

POLICY BRIEF



No. 1, 2005

Russian version

Содержание:

- I. Ожидаемый результат
- II. Оценка масштабов высвобождения рабочей силы
- III. Направления миграционных потоков и возможные последствия миграции
 - 1. Увеличение внешней миграции
 - 2. Увеличение внутренней миграции
- IV. Возможные рекомендации

Контакты:

policybrief.uz@undp.org

www.undp.uz

Тел: 99871 1203450
99871 1206167

Факс: 998711203485

Представительство
ПРООН в Республике
Узбекистан

4, T. Shevchenko Str.
Tashkent, 700029
Uzbekistan

Policy Brief представляют собой аналитические материалы по приоритетным вопросам социально-экономического развития и включают ряд политических рекомендаций. Данные документы подготовлены для ознакомления представителей правительства и международного сообщества.

Влияние реформы сельского хозяйства на благосостояние нации: политические и социальные аспекты (демография и миграция)

В 2004-2005 гг. Узбекистан приступил к очередному этапу реформ в сельском хозяйстве, основным направлением которого является ликвидация убыточных ширкатов и создание на их базе частных фермерских хозяйств. Вследствие данных реформ ожидается ряд позитивных результатов, в частности рост урожайности, повышение эффективности использования ресурсов, в первую очередь земельных и водных. С другой стороны, институциональные реформы приведут к высвобождению значительных трудовых ресурсов на селе.

Усилия правительства, направленные на развитие рыночной инфраструктуры в сельской местности, только частично и лишь с существенным временным лагом смогут повлиять на решение проблем занятости в сельской местности. Имея ограниченные возможности по трудоустройству по месту жительства, большая часть экономически активного населения будет стремиться выехать на заработки за рубеж или искать источники дохода в крупных городах – прежде всего в г. Ташкенте. Как показывает опыт развивающихся стран, такой сценарий может сопровождаться значительным уровнем миграции из сельской местности в город, а также определенными социальными, экономическими и политическими проблемами.

I. Ожидаемый результат

С принятием «Концепции развития фермерских хозяйств на 2004-2006 гг.» начался новый этап реформ на селе фактически направленный на формирование частного сельскохозяйственного производства. Согласно данной Концепции и Постановлению КМ Республики Узбекистан от 30.10.03 г. № 476 в 2004-2006 гг. в фермерские хозяйства преобразуются 1020 ширкатов или 55 % от их общего числа. Уже с начала 2005 г. было

ликвидировано свыше 445 ширкатов. На их базе созданы 22,7 тыс. фермерских хозяйства, которым в аренду предоставлено более 700 тыс. гектаров земли. На сегодня в стране действуют около 117 тыс. фермерских хозяйств.

Анализ процесса преобразования ширкатов позволяет прийти к следующим выводам.

1. В целях обеспечения прозрачности и справедливости процедуры выделения земель и отбора фермеров внедряется практика конкурсов¹ (тендеров) при образовании фермерских хозяйств. С начала 2005 г. поступило более 52 тыс. заявлений от желающих заниматься фермерством. Это означает, что на одно место в среднем по стране приходится 2,5 кандидатуры. В Андижанской области этот показатель составляет 3,5 человека, в Ташкентской – 3,4, а в Джизакской, Кашкадарьинской, Сурхандарьинской и Сырдарьинской областях – более трех.² В Хорезмской, Навоийской, Ферганской областях приходится по 2 кандидата на место. Таким образом, в среднем по стране более половины участников конкурсов могут не получить возможности стать фермерами и будут вынуждены искать иные источники дохода.

2. В отдельных областях (например, в Республике Каракалпакстан и Хорезмской области) распределение участков среди фермеров проходит с задержками. С одной стороны, это обусловлено недостатками и злоупотреблениями в работе местных органов власти, а с другой – нежеланием населения брать на себя ответственность. Под давлением «вертикали власти», скорее всего, в таких регионах фермерские хозяйства будут созданы, однако они, во многих случаях, заведомо будут обладать низкой жизнеспособностью в силу слабой заинтересованности самих фермеров, низкого качества и недостаточной площади выделяемых земель³, отсутствия финансовых ресурсов, необходимой техники и т.д.

3. Ежегодно около 1 % фермерских хозяйств (от общего их числа) ликвидируется из-за убыточности.⁴ Процедура банкротства сельскохозяйственного предприятия в силу природы сельхозпроизводства может быть достаточно продолжительной. Тем не менее, скорее всего в ближайшие годы увеличится количество хозяйств, проходящих процедуру банкротства. Фермерство требует как определенного предпринимательского таланта, так и специальных знаний. Существующая система консалтинга и обучения для фермеров, очевидно, будет неспособна справиться с растущими потребностями фермеров. Банкротствам будет способствовать и сама высокорисковая природа сельского хозяйства. Этому скорее всего будут способствовать также и административные барьеры, локальные монополии и пр. В результате будет происходить постепенное укрупнение фермерских хозяйств (когда более успешные фермеры будут, тем или иным способом, приобретать земли менее успешных). При этом укрупненное фермерское хозяйство не гарантирует занятости тем, кто отказался от своей земли, а более крупное товарное производство в рамках крупного фермерского хозяйства будет стимулировать дополнительное высвобождение трудовых ресурсов непосредственно из сельхозпроизводства.

4. Потребность в рабочей силе у фермерских хозяйств значительно ниже, чем у ширкатов. Соответственно дальнейшая фермеризация сельскохозяйственного производства должна сопровождаться политикой по созданию новых рабочих мест в сельской местности в несельскохозяйственных отраслях для поглощения избыточной рабочей силы

¹ При проведении конкурса особое внимание уделяется наличию стартового капитала и техники у лиц, желающих заниматься фермерством, проверяются их знания сельскохозяйственного производства. Приоритет отдается бывшим членам ширкатов, жителям данной местности.

² Ширятся ряды фермеров. 14.04.2005, УзА

³ По оценкам экспертов, фермерское хозяйство для обеспечения рентабельности и потенциала развития должно иметь площадь 50-100 га. На сегодняшний день в республике около 60 % фермерских хозяйств, специализированных на хлопководстве и зерноводстве, имеют в распоряжении земельные площади менее 30 га.

⁴ «Реорганизация кооперативных (ширкатных) сельскохозяйственных предприятий в фермерские хозяйства». Центр экономических исследований, 2004.

в сельской местности.

5. Проводимая политика достижения зерновой независимости привела к значительному увеличению доли площадей используемых под пшеницу. Подобная структура производства сохраняется и у новых фермерских хозяйств образованных на месте бывших ширкатов. В связи с тем, что производство зерна является относительно менее трудоемким процессом, чем производство хлопка произошло дополнительное высвобождение рабочей силы из сельского хозяйства. Однако необходимо отметить, что снижение трудоемкости сельскохозяйственного производства из-за расширения зерноводства частично было компенсировано тем, что в сборе хлопка-сырца большинство сельскохозяйственных предприятий перестали использовать хлопкоуборочные машины, а перешли на более трудоемкий ручной сбор, что одновременно ведет к повышению качества собираемого хлопка. Но этот вид занятости имеет сезонный характер и обеспечивает лишь невысокий заработок.

6. Обозначилась тенденция к росту механизации труда в сельском хозяйстве. Так, в 2004 г. вдвое увеличилось количество технических средств, которые фермеры покупают за счет собственных доходов.⁵ По мере роста доходов фермеров эта тенденция будет усиливаться, что вызовет дополнительное высвобождение рабочей силы.

II. Оценка масштабов высвобождения рабочей силы

В 2003 г. из общего количества высвобожденных из-за реорганизации 178 ширкатов лишь 7,2 % работников нашли работу на несельскохозяйственных предприятиях и организациях. Согласно официальным данным основная часть (85-90 %) высвобожденных работников была трудоустроена на фермерских хозяйствах и своих земельных участках (размер 0,06-0,20 га), а также на дополнительно выделенных землях для создания дехканских хозяйств (размер 0,2-1 га).⁶

Однако фактически в результате создания и укрупнения фермерских хозяйств в последние годы наблюдается ежегодное высвобождение около 100 тыс. человек среднего возраста. С активизацией фермерского движения в среднесрочной перспективе ежегодное высвобождение из сельхозпроизводства, по экспертным оценкам, может составлять до 600 до 900 тыс. человек (на 2005-2006 годы будет приходиться пик процессов трансформации ширкатов в фермерские хозяйства).⁷ Более того, многие из «формально занятых» смогут в лучшем случае рассчитывать на сезонную занятость (6-7 месяцев) при весьма низкой оплате (зачастую оплата осуществляется в натуральной форме).⁸

Таким образом, формирование фермерских хозяйств хотя и сможет, скорее всего, решить вопросы повышения производительности и эффективности сельхозпроизводства, будет являться в ближайшее перспективе фактором, резко снижающим занятость на селе.

В то же время возможности формирования доходов и занятости в личных подсобных хозяйствах (ЛПХ) будут ограничены в связи с фактическим сохранением сектора ЛПХ вне формальных рыночных структур, ограниченностью доступа ЛПХ к сырью, материалам, ресурсам, зачастую к воде и качественной земле, их вынужденной ориентацией на натуральное

⁵ Фермерство: когда у земли есть хозяин. 07.04.2005, УзА

⁶ «Реорганизация кооперативных (ширкатных) сельскохозяйственных предприятий в фермерские хозяйства». Центр экономических исследований, 2004.

⁷ Эти цифры не учитывают поступлений на рынок труда за счет естественного прироста.

⁸ Сравнительно небольшие и средние фермерские хозяйства стараются свести к минимуму привлечение формальный наем сельскохозяйственных рабочих, предпочитая задействовать на сельхозработах членов домохозяйств (семьи). Наемные рабочие привлекаются как правило на сезонные работы (поденщики).

хозяйство.

Ситуация будет усугубляться: (1) отсутствием у местных органов власти реальных программ развития бизнеса, позволяющих смягчить проблему с занятостью; (2) низкой квалификацией высвобожденных лиц; (3) отсутствием у безработных средств и навыков для создания своего бизнеса.

Как представляется, высвобождение рабочей силы из сельскохозяйственного сектора будет приводить к нарастанию двух тенденций: (1) увеличение внешней трудовой миграции; (2) увеличение внутренней трудовой миграции. Также следует ожидать увеличение в сельской местности числа иждивенцев, приходящихся на каждого занятого в сельском хозяйстве (как представляется, значительную часть таких иждивенцев будут составлять молодые люди, только что окончившие школу), что в целом будет снижать доходы на душу населения даже при общем росте доходов в данном секторе.

III. Направления миграционных потоков и возможные последствия миграции

1. Увеличение внешней миграции

Увеличение числа внешних трудовых мигрантов имеет под собой как положительные, так и отрицательные последствия.

По оценкам экспертов, большая часть миграционного потока приходится именно на трудовую неформальную миграцию населения. В этом контексте необходимо разделять понятия неформальная и нелегальная миграция. Последняя подразумевает пересечение государственных границ с нарушением законов и/или миграционного режима одного из государств. Этот момент особенно важен для Узбекистана ввиду отсутствия визового режим с основными государствами назначения (Россия и Казахстан)

Неформальная миграция имеет дополнительные отрицательные стороны:

- неформальные/нелегальные мигранты выпадают из государственной системы социальной защиты;
- неформальные/нелегальные мигранты не платят подоходные налоги;
- усложняется правовая защита мигрантов;
- в силу своего нелегального статуса, низкой информированности они в основном используются на вредных и опасных производствах, выполняют низкоквалифицированную и низкооплачиваемую работу, причем их заработная плата почти всегда ниже, чем у нанятых на подобную работу легальных иммигрантов;
- такой вид миграции, часто связан либо контролируется различными преступными элементами, что ведет к ухудшению криминогенной обстановки, как во всех государствах участвующих в данном процессе;
- государство обычно не имеет точной информации о размере подобной миграции, что затрудняет планирование и реализацию социально-экономической политики.

В последние несколько лет временная трудовая миграция составляет более 90 % от общего объема передвижения населения страны. По данным ННО «ТОНГ» среднегодовая трудовая миграция в Узбекистане в 2002-2004 гг.

составила около 1 млн. человек (средний возраст мигранта – 35 лет)⁹.

Главным потребителем трудовых ресурсов Узбекистана остается Россия, хотя доля отправляющихся на заработки в РФ за последние годы упала с 78-80 % от общего числа трудовых мигрантов в 1994 г. до 60 % – в 2004 г. По оценкам российских экспертов, в том числе Федеральной миграционной службы РФ, ежегодно в Россию на заработки выезжают от 0,8 до 1,5 млн. мигрантов из Узбекистана. С 1999 г. все большее значение как страна назначения миграции приобретает Казахстан, на долю которого в 2004 г. приходилось примерно 22-25 % мигрантов (в 1999 г. – 13-15 %). Это, отчасти, объясняется ужесточением миграционного режима в РФ и политикой Казахстана по привлечению дополнительных трудовых ресурсов.

Более 85 % лиц, принимающих участие во внешней трудовой миграции, достигают поставленных ими целей (по данным опроса 2004 г. 96,1 % мигрантов сумели повысить материальное положение своей семьи; 5,6 % заработали стартовый капитал для открытия собственного дела; на учебу детей, на свадьбы и т.д. накопили абсолютно все, кто хотел этого). По подсчетам экспертов ННО «ТОНГ», не менее 50 % своего заработка большинство мигрантов Узбекистана привозят домой – около 727 млн. долл. США прямых валютных поступлений.¹⁰

По информации Торгово-промышленной палаты Узбекистана (ТПП), трудовая миграция играет также большую роль в развитии предпринимательства. Опрос 276 руководителей частных фирм показал, что из них 111 человек (40,2 %) прежде, чем стать владельцами фирмы, поработали за пределами Узбекистана. Проведенное ТПП исследование также показало, что каждый пятый-шестой предприниматель в свое время был трудовым мигрантом, поработал за пределами Узбекистана и затем открыл свое дело.

Агентство по внешней трудовой миграции Минтруда за 11 лет своего существования трудоустроило за рубежом немногим более 10 тыс. человек, что говорит о его неспособности справиться с существующим миграционным потоком. В данной ситуации процветают нелегальные и полунелегальные агентства по найму рабочей силы, зачастую умышленно отправляющие граждан Узбекистана в жестокую эксплуатацию. В то же время, по оценкам ННО «ТОНГ», не менее 80 % мигрантов готовы оплачивать государственные услуги Узбекистана со своих выездных заработков, если им действительно будет предоставляться правовая помощь в странах назначения миграции.

Несомненно, что рост внешней трудовой миграции из Узбекистана будет продолжаться. Помимо вышеуказанных эффектов, это может привести к следующим дополнительным негативным последствиям.

- Государства, куда направляется основной поток миграции, могут получить определенные инструменты влияния на Республику Узбекистан. Например в 2003-2004 гг. Россия активно использовала подобный механизм (ужесточение миграционного законодательства, проведение целевых акций по выявлению трудовых мигрантов из Таджикистана) для влияния на политику Таджикистана в отношении США.

- Возникновение локальных межнациональных столкновений. Как отмечают эксперты, нередки случаи, когда нелегальные мигранты (мужчины и женщины) подвергаются рабскому обращению. Эти факты способствуют росту недовольства, как среди местного населения, так и среди мигрантов.

- Утечка «мозгов» и/или «рук» из Узбекистана. В основном трудовые мигранты это молодая активная часть населения, многие из которых имеют

⁹ Исследование проведено методом случайной вероятностной выборки в 27 городских и 36 сельских населенных пунктах в июне-июле 2004 г., опрошено по 100 человек в каждом регионе Узбекистана.

¹⁰ Из расчета 291 долл. (среднемесячный доход мигранта) x 5 месяцев (средний срок миграции) x 50 % (ввозимый % дохода) x 1 млн. мигрантов = 727 млн. долл. Расчеты ННО «ТОНГ».

средне-специальное образование (в основном трудовые мигранты в Россию). Это в том числе приводит к тому, что уже сегодня имеет место качественное несоответствие спроса и предложения рабочей силы на рынке труда регионов Узбекистана, вследствие того, что в структуре ищущих работу преобладают лица с низким уровнем профессиональной подготовки, тогда как работодатели испытывают потребность в квалифицированных кадрах, однако в силу определенных причин не могут предложить им достаточный уровень зарплаты.

2. Увеличение внутренней трудовой миграции

В силу объективной неспособности части безработных стать внешними трудовыми мигрантами – отсутствие конкретной профессии или трудовых навыков, необходимых «связей», средств на покрытие организационных расходов и т.д. – их определенная часть будет перебираться для поиска работы в крупные города – прежде всего г. Ташкент. Местами их проживания также станут окраины Ташкента – Сергели, Алгоритм, Куйлюк, Каракамыш и т.п., где есть возможность найти достаточно недорогое жилье. Значительная часть внутренних мигрантов может найти места для проживания также в городах-спутниках Ташкента – Алмалык, Ангрэн, Ахангаран, Янгиюль, Чирчик и т.д., где в последнее время достаточно низкие цены на жилье (100 тыс. сум за одну комнату), а многие квартиры попросту пустуют.

На сегодня в этих городах уже наблюдается значительное увеличение числа жителей-выходцев из Ферганской долины, переехавших ближе к Ташкенту в поисках работы. Так, например, по оценкам экспертов, на сегодня в г. Алмалык число официально прописанных составляет около 130 тыс. человек, а фактическое население города достигает 250-280 тыс. человек. В силу ограничений по прописке основная часть таких безработных не может устроиться на постоянную работу. При этом сотрудники органов внутренних дел часто просто не заинтересованы во взятии на учет дополнительных жителей, поскольку это добавляет им объем работы. Возможности трудоустройства для таких мигрантов ограничены торговлей на базарах, нелегальными трудовыми рынками, сезонной работой на полях. При этом маловероятно, что они смогут обеспечить себе постоянную занятость и приемлемые доходы.

Как представляется, такая ситуация формирует предпосылки для развития в среднесрочной перспективе следующих негативных тенденций.

- Стремясь к более высоким и «легким» заработкам, безработные молодые люди (не имеющие к тому же конкретной специальности) могут оказаться вовлеченными в преступную деятельность, прежде всего, воровство, торговлю наркотиками и проституцию. Косвенным эффектом от роста наркомании и проституции уже становится значительный рост числа ВИЧ/СПИД инфицированных, а также распространение венерических заболеваний. Кроме того, тяжелые условия проживания большинства мигрантов и практическая недоступность для них качественного медицинского обслуживания создают предпосылки для возникновения эпидемий других опасных инфекционных заболеваний.

Места компактного проживания безработных и малообеспеченного населения могут стать основным полем для пропаганды экстремистских идей различного толка. Протестные настроения традиционно развиваются в люмпенизированных окраинах промышленных центров. Этому способствует отрыв от семьи и традиционного уклада, отсутствие стабильных источников доходов и занятости, нарастающий и наиболее визуализированный разрыв в уровнях доходов между наиболее обеспеченной частью городских жителей и неустроенной молодежью перебивавшейся из села в город на заработки. Отдельные группы (лица) могут проводить агитационную работу или производить найм людей для организации массовых акций протеста и

демонстраций.

IV. Рекомендации

Разработка и проведение целенаправленной государственной политики в этой области поможет избежать потенциальных потерь и получить максимальную выгоду от миграции.

Результаты экономического роста, возможности для занятости и общественные услуги должны быть доступны всему населению. Только в этом случае можно предотвратить значительный поток рабочей силы в городские центры, где в основном создаются социально-экономические и политические проблемы, мешающие устойчивому развитию Узбекистана. В этой связи рекомендуется сконцентрировать политику на двух основных направлениях:

- Децентрализация разработки, принятия и исполнения решений, и соответственно бюджетов всех уровней. Это повысит доступность общественных услуг, а также их отзывчивость к требованиям на местах.
- Комплексные планы развития регионов, одним из приоритетов которых должен быть акцент на вопросах привлечения инвестиций, снижении бедности на тех территориях, где обеспечение занятости является первоочередной задачей и где предполагается высокий уровень миграции.

В частности предлагается несколько конкретных рекомендаций:

1. Комплексные национальные программы занятости будут оставаться малоэффективным инструментом. Программы занятости должны носить локальный характер, разрабатываться и осуществляться местными органами власти с привлечением частного сектора и гражданского общества. На национальном уровне необходимо сделать акцент на:

- a. повышении роли местных органов власти и местных институтов в решении вопросов развития бизнеса и увеличения занятости;
- b. снижении налогов на труд (новая редакция Налогового кодекса) и снижении барьеров по созданию рабочих мест;
- c. снижении барьеров для бизнеса и развитию рыночной инфраструктуры.

2. Целесообразно оценить возможности разработки системы льгот и преференций для фермерских хозяйств, сохраняющих высокую долю занятости (по крайней мере, в течение первых лет после создания). Такая система должна позволить, хотя бы на определенный период, сдержать рост безработицы на селе.

3. Целесообразно принять меры по вовлечению ЛПХ в товарное производство. Именно ЛПХ могут стать инструментом сдерживания потоков миграции, сохранения небольших, хотя и в основном натуральных доходов основной части домохозяйств в сельской местности.

4. Поддержка частного микропредпринимательства, направленного на формирование занятости. Возможна разработка программы «Малые города», направленная на поддержку общественных работ и развитие инфраструктуры на уровне районных центров, малых промышленных городов.

5. Апробация и внедрение в городах страны облегченной системы постоянной прописки (или временной регистрации с правом устройства на работу) для внутренних мигрантов – граждан Узбекистана может облегчить им поиск постоянной работы в городе и даст возможность постепенно стать постоянными городскими жителями. Это также снизит возможности для

коррупции в структурах МВД (например, в г. Алмалыке незаконное получение постоянной прописки стоит 100-150 тыс. сум). Кроме того, данный подход может стать одной из основ разработки и реализации долгосрочной государственной стратегии урбанизации, направленной на выталкивание лишней рабочей силы из сельского хозяйства, которая объективно необходима в интересах устойчивого социально-экономического развития страны.

6. Целесообразна организация, в качестве пилотного проекта, в одной из областей Узбекистана частных агентств по трудоустройству за рубежом. Основными задачами таких агентств должны стать поиск возможностей для временного трудоустройства граждан Узбекистана в других странах, содействие им в оформлении соответствующих документов и прохождении процедур, обеспечение юридической и информационной поддержки мигрантов во время пребывания за рубежом. Во избежание участия этих агентств в нелегальных операциях, необходимо поставить данный вид деятельности под жесткий мониторинг государственных структур, а также принять меры по обеспечению ответственности агентств по трудоустройству перед мигрантами (возврат средств, выплата компенсаций в случае невыполнения обязательств). Полученный опыт может стать основой для последующей разработки комплекса мер по либерализации рынка труда и совершенствованию механизмов регулирования внешних миграционных потоков.

7. Расширение каналов экспорта рабочей силы за рубеж в самой ближайшей перспективе будет оставаться основным «буфером» для незанятых рудовых ресурсов. Это потребует, с одной стороны, активного интегрирования ресурсов МИД и АВЭС для разработки и заключения межгосударственных соглашений, а с другой – развития прямых связей между областями Узбекистан и административными единицами других стран. При этом вопрос о внешней трудовой миграции целесообразно перевести из политического в преимущественно экономическое русло. В этой связи целесообразно рассмотреть возможность привлечения ТПП и ее региональных отделений для налаживания партнерства между агентствами занятости (том числе негосударственных) в Узбекистане и партнерами за рубежом (работодателями, представителями центральных и местных органов власти за рубежом и т.д.). В рамках ТПП возможно также начать более открытый диалог по вопросам внешней трудовой миграции. В рамках такого диалога можно инициировать обсуждение таких вопросов организации трудовой миграции как: подготовка кадров; совершенствование процедур; организация налогообложения; развитие партнерства между регионами; открытие представительств; и т.д. Это может быть особенно важно в связи с тем, что в Российской Федерации к концу года планируется подготовить новую концепцию миграционной политики, которая будет стимулировать привлечение трудовых ресурсов, в первую очередь из стран СНГ.

8. В сложившейся ситуации усиление работы правоохранительных структур и специальных служб способно дать лишь краткосрочный и не всегда положительный эффект. В этой связи, в качестве одного из ключевых инструментов контроля над ситуацией необходимо развивать систему мониторинга и анализа процессов внутренней и внешней миграции, общественно-политических настроений населения и отдельных социальных групп как по линии правительственных структур (включая хокимияты областей), так и привлечения специализированных ННО.
