

ПРОДУКТИВНАЯ ЗАНЯТОСТЬ И МАССОВОЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО

КОЛЛЕКТИВНЫЕ ОБСУЖДЕНИЯ ТЕМЫ: «ЭЛЕМЕНТЫ НОВОЙ
МОДЕЛИ РОСТА ДЛЯ КАЗАХСТАНА»

19 НОЯБРЯ 2016 ГОДА
АСТАНА



WORLD BANK GROUP

План презентации

1. Контекст: вызовы и ответ Правительства
2. Обеспечение продуктивной занятости: некоторые общие принципы
3. Конкретные рекомендации по предлагаемой программе «Продуктивная занятость и массовое предпринимательство»

КОНТЕКСТ: ВЫЗОВЫ И ОТВЕТ ПРАВИТЕЛЬСТВА

ВЫЗОВ: БОЛЬШОЕ КОЛИЧЕСТВО САМОСТОЯТЕЛЬНО ЗАНЯТЫХ, МНОГИЕ С ОЧЕНЬ НИЗКИМ ДОХОДОМ, В ОСНОВНОМ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ



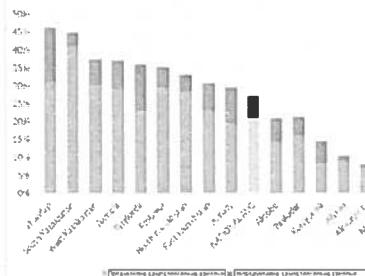
Источник: Расчеты Всемирного банка на основе данных Комитета по статистике

- Очень низкий уровень безработицы (~5%), но он маскирует высокий уровень самостоятельной занятости (~25% ТР)
- В конце 2015 года 22% самостоятельно занятых работали «непродуктивно» (ниже порога прожиточного минимума) = 500 000; многие имели низкие доходы.
- Высокая концентрация в сельском хозяйстве – 70% являются самостоятельно занятыми и на них приходится половина всех самостоятельно занятых.
- Женщины и молодежь значительно чаще являются самостоятельно занятыми.

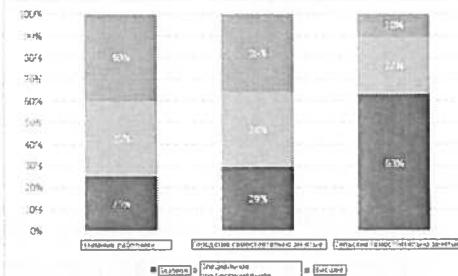
Решение проблемы затрудняется местоположением и навыками непродуктивно самостоятельно занятых.

ЭТО ВЫЗВАЕТ ТРЕВОГУ, ПОСКОЛЬКУ ЭТО ОЗНАЧАЕТ, ЧТО КАК СПРОС, ТАК И ПРЕДЛОЖЕНИЕ НА РЫНКЕ ТРУДА ПЛОХО СОГЛАСОВАНЫ, ЧТОБЫ ЭТА ГРУППА МОГЛА ПОЛУЧИТЬ ПРОДУКТИВНЫЕ РАБОЧИЕ МЕСТА.

Доля самостоятельной занятости в общем количестве региональных рабочих мест (2015 год)



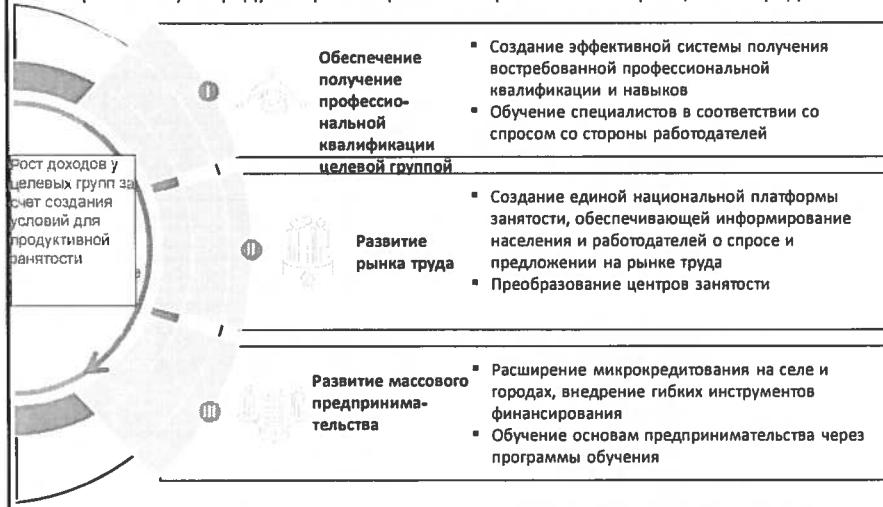
Уровень образования (2015 год)



- На самостоятельную занятость приходится около половины всех рабочих мест в сельских районах.
- Широкие региональные различия: от 5% в Астане до 46% в Жамбылской области (1/3 из которых непродуктивные).
- Почти половина самостоятельно занятых имеет общее среднее образование или ниже; 63% в сельских районах.
- Работа по найму в частном секторе является дефицитной в регионах, например, в Жамбылской, Кызылординской и Мангистауской областях - 70% всех рабочих мест по найму предоставляется в государственных учреждениях или на государственных предприятиях.

Программа «Продуктивная занятость и массовое предпринимательство» предназначена для решения конкретно этих проблем.

Программа предназначена для самостоятельно занятых с низкими доходами (и безработных) и предусматривает решение проблем как спроса, так и предложения.



ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОДУКТИВНОЙ ЗАНЯТОСТИ: НЕКОТОРЫЕ ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ

Целевая группа населения сталкивается со значительными ограничениями, которые обуславливают цели и подход.

- Хотя идеальной целью может быть обучение продуктивных сотрудников и профессиональных или способных к трансформации (росту) предпринимателей, реальность заключается в том, что большинство самостоятельно занятых сталкивается с многочисленными ограничениями, которые не позволяют получить все потенциальные результаты. Реалистичная цель может заключаться в повышении доходов и обеспечении стабильности домохозяйства, включая через предпринимательство, позволяющее получать средства к существованию.



Многочисленные ограничения, с которыми сталкиваются самостоятельно занятые

- Пригодность
- Навыки (включая базовые, коммерческие, технические, непознавательные)
- Социальный капитал

ВНЕШНИЕ ОГРАНИЧЕНИЯ

- Доступ к финансированию
- Бизнес-среда (местная и национальная, включая инфраструктуру, нормативно-правовые акты, институты)
- Доступ к рынкам

Адаптировано из работы Чо, Робалино и Уотсона (2014 год)



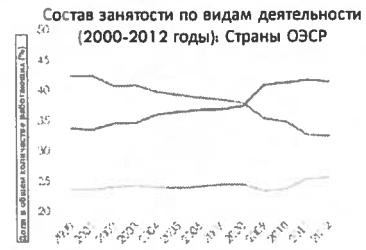
Некоторые компоненты, которые можно было бы включить в программу

Усилия, направленные на решение проблемы непродуктивной самостоятельной занятости и продвижение предпринимательства, не должны отделяться от более широких усилий, связанных с макро-корректировкой, развитием диверсифицированного частного сектора, модернизацией аграрного сектора и урбанизацией. Конкретные вопросы, которые являются основными для обеспечения продуктивной занятости, особенно в сельских районах, включают:

- | |
|--|
| ТРУДОВАЯ МОБИЛЬНОСТЬ И УРБАНИЗАЦИЯ <ul style="list-style-type: none"> • Укрепление внутрирегиональной связности • Расширение поддержки программ мобильности, с акцентом на доступ к жилью • Совершенствование инфраструктуры и услуг в небольших городах |
| РЕГИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ <ul style="list-style-type: none"> • Связь Дорожной карты занятости со стратегиями регионального развития • Макрорегиональный (метро) подход к интеграции в города примыкающих сельских районов |
| УКРЕПЛЕНИЕ МЕСТНЫХ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ЦЕПОЧЕК ПРИРАЩЕНИЯ СТОИМОСТИ <ul style="list-style-type: none"> • Целевые программы для содействия развитию сельскохозяйственных цепочек приращения стоимости |
| РАСШИРЕНИЕ И УКРЕПЛЕНИЕ СЕТОК БЕЗОПАСНОСТИ <ul style="list-style-type: none"> • Расширение охвата базовым социальным страхованием на неофициальный сектор • Занятость в государственном секторе может стать путем к продуктивному участию в рынке труда, особенно для молодежи. Оказание социальных услуг представляет собой более стабильный и инклюзивный подход. |

Усилия по созданию рабочих мест должны предприниматься с учетом изменяющейся природы рабочих мест.

Цифровизация, технологические революции, глобальная связность ... создают возможности и вызовы для создания рабочих мест и предпринимательства.



Важно знать, являются ли задача РУТИННОЙ (и поэтому может быть автоматизирована) или НЕРУТИННОЙ.

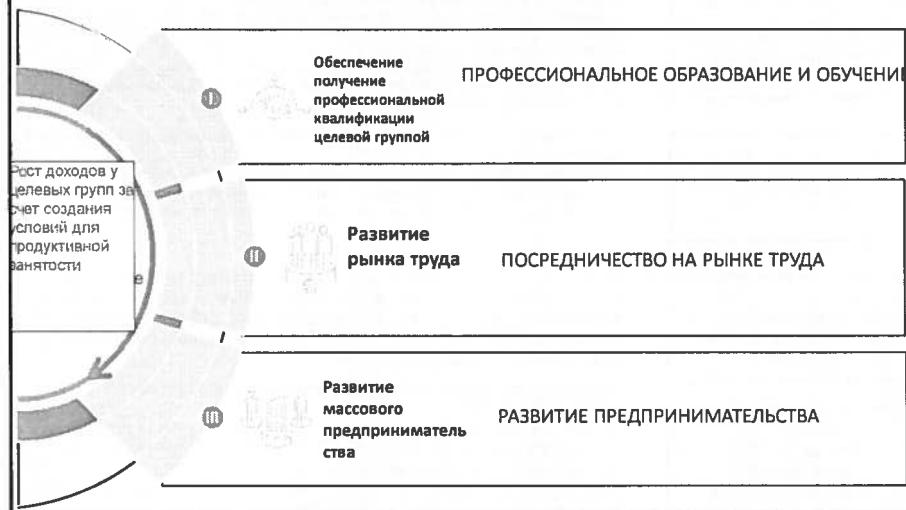
Источник: Группа ДМР, 2016 год, на основе данных по ключевым показателям рынка труда МОТ. Классификация навыков по Альтшуру (2014 год).

Политика должна адаптироваться и реалировать на эти изменения:

- Изменение профессиональных требований и повышение значения обучения на протяжении всей жизни
- Максимальное использование возможностей технологии для оказания услуг на рынке труда и услуг по развитию навыков
- Повышение роли цифровых платформ, выполняющих посреднические функции в предоставлении доступа к рынкам

КОНКРЕТНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПРЕДЛАГАЕМОЙ ПРОГРАММЕ «ПРОДУКТИВНАЯ ЗАНЯТОСТЬ И МАССОВОЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО»

Программа «Продуктивная занятость и массовое предпринимательство»



Компонент 1: Профессиональное образование и обучение (ПОО)

	Возраст	Целевая группа	Интервенция
Группа А	Молодежь; 15-24	Те, кто не продолжает обучение после получения низшего или верхнего среднего образования (9-й и 11-й классы соответственно)	Финансовая поддержка для участия в формальной системе ПОО, особенно для детей из неблагополучных семей
Группа В	Молодежь; 15-24	Те, кто является безработным или самостоятельно занятых и имеет образование ниже верхнего среднего	Доступ к (i) дуальному образованию, (ii) проекту «Бастау Касип» – проводимому НПП, (iii) проекту «Бастау Бизнес» - обучение основам предпринимательства
Группа С	Взрослые; 25-44		

1. Признается необходимость инвестирования в образование и обучение.
2. Назначается высокий приоритет профессиональному развитию как для обучаемых, так и для работающих.
3. Расширяется доступ к ПОО, особенно для неимущей молодежи.
4. Признается важность связей с производством/работодателями.
5. Обеспечивается максимально эффективное использование ресурсов для улучшения результатов трудовой деятельности и получения молодежью средств к существованию

Компонент 1: Профессиональное образование и обучение (ПОО)

Конкретные рекомендации

ПОВЫШЕНИЕ НАВЫКОВ, НЕ ТОЛЬКО КВАЛИФИКАЦИИ

- Для молодежи, основное внимание развитию технических и социально-эмоциональных навыков, связанных с выполняемой работой (при условии, что у них есть основные навыки чтения, письма и арифметики)
- Кроме того, для социально-незащищенных взрослых, основное внимание должно уделяться восстановлению основных навыков чтения, письма и арифметики с тем, чтобы повысить гибкость навыков.
- Оценка изменения уровня познавательных, технических и социально-эмоциональных навыков и создание системы для обучения на протяжении всей жизни и повышения квалификации

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНФОРМАЦИИ О НЕСООТВЕТСТВИИ НАВЫКОВ

- Оценка спроса и предложения навыков для выявления региональных и национальных несоответствий
- Совершенствование сотрудничества между производством/работодателями и провайдерами услуг по обучению, включая частый и прямой вклад в разработку и выполнение учебных планов для формального и неформального ПОО

ПРИВЛЕЧЕНИЕ БОЛЕЕ ШИРОКОГО КРУГА ПРОВАЙДЕРОВ УСЛУГ ПО ОБУЧЕНИЮ НА КОНКУРСНОЙ ОСНОВЕ

- Использование и формальных и неформальных систем ПОО в дополнение к предлагаемому Учебному центру Национальной палаты предпринимателей
- Внедрение системы открытой конкуренции за институциональные гранты для выбора провайдеров услуг по обучению на основе критериев актуальности, эффективности и беспристрастности

ПОВЫШЕНИЕ СПРАВЕДЛИВОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ ФИНАНСИРОВАНИЯ

- Реализация pilotного проекта, предназначенного для подушевого финансирования ПОО
- Выявление возможностей для государственно-частного партнерства, включая консорциумы фирм для финансирования специфического для сектора (но не специфического для фирм) обучения
- Инициативы Правительства, включая освобождение от уплаты налогов или национальный/региональный учебный фонд

Компонент 2: Развитие рынка труда

Предлагаемые ключевые изменения к существующему подходу:

- Переход от централизованной базы данных по занятости на центральном уровне к единой базе данных рынка труда (интегрированная электронная биржа труда)
- Переход от отсутствия информации о спросе на рабочую силу к оперативной информации о спросе на рабочую силу
- Переход от центров занятости, регистрирующих безработных, к частным агентствам по трудоустройству, оплата услуг которых производится по результатам.

Ключевые сильные стороны предложения

1. Особое внимание информации для улучшения подбора работников на рабочие места
2. Решение проблемы дублирования и отсутствия координации; повышение ответственности и эффективности (в соответствии с лучшей международной практикой)
3. Основное внимание диверсификации сети поставщиков и контрактам,

Компонент 2: Развитие рынка труда

Конкретные рекомендации

УЛУЧШЕНИЕ ДОСТУПА К УСЛУГАМ В СЕЛЬСКИХ И ОДАЛЕННЫХ РАЙОНАХ

- Обеспечение непосредственного доступа к службам занятости в отдаленных районах
- Улучшение доступа к информации о рынке труда в районах и сельских акиматах
- Изучение возможности развития мобильных услуг в сельских районах

УКРЕПЛЕНИЕ СИСТЕМЫ СБОРА ДАННЫХ О ВАКАНСИЯХ И ИНФОРМАЦИОННОЙ РАБОТЫ С РАБОТОДАТЕЛЯМИ

- Укрепление системы сбора данных о вакансиях: требование о том, чтобы все работодатели подавали свои вакансии, оказалось неэффективным. Вместо этого, необходимо позкспериментировать с различными подходами, такими как поиск в сети, способы сотрудничества с частными агентствами по трудуустройству и обращение непосредственно к работодателям.
- Усиление информационной работы с работодателями и услуг ЦЗ, предоставляемых работодателям

СОЗДАНИЕ ПРОФИЛЕЙ СОИСКАТЕЛЕЙ ДЛЯ ТОЧНОЙ НАСТРОЙКИ УСЛУГ

- Укрепление потенциала персонала ЦЗ по созданию профилей соискателей и точной настройке услуг по трудуустройству
- Использование имеющихся данных для быстрого и надежного разделения различных групп соискателей на основе их расстояния до рынка труда

ПРОВЕДЕНИЕ СЛОЖНЫХ РЕФОРМ, ТАКИХ КАК АУТСОРСИНГ И ОЦЕНКА, В ПИЛОТНОМ РЕЖИМЕ ДО ПОЛНОМАСШТАБНОЙ РЕАЛИЗАЦИИ

- Подготовка сложных реформ, таких как аутсорсинг, повышение потенциала государственных учреждений по мониторингу результатов
- Проведение экспериментальных проектов с технико-экономическим обоснованием и сильной системой МиО для оценки эффективности затрат альтернативных моделей до полномасштабного внедрения

Компонент 3: Массовое предпринимательство

Ключевые элементы предлагаемой программы:

- Четкое разделение городских и сельских программ
- Целевые сельские продукты, включая продукты для кооперативов
- Кредитные гарантии и субсидированные кредиты
- Обучение основам предпринимательства

Ключевые сильные стороны предложения

1. Общая концепция достижения надлежащей продуктивной занятости
2. Целевая программа и разработка нового продукта (особенно для сельских районов)
3. Поддержка услуг по координации, масштабированию и развитию сельского бизнеса для повышения эффективности и обеспечения доступа к рынку
4. Сочетание выделения кредитов с развитием навыков
5. Содействие развитию частных микрокредитных организаций

Компонент 3: Массовое предпринимательство

Конкретные рекомендации

КРОМЕ КРЕДИТОВ НЕОБХОДИМО РЕШИТЬ ПРОБЛЕМУ ОГРАНИЧЕНИЙ ДЛЯ МИКРОПРЕДПРИЯТИЙ

- Улучшение бизнес-среды, включая решение проблем коррупции, обременительных нормативно-правовых актов и конкуренции
- Инвестирование в продуктивную инфраструктуру, в частности, в качественную инфраструктуру, чтобы поддержать конкурентоспособность
- Улучшение доступа к рынкам и укрепление цепочки приращения стоимости
- Развитие услуг по бизнес-консультированию на основе спроса

АДРЕСНОСТЬ И РАЗРАБОТКА ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ И УСТОЙЧИВОСТИ

- Основное внимание следует уделять действующим МСП и коммерчески ориентированным микропредпринимателям
- Скрининг бенефициаров и предоставление обусловленного доступа к программам
- Дополнение кредитов долевыми грантами
- Интеграция сбережений в оказание финансовых услуг

ПОИСК АЛЬТЕРНАТИВ СУБСИДИРОВАННОМУ КРЕДИТУ

- Укрепление благоприятных условий для финансовых услуг и содействие развитию разнообразных финансовых услуг, особенно для сельских рынков - страхование, лизинг, складские расписки, финансирование цепочки приращения стоимости и т.д.
- Изучение альтернативных стимулов для содействия развитию и продвижения охвата микрокредитных организаций – например, стимулы для охвата, погашения и т.д.

И, наконец, ... координация и оценка

КООРДИНАЦИЯ

- Политика и программы, предназначенные для создания рабочих мест, обязательно являются взаимозависимыми, поэтому необходимо решить широкий круг проблем в различных институциональных областях.
- Потребуется очень тесная координация как горизонтальная, так и вертикальная для минимизации дублирования и использования возможной синергии.

ПИЛОТНАЯ РЕАЛИЗАЦИЯ И ОЦЕНКА

- Мировой опыт реализации этого вида программ является очень противоречивым - нет никакого предопределенного решения. Кроме того, это - не те программы, которые решают проблемы за короткий период времени.
- Поэтому крайне важно принять систематический подход к pilotной реализации альтернативных подходов и оценивать воздействие, которое оказывают программы → оценивать, учиться и адаптировать.

Благодарю вас за внимание!

1000 P.M.



Коллективное обсуждение "Элементов новой модели роста Казахстана"

Сессия 4: Обеспечение производительной занятости и массового предпринимательства

Тема 1: Техническое и профессиональное образование - построение системы образования и обучения, основанной на спросе

Текущая ситуация:

Техническое и профессиональное образование (ТиПО) в Казахстане представлено следующим образом: (i) формальная система неполных средних и послесредних образовательных учреждений, курируемых Министерством образования и науки, и (ii) неформальная система обучающих курсов, предлагающая программы развития навыков сроком менее 6 месяцев, которая на данный момент не регулируется или администрируется какими-либо госорганами. В общем, формальная система обеспечивает процесс подготовки рабочей силы, в то время как неформальная концентрируется на повышении квалификации и восстановительных программах для "запасных кадров", или взрослого населения. На данный момент существуют 807 формальных учреждений ТиПО, из которых 462 - частные и 345 государственные. Количество неформальных поставщиков обучения неизвестно, хотя картографирование или качественная оценка таких программ будет вскоре инициировано¹.

Недавние реформы в системе профессионального ТиПО включают следующее: (i) разработка Национальной рамки квалификаций (профессиональные стандарты, модули образовательных программ, и независимая оценка соответствия), (ii) введение образовательных программ, основанных на компетенциях, (iii) и значительный фокус на обучении на месте работы посредством внедрения дуальной системы образования, (iv) и создание консультативных советов в целях обеспечения связей между работодателями и учреждениями ТиПО, и (v) усилия, направленные на улучшение преподавательской деятельности. Несмотря на достигнутый прогресс, системные меры на национальном уровне не были реализованы на базе накопленного опыта ТиПО за последнюю декаду. Основная проблема ТиПО по-прежнему заключается в необходимости обеспечения соответствия, эффективности, и равенства между формальной и неформальной системами, одновременно повышая престиж учреждений ТИПО.

Наше понимание предложений ПРК:

Предлагаемые изменения к существующему подходу (Рекомендации ВБ приводятся в кавычках):

- Обеспечить соответствие посредством более тесного сотрудничества с работодателями и внедрения дуальной системы образования
- Обеспечить равенство и эффективность финансирования ТиПО посредством укрепления связей между местными планами экономического развития и спросом со стороны работодателей (и финансированием на студента)
- Улучшить доступ к ТиПО среди сельского населения посредством обеспечения мобильных поставщиков ТиПО (и дистанционного обучения; но также иметь ввиду, что нынешние формальные учреждения ТиПО по-прежнему функционируют на базе устаревших учебных программ, что может привести к несоответствию навыков)

¹ Проект развития навыков и создания рабочих мест со-финансируется ПРК и Всемирным банком. Проект был запущен в мае 2016 года, ожидаемое завершение проекта состоится 30 июня 2020 года. Проект направлен на разработку Национальной квалификационной рамки, усовершенствование услуг по обеспечению занятости, повышение эффективности краткосрочных обучающих программ, и обучение безработных, непродуктивных самозанятых (частично безработных), и работников, нуждающихся в повышении квалификаций. Министерство здравоохранения и социального развития является реализующим агентством по данному проекту.

- Обеспечить гибкость в разработке и реализации обучающих программ посредством 1-6 месячных модульных программ (связанных с Национальной рамкой квалификаций)
- Улучшить оценку результатов на основе результатов рынка труда (и готовности рынка труда, такие как изменения в когнитивных/технических/социо-эмоциональных навыках), а не только на темпах завершения
- Сдвиг в сторону финансирования, ориентированного на результатах на основании результатов за предыдущий год

Специальные предложения:

Чтобы повысить квалификации следующих целевых групп посредством специальных мер.

	Возраст	Целевая группа	Мера	Комментарии ВБ
Группа А	Молодежь в возрасте 15-24	Те, кто не продолжает обучение после окончания неполной или общеобразовательной школы (9 ^{го} и 11 ^{го} классов, соответственно)	Финансовая поддержка для участия в формальной системе ТиПО, особенно для неблагополучных семей	Сместить фокус на развитии профессиональных или социо-эмоциональных навыков (предполагая, что целевое население уже обладает базовой грамотностью)
Группа В	Молодежь в возрасте 115-24	Безработные или самозанятые, с образованием ниже уровня среднего образования	Обеспечить доступ к (i) дуальному образованию, (ii) Бастау Касип - администрируемый Тренинговым центром Национальной палаты предпринимателей (НПП), (iii) Бастау-Бизнес - обучение предпринимателей	Фокус на восстановлении базовой грамотности, а также развитии рабочих и социально-эмоциональных навыков; использовать как формальные, так и неформальные системы ТиПО, на основании конкурентного финансирования
Group C	Adults aged 25-44			

Ответ и рекомендации:

Многие из предлагаемых реформ приведены в соответствие с рекомендациями, изложенными в недавнем аналитическом отчете по системе ТиПО Казахстана, включая обзор ОЭСР (Альварез-Гальван, 2014г.), а также передовой практикой и уроками, извлеченными из недавних инвестиционных проектов², включая:

- **Осознание важности инвестирования в образование и обучение:** Окупаемость инвестиций в образование высокая, особенно на уровне послесреднего образования. Каждый год обучения повышает уровень доходов на 10 процентов (Монтенегро и Патринос, 2014г.), что более показатели по сравнению с другими формами инвестиций. Предлагаемый подход фокусируется на дальнейшем повышении соответствия, эффективности, и равенства в системе ТиПО, что приведет к более эффективным усилиям по обеспечению полной окупаемости инвестиций.

² В частности, реализация отчета о выполнении Проекта по модернизации технического и профессионального образования (ТиПО, завершенного в декабре 2015г.), реализованного Министерством образования и науки

- *Приоритизация развития навыков как для процесса подготовки рабочей силы, так и "запасных кадров":* поиск возможностей, направленных на дальнейшее развитие когнитивных, технических и социо-эмоциональных навыков среди молодежи (процесс подготовки рабочей силы) является критически важным в краткосрочной перспективе, поскольку восстановление на более поздних стадиях является более затратным и менее эффективным. В то же время, текущие "запасные кадры" рабочей силы требуют повышения навыков, чтобы обеспечить переход Казахстана к экономике, основанной на знаниях.
- *Расширение доступа к ТиПО, особенно для неблагополучной молодежи:* отобранные целевые группы отражают усилия ПРК обеспечить целевое распределение ресурсов на нужды наиболее уязвимых слоев населения. Наряду с почти универсальными показателями окончания средней школы, растет спрос на послесреднее образование и обучение. Предлагаемый подход осознает важность равноправного распределения ресурсов.
- *Дальнейшее укрепление связей между отраслями/работодателями.* Предлагаемый подход акцентирует важность работы с акиматами в целях оценки спроса на местные навыки, проведения анализа регионального профессионального спроса, чтобы лучше понять потребности отраслей/работодателей, и расширить дуальную систему образования. Участие работодателей может быть расширено посредством их участия в разработке и реализации учебных программ, регулярного участия в оценке спроса на навыки в компаниях, и обеспечения подотчетности поставщиков обучающих программ для подготовки выпускников с соответствующими навыками. Кроме того, акиматы, сотрудничающие с местными отраслевыми представителями/ассоциациями, МСБ, и менеджерами среднего звена из государственного сектора, в дополнение к НПП, могут способствовать дальнейшему укреплению связей с отраслями/работодателями.
- *Мобилизация ресурсов на улучшение результатов занятости и уровня жизни молодежи:* Предлагаемые реформы приведены в соответствие с текущими программами ПРК, реализуемыми отраслевыми министерствами³.

Нижеприведенные рекомендации обрисовывают каким образом система ТиПО может быть далее усовершенствована, чтобы обеспечить население необходимыми, гибкими, и экономическими навыками:

- **Сфокусироваться на усовершенствовании навыков для целевого населения, и не только на получении квалификаций.** Критично оценить степень, в которой необходимо усовершенствовать навыки посредством образовательных и обучающих программ по завершении, и после провести исследования на предмет результативности рынка труда (статус занятости, заработка, и т.д.).
- **Повысить качество информации по развитию навыков и спроса, чтобы оценить несоответствие навыков.** Казахстан будет участвовать в III раунде Программы ОЭСР по международной оценке компетенции взрослых (PIAAC), которая предоставит информацию по поставке необходимых навыков. Тем не менее, результаты будут доступны не ранее 2020 года. Может быть проведена альтернативная оценка поставки необходимых навыков в краткосрочный период. В части оценки спроса на навыки, Центр развития рабочей силы МЗСР регулярно проводит опросы работодателей, но рекомендуется расширить перечень вопросов и требуемых навыков, включая прогнозирование социо-эмоциональных навыков на кратко- и среднесрочный периоды. Анализ данных по поставке необходимых навыков и спроса позволит ПРК определить несоответствие навыков, и данная информация может быть далее передана поставщикам программ обучения и

³ Министерство образования и науки посредством проекта Корпуса молодежи оказывает поддержку молодежи через подход "обучение в процессе работы" путем предоставления возможностей и инвестиций, направленных на создание и реализацию социально-ориентированной программы занятости, тем самым повышая эффективность проектного управления, предпринимательских и социо-эмоциональных навыков. Министерство здравоохранения и социального развития, как было отмечено выше, недавно запустил проект по развитию навыков и созданию рабочих мест.

работодателям/отраслям, чтобы произвести необходимые корректировки в учебных программах и программах обучения на рабочем месте.

- Вовлечь более широкий круг поставщиков обучающих программ, особенно в системе неформального образования. Как было отмечено выше, Министерство здравоохранения и социального развития предпримет картографирование и оценку качества поставщиков неформальных обучающих программ для взрослых, которые реализуют 1-6 месячные курсы. В дополнение к Тренинговому центру при НПП, такие (нерегулируемые на данный момент) поставщики обучающих программ будут играть критическую роль для обеспечения достаточного количества таких поставщиков для обучения приблизительно 9,000 бенефициаров. Все поставщики обучающих программ подлежат отбору на основании соответствия обучения существующим навыкам индивидуума, а также спросу работодателей. Все поставщики обучающих программ должны быть отобраны на основании соответствия, равенства, и эффективности, а также финансироваться на конкурентной основе, а не на основании необоснованных привилегий. Открытая конкуренция на получение институциональных грантов может стать эффективным подходом для отбора поставщиков для участия в программе, за которым последует строгая оценка воздействия различных подходов к мониторингу и пониманию результатов.
- Повысить равенство и эффективность государственного финансирования, а также расширить базу возможностей для ГЧП.
 1. Модель финансирования на студента для учреждений ТиПО была ранее разработана⁴, однако еще ожидает пилотирования. Было бы полезно пилотировать и оценить модель.
 2. Сдвиг в сторону финансирования, ориентированного на результаты, для поставщиков обучающих программ имеет потенциал, но также требует пилотирования и оценки. Критерии и инструменты для оценки еще не ясны. Как было отмечено выше, финансирование поставщиков обучающих программ должно предоставляться на конкурентной основе.
 3. Определить возможности для проектов ГЧП, включая такие стимулы как освобождение от уплаты налогов или, возможно, создание национального/локального обучающего фонда.

⁴ В рамках проекта ТиПО

Коллективные обсуждения «Элементов новой модели роста для Казахстана»

Сессия 4: Продуктивная занятость и массовое предпринимательство

Тема 2: Посредничество на рынке труда с акцентом на совершенствование подбора и мобильности с использованием модернизированных систем и оперативных служб занятости¹

Текущая ситуация:

Государственная служба занятости (ГСЗ) в Казахстане состоит из двух органов: отделы занятости и центры занятости. Отделы занятости (ОЗ) входят в структуру региональных и местных органов власти. Центры занятости (ЦЗ) были созданы в 2011 году для реализации Программы занятости 2020 и Дорожной карты занятости 2020 (ДКЗ) на региональном и местных уровнях. Только небольшой процент безработных в Казахстане обслуживается в ЦЗ или ОЗ. В 2015 году из 455 000 безработных, выявленных при проведении Обзора трудовых ресурсов, только 56 100 (12 процентов) были зарегистрированы в ЦЗ. Это свидетельствует о том, что ЦЗ не предоставляли услуги, которые считались полезными. Количество зарегистрированных вакансий составляло всего 11 200. Это означает, что потенциальные работодатели не считают, что ЦЗ предоставляют полезные услуги, которые помогли бы им заполнить свои вакансии. Возможно, самое главное заключается в том, что до недавнего времени самостоятельно занятые работники (доля которых в самодеятельном населении составляла около 25 процентов) получали только ограниченную поддержку от ГСЗ в рамках ДКЗ 2020.² Это значительно ограничивает эффективность ГСЗ при оказании поддержки тем, кому больше всех необходимы услуги по трудуоустройству, и, вероятно, является значительным ограничением для перехода работников в сферу официальной занятости.

Институциональный потенциал ГСЗ низок. В Казахстане действует 209 ЦЗ, в которых работает почти 2 000 сотрудников; примерно такое же количество сотрудников ОЗ распределено по всей стране. Однако большинство функций ОЗ, включая регистрацию безработных, были переданы ЦЗ в соответствии с новым законом о занятости населения, который вступил в силу в апреле 2016 года. Посредничество на рынке труда поглощает значительную часть рабочего времени персонала ГСЗ, поскольку они подбирают подходящие вакансии лицам, обратившимся к ним с просьбой о трудуоустройстве. Услуги по трудуоустройству предоставляет недостаточно квалифицированный персонал с использованием информационной системы социально-трудовой сферы (ИССТС), которая эксплуатируется не в полной мере. Оценки этой системы ИССТС свидетельствуют о том, что она содержит хорошую информацию о соискателях, но у фирм мало стимулов к тому, чтобы использовать эту систему для поиска потенциальных сотрудников. Кроме того, эффективная система ИССТС содержала бы информацию как о навыках, которые необходимы потенциальным работодателям (функция, которая остается невостребованной ввиду того, что работодатели не используют ИССТС), так и информацию о провайдерах услуг по обучению, которые предлагают высококачественное профессиональное обучение.

¹ Записка подготовлена Викторией Строковой (Группа по вопросам занятости) при участии Кейко Инье (Образование)

² Новый закон о занятости населения, который вступил в силу 6-го апреля 2016 года, определяет самостоятельно занятых как имеющих право на различные услуги ГСЗ, включая профориентацию, поддержку предпринимательства и поддержку при переселении. Для того, чтобы иметь право на услуги по трудовому посредничеству, самостоятельно занятые должны быть зарегистрированы в качестве безработных.

Наше понимание предложений Правительства Республики Казахстан:

Предлагаемые изменения к существующему подходу:

- Переход от отсутствия централизованной базы данных по занятости на центральном уровне к единой базе данных рынка труда (электронная биржа труда)
- Переход от отсутствия информации о спросе на рабочую силу к оперативной информации о спросе на рабочую силу
- Переход от центров занятости, регистрирующих безработных, к частным агентствам по трудоустройству, оплата услуг которых производится по результатам.

Конкретные предложения:

- Разработать интегрированную электронную биржу труда
- Представлена новая модель механизмов реализации для услуг на рынке труда.
 - Централизация реализации программ на рынке труда (включая ДКЗ) под контролем МЗСР – в настоящее время за ДКЗ отвечают акиматы (местные органы власти)
 - Подчинение центров занятости (вертикальная интеграция) Центру развития трудовых ресурсов(ЦРТР)
 - Аутсорсинг некоторых функций частным агентствам по трудоустройству

Ответы и рекомендации:

Предложения обычно согласуются с рекомендациями недавней «Стратегии занятости Казахстана», подготовленной специалистами Всемирного банка, и мероприятиями, которые проводятся при поддержке Проекта «Развитие трудовых навыков и стимулирование рабочих мест»³. В предложениях предлагаются решения некоторых существующих проблем в подборе и доступе к рабочим местам на рынке труда, которые были выявлены ранее, при этом решения соответствуют лучшей международной практике, включая:

- Совершенствование информационной системы рынка труда и предоставление доступа к информации для соискателей и работодателей. В предложении сильный акцент сделан на улучшении имеющейся информации о вакансиях и спросе на рабочую силу и подборе рабочих мест для соискателей при помощи единой базы данных рынка труда (электронная биржа труда). Оно имеет потенциал для упрощения подбора рабочих мест и мобильности рабочей силы как между секторами, так и географически, которая была определена как некоторое ограничение для доступа к рабочим местам.

³ Проект, регулируется Соглашением о займе № 8490-KZ между Республикой Казахстан (РК) и Международным банком реконструкции и развития (МБРР), подписанным 20-го июля 2015 года и ратифицированным законом РК от 5-го февраля 2016 года № 451-В. Ожидаемая дата закрытия Проекта - 30 июня 2020 года. Проект (в частности, Подкомпонент 2.1) направлен на совершенствование услуг по трудоустройству для безработных и непродуктивно самостоятельно занятых лиц.

- *Разъяснение институциональных ролей и обязанностей (центры занятости и отделы занятости; МЗСР и сельские акиматы; и повышение роли ЦРТР):* Программа предлагает консолидацию различных учреждений в одну систему с четкими функциями и обязанностями, которые должны помочь избежать дублирования в работе и отсутствия координации, которое отмечалось ранее. Это также должно привести к повышению ответственности и эффективности. Роль ЦРТР как агентства по координированию также является необходимой и соответствует международной практике.
- *Диверсификация сети провайдеров услуг по трудоустройству (посредничество, консультирование) с использованием контрактов, ориентированных на результат:* Международный опыт показывает, что использование контрактов, ориентированных на конечный результат, для частных провайдеров может помочь улучшить результаты поиска рабочих мест на рынке труда для соискателей, особенно тех, которым может потребоваться интенсивная и индивидуальная поддержка. Это особенно справедливо, если провайдерам предоставлена возможность использовать нововведения (использование подхода, основанного на принципе «черного ящика», реализованного в Великобритании (Справка 1), где правительство платит за конкретные результаты в трудоустройстве давних безработных, не предписывая, какую помочь соискатель должен получить, осуществляя достаточный контроль и создавая стимулы для оказания помощи соискателям, которых трудно обслужить.

Далее представлены некоторые рекомендации для рассмотрения ПРК по реформированию в этой области:

- **Продолжайте обеспечивать доступ к информации о рынке труда и услугам в сельских и отдаленных районах.** Хотя акцент на онлайновые решения является правильным, по крайней мере, в краткосрочной и среднесрочной перспективе будет необходимо обеспечить, чтобы соискатели в отдаленных сельских районах имели непосредственный доступ к услугам по трудоустройству. Это включает улучшение доступа к информации о рынке труда на уровне районов и сельских акиматов и развитие мобильных услуг в сельских районах, поскольку такой подход является лучшей практикой в районах с низкой плотностью населения.
- **Укрепляйте систему сбора данных о вакансиях и информационную работу персонала ЦЗ с работодателями:** Предложение по интегрированной электронной бирже труда в настоящее время основывается на двух требованиях: требование о том, чтобы все государственные программы предоставляли данные о своих потребностях в рабочих местах, и требование о том, чтобы все работодатели подавали свои вакансии. Последний подход оказался неэффективным в Казахстане и других странах, где работодатели имеют мандат на информирование ГСЗ о своих вакансиях. Вместо этого, ЦЗ могут поэкспериментировать с различными подходами, чтобы укрепить систему сбора информации о вакансиях, включая посредством поиска в сети (например, онлайновый ресурс Национальной биржи труда США), со способами сотрудничества с частными агентствами по трудоустройству и обращения

непосредственно к работодателям, а также усовершенствовать перечень услуг, предоставляемых ЦЗ работодателям.

- **Укрепление потенциала персонала ЦЗ по созданию профилей соискателей, точной настройке услуг по трудоустройству и повышению их качества** Для содействия в трудоустройстве необходимо укрепить общий потенциал служб занятости, в частности повысить потенциал по созданию профилей соискателей и точной настройке услуг. В частности, необходимо быстро и надежно различать различные группы соискателей на основе дистанции до рынка труда и связанной сложности самостоятельного поиска работы. Лучшая международная практика свидетельствует, что при наличии данных (при использовании имеющихся данных о рынке труда) составление профилей соискателей может повысить адресность и точную настройку услуг по трудоустройству. На примере Швеции можно проиллюстрировать такой подход (Справка 2).
- **Подготовьте определенные функции для аутсорсинга частным бюро по трудоустройству – сначала в качестве эксперимента.** Создание системы, ориентированной на результаты, для оказания услуг по трудоустройству является сложным предприятием, требующим подробного планирования, координации между многими заинтересованными сторонами и инвестиций в человеческие ресурсы. Международный опыт свидетельствует, что сильный потенциал государственных учреждений по реализации и мониторингу, включая способы создания профилей соискателей, необходим для успешного использования контрактов, ориентированных на результаты, чтобы избежать таких ловушек как «снятие сливок» (отбор бенефициаров, которых легко трудоустроить), «игра» с системой и потенциальное мошенничество. Также этот подход предполагает наличие частных провайдеров услуг, располагающих потенциалом, необходимым для достижения желаемых результатов. Этот подход требует наличия сильных сетей и координации с частным сектором. Он также предполагает, что эти провайдеры могут устойчиво работать по предложенными моделям оплаты. Следовательно, настоятельно рекомендуется продолжать работу на *пилотной основе* с технико-экономическим обоснованием и надежной системой мониторинга и оценки с тем, чтобы иметь возможность оценить эффективность затрат по альтернативным моделям перед широкомасштабным применением.
- **Лучше используйте имеющиеся данные и специальные исследования для создания лучшей доказательной базы по программам рынка труда.** Для того, чтобы иметь лучшую доказательную базу по результатам различных интервенций и использовать ее для разработки, определения структуры и объема активных программ рынка труда, рекомендуется, развивать потенциал по проведению оценок. Существующие данные могут быть использованы максимально эффективно для оценки результативности различных программ рынка труда (например, проанализировать не только непосредственное трудоустройство, но также и долгосрочное воздействие ДКЗ на занятость в формальной экономике на основе данных о пенсионных отчислениях). Специализированные оценки, включая научные исследования, также могут периодически проводиться для оценки широкого диапазона результатов (кроме занятости и заработной платы). И, наконец, информация о результатах различных активных программ рынка труда и программ обучения и подготовки

должна регулярно предоставляться широкой общественности (например, через электронный портал биржи труда).

Справка 1: Подход, ориентированный на результат, к оказанию услуг по трудоустройству в Великобритании

С целью улучшения результатов программ трудоустройства в Великобритании (UK) был принят подход, ориентированный на результат, к заключению контрактов на оказание услуг по трудоустройству. Это означает, что правительство делает больший акцент на конечные результаты (трудоустройство, качество и устойчивость), чем на то, как провайдеры достигают этих результатов. Этот подход является более гибким и позволяет применять инновации и экспериментировать, но также требует тщательной разработки стимулов для провайдеров. Например, в Великобритании платежи выше за тех работников, для которых трудно подыскать работу. Кроме того, структура платежей стимулирует не только трудоустройство, но также и стабильность работы. Правительство платит небольшое вознаграждение, когда провайдер услуг начинает работать с безработным, но оно платит за трудоустройство только после того, как соискатель проработает на подобранным рабочем месте шесть месяцев. Платежи за стабильное трудоустройство продолжаются до двух лет.

Схема Великобритании по оплате услуг по трудоустройству



Источник: Департамент Великобритании по вопросам работы и пенсий, 2012 год.

Воспроизведено с разрешения в соответствии с британской открытой правительственный лицензией v3.0. Примечание: £ = фунт стерлингов.

Источник: На основе работы Марра и др., 2015 год

Справка 21: Инструмент создания статистических профилей в государственных службах занятости Швеции

Во многих странах-членах ОЭСР используются различные формы создания профилей соискателей, чтобы помочь соцработникам оценить перспективы соискателей, возвращающихся на рынок труда. Эта информация позволяет соцработникам включать

соискателей в различные потоки социального сопровождения (от менее интенсивных до более интенсивных) и дополнять оценки соцработника о пригодности кандидата для участия в различных программах рынка труда. Внедрение такого инструмента могло бы помочь повысить эффективность и результативность услуг и программ рынка труда.

В 2011 году в Швеции была создана основанная на информационных технологиях система, названная инструмент поддержки оценки (ИПО), который позволяет консультантам ГСЗ быстро выявлять соискателей с высокими рисками с тем, чтобы они могли своевременно назначить, более интенсивную поддержку тем, кто подвергается высокому риску долгосрочной безработицы (ДСБ). Инструмент был задуман как поток информации в дополнение к оценкам соцработников. При этом было признано, что успех на рынке труда зависит от переменных, таких как социальные сети, стремления и умственная и физическая сила, которые нелегко отразить при помощи статистических данных.

ИПО устанавливает механизм, позволяющий соцработникам переопределять обычные процедуры и использовать ускоренные методы работы с соискателями с высокими рисками и проводить ранние интервенции. Нормальное время ожидания для активной программы интервенции на рынке труда может быть переопределено, если ИПО определяет, что соискатель подвергается высокому риску ДСБ. ИПО вычисляет баллы рисков, в соответствии с которыми соискатели распределяются по четырем категориям: (а) очень хорошие перспективы трудоустройства; (б) хорошие перспективы трудоустройства; (с) слабые перспективы трудоустройства; и (д) высокий риск ДСБ. ИПО информирует соцработников о необходимости рассмотреть необходимость в ранних интервенциях для клиентов, включенных в последнюю категорию путем переопределения регулярного времени ожидания и стандартных протоколов. Углубленная оценка проводится раньше, чем для других клиентов и включает более частые встречи. Другие меры, включая профессиональное обучение, опыт работы, профессиональная реабилитация или другие услуги по трудоустройству также могут быть предложены на начальных этапах.

Источник: Дахлен (2015 год); Локсха и Морганди (2014 год)

Мозговой штурм – Элементы новой модели роста для Казахстана

Часть 4: Продуктивная занятость и массовое предпринимательство

Тема 3: Массовое предпринимательство – поддержка устойчивого развития микропредприятий¹

Текущее положение:

В то время как уровень безработицы в Казахстане – относительно низкий (5,0 процентов в среднем за последние 4 квартала), более 25 процентов рабочей силы относится к самозанятым. Существенная часть этой рабочей силы (20 процентов в среднем за последние 4 квартала) являются «непродуктивно самозанятыми», зарабатывая меньше прожиточного минимума, а еще большая их часть относится к нижней категории распределения заработков. Самозанятость наиболее тесно связана с сельским хозяйством – две трети всех сельскохозяйственных работников относятся к самозанятым, при этом половина всех самозанятых работает в аграрном секторе. Другие отрасли, в которых самозанятость играет значительную роль, включают торговлю и строительство. Уровень самозанятости сильно отличается в зависимости от местонахождения. При этом, большая часть самозанятости сосредоточена в сельской местности, причем в некоторых регионах, например, в Жамбылской и Южно-Казахстанской областях, около половины всех рабочих мест относятся к самозанятости.

Правительство Казахстана оказывает различные виды поддержки для стимулирования развития предпринимательства и малого бизнеса, включая Дорожную карту бизнеса 2020, которая предусматривает субсидируемые кредиты и техническую помощь (например, консультации по бизнесу, техническое обучение и обучение менеджменту, инкубаторы, т.д.) и Дорожную карту занятости 2020. Несмотря на значительные ресурсы, направленные на поддержку развития микропредприятий и МСБ, динамика сектора остается под вопросом. В то время как в Казахстане зарегистрировано более 300 000 предприятий МСБ, всего лишь около трети из них активны, и на МСБ приходится всего лишь 18 процентов ВВП и 28 процентов рабочих мест (для сравнения, среднемировой показатель – 47 процентов и 63 процента, соответственно). Доступ к финансированию – один из главных барьеров для роста, по мнению микропредприятий и МСБ; в сельской местности, в особенности, доступ к кредитованию ограничивается недостаточным охватом существующих программ кредитования и отсутствием залога.

На фоне растущий бюджетных ограничений и целей Правительства Казахстана по разработке более широкого и диверсифицированного подхода к экономическому росту была предложена Программа продуктивной занятости и массового предпринимательства, которая направлена на обеспечение устойчивых и качественных рабочих мест путем развития навыков и предпринимательства для некоторых из наиболее уязвимых и исключенных групп рабочей силы. В частности, программа направлена примерно на 550 000 безработных и самозанятых, не имеющих образования (ниже уровня среднего образования) и с заработками менее 60 000 тенге в месяц (179 долларов США в месяц при текущем обменном курсе)². Программа «массового предпринимательства», которая дополняет другие компоненты, сосредоточенные на техническом и профессиональном обучении и посредничестве на рынке труда, направлена на предоставление микрокредитов и развитие навыков предпринимательства.

Наше понимание предложений Правительства Казахстана:

Предложение сосредоточено, главным образом, на новых подходах к предоставлению микрокредитов.

Ниже приводится краткое описание основных предлагаемых инноваций в программе:

- Определение четкого разделения между программами, нацеленными на сельское и городское население. В новой программе, сельское население относится к Дорожной карте занятости, а городское население относится к Дорожной карте бизнеса.

¹ Подготовил: Томас Фароль (Jobs Group) на основе материалов, предоставленных: Наталия Агапитова, Набила Асаф, Ералы Бексултан, Кристос Костопулос, Коллин Масеник, Кристофер Дэвид Миллер, Питер Музли, Пармеш Шах, Мринал Сиркар (Сельское хозяйства, Финансы и рынки, Макрофинансовое управление, Торговля и конкурентоспособность)

² Это примерно половина среднемесячных заработков в стране в 2015 году.

- Адаптация кредитных продуктов с учетом конкретных и дифференцированных потребностей сельских и городских микропредприятий. Например, в сельской местности серии кредитных продуктов преимущественно касаются сельского хозяйства: для физических лиц - до 3 миллионов тенге (~9 000 долларов США), а для кооперативов и существующих предприятий – до 16 миллионов тенге (~50 000 долларов США).
- Предоставление гарантий по кредитам, выданным в размере до 85% от суммы.
- Субсидирование кредитных ставок и субсидирование операционных затрат микрокредитных организаций для обеспечения дешевых кредитов и широкого охвата.
- Предоставление обучения навыкам предпринимательства через Национальную палату предпринимателей (НПП) в дополнение к мерам по развитию кредитования.
- Открытие доступа, через Дорожную карту бизнеса, к развитию микропредприятий в крупных городах, которые ранее не включались в Дорожную карту бизнеса.
- Передача функции управления программой Дорожной карты занятости от сельских акиматов Министерству здравоохранения и социального развития (МЗСР) для обеспечения последовательности и предметных экспертных знаний.

Ответ и рекомендации:

Предлагаемая программа массового предпринимательства направлена на решение важнейших проблем, которые необходимо рассмотреть при разработке новой модели роста Казахстана, в частности на стимулирование экономической деятельности и занятости среди определенных групп населения (и географических территорий), которые остаются в стороне от возможностей, создаваемых преобразованием экономики. Она также направлена на наибольшую проблему, описанную в недавнем отчете Всемирного банка «Стратегия занятости Казахстана», - отсутствие качественных рабочих мест в сельской местности Казахстана.

Ее структура также содержит ряд конкретных компонентов, которые соответствуют передовой мировой практике, или являются особенно целесообразными в контексте Казахстана, включая:

- Целевая разработка программ и продуктов: В существующих программах предоставления кредитов и развития микропредприятий не было эффективного разграничения между очень реальными различиями в потребностях и возможностях сельской местности и городов. Предлагаемый подход признает основополагающую роль сельского хозяйства в сельской экономике и предполагает четкое разделение между сельскими и городскими программами, как в их разработке, так и реализации.
- Поддержка координации, масштаба и услуг по развитию бизнеса в сельской местности в целях повышения эффективности и доступа к рынку: Предложение включает большой компонент по предоставлению кредитов, направленный на поддержку развития кооперативов и услуг по развитию бизнеса в сельской местности (реализация, маркетинг, транспорт, т.д.) для увеличения масштабов в целях повышения эффективности и доступа к рынку.
- Сочетание кредитования с обучением и развитием навыков: Программа предусматривает дополнительное обучение для развития навыков новых предпринимателей, что соответствует мировой практике в области микрокредитования.
- Стимулирование развития частных микрокредитных организаций: Программа направлена на развитие сети частных микрокредитных организаций, которые должны способствовать как устойчивости кредитования, так и инновациям и охвату кредитных продуктов.
- Интеграция и координация между существующими программами: Вместо создания совершенно нового набора институтов и программ, подход использует существующие программы в рамках Дорожных карт бизнеса и занятости.

Ниже описаны рекомендации для Правительства Казахстана, которые оно может рассмотреть при доработке структуры и реализации программы:

1. В то время как доступ к финансированию всегда представлял сложности для малого бизнеса, имеющиеся данные показывают, что это не самый большой барьер для предпринимателей в Казахстане. Это верно не только в случае предпринимателей, ориентированных на рост, но даже и для предпринимателей, для которых бизнес является источником средств к существованию (эти предприниматели могут не вырасти и не стать работодателями, но устранение барьеров может дать им устойчивые и более высокие доходы). Таким образом, мы рекомендуем, чтобы программа меньше концентрировалась на кредитовании, и приняла более комплексный подход к решению проблем конкурентоспособности, которые влияют на способность микропредприятий выжить, получать растущий доход и создавать качественные рабочие места. В частности, мы настоятельно рекомендуем Правительству Казахстана обеспечить, чтобы усилия по стимулированию массового предпринимательства уделяли большое внимание следующему:
 - a. Улучшение бизнес-среды, в которой действуют микропредприятия, включая проблемы в сфере коррупции, обременительных норм и конкуренции: Данные последнего опроса Всемирного банка среди предприятий (BEEPS) в 2013 году говорят о том, что для самых мелких компаний в Казахстане, более сложными барьерами, чем доступ к финансированию, являются: коррупция, практика неформальных компаний, доступ к электроэнергии. Широко признается, что нормы, применяемые к бизнесу, и драконовские практики проверок мешают росту малого бизнеса и приводят к тому, что компании продолжают работать в неформальном секторе. На самом деле, учитывая характер барьеров, связанных с регулированием и коррупцией, большая часть целевого населения данной программы в настоящее время работает в неформальной экономике, и многие из них могут не пожелать принять издержки формальной деятельности в рамках программы.
 - b. Инвестирование в продуктивную инфраструктуру, особенно в качественную инфраструктуру, для поддержки конкурентоспособности микропредприятий и МСБ: Для предприятий малого бизнеса в сельской местности, доступ к финансированию сам по себе, скорее всего, будет недостаточным (может привести к напрасным тратам), если они не смогут быть конкурентоспособными, как по цене, так и, особенно, по качеству, которое требует рынок. Существующее предложение предусматривает использование большей части финансовой поддержки для закупки ресурсов и финансирования торговли. Это, действительно, важно, но этот подход можно переориентировать или расширить, чтобы он включал инвестиции для повышения производительности, в частности поддержку для повышения качества. Например, пункты приема молока, общественная / общая техника для уборки урожая и послепроизводственной деятельности или даже объединенная закупка ресурсов могут помочь повысить качество продукции и, следовательно, улучшить доступ к рынку (см. ниже), а также рыночные ценовые ориентиры. Кроме того, существующий компонент программы по обучению, возможно, носит слишком общий характер и ограничен по своему содержанию. В описанном выше подходе, домохозяйствам потребует целенаправленное обучение определенным технологиям и практикам ведения бизнеса.
 - c. Улучшение доступа к рынкам и укрепление цепочек создания ценности: В связи с вышеописанным, отметим, что, хотя в программе признаются барьеры, связанные с доступом к рынку, возможно, следует расширить подход для устранения этих барьеров. В качестве первого шага, важно понять характер барьеров доступа к рынку – обусловлены ли они просто расстояниями? или связями с рынком? или функционированием рынка (конкуренцией)? или стандартами качества? В существующем подходе предполагается, что проблема, главным образом, заключается в расстояниях, и в качестве решения предлагаются кооперативы и инфраструктура сбыта. Микропредприятия, особенно сельские предприниматели и предприниматели, для которых бизнес является источником средств к существованию, также сталкиваются с серьезной проблемой недостаточного доступа к информации и социальному капиталу. Подход, сосредоточенный на укреплении местных кластеров и создании связей между с национальными и международными цепочками создания ценности, может дать более комплексное и устойчивое решение. Подход территориальных кластеров, выдвинутый ГПИИР, реализуемой при поддержке Проекта Всемирного банка по конкурентоспособности МСБ, основан на этом принципе, как и программа развития поставщиков, реализуемая при

содействии того же самого проекта³. Кроме этого, опыт последних лет в Индии, Китае и других странах подчеркивает потенциальную преобразующую роль, которую может сыграть электронная торговля в налаживании связей между сельскими микропредприятиями и национальными и глобальными рынками. Возможности по включению площадок электронной торговли могут быть поддержаны инициативой по цифровизации в Казахстане.

- d. **Развитие ориентированных на спрос консультационных услуг по бизнесу:** Программа направлена на поддержку обучения и консультационных услуг, предоставляемых через НПП. Правительство может рассмотреть включение консультационных услуг для микропредприятий и малого бизнеса в мероприятие по развитию цепочки создания ценности в целях повышения эффективности и актуальности предоставляемого обучения и консультационных услуг. Вместо расширения общего обучения в сфере предпринимательства, Правительство может рассмотреть стратегию дифференцированного обучения и консультационных услуг для микропредприятий и малого бизнеса с учетом их возможностей и отраслей. Проект Всемирного банка по конкурентоспособности МСБ предусматривает поддержку разработке и реализации стратегии развития потенциала МСБ, которая дает возможности для внедрения такого дифференцированного подхода.
2. **Расширение кредитования (особенно субсидируемого кредитования) мелких предпринимателей (особенно новых предпринимателей и предпринимателей, для которых бизнес является источником средств к существованию)** содержит в себе значительные риски неблагоприятного отбора и моральные риски, которые могут повредить эффективности и устойчивости программы. Для минимизации этого риска, предлагаем рассмотреть следующее:
 - a. **Сосредоточиться на МСБ и коммерчески ориентированных микро-предприятиях на первом этапе:** Хотя мы понимаем, что программа направлена на конкретные группы населения и стремится преобразовать существующих «самозанятых» в микропредприятия, мировой опыт указывает на трудности создания устойчивых микропредприятий из лиц, которые не являются коммерчески ориентированными предпринимателями. Это осложняется еще больше, когда целевой группой является наименее образованная и подготовленная часть населения, живущая преимущественно на периферии. Имеющийся опыт показывает, что микрокредитование наиболее эффективно на этапе расширения, когда коммерчески ориентированные предприниматели уже создали бизнес. Ориентирование на существующие микропредприятия особенно эффективно на этапе запуска программы микрокредитования, так как оно дает хороший демонстрационный эффект для зарождающихся предпринимателей, которые могут впоследствии присоединиться к программе.
 - b. **Производить отбор бенефициаров и сделать доступ к программе условным:** Программы, направленные на микропредприятия, неизбежно сталкиваются с проблемой определения наилучших потенциальных бенефициаров; это еще проблематичнее для программы, ориентированной на неквалифицированное самозанятое население. На самом деле, именно эта неопределенность, т.е. неспособность просчитать риски, ведет к нормированию кредитов / высокой стоимости кредитов. Хотя практика все еще развивается, программы микропредприятий все больше применяют отбор потенциальных бенефициаров, выявляя тех, кто обладает наибольшим потенциалом. Еще один успешный подход – введение требования о том, чтобы потенциальные бенефициары прошли обучение и / или продемонстрировали другие действия, например, сделали сбережения, подготовили бизнес-план, обеспечили другие источники финансирования, т.д. (см. ниже), до того, как они получат кредит.
 - c. **Введение системы долевых грантов в дополнение к кредитам:** Еще один ориентированный на спрос подход к обеспечению устойчивых программ микропредприятий – предоставление кредитов через систему долевых грантов вместо субсидирования кредитов, которое требует от бенефициаров предварительного принятия некоторых рисков. По сути, это косвенная субсидия по стоимости микрокредита, но она снижает риск в результате самоотбора инновационных

³ Хотя программы развития кластеров были неуспешными в прошлом, новое поколение обсуждаемых здесь программ сосредоточено на укреплении существующих местных кластеров, а не на попытке создать новые кластеры с нуля.

предпринимателей с высоким потенциалом и вносит меньше искажений на рынок микрокредитования. Аналогичным образом, требование о вкладе для прохождения обучения или получения услуг по развитию бизнеса все больше используется в программах развития микропредприятий.

- d. **Включение сбережений в пакет финансовых услуг:** Программы развития микропредприятий успешно обеспечивали погашение кредитов, включая продукты и обучение, стимулирующее сбережения среди домохозяйств, в общий пакет финансовых услуг, оказываемых при предоставлении микрокредитов.
- 3. Правительство предоставляло субсидируемые кредиты МСБ и микропредприятиям в рамках ряда программ в течение многих лет – неясно, добились ли эти программы ожидаемого успеха. Известно одно – они дорого обходятся, и они производят эффект домино на финансовый сектор и на реальную экономику. Учитывая существующую макрофинансальную ситуацию и положение на финансовом рынке, есть обеспокоенность по поводу того, что использование бюджетных программ стимулирования экономики через коммерческие финансовые учреждения для вливания субсидируемых кредитов в систему может быть неэффективным, может ослабить существующие учреждения и мешать усилиям по укреплению макрофинансальной среды. В связи с этим, рекомендуем Правительству пересмотреть планы по субсидированию кредитов и рассмотреть альтернативные подходы к преодолению барьеров кредитования среди микропредприятий, включая:
 - a. **Усиление благоприятной среды финансовых услуг и стимулирование развития разнообразных финансовых услуг, в особенности сельского рынка:** Благоприятная среда финансовых услуг может быть улучшена путем усиления системы кредитной информации, которое поможет решить один из самых больших барьеров в доступе к кредитам для микропредприятий и МСБ. Кроме того, есть ряд небанковских финансовых услуг, которые могут лучше подходить к конкретным потребностям предпринимателей, включая, например, лизинг и страховые продукты. Уделяя особое внимание сельским предпринимателям, инновационные финансовые механизмы могут использовать фермерские ресурсы, например, землю, страхование урожая, кредиты, основанные на рисках, складские расписки, общественное землевладение, в качестве гарантий для залога. Кроме того, могут быть возможности для внедрения или расширения финансирования цепочки создания ценности для более эффективного охвата больших групп мелких фермеров.
 - b. **Рассмотрение альтернативных стимулов для продвижения развития и охвата микрокредитных организаций:** Аналогичным образом, в программе предлагается субсидировать операционные расходы микрокредитных организаций, как предполагается, для того, чтобы стимулировать создание новых организаций и поощрить их на расширение охвата для включения целевых групп. Более детальные подходы, реализованные в других странах, предусматривали предоставление целевых стимулов по охвату отдаленных территорий, охваченным заемщикам и уровню погашения.
- 4. Наконец, настоятельно рекомендуем Правительству уделить больше внимание пилотному внедрению и оценке при развертывании программы. Хотя мы понимаем необходимость срочного решения этого вопроса, реальность заключается в том, что малопродуктивная самозанятость, особенно в сельской местности, – это структурная проблема, которую нельзя решить за один день. Более того, мировой опыт показывает, что простых ответов нет – здесь все зависит от контекста. Правительству нужно использовать возможности этой программы и проверить альтернативные подходы, провести их строгую оценку, сделать выводы и адаптировать структуру и реализацию программы.

8
15

