

ЗАНЯТОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ РОССИИ: ТЕНДЕНЦИЯ И ПЕРСПЕКТИВА

В реализации среднесрочной программы социально-экономического развития Российской Федерации на 2002–2004 годы среди основных задач в области социальной политики особое значение приобретают вопросы:

- сокращения уровня бедности населения и связанного с этим роста платежеспособного спроса со стороны большинства категорий граждан;
- безусловной приоритетности инвестиций в человека, и прежде всего в образование, которое является неременным условием конкурентоспособности нашей страны в мировой экономике;
- создания для трудоспособного населения экономических условий, позволяющих гражданам за счет собственных доходов обеспечить более высокий уровень социального потребления, включая комфортное жилье, лучшее качество услуг в сфере образования и здравоохранения, достойный уровень жизни в пожилом возрасте.

Успешное выполнение всех указанных задач, как можно заметить, комплексно связано с решением одной очень важной социально-экономической задачи – созданием условий для обеспечения в нашей стране наиболее полной и эффективной занятости населения.

Политика занятости как важнейшая составляющая социальной политики должна быть сфокусирована на проведении мер, способствующих созданию условий для возможно более полного использования потенциала трудовой и деловой активности трудоспособных граждан, противодействующих обеднению населения и массовой безработице.

В новых условиях государственная политика занятости должна быть еще более тесно взаимосвязана с общими направлениями социально-экономического развития общества. В практической деятельности это означает обязательный учет интересов политики занятости при принятии решений в области инвестиционной, налоговой и финансово-кредитной политики, реализации производительных, научно-технических и социальных программ. В ходе длительной эволюции рыночной экономики в промышленно развитых странах однозначно

подтверждено, что ущемление прав человека в трудовой сфере экономически не выгодно для общества в целом.

Важным принципом, с позиции занятости, который должен претворяться в жизнь в среднесрочной перспективе, является нахождение компромисса между экономическими и социальными результатами. На деле это означает, что варианты мер, направленных на развитие экономики, до их окончательного принятия должны оцениваться по их влиянию на рынок труда и корректироваться, если возникнет в этом необходимость. В частности, масштабы и сроки высвобождения рабочей силы, ускорение которого начинается при ужесточении финансово-кредитной политики, следует согласовывать с возможностями расширения спроса на рабочую силу в отдельных регионах с учетом поддержки имеющихся рабочих мест или ввода новых. Это позволит избежать хронической массовой безработицы.

Основные тенденции в изменении ситуации на рынке труда заключались в увеличении численности занятых в экономике и в сокращении в течение 2000 года как общей численности безработных, рассчитанной по методологии Международной организации труда (МОТ), так и численности безработных, зарегистрированных в органах службы занятости. Так, общая численность занятого населения увеличилась за прошедший год с 64 до 64,6 млн. человек, или на 0,6 млн. человек. Численность не имеющих работу, но активно ищущих ее, в соответствии с методологией МОТ, классифицируемых как безработные, уменьшилась за прошедший год с 9,3 до 7,6 млн. человек. Численность безработных, зарегистрированных в органах службы занятости, сократилась с 1,6 млн. человек до 1,1 млн. человек к 1 января 2001 года.

При определении основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации в области занятости и рынка труда в первую очередь необходимо учитывать существенный рост в 2002–2004 годах численности населения в трудоспособном возрасте с 87,9 млн. до 89,3 млн. человек, или на 1,4 млн. человек. В связи с этим нельзя исключать возможность обострения в эти годы ситуации на рынке труда, где может возрасти кон-

1



ЧИСЛЕННОСТЬ ЗАНЯТЫХ В НЕПРОИЗВОДСТВЕННОЙ СФЕРЕ В 2000 ГОДУ

курения между молодежью, вступающей в трудоспособный возраст, и высвобождаемыми работниками среднего и старшего возраста. Учитывая это, в перспективе по-прежнему главной задачей остается недопущение массовой безработицы, особенно в тех регионах, где она уже в настоящее время близка к критической отметке.

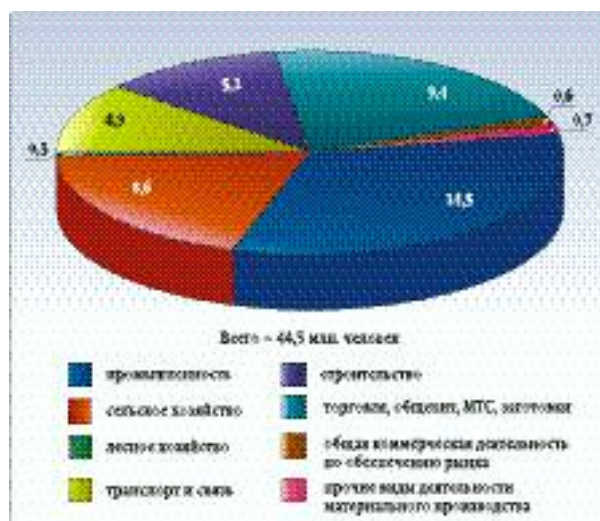
Одновременно на рынке труда, в силу обострения конкуренции, внедрения в производство современного оборудования, наукоемких технологий, международных требований к качеству будет иметь место существенный рост дефицита квалифицированных работников, особенно в промышленности, сельском хозяйстве, секторе услуг и др., что потребует значительных усилий для обеспечения необходимого качественного уровня работников, повышения квалификации и переподготовки рабочих и специалистов, внедрения эффективных систем управления, организации и мотивации труда.

Значительную проблему составляет существенная дифференциация, сложившаяся в настоящее время по уровню безработицы на отдельных территориях Российской Федерации. Так, если в Оренбургской области уровень регистрируемой безработицы составляет всего 0,4%, то в Чукотском автономном округе он достигает 8,8%, то есть разрыв между максимальным и минимальным уровнями безработицы достигает по регионам до 22 раз.

При этом, как показывает практика, возможности государства по снижению отмеченной дифференциации довольно ограничены. В условиях низких доходов населения и недостаточно развитого рынка жилья основным инструментом снижения безработицы в регионах с критической ситуацией на рынке труда может являться механизм привлечения инвестиций в те регионы, где ощущается большая потребность в создании новых рабочих мест, развитие новых форм занятости населения.

В то же время отчетные данные за 2000 год по уровню инвестиций за счет всех источников финансирования, приходящихся на душу населения в разрезе отдельных регионов, показывают, что движение капитала по территории страны в настоящее время, к сожалению, не учитывает ситуацию на региональных рынках труда.

2



ЧИСЛЕННОСТЬ ЗАНЯТЫХ В МАТЕРИАЛЬНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ В 2000 ГОДУ

Так, например, если в прошлом году на одного жителя Ямало-Ненецкого автономного округа приходилось 162 тыс. рублей инвестиций в экономику региона, Ханты-Мансийского автономного округа – 83 тыс. рублей, Ненецкого автономного округа – 78 тыс. рублей, то в регионах, где отмечается относительно высокий уровень безработицы, уровень инвестиций, приходящихся на душу населения, составил всего: в Ивановской области – 1,3 тыс. рублей, Брянской области – 2 тыс. рублей, Усть-Ордынском Бурятском автономном округе – 0,5 тыс. рублей и т.д.

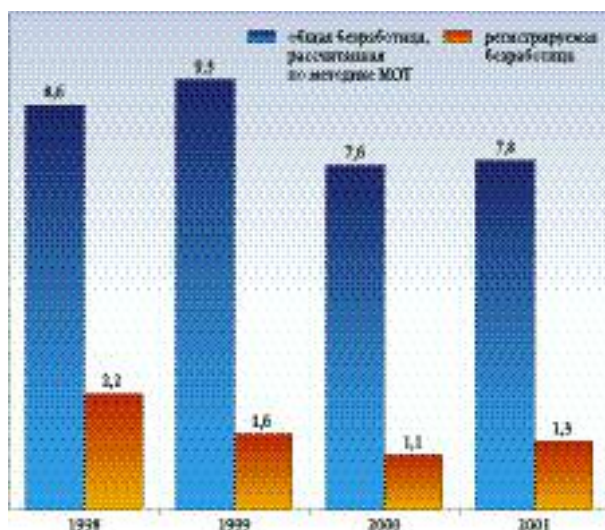
Складывающаяся территориальная дифференциация по уровню инвестиций не позволяет рассчитывать в ближайшее время на успешное развитие занятости населения в регионах с высоким уровнем безработицы, наоборот, будет проявляться тенденция дальнейшего увеличения разрыва между территориями по уровню безработицы.

Такая ситуация, по всей видимости, продлится до 2006 года, когда в силу демографических факторов сокращение численности населения трудоспособного возраста может привести к существенному уменьшению уровня безработицы как в целом по Российской Федерации, так и по отдельным территориям.

Таким образом, в России в настоящее время краткосрочные экономические факторы развития в существенной степени нивелируют действие объективных рыночных закономерностей, что предполагает усиление роли государственного регулирования в решении социальных проблем. В частности, механизм формирования и движения инвестиций по территории Российской Федерации с учетом фактора занятости населения в условиях недостаточно развитого рынка жилья (за исключением ряда крупных городов) нуждается в существенной корректировке и совершенствовании. Основные усилия государства в этой области должны быть главным образом сориентированы на совершенствование государственной финансово-кредитной и налоговой политики, обеспечивающей более высокую экономическую привлекательность вложений как отечественных, так и иностранных инвестиций в те регионы, где накоплены значительные резервы незанятой профессионально подго-



3



ОБЩАЯ И РЕГИСТРИРУЕМАЯ БЕЗРАБОТИЦА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1998–2001 ГОДАХ (МЛН. ЧЕЛОВЕК)

товленной рабочей силы, и в первую очередь в регионы центральных экономических районов России.

Особое внимание, на наш взгляд, следует уделить вопросам оценки эффективности труда на предприятиях и в организациях различных форм собственности. В результате существенного сокращения в 90-х годах числа показателей официальной статистической отчетности по труду из их числа был исключен и показатель производительности труда. В связи с этим в настоящее время крайне затруднена оценка эффективности труда в отраслях экономики и в отдельных регионах с учетом наличия в них неодинаковой структуры организаций по формам собственности.

Важно подчеркнуть, что отсутствие отчетного показателя производительности труда не позволяет в полной мере оценить плотность конкурентной среды, сложившейся в том или ином виде деятельности или регионе. При уменьшении уровня конкуренции у предприятий ослабевают стимулы к снижению себестоимости продукции (в том числе и ее трудоемкости), что предопределяет выпуск им хотя и конкурентоспособной, пользующейся спросом продукции, но с относительно высокими (по мировым стандартам) удельными трудозатратами.

Учитывая изложенное, в настоящее время активно обсуждается вопрос о включении показателя производительности труда в перечень отчетных показателей по труду. При этом предполагается разработку данного показателя производить на принципиально новой методологической основе с учетом мирового опыта и новых условий развития российской экономики.

Основные направления государственной политики на рынке труда в среднесрочной перспективе предусматривают:

- осуществление превентивных мер по предупреждению высвобождений работников, смягчению последствий массовых высвобождений на основе проведения предупредительных консультаций по вопросам трудоустройства, широкого информирования о потребности работодателей в кадрах, возможности профессионального обучения и переподготовки с последующим трудоустройством;

- дальнейшее развитие, повышение качества и продуктивности системы профессионального обучения и профессиональной ориентации безработных граждан и незанятого населения в целях обеспечения конкурентоспособности и роста профессиональной мобильности рабочей силы на рынке труда;

- создание единой информационной системы о спросе на рабочую силу и ее предложении, расширение доступа населения к информации о вакансиях с целью сокращения времени поиска гражданами работы; оказание адресной поддержки при трудоустройстве гражданам, особо нуждающимся в социальной защите, на основе профилирования и развития эффективных технологий работы с данной категорией граждан;
- проведение мероприятий по внедрению эффективных механизмов профилирования безработных и повышение адресности предоставления пособий по безработице.

Осуществление мер в области активной политики занятости населения на основе внедрения современных методов оценки эффективности программ трудоустройства и их влияния на наиболее уязвимые категории безработных:

- совершенствование механизма организации общественных работ на основе повышения их социального статуса, расширения видов и масштабов с учетом потребности регионов в восстановлении социальной инфраструктуры и поддержки доходов беднейших слоев населения;
- повышение мобильности рабочей силы посредством разработки эффективной системы профессионального обучения и переобучения;
- координацию и согласование объемов и профессионально-квалификационной структуры подготовки рабочих и специалистов в образовательных учреждениях профессионального образования всех уровней с потребностью территориальных рынков труда;
- содействие незанятой молодежи в возрасте до 18 лет, не имеющей профессии, специальности и впервые вступающей на рынок труда, в направлении в учреждения профессионального образования для получения соответствующего образования до начала трудовой деятельности.

Реформа трудового права должна быть направлена на повышение гибкости трудовых отношений и механизмов их регулирования. Упор должен быть сделан на создание и стимулирование механизмов саморегулирования на рынке труда при рациональном уровне государственного регулирования, с учетом реальных возможностей государства и выделением сфер, где саморегулирование оказывается недостаточным, неэффективным или порождающим социально неприемлемые последствия.

Требуется переход от пассивного трудового законодательства, консервирующего существующие рабочие места и структуру занятости без учета их экономической эффективности, к трудовому законодательству, поощряющему отраслевую и территориальную мобильность рабочей силы, повышение ее качества и создание новых рабочих мест.

В этих условиях центр тяжести должен быть перемещен на договорное регулирование трудовых отношений, сближение трудового права по ряду существенных ас-



пектов с гражданским (при учете принципиального различия между двумя отраслями права, связанного со структурным неравенством сторон трудовых отношений, в отличие от отношений гражданско-правового характера). Задача законодательства должна сводиться к установлению процедур и предельных значений материальных норм, определяющих условия труда, права и обязанности работника и работодателя (минимально допустимые размеры оплаты труда и времени труда и отдыха, максимально допустимая продолжительность рабочего времени, требования и стандарты по охране труда, запреты на включение определенных условий в трудовые договоры и т.п.).

Одна из важных составляющих гибкости рынка труда – сохранение вариантности поиска работы (самостоятельно, через средства массовой информации, негосударственные фирмы по найму персонала, прямое обращение, службу занятости и т.д.). При этом государственные службы занятости должны работать в плотной конкурентной среде.

Предстоящие структурные сдвиги в российской экономике, которые будут сопровождаться высвобождением большого числа работников с предприятий, испытывающих экономические трудности, повышают значимость территориальных аспектов политики занятости. Поэтому в территориальном разрезе приоритетом государственной политики занятости становится содействие занятости и обучению безработных в тех регионах и населенных пунктах, где происходит реструктурирование или ликвидация крупных градообразующих предприятий, влекущие массовое высвобождение работников. В силу ограниченной территориальной мобильности работников даже те из них, кто вполне конкурентоспособен на общероссийском рынке труда, в подобных случаях могут испытывать определенные трудности.

В этих условиях приоритетной задачей государственной политики занятости становится переориентация ресурсов на оказание эффективной помощи в трудоустройстве безработных, испытывающих серьезные трудности в плане самостоятельного поиска работы. Такая переориентация должна затронуть все основные функции службы занятости, к числу которых относятся: посреднические услуги; аналитические и информационные услуги; реализация активных программ содействия занятости и обучения безработных.

Одним из ключевых элементов нового подхода к политике занятости является повсеместное внедрение современных методов профилирования безработных, которые получили широкое распространение в практике служб занятости промышленно развитых стран. Профилирование позволяет с помощью специальных обследований выявить категории безработных, которые нуждаются в наибольшем внимании со стороны службы занятости, а также реализовать наиболее эффективные подходы к решению проблем таких безработных, адаптированные с учетом их «профиля».

Услуги службы занятости в части трудоустройства оказываются более результативными, если они становятся обязательным дополнением системы пособий по безработице. Это означает, что система критериев назначения пособий по безработице должна быть пере-

смотрена. Их выплату необходимо максимально увязать с результатами профилирования безработных с тем, чтобы право на получение пособий возникало преимущественно у тех категорий безработных, которые являются наиболее уязвимыми и нуждаются в активном содействии службы занятости населения.

В силу того, что профиль уязвимых категорий безработных может сильно варьировать в территориальном разрезе, следует допустить возможность существенной дифференциации условий предоставления пособий по безработице в зависимости от состояния рынка труда. Такая дифференциация, в свою очередь, делает необходимым активное межрегиональное перераспределение финансовых ресурсов в пользу регионов с повышенным числом безработных, относящихся к уязвимым категориям по результатам профилирования.

С этой целью начиная с 2001 года финансирование государственной политики занятости полностью переведено на бюджетную основу. При этом предполагается, что выплата пособий по безработице будет полностью осуществляться за счет средств федерального бюджета, а распределение этих средств по территориям будет осуществляться в строгом соответствии с числом зарегистрированных безработных, имеющих право на получение пособий. Максимальные размеры пособий должны быть ограничены величиной регионального прожиточного минимума при одновременном повышении минимальных размеров пособий.

Программы трудоустройства, реализуемые региональными службами занятости, будут в основном ориентированы на наиболее уязвимые категории безработных, выявляемые по результатам профилирования. Каждая из реализуемых программ должна быть результативна в трех отношениях. Во-первых, программы должны быть полезны на индивидуальном уровне, возвращая конкретного безработного к занятости или сохраняя его контакт с рынком труда. Во-вторых, эффект от программ должен сказываться на профильной группе безработных. В-третьих, любые действия должны быть оправданы с точки зрения общественных затрат на них.

Таким образом, забота государства о достижении в стране наиболее полной и эффективной занятости населения и росте на этой основе его доходов является важнейшим аспектом государственного регулирования рыночной экономики. Главное при этом: уже на предварительных стадиях разработки различных программ и прогнозов обеспечить жесткую координацию решения экономических и социальных вопросов, встраивание проблем занятости населения в общую систему макроэкономических расчетов и обоснований как на федеральном, так и на региональном уровне. Механизм формирования и регулирования рынка труда населения должен постоянно совершенствоваться в увязке с системой других макроэкономических показателей применительно к новым рыночным условиям развития многоукладного хозяйства, структурной перестройки и институциональных преобразований в экономике.