

В основу экономических реформ в арабских странах должны быть положены принципы социальной справедливости

Только по справедливости

Рабочие заливают бетон в Сулеймании, Ирак.

Нада Аль-Нашиф и Зафирус Цаннатос

РАХМА Рефаат, египетский профсоюзный деятель из Каира, десятилетиями борется за социальную справедливость.

«Впервые меня арестовали в 1977 году за протест против повышения цен на хлеб при президенте Анваре Садате, — рассказывает она. — Я провела в заключении шесть месяцев».

С тех пор Рефаат арестовывали несчетное количество раз; в последний раз это было во время протестов 25 января 2011 года, в результате которых в Египте пришло к власти первое демократически избранное правительство. «Мы вышли на площадь Тахрир в знак протеста против унижения, которому подвергаются люди вследствие безработицы и угнетения», — заявила она.

Одним из итогов массовых протестов стало создание Египетской федерации независимых профессиональных союзов, положившее конец 60-летней государственной монополии на профсоюзное движение. С тех пор появилось множество независимых профсоюзов.

Однако для Рефаат и других активистов революция не закончилась: она будет продолжаться, пока рабочие, работодатели и гражданское общество не смогут принять участие в процессе формирования политики.

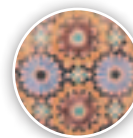
«Для того чтобы Египет стал домом для всех египтян, должны быть отменены ограничения на деятельность профсоюзов

и начат серьезный социальный диалог, — говорит она. — Политика и экономика должны идти рука об руку, это неизбежно».

Обычные люди

Арабская весна пришла неожиданно. Общее мнение было таково, что правительства арабских стран действовали в правильном направлении, по крайней мере экономически, если не политически, сосредоточив первостепенное внимание на «экономических, а затем уже политических реформах». Они проводили давно ожидавшиеся рыночные реформы (в авангарде которых шли Египет и Тунис), и их экономика росла относительно быстрыми темпами. Некоторые даже заговорили об «арабском возрождении».

Однако эта характеристика не учитывала то, что действительно было важно для большинства людей: достойную работу, равноправный доступ к образованию и здравоохранению, поддержку в старости, подотчетное правительство и право голоса в вопросах государственного управления. Она обходила молчанием два десятилетия искаженной экономической политики, растущий дефицит социальной защиты и отсутствие институционализированного социального диалога между правительством, работниками, работодателями и другими сегментами общества. Взамен внимание было сосредоточено на узком наборе рыночных показателей, таких как темпы приватизации,



открытость торговли, сокращение долга и инфляции и привлечение прямых иностранных инвестиций.

Даже когда разработчики политики смотрели на нужные показатели, они часто их неверно истолковывали. Например, уделяя внимание высокой безработице среди молодежи, они не учитывали, что безработица среди взрослого населения в регионе является наивысшей в мире. Большое количество молодых работников в действительности создавало демографические возможности, которые, если их правильно использовать, могли дополнительно повысить экономический рост. Качество образования в регионе действительно было низким, но еще важнее было моральное устаревание продукции, для выпуска которой не требовались высокое образование или квалификация работников.

В условиях падающей социальной защиты и отсутствия социального диалога рос уровень жизни части общества, но большинство населения арабских стран не могло воспользоваться благами экономической либерализации. Развитие не улучшило положение подавляющего большинства населения и не отвечало чаяниям растущего числа образованных граждан арабских стран. И молодые, и пожилые испытывали возрастающее чувство своей ненужности и незащищенности.

Не так быстро

Арабские страны вышли из 1980-х годов, — ставших для них «потерянным десятилетием» из-за замедления региональной экономики вследствие падения цен на нефть, — на волне реформ, направленных на преодоление застоя, или даже падения ВВП на душу населения, увеличения бюджетного бремени, медленного роста производительности и низкой конкурентоспособности. Однако эти меры несли в себе угрозу для сложившегося «общественного договора» между правителями и гражданами арабских стран: негласного компромисса, при котором граждане не пользуются политическими свободами в обмен на рабочие места в государственном секторе, государственные услуги и государственные подаяния.

Правительства стран региона с начала 1990-х годов вводили экономические реформы различной интенсивности и в различные периоды. Они достигли некоторых своих целей, таких как уменьшение задолженности и снижение инфляции. Темпы роста экономики арабских стран начали повышаться с начала тысячелетия, составив в среднем 5 процентов в период между 2000 и 2010 годами. Эти темпы роста, хотя и были беспрецедентными, оставались ниже темпов роста других регионов, за исключением Латинской Америки.

Еще более беспокоит то, что в арабских странах самые низкие темпы роста ВВП на душу населения сочетались с самыми низкими показателями участия населения в государственных делах и подотчетности государственных органов (см. рис. 1). Это означало, что граждане не участвовали в принятии решений по вопросам политики. Правительства продолжали игнорировать социальные последствия экономических реформ и требований о создании подотчетных систем управления.

Недостатки частного сектора

Повышение роли частного сектора было центральным элементом экономических реформ, проводившихся арабскими странами в 1990-х годах. Приватизация, или точнее денационализация, осуществлялась параллельно с открытием счетов операций с капиталом и бюджетной консолидацией посредством сокращения расходов. Показателем успеха торговой политики служила ее «открытость», а не то, насколько она поддерживала устойчивый и всеобъемлющий экономический рост. В противовес ожиданиям оживление в частном секторе не обеспечило доста-

точных достижений, которые распространились бы на средний класс и малоимущее население.

Правительства урезали государственные инвестиции, предполагая, что они вытесняют частные вложения. Однако совокупные инвестиции в арабских странах оставались низкими. Более того, они направлялись в сектора, в которых ожидалась высокая отдача только для немногочисленных групп, таких как финансы, торговля и недвижимость. Прямые иностранные инвестиции росли, но не столь сильно, как в других регионах. В условиях глобализации важно не то, насколько быстро действуют предприниматели, а то, насколько оперативно они действуют по сравнению с другими.

Для успешной приватизации требуются обоснованная торговая и финансовая политика и политика в отношении иностранных инвестиций, а также прозрачность и достаточно высокое развитие рынков капитала и сопутствующие институциональные реформы. Этого в основном недоставало арабским странам. Сокращение роли государства было осуществлено без учета последствий для социального сектора передачи государственных услуг в ведение частных операторов.

Частный сектор оставался существенно ограниченным. Конкуренция была подавленной, и страны региона имели наименьшее число (после Африки) конкурентов в местной промышленности и самые старые по показателю срединного возраста фирмы в обрабатывающей промышленности (кроме стран с высокими доходами). Возможности инвесторов ограничивались не низкоквалифицированным населением, а налогами, коррупцией и отсутствием доступа к финансам и земле (см. рис. 2). Производительность труда в регионе повысилась лишь незначительно и оставалась ниже средней в мире.

Количество и качество

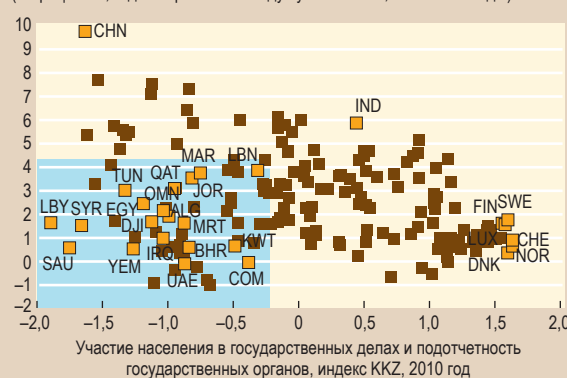
Начиная с 1990-х годов безработица в арабских странах сокращалась, особенно среди молодежи, благодаря созданию рабочих мест, а также изменению демографической ситуации. Поскольку

Рисунок 1

Медленным темпом

Рост дохода на душу населения, участие населения в государственных делах и подотчетность государственных органов в арабских странах были на низком уровне.

(В процентах, годовой рост ВВП на душу населения, 2000–2011 годы)



Источники: Всемирный банк, база данных «World Development Indicators», и МБФ, база данных «Перспективы развития мировой экономики». Примечание. ALG = Алжир, CHE = Швейцария, CHN = Китай, COM = Коморские Острова, DJI = Джибути, DNK = Дания, EGY = Египет, FIN = Финляндия, IND = Индия, IRQ = Ирак, JOR = Иордания, KWT = Кувейт, LBN = Ливан, LBV = Ливия, LUX = Люксембург, MAR = Марокко, MRT = Мавритания, NOR = Норвегия, OMAN = Оман, QAT = Катар, SAU = Саудовская Аравия, SWE = Швеция, SYR = Сирия, TUN = Тунис, UAE = Объединенные арабские эмираты, YEM = Йемен. KKZ = индекс Кауфмана, Крэя и Зойдо-Добатона, используемый в «Worldwide Governance».

более десятилетия тому назад численность населения трудоспособного возраста в регионе перестала расти, численность рабочей силы начала сокращаться, даже несмотря на то что большее число женщин вошло в рабочую силу.

Однако рабочие места оставались сконцентрированными в секторах с низкой производительностью, таких как сельское хозяйство и сфера услуг, а также в неформальной экономике. В результате этого арабские страны стали единственным регионом, в котором перераспределение рабочей силы между секторами отрицательно влияло на рост производительности. Доля неимущих среди работающего населения постепенно уменьшалась, но более медленными темпами, чем в других регионах, и доля женщин относительно мужчин, выполняющих низкоквалифицированную работу, остается самой высокой в мире (см. рис. 3), что указывает на то, что рабочие получают все меньшую часть растущего «пирога».

Отношение молодого к взрослому населению со временем уменьшилось: эта тенденция началась в Северной Африке в 1980-х годах и в странах Ближнего Востока в 1990-х годах. В странах-членах Совета по сотрудничеству стран Персидского залива (Бахрейн, Кувейт, Оман, Катар, Саудовская Аравия и Объединенные Арабские Эмираты) отношение молодого к взрослому населению уже ниже среднемирового.

Растущая численность контингента учащихся помогла уменьшить долю молодых людей в составе рабочей силы при расширении возможностей для их трудоустройства. В действительности безработица среди молодежи сократилась в большей степени, чем среди взрослых работников, как на Ближнем Востоке, так и в Северной Африке. Поэтому общепринятое объяснение, согласно которому арабская весна стала результатом того, что «слишком многие молодые люди не имели работы», не отражает всей картины. В действительности в 1990-е годы молодых было больше и безработных среди них также было больше, чем в начале арабской весны. Высокий уровень безработицы в арабских странах по-прежнему является, главным образом, результатом очень высокой безработицы среди женщин, особенно молодых и образованных.

Хотя безработица обычно уменьшается при увеличении доходов домашних хозяйств, в арабских странах она более или менее равномерно затрагивает домашние хозяйства всех категорий доходов. Уровень безработицы высок среди образованных соис-

кателей работы, а когда они получают работу, дополнительная плата за образование (именуемая надбавкой к заработной плате) является низкой. Это может быть частично объяснено низким качеством образования или несоответствием между навыками и спросом на рынке труда. Однако более вероятной причиной является избыточное предложение в достаточной степени образованных (с точки зрения потребностей местных производителей) соискателей рабочих мест после внушительного увеличения численности когорты учащихся в регионе, особенно женщин, начиная с 1960-х годов. Наконец, страны региона имеют одни из наиболее высоких показателей эмиграции квалифицированной рабочей силы. Соискатели рабочих мест в арабских странах, как представляется, отвечают требованиям работодателей в более развитых странах, но не могут найти приличной работы в своих странах дома.

Ограниченная квалификация является одним из факторов, вызывающих наименьшую обеспокоенность работодателей в арабских странах (рис. 2). Кроме того, доля арабских фирм, предлагающих профессиональное обучение, является одной из самых низких в мире. Это подтверждает точку зрения, согласно которой частный сектор ведет конкуренцию не методами повышения производительности, а используя политические связи.

Меньше помощи малоимущему населению

Согласно большинству показателей, бедность в арабских странах не увеличилась с 1990-х годов, а в некоторых случаях даже уменьшилась, хотя это происходило более медленными темпами, чем в остальных странах мира. Однако сокращение доли заработной платы в ВВП (на 21 процент в странах Ближнего востока и 34 процента в странах Северной Африки; см. рис. 3) и мнения о растущем неравенстве богатства усиливали чувство изоляции, создававшееся приватизацией среди элиты.

Социальная защита ранее осуществлялась посредством льгот, связанных с занятостью в государственном секторе, различных субсидий и доступа к растущим услугам образования и здравоохранения, хотя и низкого качества. Это требовало чрезмерных бюджетных расходов, что вызвало необходимость экономических реформ, которые привели к сокращению государственных услуг и способности государства играть роль работодателя последней инстанции.

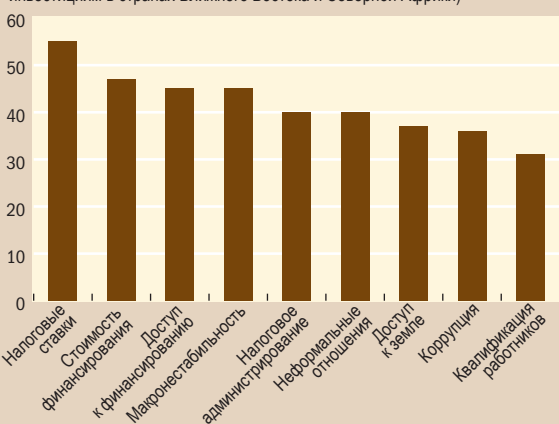
Многие реформы имели смысл. Например, малоимущие не получали особых выгод от всеобщих субсидий для продуктов питания или энергоносителей, а льготами главным образом пользовались те, кто был занят в формальном секторе, в особенности

Рисунок 2

Высокие препятствия

Препятствия инвестициям в странах Ближнего Востока являются очень высокими и разнообразными.

(Процентная вероятность обнаружения определенных препятствий инвестициям в странах Ближнего Востока и Северной Африки)



Источник: Всемирный банк, доклады «Investment Climate Assessment».

Рисунок 3

Уменьшение доли пирога

Доля заработной платы в ВВП сокращалась быстрее в арабских странах, чем в других регионах.

(Индекс доли заработной платы в процентном отношении к ВВП, 1998 = 100)



Источник: International Institute of Labour Studies (2011).

в государственном секторе. Однако сокращение расходов носило слишком неизбирательный характер и не было смягчено эффективными и устойчивыми мерами социальной защиты. Частный сектор действовал избирательно, и в скором времени возобладала узкокорыстная деловая практика.

Пенсионная реформа рассматривалась в меньшей степени как способ обеспечить защиту престарелого населения и скорее как способ поддержать рынки капитала. (До 2008 года недостатки нерегулируемых финансовых рынков еще не признавались.) Работодатели в формальном секторе продолжали нести расходы, связанные с оплатой отпусков по беременности и рождению ребенка, что делало наем женщин менее привлекательным. Это противоречило общемировой тенденции оплачивать отпуска по беременности и рождению ребенка через систему социального обеспечения, с тем чтобы эта льгота охватывала всех женщин. Кроме того, страхование по безработице практически не существовало до 2010 года: оно было самым низким в мире, за исключением стран Африки к югу от Сахары.

За новый общественный договор

В 2010 году население арабских стран было более пессимистичным относительно своих перспектив, чем в начале тысячелетия. (См. рис. 3.10 в работе ILO and UNDP, 2013.). Несмотря на снижение безработицы, ожидания были на низком уровне. Положительные показатели рынка мало что значили для тех, кто пытался свести концы с концами, занимаясь низкокачественной и низкооплачиваемой работой при малой социальной защите и отсутствии доступа к социальному диалогу.

Более высокие результаты работы рынков труда и темпы роста объемов производства не были получены не из-за численности молодых людей, их позиций или их образования. Не было это связано и с растущей численностью женщин в составе рабочей силы. Скорее, искаженные экономические реформы не смогли обеспечить равных условий для частного сектора, тормозили рост производительности, препятствовали доступу к социальной защите и лишали большинство граждан возможности воспользоваться плодами экономического роста. Хотя экономический рост не происходил без создания новых рабочих мест, многие работники не получали надлежащего вознаграждения, что при отсутствии социального диалога препятствовало всеобъемлющему экономическому росту на солидарной основе и усиливало чувство незащищенности и отчужденности граждан.

В целом рыночные реформы привели к некоторым положительным результатам и продемонстрировали потенциал частного сектора. Однако они не смогли обеспечить темпы экономического роста и создания богатства, наблюдавшиеся в других регионах в последние десятилетия.

Вслед за арабской весной страны региона должны будут обеспечить более высокие результаты меньшими средствами, чтобы смягчить недовольство и поддержать социальную стабильность. Именно поэтому они нуждаются в более адресной и последовательной политике, сформированной в процессе консультаций с работодателями, работниками и гражданским обществом. Мы видели ограниченные возможности политики, проводимой сверху вниз.

В предстоящие годы ожидается, что темпы экономического роста в арабских странах будут оставаться одними из наиболее низких в мире, они будут даже ниже уровня, существовавшего до 2010 года, и слишком низкими, чтобы сократить безработицу. В рамках будущей политики необходимо избежать ошибок прошлого: применения непроверенных теорий, игнорирования препятствий к реализации политики и осуществления программ социальной защиты, которым недостает четких социально-экономических критериев, при, например, маловажных сокращениях расходов и неспособности сосредоточить внимание на наиболее нуждающихся группах населения.

Что делать

Арабские страны нуждаются в новой модели развития, основанной на социальной справедливости; модели, которая обеспечит процветание посредством равных возможностей, роста производительности и достойной работы, которая расширит социальную защиту и обеспечит социальный диалог. Рыночные реформы не синонимичны нерегулируемым рынкам, и их социальные последствия должны учитываться при определении того, какие реформы проводить и как их проводить. В этой связи крайне важна роль правительств. Согласно докладу Всемирного банка (Silva, Levin, and Morgandi, 2012), «не менее 8 из 10 взрослых в Египте, Иордании, Ливане и Тунисе указывают, что их правительства должны нести основную ответственность за оказание помощи бедным в их странах».

Экономический рост должен быть сбалансированным и в состоянии обеспечить достаточные рабочие места и социальные услуги, которые позволили бы мужчинам и женщинам и их семьям жить безопасно и с достоинством. Работодатели и самостоятельно занятые лица нуждаются в равных условиях для занятия законной и прибыльной деятельностью, от микро- и малых предприятий до полномасштабных инвестиций, чтобы отойти от инвестиций, дающих быструю финансовую отдачу и приносящих выгоды сформировавшейся элите, но игнорирующих интересы большинства граждан. Будущие экономические реформы должны полностью задействовать широкий потенциал частного сектора.

Экономика в первую очередь и политика во вторую — этот подход более не устроит арабский мир; политика и экономика должны идти рука об руку. Разработчики политики должны обеспечить, чтобы блага экономического роста справедливо распределялись, расширив социальную защиту и сделав ее более эффективной. Меры макроэкономической политики должны быть поддержаны надлежащими активными программами в отношении рынка труда и расширением доступа к качественному образованию и профессиональному обучению для всех категорий доходов. Кроме того, страны региона срочно нуждаются в современных и надежных информационных системах, более эффективной статистике и действенном мониторинге и оценках мер политики и программ.

Арабские страны должны решительно отвергнуть остатки распадающегося социально-экономического порядка, чтобы перейти к экономическому росту на всеобъемлющей основе. Они должны определить новый общественный договор, в котором будут участвовать все, чтобы удовлетворить чаяния миллионов мужчин и женщин, включая Рахму Рефаат, которые не согласятся на меньшее. ■

Нада Аль-Нашиф — заместитель генерального директора и региональный директор по арабским странам Международной организации труда. Зафирис Цаннатос — автор совместного доклада Международной организации труда/Программы развития Организации Объединенных Наций «Rethinking Economic Growth: Towards Productive and Inclusive Arab Societies», который лег в основу данной статьи.

Литература:

International Institute of Labour Studies, 2011, World of Work Report: Making Markets for Jobs (Geneva).

International Labour Organization (ILO) and United Nations Development Programme (UNDP), 2013, Rethinking Economic Growth: Towards Productive and Inclusive Arab Societies (Beirut).

Silva, Joana, Victoria Levin, and Matteo Morgandi, 2012, Inclusion and Resilience: The Way Forward for Social Safety Nets in The Middle East and North Africa (Washington: World Bank).

World Bank, Investment Climate Assessment reports (Washington, various years).