средств в инфраструктуру, такую как транспорт, водоснабжение, канализация и энергетика, имеет потенциал создания новых рабочих мест, даже в краткосрочном плане. Исходя из опыта Латинской Америки и стран Карибского бассейна, Египет мог бы создать целых 87 000 новых рабочих мест, а Тунис — до 18 000 рабочих мест в краткосрочной перспективе, израсходовав на инфраструктуру 1 процент валового внутреннего продукта. Чтобы достичь непосредственного эффекта, директивные органы могут запустить трудоемкие инфраструктурные проекты, которые уже находятся на стадии рассмотрения. Такая стратегия не только обеспечит занятость для рабочих в краткосрочном плане, но также приведет к повышению

Рисунок 2

Молодые и безработные

Безработица среди молодежи является хронической проблемой во многих странах Ближнего Востока¹.

(Безработица среди молодежи, в процентах, 2008 год)



Источники: Международная организация труда, официальные органы стран, «Перспективы развития мировой экономики» МВФ и оценки персонала МВФ.
¹Или самый последний из предшествующих годов, по которому имеются данные.
²Странами БВСА-6 являются Египет, Иордания, Ливан, Марокко, Сирия и Тунис.
³Показатели безработицы для всего населения и для молодежи в случае Марокко основаны на данных обследования городской рабочей силы (Urban Labor Force Survey).

долгосрочного экономического роста стран за счет выгод, создаваемых более качественной инфраструктурой.

- **Поддержка деятельности частного сектора.** Чтобы способствовать созданию рабочих мест, директивные органы могут ввести налоговые стимулы или предоставлять гарантии по кредитам жизнеспособным мелким и средним предприятиям, занимающимся трудоемкой деятельностью, как это делалось во многих странах с формирующимся рынком и странах с переходной экономикой в ходе глобального финансового кризиса. Можно также принять меры для облегчения процесса получения кредитов такими фирмами.

- **Расширение масштабов многообещающих программ профессиональной подготовки.** В регионе предлагается постоянно расширяющийся спектр программ профессиональной подготовки, ориентированных на молодежь. Одним из примеров является Фонд образования для занятости (Education for Employment Foundation), ФОЗ, который в настоящее время действует в нескольких странах данной зоны, в том числе в Египте, Иордании и Марокко. ФОЗ работает с корпорациями и отраслями, чтобы оценить спрос на ту или иную квалификацию и создать разработанные специально под эти нужды учебные программы для молодежи. ФОЗ проводит учебные программы в классах и профессиональное обучение на рабочих местах, благодаря чему ему удалось добиться успехов как в подготовке квалифицированных кадров, так и в их трудоустройстве. Директивным органам следует стремиться к тому, чтобы расширять масштабы подобных программ и увеличивать их число путем копирования наиболее успешных.

- **Инвестиции в новые программы профессиональной подготовки.** Директивным органам было бы полезно вкладывать средства в новые и новаторские программы подготовки кадров, помня при этом, что выгоды от них будут получены лишь спустя определенное время. Здесь они могут обратиться к опыту стран Латинской Америки, где программы определяются спросом, включают подготовку на рабочих местах, сосредоточены на формировании как фундаментальных, так и узкоспециализированных навыков и предусматривают отслеживание результатов — эти программы улучшают перспективы трудоустройства участников и уровень их доходов.

Нахождение баланса между текущими и будущими потребностями

При разработке краткосрочных решений проблемы безработицы среди молодежи правительствам необходимо также обеспечивать, чтобы проводимая политика не препятствовала долгосрочным целям устойчивого создания рабочих мест и формирования производственной квалификации.

Сегодняшние общественные и политические волнения могут подтолкнуть правительства к поспешным мерам по созданию ненужных рабочих мест в государственном секторе. Подобные меры, которые может оказаться сложно обратить вспять впоследствии, нарушат распределение стимулов на рынке труда и отвлекут ресурсы от частного сектора. А предоставление субсидий образованной безработной молодежи, даже исходя из наилучших побуждений и обеспечивая краткосрочное облегчение их ситуации, может привести лишь к увеличению несоответствий в квалификации людей, которые в будущем будут выходить на рынок труда, если предоставление таких субсидий будет определяться исключительно дипломами и иными формальными признаками.

Правительства могут предпринять меры для быстрого увеличения занятости, но при этом им необходимо также работать в рамках комплексных стратегий на рынке труда, чтобы устранить фундаментальные причины безработицы.

Эти стратегии должны быть направлены на содействие росту, который приносит выгоды всем слоям общества, совершенствование обучения необходимым навыкам и обеспечение надлежащей социальной защиты работников и людей, ищущих работу.

Для содействия росту с участием всего общества у правительств региона есть целый ряд возможностей. Важнейшую роль здесь играет создание климата, обеспечивающего для всех *равные условия деятельности*. Люди, особенно молодежь, должны иметь равные возможности получения хорошего образования, участия в конкурсном получении ценных рабочих мест, занятия предпринимательской деятельностью, получения кредита и покупки земли. Возникающее благодаря этому равенство возможностей и более широкое распределение выгод экономических реформ заложит фундамент для устойчивого повышения уровня жизни.

Правительства могут также улучшить деловой климат. Преобразования для создания условий ведения коммерческой деятельности, которые более благоприятны для инвестиций и конкуренции, в том числе уменьшение бюрократических барьеров для открытия новых компаний, укрепление законодательства о правах собственности и укрепление системы обеспечения исполнения контрактов — все эти меры будут способствовать высвобождению потенциала региона в области создания рабочих мест. Улучшение делового климата также будет способствовать переходу в официальный сектор образованных молодых работников из неформального сектора, где на них не распространяется практически никакая защита, где они обычно получают низкую заработную плату и занимаются деятельностью, слабо способствующей общему экономическому росту.

Множество экспатриантов из рассматриваемого региона проживают в Европе, США и шести странах Совета по сотрудничеству Персидского залива, причем у многих из них высокий уровень образования и годы опыта работы в конкурентной среде. Обращение к квалифицированным кадрам из диаспоры и обращение вспять «оттока умов» приведут к увеличению предложения квалифицированной рабочей силы, тем самым способствуя росту внутренней экономики стран региона и их конкуренции на мировом рынке. Возвращающиеся на родину эмигранты несут с собой свое образование и опыт, капитал, навыки в области маркетинга и новаторские идеи. Они могут открывать новые компании и заводы и нанимать людей из числа безработных. Улучшение делового климата, более высокое качество управления и более эффективное обеспечение прав интеллектуальной собственности будут способствовать возвращению талантливых людей из-за границы, немаловажную роль в чем могут также сыграть налоговые и финансовые стимулы.

Масштабы торговли стран региона существенно ниже потенциала. Согласно исследованию, недавно проведенному Всемирным экономическим форумом, Египет, Иордания, Ливан, Марокко, Сирия и Тунис входят в число стран мира, имеющих наибольшие ограничения во внешнеторговой политике. Внешнеторговые тарифы в этих странах (составляющие в среднем примерно 12 процентов) примерно в два раза выше, чем в странах Азии с формирующимся рынком. За счет либерализации внешней торговли и открытия внутреннего рынка регион может стимулировать рост объема производства и спрос на рабочую силу. Шагами в верном направлении могли бы стать снижение тарифов, диверсификация торговли с ее ориентацией на быстро растущие страны с формирующимся рынком и расширение внутрирегиональной торговли.

Обеспечение отдачи от образования

Чтобы устранить базовые причины несоответствий в квалификации, органы образования и правительства могут сделать следующее.

- **Добиться согласования учебных программ с потребностями частного сектора.** Директивные органы могут расширить инициативы, в большей мере обеспечивающие учащих знаниями и опытом, которые требуются частным сектором. Одной из таких инициатив является Инжаз — партнерство между министерствами образования и частным сектором, в рамках которого ведущие руководители коммерческих компаний ведут занятия

для учащихся средних школ и колледжей, обучая их тому, что может быть полезно на рынке, в том числе базовым навыкам ведения коммерческой деятельности, командной работе, лидерским подходам и предпринимательскому мышлению. Инжаз был создан в Иордании в 1999 году, но с тех пор распространил свою деятельность более чем на десять стран.

• **Изменить политику приема в университеты.** Политика приема в университеты может влиять на обучение на более низких уровнях образования, если от абитуриентов университетов в обязательном порядке требуется продемонстрировать умение писать квалифицированные тексты, критически мыслить и решать задачи. Подобные требования создадут у родителей, учителей и учащихся стимулы к тому, чтобы выйти за рамки механического запоминания учебных материалов на уровне начального и среднего образования.

• **Провести реформу практики найма и политики в отношении заработной платы в государственном секторе.** При найме работников в государственном секторе должно уделяться больше внимания квалификации, опыту работы и конкурсному отбору, а не дипломам и другим формальным критериям. Государственные органы могли бы ввести систему интервью и тестов, в рамках которых оценивались бы более широкие аспекты квалификации, чем в настоящее время. Более того, укрепление взаимосвязи между оплатой труда и его результатами, а также введение политики продвижения по службе в зависимости от достижений дало бы молодежи более существенные стимулы к приобретению нужной квалификации (Salehi-Isfahani and Dhillon, 2008).

Любая долгосрочная стратегия в отношении занятости должна способствовать защите работников, при этом одновременно сохраняя гибкость рынка труда, что, в конечном счете, служит интересам работников.

Чрезмерно жесткие правила, действующие в регионе в области трудовых отношений (в частности, пакеты выходных пособий), хотя и предназначены для защиты работников, на практике пре-

пятствуют созданию рабочих мест в официальном секторе и, в конечном счете, заставляют фирмы работать в рамках неформальной экономики. Директивные органы должны стремиться к тому, чтобы ослабить эти нормативные положения, при этом сохраняя права на ведение коллективных переговоров и обеспечивая действенную социальную защиту, в том числе страхование от безработицы как занятых, так и людей, ищущих работу. Ослабление регулирования рынка труда позволит частному сектору более гибко реагировать на сигналы рынка и увеличивать занятость в ответ на результаты других реформ, таких как либерализация торговли.

Для улучшения являющихся мрачными в настоящее время перспектив занятости молодежи на Ближнем Востоке можно сделать многое. При этом желательно принятие мер, которые принесли бы плоды в самое ближайшее время, учитывая насущную необходимость удовлетворения законных требований молодых людей региона. Однако такие меры не могут заменить комплексную долгосрочную стратегию в области занятости, которая бы обеспечивала переориентацию образования, улучшала деловой климат и устраняла препятствия, мешающие фирмам нанимать новых работников. ■

Ясер Абдих — экономист в Департаменте стран Ближнего Востока и Центральной Азии МВФ.

Литература:

Dhillon, Navtej, and Tarik Yousef (eds.), 2009, *Generation in Waiting: The Unfulfilled Promise of Young People in the Middle East* (Washington: Brookings Institution Press).

Noland, Marcus and Howard Pack, 2007, *The Arab Economies in a Changing World* (Washington: Peterson Institute for International Economics).

Salehi-Isfahani, Djavad, and Navtej Dhillon, 2008, "Stalled Youth Transitions in the Middle East: A Framework for Policy Reform," *Middle East Youth Initiative Working Paper*.

World Bank, 2008, *Doing Business 2009* (Washington, D.C.).



COLUMBIA | SIPA

School of International and Public Affairs

PROGRAM IN ECONOMIC POLICY MANAGEMENT (PEPM)

Confront global economic challenges with the world's leading economists, policymakers, and expert practitioners, including Jagdish Bhagwati, Guillermo Calvo, Robert Mundell, Arvind Panagariya, and many others.

A 14-month mid-career Master of Public Administration focusing on:

- rigorous graduate training in micro- and macroeconomics
- emphasis on the policy issues faced by developing economies
- option to focus on Economic Policy Management or International Energy Management
- tailored seminar series on inflation targeting, international finance, and financial crises
- three-month capstone internship at the World Bank, IMF, or other public or private sector institution

The 2012-2013 program begins in July of 2012. Applications are due by January 1, 2012.

pepm@columbia.edu | 212-854-6982; 212-854-5935 (fax) | www.sipa.columbia.edu/pepm
To learn more about SIPA, please visit: www.sipa.columbia.edu