

**Экономический и Социальный
Совет**

Distr.: General
6 May 2010
Russian
Original: English

Основная сессия 2010 года

Нью-Йорк, 28 июня — 23 июля 2010 года

Пункт 6(а) предварительной повестки дня*

**Осуществление решений крупных конференций
и встреч на высшем уровне Организации Объединенных
Наций и последующая деятельность в связи с ними:
последующая деятельность по итогам Международной
конференции по финансированию развития**

Выход из кризиса: Глобальный пакт о рабочих местах**Доклад Генерального секретаря***Резюме*

В настоящем докладе, подготовленном Международной организацией труда в ответ на резолюцию 2009/5 Экономического и Социального Совета, рассматривается поддержка в деле осуществления Глобального пакта о рабочих местах, оказываемая на национальном и международном уровнях. Особое внимание в докладе уделяется вопросу о том, каким образом в ключевых элементах политики, введенной странами в ответ на финансово-экономический кризис, отражен подход, закрепленный в Пакте, и освещаются усилия, предпринимаемые многосторонней системой по переориентации ее технической и финансовой помощи на цели удовлетворения потребностей наиболее уязвимых стран и групп населения в области занятости и социальной защиты. В докладе рассматриваются основные уроки, вынесенные странами в ходе осуществления национальной политики, введенной ими в ответ на кризис, и содержится призыв к проведению более твердой политики в сфере занятости и социальной защиты и усилению координации политики на международном уровне в целях ускорения и поддержания процесса восстановления, уделяя при этом особое внимание странам со средним и более низким уровнем дохода, располагающим ограниченными бюджетно-финансовыми возможностями.

* E/2010/100.



I. Введение

1. Настоящий доклад подготовлен в ответ на резолюцию 2009/5 Экономического и Социального Совета. В этой резолюции Совет предложил целому ряду участников осуществить последующую деятельность в развитие резолюции, принятой Международной конференцией труда и озаглавленной «Выход из кризиса: Глобальный пакт о рабочих местах»¹, и пропагандировать содержащиеся в ней положения. Он также просил Генерального секретаря представить Совету на его основной сессии 2010 года доклад о ходе осуществления резолюции 2009/5 Совета.

2. Глобальный пакт о рабочих местах, как подчеркнуто в резолюции 2009/5 Экономического и Социального Совета, является единственной согласованной на международном уровне программной основой, предназначенной для преодоления последствий финансово-экономического кризиса в социальной сфере и в сфере занятости. Его цель состоит в сокращении промежутка времени между началом экономического подъема и восстановлением возможностей для достойного труда. Пакт направлен на поощрение подъема производительной сферы с опорой на капиталовложения, занятость и социальную защиту, трудовые права и социальный диалог. В нем отмечено, что комплексы восстановительных мер должны быть приспособлены к конкретным потребностям и условиям каждой страны и что в них необходимо учитывать воздействие экономического кризиса на женщин и мужчин, а в процессе реализации всех этих ответных мер принимать во внимание аспекты гендерного равенства. В нем учитываются особые потребности развивающихся стран, особенно наименее развитых из них, и содержится призыв к приданию глобализации справедливого, устойчивого и более экологичного характера. Как указано в настоящем докладе, во многих мерах в сфере занятости и социальной защиты, принятых странами в ответ на кризис, отражен подход, закрепленный в Пакте; и многие страны выработали национальные пакты о рабочих местах, сообразуясь со своими нуждами и условиями. Для поддержания этой политики многосторонней системой предприняты новые усилия по координированию действий на национальном уровне и по переориентации технической и финансовой помощи, особенно в целях удовлетворения потребностей наиболее уязвимых стран и групп населения.

3. В первой части доклада дается краткий обзор вклада системы Организации Объединенных Наций и других международных организаций в пропагандирование подхода, закрепленного в Глобальном пакте о рабочих местах. Затем в нем рассматриваются последствия мирового финансово-экономического кризиса в сфере занятости и в социальной сфере и описывается его воздействие на

¹ «Выход из кризиса: Глобальный пакт о рабочих местах», резолюция, принятая на девяносто восьмой сессии Международной конференции труда (Женева, июнь 2009 года). В настоящем докладе термин «Глобальный пакт о рабочих местах» относится к резолюции Международной организации труда (МОТ). Пакт МОТ охватывает ряд элементов совместной антикризисной инициативы, утвержденной Консультативным советом руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) в апреле 2009 года, в которой заголовок «Глобальный пакт о рабочих местах» относится к элементам резолюции МОТ, касающимся занятости. В резолюции МОТ, утверждающей Глобальный пакт о рабочих местах, рассматриваются также вопросы базовой социальной защиты и экологизации экономики, которые являются объектами отдельных инициатив в комплексной программе КСР по девяти направлениям.

старые и новые слабые места в экономике. В разделе IV рассматриваются уроки, вынесенные в ходе осуществления целого ряда мер политики, подпадающих под действие Глобального пакта о рабочих местах. В заключительном разделе V излагаются основные проблемы, возникающие в процессе реализации целей Пакта и направления мировой экономики по более стабильному пути, ведущему к экономическому подъему, сопровождаемому созданием большого числа рабочих мест, открытому для всех экономическому росту и искоренению нищеты.

II. Поддержка на международном уровне

4. Одобрение Экономическим и Социальным Советом Глобального пакта о рабочих местах предзнаменовало собой серию решений в поддержку Пакта, принятых разными международными органами и участниками разных совещаний и конференций, в том числе участниками саммита Группы 20 в Питтсбурге, Африканским союзом, Организацией американских государств, Европейским союзом, Арабским форумом по проблемам занятости: Пакт о рабочих местах в целях обеспечения подъема и роста экономики (Бейрут, октябрь 2009 года), участниками Конференции Организации Объединенных Наций на уровне министров по последствиям экономического кризиса в Восточной Европе, Центральной Азии и Турции (Алматы, декабрь 2009 года), министрами труда Аргентины, Бразилии, Мексики и Чили (Сантьяго, январь 2010 года), участниками Трехстороннего совещания на высоком уровне по вопросам достойного труда в целях обеспечения устойчивого развития в Тихоокеанском регионе (Порт-Вила, февраль 2010 года), министрами труда и социальных дел сообщества португалоговорящих стран (Форталеза, февраль 2010 года), участниками четвертого саммита Форума для диалога между Индией, Бразилией и Южной Африкой и участниками саммита 2010 года между Бразилией, Российской Федерацией, Индией и Китаем².

A. Система Организации Объединенных Наций и Глобальный пакт о рабочих местах

5. Многие специализированные учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций регулярно занимаются широким кругом деятельности, способствующей достижению целей Глобального пакта о рабочих местах: от социального развития и программ гуманитарной помощи до содействия развитию малых и средних предприятий, расширения охвата системы социального обеспечения, поддержки развития сельских районов, поощрения предпринимательства среди молодежи и женщин, микрофинансирования, капиталовложений в развитие инфраструктуры и проведение общественных работ, перестройки промышленности, экологически устойчивого природопользования и охраны окружающей среды. В условиях мирового экономического спада такие аспекты деятельности Организации Объединенных Наций приобретают более тесную связь с занятостью и рынком труда и усилиями по оказанию развивающимся

² См. "Giving effect to the Global Jobs Pact: consolidation of international declarations (July 2009 — February 2010)", Rev.1 (Geneva, International Labour Organization, March 2010), имеется по адресу: http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/giving_effects.pdf.

странам помощи в преодолении кризиса в сфере труда, повышении их устойчивости и достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Совместной антикризисной инициативой Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) поощрялось межучрежденческое сотрудничество, призванное содействовать принятию общесистемных мер в ответ на мировой экономический кризис в ряде областей, включая Глобальный пакт о рабочих местах, минимальную социальную защищенность и несколько связанных с этим направлений политики.

6. В целом, занятость и рынок труда не получили пока широкого отражения в последующей деятельности по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и в основном являются темами мелкокомасштабных проектов. Например, в 2008 году глобальный портфель Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) на цели занятости включал приблизительно 470 проектов общей бюджетной стоимостью 162 млн. долл. США из совокупного потока финансовых ресурсов, выделяемых в качестве помощи, в размере 5 млрд. долл. США в год, из которых почти три четверти составляют взносы доноров, предназначенные на конкретные цели³. Портфель проектов Международной организации труда (МОТ) имеет аналогичные размеры и, несмотря на то, что эта тема находит все более широкое проявление в национальных программах достойного труда, по-прежнему носит черты, свойственные многим относительно мелким проектам. МОТ и ПРООН решили усилить свое взаимодействие с целью оказания более эффективной поддержки в решении национальных приоритетных задач в сфере занятости и социальной защиты (см. пункт 14 ниже).

1. Совместные антикризисные инициативы системы Организации Объединенных Наций

7. В апреле 2009 года, по предложению Комитета высокого уровня по вопросам программ, КСР одобрил всеобъемлющую стратегию общесистемных действий Организации Объединенных Наций по преодолению финансово-экономического кризиса. Стратегия опирается на девять совместных антикризисных инициатив Организации Объединенных Наций, каждая из которых координируется ведущей организацией, работающей во взаимодействии с группой сотрудничающих организаций. Сеть совместных антикризисных инициатив охватывает несколько областей, имеющих отношение к Глобальному пакту о рабочих местах, включая минимальную социальную защищенность, продовольственную безопасность, торговлю, технический прогресс и новаторство и экологизацию экономики, сопровождаемую созданием экологичных рабочих мест (см. СЕВ/2009/1).

8. Главной целью в каждой из девяти инициатив является наращивание текущей работы системы Организации Объединенных Наций в целях создания объединенных сетей экспертов, ресурсов, мер по укреплению потенциала и знаний, которыми страны могли бы пользоваться при разработке своей политики и программ, связанных с кризисом. В целом, в совместных антикризисных

³ См. «Программы обеспечения занятости в связи с мировым финансово-экономическим кризисом», доклад Исполнительного совета Программы развития Организации Объединенных Наций и Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения, первая очередная сессия 2010 года (DP/2010/12).

инициативах предлагается единый подход к областям политики, имеющим решающее значение для преодоления кризиса. Они позволяют системе Организации Объединенных Наций оперативно и гибко реагировать на новые потребности государств-членов, не упуская из виду глобальную макроэкономическую перспективу и принимая при этом во внимание социальные и экологические аспекты экономического подъема (см. СЕВ/2010/14).

9. Помимо оказания прямой поддержки своим членам в осуществлении резолюции «Глобальный пакт о рабочих местах», МОТ содействует налаживанию более широкого межучрежденческого диалога и технического обмена, выполняя свою функцию ведущего учреждения, ответственного за реализацию инициативы КСР «Глобальный пакт о рабочих местах»⁴. Эта инициатива помогла выявить конкретные области работы, в которых вклад различных организаций в реализацию Пакта имел бы особую важность, включая развитие малых и средних предприятий и микрофинансирование, производственно-сбытовые цепочки, общественные работы и программы гарантированной занятости, создание экологических рабочих мест, обеспечение занятости в сельских районах и общинное развитие. Назрели два исключительно важных вопроса: необходимость получения своевременных и подробных данных о воздействии экономических потрясений на занятость уязвимых групп населения и неорганизованный сектор экономики и важность надежного анализа последствий влияния разных комплексов программных мер на сферу занятости. Начато сотрудничество между МОТ и Всемирным банком в области изучения показателей, отражающих общемировые и региональные тенденции в динамике совокупной занятости, анализа распределительных последствий воздействия кризиса на сферу занятости и составления реестра программных мероприятий по преодолению кризиса и восстановлению экономики.

10. Инициатива по обеспечению минимальной социальной защищенности вызвала большой энтузиазм и нашла широкую поддержку среди партнеров системы Организации Объединенных Наций на международном уровне и среди правительств и коллег Организации Объединенных Наций на национальном уровне, что убедительно свидетельствует о растущем понимании роли социальной защиты и преимуществ, которые она дает⁵. Под руководством МОТ и Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), при активном участии Детского фонда Организации Объединенных Наций, Международного валютного фонда (МВФ) и других организаций, инициатива явилась средством поощрения динамичного и конструктивного межучрежденческого взаимодействия посредством создания всемирной консультационной сети по вопросам минималь-

⁴ В инициативе участвуют Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций, Международный фонд сельскохозяйственного развития, МОТ, Департамент по экономическим и социальным вопросам Секретариата, ПРООН, Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде, Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам, Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), региональные комиссии, Всемирный банк и Международный валютный фонд.

⁵ Пункт 12 (1) Глобального пакта о рабочих местах гласит: «Странам, в зависимости от обстоятельств, необходимо рассмотреть следующие меры: ... создание адекватных систем социальной защиты для всех на основе базового минимального уровня социальной защиты, включая доступ к медицинскому обслуживанию, гарантирование доходов для пожилых людей и инвалидов, пособия на детей и гарантии получения доходов в сочетании с программами гарантирования занятости для безработных и рабочей бедноты».

ной социальной защищенности между сотрудничающими организациями системы Организации Объединенных Наций и партнерами по процессу развития. В ряде стран (в Буркина-Фасо, в Камбодже, на Мальдивских Островах и в Мозамбике) уже проводятся мероприятия в тесном взаимодействии с организациями системы Организации Объединенных Наций. Заинтересованность проявили еще четыре страны, и межучрежденческая коалиция сообщила о первых контактах со стороны нескольких других стран. Обсуждается также вопрос об применении принципа минимальной социальной защищенности в процессе восстановления Гаити, что представляет собой новую и интересную возможность. Благодаря активному взаимодействию со Специальной группой по вопросам сотрудничества Юг-Юг в составе ПРООН обеспечение минимальной социальной защищенности прочно закрепилось в качестве темы учебных мероприятий, проводимых по линии Юг-Юг, и курсы, предлагаемые Международным учебным центром МОТ на английском, испанском и французском языках, вносят дальнейший вклад в наращивание возможностей осуществления политики, связанной с обеспечением минимальной социальной защищенности, на уровне стран. В целом, эта идея была подхвачена гораздо быстрее, чем предполагалось, и ее важные элементы были одобрены директивными органами нескольких организаций системы Организации Объединенных Наций. Задача состоит в том, чтобы включить эту концепцию в основное русло регулярной деятельности организаций и одновременно с этим содействовать формированию устойчивой структуры сотрудничества для поддержания набранных темпов.

11. К вопросам, охваченным резолюцией МОТ, относится и ряд других компонентов комплекса инициатив КСР по девяти направлениям, в том числе инициатива по экологизации экономики, возглавляемая Программой Организации Объединенных Наций в области окружающей среды (ЮНЕП)⁶, в рамках которой проводится широкий круг научно-исследовательских, агитационно-просветительских и учебных мероприятий, имеющих особо важное значение ввиду того, что примерно 15 процентов комплексов мер стимулирования, принятых странами, были выделены в качестве проектов капиталовложений, связанных с экологизацией экономики, и среди основных причин для осуществления этих капиталовложений, помимо экологических выгод, были создание рабочих мест, формирование альтернативных источников средств к существованию и сокращение масштабов нищеты. Инициатива по обеспечению продовольственной безопасности, возглавляемая Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций, опирается на работу созданной Генеральным секретарем Целевой группы высокого уровня по проблеме глобального кризиса в области продовольственной безопасности и дает возможность для отражения аспектов, связанных с кризисом, в пересмотренной всеобъемлющей платформе действий по данной проблеме и для установления широких партнерских отношений с соответствующими участвующими сторонами⁷. Организации-участницы инициативы в области торгов-

⁶ В пункте 21 (3) Глобального пакта о рабочих местах поощряется сотрудничество в области «перехода к экологичной экономике с низким выбросом углерода, помогающей ускорять процесс восстановления рабочих мест, сокращать социальный разрыв и поддерживать цели развития, а также в ходе этого процесса реализовать принципы достойного труда».

⁷ В пункте 22 (5) Глобального пакта о рабочих местах признается «значение сельского хозяйства в экономике развивающихся стран и необходимость создания инфраструктуры, промышленности и рабочих мест в сельских районах».

ли⁸, возглавляемой Конференцией Организации Объединенных Наций по торговле и развитию и Всемирной торговой организацией, играют активную роль в отслеживании тенденций в области торговли и инвестирования в целях противодействия протекционизму, в поощрении выполнения существующих обязательств в области оказания помощи в интересах торговли и в доведении до конца Дохинского раунда торговых переговоров.

12. В ответ на призыв к применению скоординированного подхода на страновом уровне, прозвучавшего на Конференции по вопросу о мировом финансово-экономическом кризисе и его последствиях для развития (см. резолюцию 63/303 Генеральной Ассамблеи, приложение), Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития разработала механизмы поддержки проводимых на местах под ответственностью национальных правительств антикризисных программ, ориентированных на самые уязвимые страны и группы населения и опирающихся на экспертный потенциал, ресурсы и сети, имеющиеся по каждой из девяти инициатив. Однако инициатива по выделению дополнительного финансирования для наиболее уязвимых, возглавляемая ПРООН и Всемирным банком, не обеспечила выделения новых финансовых средств на поддержку реализации Глобального пакта о рабочих местах (см. СЕВ/2010/4).

13. Ограниченность дополнительного финансирования является важным фактором, сужающим сферу действий страновых групп Организации Объединенных Наций, направленных на поддержку всеобъемлющих и скоординированных антикризисных программ в уязвимых странах. Еще одним фактором, мешающим применению комплексных подходов в области борьбы с кризисом, можно было бы назвать тенденцию к возвращению к проектным подходам, которые в меньшей степени пригодны для преодоления всеохватывающих социальных последствий повсеместного падения уровня экономической активности или чередования множественных экономических потрясений. Нерешенной задачей остается необходимость обеспечения большей слаженности действий между бреттон-вудскими учреждениями и остальными учреждениями системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне, особенно в том, что касается макроэкономических и бюджетно-финансовых мер стимулирования программных мероприятий. Весьма конкретным фактором, препятствующим разработке и осуществлению хорошо спланированных и целенаправленных программ и стратегий, является отсутствие во многих странах всеобъемлющих и своевременных статистических данных о рынке труда и социальных последствиях кризиса.

2. Другие инициативы Организации Объединенных Наций

14. На своей 306-й сессии, проходившей в Женеве 5–20 ноября 2009 года, Административный совет МОТ обратился с повторным призывом принять в ответ на мировой экономический кризис меры, «ориентированные на сферу занятости», которые были бы основаны на программных мерах, изложенных в

⁸ В пункте 21 (2) Глобального пакта о рабочих местах поощряется сотрудничество в области «содействия эффективным и хорошо отрегулированным торговле и рынкам, дающим преимущества для всех и не допускающим протекционизма со стороны отдельных стран», учитывая при этом «различные уровни развития стран» в процессе «преодоления барьеров на пути развития внутренних и внешних рынков».

Глобальном пакте о рабочих местах. Административный совет просил Генерального директора МОТ усилить поддержку стран, применяющих Пакт, мобилизовать дополнительные ресурсы на финансирование программных инициатив в рамках Пакта и расширить возможности Международного бюро труда по удовлетворению просьб его членов, в том числе по линии сотрудничества Юг-Юг. Он рекомендовал Бюро продолжать развивать его сотрудничество с многосторонними учреждениями. Ход реализации Глобального пакта о рабочих местах был рассмотрен на 307-й сессии Административного совета МОТ, проходившей в Женеве 11–26 марта 2010 года.

15. На своей первой очередной сессии 2010 года, проходившей в Нью-Йорке 19–22 января, Исполнительный совет ПРООН/ЮНФПА принял решение 2010/11, озаглавленное «Меры ПРООН по преодолению финансово-экономического кризиса: содействие реализации Глобального пакта о рабочих местах». В этом решении Совет призвал ПРООН включить Глобальный пакт о рабочих местах в ее оперативную деятельность в рамках стратегического плана ПРООН. Он просил Администратора укреплять межучрежденческое сотрудничество на страновом уровне, с тем чтобы усилить взаимосвязи по конкретной проблематике с инициативой КСР по минимальным мерам социальной защиты. Он просил также ПРООН включить в годовой доклад Администратора отчет о достигнутом прогрессе, в котором кратко излагались бы предпринятые ею инициативы по выполнению этого решения.

16. Во исполнение решения 2010/11 предпринимаются конкретные шаги по наращиванию взаимодействия между ПРООН и МОТ в таких ключевых областях, как: а) проведение мероприятий, поощряющих создание рабочих мест, развитие приносящих доход видов деятельности и процесс реинтеграции в странах, переживших конфликты; б) решение проблемы изменения климата путем создания экологических рабочих мест в области адаптации к климатическим изменениям и смягчения их последствий; с) создание более надежной базы эмпирических данных и знаний о воздействии различных видов политики и программ на сферу занятости; и d) продвижение вперед совместной работы по содействию реализации минимальных мер социальной защиты, в том числе по линии страновых инициатив.

17. В соответствии с просьбой КСР и Экономического и Социального Совета МОТ помогает странам и многосторонним учреждениям в определении того, каким образом политика, стратегии, программы и мероприятия взаимосвязаны с получаемыми результатами в области занятости и достойного труда. Руководящими принципами разработки рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, изданными в 2010 году Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития, пропагандируется применение страновыми группами Организации Объединенных Наций подготовленного КСР пособия *Toolkit for Mainstreaming Employment and Decent Work* («Пособие по актуализации вопросов занятости и достойного труда») ⁹ для доработки текущих рамочных программ по оказанию помощи в целях развития и программ, осуществляемых по линии инициативы «Единство действий». «Пособие» может содействовать лучшему пониманию вариантов политики, перечисленных в Глобальном пакте о рабочих местах, и их отражению в конечных результатах, получаемых странами. Применяя «Пособие», МОТ по-

⁹ Geneva, International Labour Office, first edition 2007.

могает национальным правительствам и организациям системы Организации Объединенных Наций актуализировать вопросы достойного труда в Аргентине, Вьетнаме, Индонезии, Объединенной Республике Танзании, Пакистане, Сербии, Сирийской Арабской Республике и Уругвае.

18. Поддержку в реализации Глобального пакта о рабочих местах оказывает также Комиссия социального развития. На своей сорок восьмой сессии, проходившей в Нью-Йорке 4–13 февраля 2010 года, Комиссия рекомендовала Экономическому и Социальному Совету принять проект резолюции, озаглавленный «Содействие социальной интеграции», в котором Совет принимает к сведению принятие Пакта и совместной антикризисной инициативы КСР. Признавая тот факт, что финансово-экономический кризис может негативно отразиться на социальном развитии, в проекте резолюции Совет настоятельно призывает правительства, в сотрудничестве с соответствующими учреждениями, разработать системы социальной защиты в целях расширения охвата населения социальным обеспечением и поддерживать участие рынка труда.

19. Глобальный пакт о рабочих местах был принят в качестве отправной точки и основы для дальнейшей работы межучрежденческой целевой группы по осуществлению общесистемного «Плана действий Организации Объединенных Наций по обеспечению полной занятости и достойной работы для всех» в рамках второго Десятилетия Организации Объединенных Наций по борьбе за ликвидацию нищеты (2008–2017 годы)¹⁰. Целевая группа согласилась также с тем, что ввиду направленности работы сети координаторов, занимающихся проведением второго Десятилетия, на вопросы обеспечения полной занятости и достойного труда эта сеть могла бы служить подходящим механизмом для стимулирования межучрежденческих действий в осуществление Глобального пакта о рабочих местах, избегая дублирования усилия и помогая повысить слаженность внутри системы. Второе Десятилетие, учитывая сферу его охвата и временные рамки, могло бы также служить каналом для кристаллизации и распространения уроков, вынесенных из опыта работы системы Организации Объединенных Наций по осуществлению антикризисных и восстановительных мер в области занятости и достойного труда, в целях укрепления способности системы успешно заниматься этими аспектами своей работы.

20. Как подчеркнуто в докладе Генерального секретаря о ходе осуществления целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (А/64/665), доступность достойных и продуктивных рабочих мест, а также содействие развитию предпринимательства имеют основополагающее значение

¹⁰ Второе Десятилетие Организации Объединенных Наций по борьбе за ликвидацию нищеты (2008–2017 годы) обеспечивает основу для проработки и принятия среднесрочных мер по активизации усилий, направленных на достижение согласованных на международном уровне целей в области развития, связанных с ликвидацией нищеты, в том числе целей, сформулированных в Декларации тысячелетия. Эта основа ориентирована на обеспечение полной занятости и достойной работы как признание того факта, что политика и учреждения в сфере занятости и на рынке труда являются исключительно важными средствами расширения возможностей малоимущих и оказания им помощи в осуществлении их прав. Целевую группу возглавляют Департамент по экономическим и социальным вопросам Секретариата и МОТ. Членами целевой группы являются ФАО, Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу, ЮНЕП, ЮНИДО, Служба Секретариата по связи с неправительственными организациями, Всемирная туристская организация, Всемирная продовольственная программа и секретариат КСР.

для ускорения темпов достижения всех целей. Далее в докладе государствам-членам адресован призыв уделить пристальное внимание рекомендациям, содержащимся в Глобальном пакте о рабочих местах МОТ.

В. Саммит Группы 20 в Питтсбурге и Вашингтонская встреча министров труда и занятости

21. На саммите 2009 года в Питтсбурге руководители стран Группы 20, озабоченные поиском более сбалансированного подхода к мировой экономике, обязались разработать основы для высокого, устойчивого и сбалансированного роста в целях обеспечения «долговременного экономического подъема, создающего хорошие рабочие места, которые нужны населению наших стран». В своем заявлении руководители стран Группы 20 призвали международные учреждения принимать во внимание цели Пакта МОТ в их аналитической работе и деятельности по разработке политики во время кризиса и в посткризисный период.

22. В развитие итогов Питтсбургского саммита, 20 и 21 апреля 2010 года в Вашингтоне, округ Колумбия, по приглашению министра труда Соединенных Штатов состоялась встреча министров труда и занятости стран Группы 20. Министры дали оценку положения на рынке труда в условиях кризиса, рассмотрев при этом последствия применения массированных антикризисных мер и обсудив вопрос о том, какие дополнительные меры могут потребоваться для обеспечения устойчивого восстановления рабочих мест. В своей оценке они признали, что Глобальный пакт о рабочих местах МОТ и программа в области достойного труда являются ценными ресурсами для выработки дальнейших мер применительно к системам обеспечения занятости и социальной защиты. Министры подготовили перечень из пяти основных рекомендаций для представления руководителям стран Группы 20 в качестве вклада в разработку Основ для высокого, устойчивого и сбалансированного роста Группы 20 и в повышение согласованности политики (см. вставку 1). В рекомендациях учтено разнообразие экономических систем и стадий развития стран Группы 20, что дает предостаточно возможностей для их приспособления к конкретным потребностям каждой страны; тем не менее они создают также общую основу, опираясь на которую правительства могут предпринимать совместные действия по достижению более гармоничного сочетания прогресса и обеспечения благосостояния своих граждан.

Вставка 1

Резюме рекомендаций министров труда и занятости стран Группы 20, адресованных руководителям стран Группы 20 (Вашингтон, округ Колумбия, 20 и 21 апреля 2010 года)

Ускорение процесса создания рабочих мест в целях обеспечения устойчивого восстановления и будущего роста

Поскольку в некоторых странах обозначились первые признаки экономического оживления, мы рекомендуем уделять неизменное внимание созданию рабочих мест и их сохранению, в том числе решительно проводить в жизнь имеющиеся стратегии и рассматривать дополнительные меры по обеспечению занятости.

В странах, где широки масштабы неполной занятости, большое место в экономике занимают неорганизованные сектора и/или отмечаются высокие уровни нищеты, мы рекомендуем предпринимать целенаправленные усилия по обеспечению занятости для малоимущих домашних хозяйств и уязвимых групп населения, применяя недавний опыт, усвоенный в ходе осуществления новаторских стратегий.

Укрепление систем социальной защиты и содействие реализации всеохватывающих стратегий активизации рынка труда

Мы рекомендуем укреплять, где это необходимо, системы социальной защиты и стратегии активизации рынка труда, поскольку значительное число людей, в том числе находящихся в наиболее неблагоприятном положении, будет оставаться без работы даже после того, как начнется устойчивый подъем экономики, а другим понадобится помощь в приспособлении к структурным изменениям, происходящим в экономике наших стран.

Мы рекомендуем всем странам создать адекватные системы социальной защиты, с тем чтобы обеспечить домашним хозяйствам достаточные гарантии, позволяющие им воспользоваться экономическими возможностями.

Перенос вопросов занятости и ослабления проблемы нищеты в центр национальных и глобальных экономических стратегий

Мы рекомендуем руководителям наших стран придавать первостепенное значение вопросам занятости и ослабления проблемы нищеты по мере закладки ими основ для высокого, устойчивого и сбалансированного роста, приносящего пользу всем.

Обеспечение более качественных рабочих мест для населения наших стран

Мы рекомендуем уделять повышенное внимание стратегиям и институтам рынка труда в целях обеспечения более качественных рабочих мест и соблюдения основных трудовых прав. Мы подчеркиваем важность социального диалога.

Подготовка рабочей силы в наших странах к выполнению будущих задач и использованию будущих возможностей

Первостепенное значение следует придавать осуществлению стратегий в области образования, обучения на протяжении всей жизни, профессиональной подготовки и развития навыков и их увязке со стратегиями экономического роста. Более точное планирование и соотнесение кадровой структуры с имеющимися рабочими местами поможет рабочей силе воспользоваться результатами структурной перестройки в посткризисный период и открывающимися новыми возможностями.

III. Занятость и социальные последствия кризиса: текущее состояние дел

A. Разные перспективы экономического оживления и роста

23. Спустя два года после того, как разразился кризис, наблюдаются первые признаки оживления, которое, однако, происходит разными темпами. По прогнозам МВФ, содержащимся в его докладе *Перспективы развития мировой экономики*, который вышел в свет в апреле 2010 года, темпы роста мировой экономики составят в 2010 году 4,2 процента. За этим показателем скрываются существенные различия по регионам. По прогнозам, темпы оживления в экономике наиболее развитых стран, которые по-прежнему имеют наибольший вес в мировой экономике, составят 2,3 процента и останутся неустойчивыми, будучи обусловленными в основном принятием чрезвычайных мер в поддержку политики и оживлением оборота товарно-материальных запасов. Сохраняется узость рынков кредита, и высокие уровни безработицы могут сохраняться на протяжении всего года и в 2011 году, снижая уровень потребления во многих странах. Беспокойство по-прежнему вызывает опасность сдерживания мер стимулирования до тех пор, пока процесс оживления в частном секторе не пойдет полным ходом. Наличие у банков в одних странах безнадежной задолженности по выданным ипотечным займам и опасения по поводу возможной неуплаты по своим внешним государственным займам другими странами грозят еще большим подрывом доверия к экономике.

24. Ожидается, что темпы роста экономики по группе развивающихся стран и стран с формирующимся рынком окажутся заметно выше, чем в развитых странах, на уровне 6,3 процента, чему также будет содействовать принятие энергичных мер стимулирования в более крупных странах. Финансовые системы большинства развивающихся стран также оказались более устойчивыми, чем системы основных финансовых центров. «Импорт» кризиса произошел через замедление роста экспортных поступлений и иностранных инвестиций и, в некоторых странах, через сокращение объема денежных переводов рабочих. Однако перспективы в разных странах существенно различаются. В странах Азии, где на первых местах находятся Индия и Китай, прогнозируется рост валового внутреннего продукта на 8,7 процента. Оживление роста в Китае является важной движущей силой для региона и стран-экспортеров полезных ископаемых, поскольку в Китай активно завозятся полуфабрикаты и сырье. В других регионах Мексика испытала в 2009 году резкое падение темпов роста на 6,5 процента, однако, как ожидается, вернется в 2010 году на уровень 4,2 процента. Темпы роста в Бразилии также могут составить 5,5 процента. После глубокого спада в 2009 году, в Российской Федерации также возобновится экономический рост, которому будет способствовать повышение цен на сырьевые товары. Темпы роста в других развивающихся странах и странах с формирующимся рынком составят, по прогнозам, порядка 4–5,5 процента.

B. Слабое оживление конъюнктуры на рынках труда

25. Кризис оказал катастрофическое воздействие на уровень занятости, и наибольший удар пришелся по тем, кто не сумел извлечь выгод из предыдущих периодов экономического роста. Тем не менее падение уровня занятости смяг-

чалось сочетанием мер бюджетно-финансового стимулирования экономики и тем вниманием, которое уделялось рабочим местам и социальной защите в рамках этих антикризисных мер. По оценке МОТ, без применения мер стимулирования и активизации автоматических стабилизационных механизмов уровень безработицы мог бы быть примерно на треть выше: только в одних странах Группы 20 в период с 2009 по 2010 год было создано или сохранено, по оценкам, 21 млн. рабочих мест¹¹.

26. Тем не менее для восстановления уровня занятости может потребоваться несколько лет, и для многих стран этот процесс может быть сопряжен с серьезными рисками и проблемами. Растет уровень долговременной безработицы, и рост занятости в неорганизованном секторе трудно будет обратить вспять. Число безработных в мире в 2009 году, согласно оценкам, опубликованным в докладе МОТ *Глобальные тенденции в сфере занятости*¹², достигло рекордного уровня 212 млн. человек. В нескольких развитых странах, в том числе в Ирландии, Испании и Соединенных Штатах Америки, произошел особенно заметный рост безработицы, связанный скорее всего с тяжелым воздействием финансового кризиса на эти страны¹³.

27. Показатели безработицы оказываются менее полезными при оценке воздействия кризиса на рынок труда в развивающихся странах из-за низкого уровня занятых оплачиваемой работой в организованном секторе. В этих странах более показателен анализ доли нестабильно занятых¹⁴ и рабочей бедноты (лиц с доходом менее 1,25 долл. США или 2 долл. США в день). По оценкам, опубликованным в докладе МОТ *Глобальные тенденции в сфере занятости*, прирост числа нестабильно занятых мог составить до 110 млн. человек: это означает, что 1,5 млрд. человек в мире, или 50,6 процента мирового населения, оказались в ловушке нестабильной занятости.

28. Потенциальная возможность существенного увеличения численности рабочей бедноты под воздействием кризиса наглядно подтверждается построением симуляционной модели совокупного сокращения уровней дохода лиц, живущих чуть выше черты бедности, составляющей 1,25 долл. США в день. Сокращение уровней дохода среди тех работников, которые живут чуть выше черты бедности, на 10 процентов в 2008 году и на 20 процентов в 2009 году означало бы, что в крайнюю нищету впали 215 млн. работающих женщин и мужчин. В результате менее резкого сокращения уровней дохода среди тех работников, которые живут немногим выше черты бедности, на 5 процентов в 2008 году и на 10 процентов в 2009 году, в крайнюю нищету впало бы около 110 млн. человек. Эти симуляционные расчеты призваны наглядно показать не-

¹¹ "Accelerating a job-rich recovery in G-20 countries: building on experience", ILO report, with substantive contributions from Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), to the meeting of G-20 Ministers for Labour and Employment, Washington, D.C., 20 and 21 April 2010.

¹² Женева, Международное бюро труда, январь 2010 года.

¹³ См. Department of Economic and Social Affairs, "World economic vulnerability monitor", No 4, April 2010, имеется по адресу: <http://www.un.org/esa/policy/publications/wespwvwm/monitor4.pdf>.

¹⁴ Нестабильная занятость рассчитывается путем сложения численности самостоятельно занятых работников и помогающих им работников из числа членов семьи.

устойчивость прогресса в области сокращения масштабов нищеты под действием экономического спада¹⁵.

29. В периоды экономического спада молодые работники по-прежнему составляют одну из наиболее уязвимых групп на рынках труда. Даже в периоды отсутствия кризисов число безработных среди них намного, нередко почти в три-четыре раза, выше, чем среди основной возрастной группы работников, и в последнее время растет более быстрыми темпами. На сегодняшний день кризис стал причиной крупнейшего годового прироста численности безработной молодежи за последние 10 с лишним лет: общемировой прирост в 2009 году составил 10,2 млн. человек по сравнению с 2008 годом¹⁵. Поскольку значительная часть прироста числа безработных объясняется сокращением найма, в непропорционально большой степени страдают молодые работники¹⁶. Беспокойство вызывает и долгосрочное воздействие безработицы на молодых работников, особенно с учетом той психологической травмы, которую они могут получить. Исключительно важное значение имеет создание возможностей для продуктивной занятости молодежи в Африке, где 60 процентов населения в 2008 году составляли лица в возрасте до 25 лет. Молодые женщины и мужчины составляют 40 процентов рынка труда, испытывают наиболее высокие уровни безработицы и имеют больше всего вероятности оказаться в числе лиц, занятых нестабильными видами работы.

30. Воздействие кризиса на динамику в сфере занятости тяжело отразилось и на мужчинах, и на женщинах, отбросив назад прогресс, достигнутый в реализации принципов достойного труда и получения достаточных заработков, позволяющих снизить уровень нищеты. Потеря рабочих мест в обрабатывающей промышленности и в строительстве в большей степени отразилась на мужчинах. В определенных регионах и секторах в большей опасности оказались женщины, например в странах Азии, где они составляют большую часть рабочей силы в экспортных отраслях обрабатывающей промышленности. Женщины преобладают в этом секторе и во многих странах Латинской Америки. Снижение спроса на труд мигрантов из стран Азии также в непропорционально большой степени отразилось на женщинах, поскольку они составляют примерно две трети мигрантов из этого региона. В Африке женщины составляют подавляющее большинство лиц, имеющих нестабильную занятость в сельском хозяйстве и неорганизованном секторе экономики, в результате чего они, наравне с молодыми людьми, относятся к группам населения, в наибольшей степени пострадавшим от кризиса на этом континенте.

С. Угроза, которую представляет кризис в сфере труда, для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия

31. Воздействие кризиса на достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, еще не проявилось в полной мере, однако неблагоприятные экономические условия явно затормозили прогресс и остави-

¹⁵ Международная организация труда, *Глобальные тенденции в сфере занятости* (Женева, Международное бюро труда, январь 2010 года).

¹⁶ Sandrine Cazes, Sher Verick and Caroline Heuer, "Labour market policies in times of crisis", Employment Working Paper No. 35 (Geneva, International Labour Office, 2009).

ли за его рамками огромные группы людей, особенно население менее крупных и более уязвимых стран мира. Ослабление конъюнктуры на рынке труда оказывает прямое воздействие на покупательную способность малоимущих и через этот аспект влияет на другие факторы нищеты, в том числе на доступ к медицинскому обслуживанию и образованию.

32. Потеря доходов в производительной сфере и урезание расходов на социальные цели нанесут тяжелый удар по усилиям в области сокращения масштабов нищеты. В Азиатско-Тихоокеанском регионе проживает наибольшее число людей, находящихся в крайней нищете. Согласно анализу Азиатского банка развития и Организации Объединенных Наций, число лиц, имевших в 2009 году доход менее 1,25 долл. США в день, увеличится в 2010 году еще на 21 миллион человек. По оценкам Экономической комиссии для Африки и Африканского союза, которые пользуются показателем дохода в размере 2 долл. США в день, в 2009 году под действием кризиса обнищало еще 27 миллионов африканцев: резкое сокращение темпов экономического роста привело к тому, что 390 миллионов жителей этого континента, находящихся в условиях крайней нищеты, потеряли 20 процентов своего годового дохода¹⁷. «Феминизация» проблемы нищеты в Африке таит в себе повышенную опасность для женщин и детей по мере развития кризиса. Ожидается также рост нищеты в Восточной Европе и Центральной Азии. По прогнозам Всемирного банка, в 2010 году в этом регионе обнищает на 11 с лишним миллионов человек больше, что ожидалось до начала кризиса, и на 23 с лишним миллионов человек больше будут балансировать на грани нищеты¹⁸.

33. Различия по регионам являются важными факторами, определяющими усилия по достижению цели развития 1, сформулированной в Декларации тысячелетия. Ожидается, что эта цель будет достигнута на глобальном уровне, в основном за счет значительного сокращения нищеты в Китае и в других странах Восточной Азии. Сокращение масштабов нищеты в регионе стран к югу от Сахары оказалось гораздо менее внушительным. Несмотря на снижение цен на продовольствие с исторически рекордных уровней 2008 года, положение остается неустойчивым. Отмечаемые в последнее время признаки повышения цен на продовольствие могли бы пагубно отразиться на усилиях по ускорению прогресса в деле сокращения масштабов нищеты. Тенденции к сокращению числа людей в мире, не получающих достаточного питания, уже оказались под угрозой срыва в условиях разразившегося в 2008 году продовольственного кризиса; результаты анализа показывают, что число людей, не получающих достаточного питания, увеличилось на 63 миллиона человек по сравнению с показателями 2007 года. Увеличение числа людей, не получающих достаточного питания, еще на 41 миллион человек в 2009 году может объясняться экономическим кризисом, поскольку без него такого увеличения не произошло бы¹⁹.

¹⁷ *Economic Report on Africa 2010: promoting high-level sustainable growth to reduce unemployment in Africa* (United Nations publication, Sales No. E.10.II.K.1).

¹⁸ Erwin R. Tiongson and others, *The Crisis Hits Home: Stress-testing Households in Europe and Central Asia* (Washington, D.C., World Bank, 2010).

¹⁹ *Global Monitoring Report 2010: The MDGs after the Crisis* (Washington, D.C., World Bank/IMF, 2010).

IV. Национальные антикризисные стратегии

34. Правительства многих стран ввели в ответ на финансово-экономический кризис беспрецедентную политику кредитно-денежной и бюджетной экспансии. В отличие от мер, принятых в ответ на азиатский финансовый кризис 1998 года, многие страны увеличивали или сохраняли прежний уровень социальных расходов, ограничивая падение объема производства, сдерживая масштабы распространения финансового кризиса и содействуя более быстрому процессу оживления. Основными составляющими комплексов мер бюджетно-финансового стимулирования и планов оживления экономики в большинстве стран были меры в области занятости и социальной защиты, подобные тем, которые были предложены в Глобальном пакте о рабочих местах²⁰.

А. Уроки, вынесенные из опыта работы по осуществлению мер в области занятости и социальной защиты в ответ на экономический кризис

35. Как отмечалось выше, бюджетно-финансовые меры способствовали заметному смягчению воздействия кризиса на сферу занятости. Обследование принятых странами мер в области занятости и социальной защиты, проведенное МОТ в июле 2009 года, дало некоторое представление о том, какого рода меры были введены примерно в 50 промышленно развитых и развивающихся странах²¹. Исследование показало, что к шести наиболее часто применяемым мерам относятся расходование дополнительных средств на инфраструктуру; предоставление субсидий и скидок с налогов малым предприятиям; выделение кредитов для малых предприятий; предоставление учебных программ и возможностей; проведение консультаций с организациями нанимателей и трудящихся; и финансирование системы социальной защиты с помощью денежных трансфертов. Эти меры были перечислены среди вариантов политики, изложенных в Глобальном пакте о рабочих местах.

36. В начале 2010 года МОТ, при весомом участии Организации экономического сотрудничества и развития, был проведен дополнительный анализ²². В новом исследовании отмечен происшедший перенос акцента в политике, проводимой странами Группы 20, — с первой волны инициатив, направленных на сдерживание стремительного падения уровня занятости и смягчение последствий для наиболее уязвимых групп населения, на меры, призванные содействовать экономическому подъему, сопровождаемому созданием большого числа рабочих мест, оказать помощь лицам, долгое время остающимся без работы, и подготовить рабочую силу к структурным изменениям, например изменениям, связанным с переходом на более низкий уровень выбросов углерода.

²⁰ Принятию в июне 2009 года резолюции МОТ, посвященной Глобальному пакту о рабочих местах, предшествовала серия международных и региональных консультаций между широким кругом участвующих сторон. Итоги этих консультаций, наряду с принятием в апреле 2009 года совместных антикризисных инициатив КСР, явились важнейшим вкладом в составление текста Пакта.

²¹ См. "Protecting people, promoting jobs: a survey of country employment and social protection policy responses to the global economic crisis", ILO report to the G-20 leaders summit, Pittsburgh, September 2009.

²² Accelerating a job-rich recovery ... (ILO, April 2010).

37. В исследовании отмечено, что государственные директивные органы отдавали известное предпочтение мерам, которые уже зарекомендовали себя в некоторых других странах и для которых уже имелся определенный институциональный потенциал, например расширению или адаптации существующих программ и проектов. Тем не менее правительства активно сочетали новаторские виды политики с опробованными и проверенными мерами, приспосабливая комплексы восстановительных мер к потребностям своих рынков труда, структуре своей экономики и возможностям, обусловленным уровнем своего развития. Страны с уже действующими автоматическими стабилизационными механизмами располагали лучшими возможностями для смягчения воздействия экономического спада на рынок труда. Другим пришлось прибегнуть к крупномасштабным дискреционным мерам. Многие были вынуждены делать трудный выбор, перекраивая свои скудные социальные бюджеты, чтобы залатать в них старые и новые дыры.

38. Здесь в огромном количестве проявилась национальная и региональная специфика, но также и общие черты, и общие уроки. Авторы исследования попытались сделать выводы относительно результативности различных мер, принятых в странах Группы 20. Предварительный перечень уроков, которые можно вынести из сделанных в исследовании выводов, является ценной основой для оказания странам помощи в укреплении их политики занятости и социальной политики с соответствии с Глобальным пактом о рабочих местах и в приспособлении мер к их национальным условиям (см. вставку 2).

39. Всеобъемлющий анализ набора программных мер в сфере занятости и социальной защиты по всем странам показывает, что число инициатив, предпринятых в странах со средним и более низким уровнем дохода, как правило, было меньше, чем в большинстве развитых стран. Между странами, находящимися на разных уровнях развития, имелись сходства (например, общий акцент на капиталовложения в развитие инфраструктуры, оказание поддержки малым и средним предприятиям и расходы на профессиональную подготовку и на социальные нужды), но также и различия. Часто использовались также программные меры по активизации рынка труда, аналогичные мерам, принятым более развитыми странами, в основном организация профессиональной подготовки, затем помощь в поиске работы и стимулирование предпринимательства. В ряде стран со средним уровнем дохода и с уровнем дохода ниже среднего, которые испытывали проблему потери рабочих мест в организованном секторе своей экономики, нередко в отраслях, ориентированных на экспорт, на национальном уровне или на уровне компаний были внедрены элементарные формы коллективизации труда или была скорректирована продолжительность рабочей недели. Однако, в целом, страны, находящиеся на более низких уровнях развития, отдавали предпочтение мерам по устранению слабых мест в социальной сфере, предусматривающим проведение программ общественных работ и финансирование с помощью денежных трансфертов, либо путем воспроизведения в более крупном масштабе существующих проектов, либо путем внедрения экспериментальных программ в выбранных районах. Временами в качестве вспомогательной меры применялось повышение размеров минимальной заработной платы. К числу сравнительно широко распространенных мер относились и меры, принимаемые в поддержку сельского хозяйства.

Вставка 2

Наметившиеся уроки, которые можно вынести из опыта осуществления антикризисной политики в странах Группы 20*Стимулирование спроса на рабочую силу*

- Меры бюджетно-финансового стимулирования приносят свои результаты, однако эффективность сохранения старых и создания новых рабочих мест определяется моментом осуществления расходов, их размером и структурой
- Осуществление государственных расходов на цели развития инфраструктуры создает рабочие места, особенно в тех случаях, когда системы разработки и осуществления политики ориентированы на повышение уровня занятости
- Путем сохранения работников посредством сокращения продолжительности рабочей недели или с помощью других проектов можно избежать потери рабочих мест и сохранить квалифицированные кадры; с помощью временных проектов, разработанных в процессе социального диалога, можно добиться максимальной эффективности затрат
- Широкий круг мер, принимаемых в поддержку малых и средних предприятий, помогает сохранять старые и создавать новые рабочие места
- Субсидирование найма может способствовать найму работников, который был бы отложен работодателями, не уверенными в экономическом оживлении, и является особенно полезным для увеличения возможностей найма работников, находящихся в неблагоприятном положении, например лиц, долгое время остающихся без работы, на ранних этапах процесса экономического оживления

Расширение охвата системы социальной защиты

- Предоставление социальной защиты помогло многим женщинам и мужчинам и их семьям справиться с периодом рецессии и остановить экономический спад, особенно в тех странах, где такие системы уже существовали и могли быть быстро расширены в охвате. С установлением базового минимального уровня социальной защиты преимущества этих систем могли бы быть донесены еще до сотен миллионов человек
- Проведение целенаправленных государственных программ обеспечения занятости в районах, пострадавших от экономического спада, может быть эффективным средством в тех случаях, когда такие проекты тщательно проработаны и имеют высокую адресность. Страны, имевшие опыт осуществления таких программ гарантированной занятости, располагали наилучшими возможностями для их расширенного применения в условиях кризиса

Поощрение занятости и развития навыков

- Укрепление работы государственных служб по трудоустройству и расширение сотрудничества с частными агентствами по трудоустройству могут сыграть важную роль в содействии быстрому возвращению лиц, ищущих работу, в сферу занятости по мере оживления экономики и являются жизненно важным средством, помогающим работникам, находящимся в неблагоприятном положении, закрепиться на рынке труда
- Предприятия и правительства использовали цикл экономического спада как возможность для повышения квалификации персонала, обеспечив работникам, лиц, ищущих работу, и лиц, впервые выходящих на рынок труда, дополнительной профессиональной подготовкой
- Сохранение или, когда это целесообразно, повышение уровней минимальной заработной платы может служить подспорьем в проведении антициклической политики и средством уменьшения опасности роста нищеты

Источник: МОТ, апрель 2010 года.

В. Прогресс в области содействия комплексной реализации программных мер, предложенных в Глобальном пакте о рабочих местах

40. Красной нитью через весь Глобальный пакт о рабочих местах проходит мысль о том, что применение сочетания мер обычно дает более эффективные и более прочные результаты. Большинство программных мер имеют побочные эффекты, которые усиливают или ослабляют эффект, который дают меры, осуществляемые в смежных областях. Так, одним из основных итогов применения антикризисных мер в последние годы явилось признание того факта, что обеспечение социальной защиты дает тройную выгоду. Помимо того, что она не позволяет людям оказаться в ловушке беспросветной нищеты, социальная защита дает им больше средств для сохранения своего человеческого капитала и использования рыночных возможностей и в потенциале может даже привести к созданию и модернизации микропредприятий. Одновременно с этим социальная защита способствует росту совокупного спроса, обеспечивая больше возможностей для процветания этих предприятий и создания ими рабочих мест. Равным образом, расширение продуктивной и устойчивой занятости ведет к уменьшению бюджетно-финансового бремени социальных расходов непосредственным образом, поскольку получение более высоких доходов позволяет семьям оплачивать услуги и не зависеть от социальных пособий, или косвенным образом — через систему налогообложения и увеличение бюджетных поступлений. Поиск благоприятных взаимодействий и оптимальных сочетаний политики, отвечающих национальным условиям, является одним из главных аспектов успешной разработки и осуществления политики.

41. Во многих странах, включая Германию, Сингапур, Чили, Южную Африку и Японию, по итогам проведенных консультаций между правительствами и ор-

ганизациями нанимателей и трудящихся были выработаны трехсторонние соглашения, национальные планы действий и другие договоренности по мерам смягчения последствий кризиса и ускорения подъема. Участие социальных партнеров явилось одним из способов достижения гармоничного сочетания экономических и социальных аспектов и поиска конвергентных подходов.

42. Некоторые страны решили применить подход, закрепленный в Глобальном пакте о рабочих местах, на комплексной основе и обратились к МОТ за технической помощью в этом вопросе. Отвечая на их просьбу, МОТ разработала диагностические инструменты для изучения и анализа национальных программных мер с использованием Пакта в качестве основы и организовала серию технических миссий в Болгарию, Индонезию, Иорданию, Сальвадор и Южную Африку. Аналогичная работа начинается в других странах. Разработка национального пакта обычно предполагает проведение процесса консультаций с социальными партнерами и другими заинтересованными сторонами. Например, в Индонезии создан трехсторонний руководящий комитет высокого уровня для осуществления надзора и руководства. МОТ создан специализированный веб-сайт, содержащий информацию о событиях на национальном, региональном и международном уровнях, имеющих отношение к Глобальному пакту о рабочих местах (см. www.ilo.org/jobspace).

С. Ограничительные факторы в бюджетно-финансовой сфере и в сфере политики в развивающихся странах

43. На способности проводить в жизнь антициклические меры, нацеленные на обеспечение занятости и социальной защиты, во многих развивающихся странах сказываются ограниченность ресурсов и административные ограничения. Эти факторы, в сочетании с большими пробелами в охвате населения системой социальной защиты и с неэффективностью автоматических стабилизационных механизмов, являются чрезвычайно серьезным недостатком. Они препятствуют усилиям, призванным не допустить совокупного дефляционного эффекта экономических потрясений, и помогают увековечить состояние уязвимости и социальной напряженности, особенно в условиях, когда наблюдается быстро сменяющаяся друг друга череда потрясений, как это было в случае продовольственного, топливного и финансового кризисов.

44. В ходе недавних обсуждений, посвященных вкладу Глобального пакта о рабочих местах в обеспечение экономического оживления и роста, которые проводились Рабочей группой Административного совета МОТ по социальным аспектам глобализации, внимание было обращено на тот факт, что значительное число развивающихся стран не смогло участвовать в осуществлении скоординированных мер стимулирования и что международные механизмы поддержки не обеспечивают антициклического финансирования в требуемом им объеме, на приемлемых для них условиях²³. Многие делегаты с обеспокоенностью отметили, что это сдерживает осуществление более энергичных действий в соответствии с положениями, предусмотренными в Глобальном пакте о рабочих местах.

²³ ILO, report of the Working Party on the Social Dimension of Globalization (GB.307/15(rev), March 2010).

45. Особенно малой способностью проводить в жизнь стратегии, рекомендованные в Глобальном пакте о рабочих местах, на своевременной и всеобъемлющей основе обладают менее крупные страны со средним и более низким уровнем дохода, располагающие ограниченными бюджетно-финансовыми возможностями вследствие уменьшающегося объема налоговых поступлений, замедляющейся динамики денежных переводов и экспортных поступлений и падения уровня совокупного спроса. Стесненное состояние бюджета не только препятствует введению дискреционных бюджетно-финансовых мер, в некоторых странах оно может вести также к урезанию расходов на образование, здравоохранение, социальные платежи и существующие системы социального страхования, ставя тем самым под угрозу достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

46. В этих странах были предприняты определенные усилия по обслуживанию старых и новых групп малоимущего населения путем перетасовки структуры социальных расходов, стимулирования общинных программ и повышения адресности социальных программ и усиления контроля за их осуществлением, в некоторых случаях за счет переключения части средств, выделяемых на субсидирование продовольственных товаров и топлива. Обеспечение готовности и своевременность реагирования помогли добиться позитивных сдвигов. Те страны, где уже действовали системы социальной защиты или уже имелись и могли быть быстро расширены программы социального страхования, смогли лучше смягчить воздействие кризиса на уязвимые группы населения. В одних случаях давление на социальные программы было ослаблено благодаря чрезвычайной помощи, оказанной Всемирным банком и МВФ. В других — оказание международной помощи сопровождалось усилением дефляционных факторов, которое привело к снижению спроса и отразилось на уровне доходов малоимущих слоев населения. Переадресование части международной помощи помогло смягчить воздействие кризиса на уровень благосостояния малоимущего населения, однако в результате этого почти не осталось ресурсов на поддержание прежнего уровня государственных и частных капиталовложений в производственной сфере и на поддержку национальных предприятий и сферы занятости.

47. Были предприняты важные инициативы по увеличению резервов международных финансовых учреждений и некоторых многосторонних банков развития. Тем не менее спрос развивающихся стран на международные финансовые ресурсы значительно превышает объемы имеющихся ресурсов. Их дальнейшее увеличение представляется весьма желательным, особенно для поддержания прежнего уровня государственных расходов на развитие инфраструктуры и человеческого капитала, оказания поддержки частному сектору и устойчивым предприятиям в выходе на новые рынки, введения политики сохранения старых и создания новых рабочих мест, а также для поднятия уровня доходов и совокупного спроса, в том числе за счет более широкого применения базовых мер минимальной социальной защиты. Как показано в приведенном выше разделе, в котором рассматривались ответные антикризисные меры, те страны — развивающиеся и развитые, — которые смогли провести в жизнь отдельные аспекты такой политики, более успешно справились с последствиями экономического кризиса и быстрее взяли курс на восстановление.

V. Задачи в области политики: программа восстановления занятости в интересах обеспечения открытого для всех экономического роста и развития

48. Несмотря на предпринятые многими странами широкомасштабные усилия по осуществлению стратегий недопущения спада и стимулирования быстрого и стабильного подъема, наблюдается отставание в деле создания рабочих мест и усиление старых и новых социальных проблем. В свете неравномерного распределения и неустойчивости перспектив поступательного роста мировой экономики государственные директивные органы сталкиваются с проблемой поддержания эффективных и пользующихся доверием мер стимулирования при одновременном обеспечении здорового состояния государственных финансов и осуществлении комплекса мер по созданию максимального числа рабочих мест и достижению максимальной социальной устойчивости. Национальные усилия дадут наибольшую отдачу при условии расширения международного сотрудничества, в том числе посредством облегчения оказания финансовой поддержки странам, сталкивающимся с наибольшими ограничениями в сфере политики. Центральное место среди стратегий обеспечения подъема и перехода на сбалансированный путь устойчивого развития, являющийся необходимым условием для искоренения нищеты, занимает политика, содействующая созданию возможностей для достойного труда и расширению охвата населения базовой системой социальной защиты.

49. Главная задача заключается в поиске таких сочетаний мер политики, которые соответствовали бы условиям каждой страны, и в мобилизации национальной и международной поддержки. Одним из центральных элементов является задействование государственной политики на цели стимулирования новых частных капиталовложений в отрасли производительной сферы, внедрения достижений научно-технического прогресса и создания достойных рабочих мест. Другим элементом является укрепление и расширение систем защиты населения от сменяющих друг друга экономических потрясений и связанных с ними социальных рисков. Эти две цели взаимосвязаны: повышение производительности может содействовать росту доходов, который в свою очередь стимулирует капиталовложения на цели дальнейшего повышения производительности. Направление решительных усилий на создание рабочих мест на устойчивой основе в сочетании с обеспечением базового уровня социальной защиты может привести к формированию таких условий в сфере политики, которые благоприятствовали бы достижению стабильного и открытого для всех роста и развития и, следовательно, созданию прочной основы для искоренения нищеты.

50. Как подчеркнуто в резолюции 2009/5 Экономического и Социального Совета, Глобальный пакт о рабочих местах основывается на взаимосвязях между социальным прогрессом, экономическим развитием и мерами по преодолению кризиса. Осуществление мер, рекомендованных в Пакте, помогло смягчить воздействие кризиса, особенно в тех странах, которые в состоянии проводить в жизнь комплексы энергичных мер стимулирования. Следовательно, полученные на сегодняшний день результаты свидетельствуют о том, что политика в сфере занятости и в социальной сфере, которая проводится на комплексной основе на национальном уровне и координируется на международном уровне, может использоваться для ускорения создания рабочих мест и поддержания

экономического подъема. В долгосрочной перспективе Пакт мог бы стать ценной основой для осуществления скоординированных усилий в сфере политики, направленных на обеспечение выхода из кризиса ориентированным на занятость курсом, ведущим к более справедливой, экологичной и устойчивой глобализации.

51. В будущем потребуются дополнительные усилия для обеспечения такого экономического подъема, который носил бы поступательный характер и вел бы к экономическому росту, сопровождаемому созданием большого числа рабочих мест, особенно с учетом тревожных прогнозов слабого состояния рынков труда во многих странах. Если под давлением конъюнктуры на международном финансовом рынке страны, одна за другой, начнут преждевременное свертывание бюджетных расходов, они сами же окажутся в проигрыше. Важно не допустить, чтобы государственная поддержка прекратилась до того, как восстановится прочная повышательная динамика роста капиталовложений предприятий и потребления домашних хозяйств. Поэтому чрезвычайно важное значение имеет осуществление скоординированных, хорошо продуманных и последовательно проводимых стратегий выхода из кризиса.

52. Осуществление единого комплекса мер в области занятости и социальной защиты может содействовать достижению максимального воздействия на спрос, капиталовложения и создание рабочих мест, способствуя тем самым ускорению роста, увеличению объема бюджетных поступлений и укреплению экономических основ для преодоления бюджетных дефицитов. Опыт осуществления антикризисных мер учит, как можно сделать политику более эффективной, поощряя выработку нового политического мышления и принятие более гибких сочетаний инструментов и подходов. Кризис предоставляет также возможность для усиления взаимодополняемости между макроэкономической политикой и политикой в области занятости и социальной защиты. Учет главенствующей роли занятости является средством обеспечения слаженности между различными направлениями макроэкономической политики.

53. Проведение в жизнь более решительной программы обеспечения занятости и достойного труда имеет особую актуальность для развивающихся стран, особенно для менее крупных стран со средним и более низким уровнем дохода. Странам необходимо развить устойчивость к внешним потрясениям посредством более активной диверсификации экономики и проведения курса на достижение такого экономического роста, который носил бы более открытый для всех характер и сопровождался бы использованием большого числа рабочих мест. В соответствии с подходом, закрепленным в Глобальном пакте о рабочих местах, первостепенное значение должно придаваться осуществлению капиталовложений в развитие инфраструктуры и сельского хозяйства, поощрению устойчивых предприятий, особенно малых и средних предприятий, содействию освоению профессионально-технических и предпринимательских навыков, особенно молодежью, и решению проблемы неорганизованной занятости для достижения цели перехода к организованной занятости.

54. Проведение такой политики содействовало бы наращиванию производственных мощностей и диверсификации экономики. Не менее важно и то, что такая политика дополняла бы необходимые мероприятия по созданию базовой системы минимальной социальной защиты на национальном уровне. В сообществе учреждений, занимающихся вопросами развития, растет единое пони-

мание того, что реализация комплекса программ по обеспечению минимальной экономической безопасности в виде денежных трансферт и целенаправленных проектов в области занятости является одним из жизненно важных компонентов стратегий сокращения масштабов структурной нищеты. Один из уроков кризиса состоит в том, что эти механизмы имеют важное значение для обеспечения благосостояния семей и недопущения нищеты, поскольку они открывают работникам путь в рыночную экономику и не дают упасть уровню потребления и совокупного спроса.

55. На протяжении последнего десятилетия усилия международного сообщества в области развития были направлены в первую очередь на то, чтобы вывести людей из состояния нищеты, при этом общими рамками и сводом руководящих инструментов служили цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия. В свете кризиса и его воздействия на уровень социальных расходов и размеры бюджетов, выделяемых на оказание официальной помощи в целях развития, большой акцент делается на удвоении и ускорении усилий по достижению этих целей в установленные сроки. Кризис показал, что политика, направленная на обеспечение благосостояния малоимущих и лиц, живущих в условиях крайней нищеты, должна осуществляться в единой увязке с усилиями по укреплению экономики тех стран, где живут малоимущие, и по снижению уровня их уязвимости перед потрясениями, возникающими в мировой экономике. Законное беспокойство вызывает необходимость ускорения темпов реализации целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в тех странах, где скорее всего возникнут крупные и заметные пробелы. Подход, закрепленный в Глобальном пакте о рабочих местах, служит важным инструментом на фоне столь возросшего внимания, уделяемого формированию такой динамики экономического оживления и роста, которая отвечала бы интересам малоимущих.

56. Ввиду системного характера кризиса на первый план выходят также давние нерешенные вопросы, связанные со структурой глобализации. Программа реформы сложна и полна многоплановых приоритетных задач. Предпринимаются новые шаги для решения вопросов глобальной макроэкономической координации, регулирования финансовых рынков, возобновления торговых переговоров и климатических изменений. Рассмотрение этих вопросов через призму занятости могло бы явиться важным вкладом в выработку более согласованной политики. С помощью такого подхода можно было бы воспользоваться потенциальным множественным эффектом на международном уровне, который дало бы, например, принятие скоординированных мер по содействию обеспечению занятости и социальной защиты, финансированию капиталовложений в производительную сферу, расширению торговли и достижению экологической устойчивости.

57. Экономический и Социальный Совет может и должен продолжать играть главенствующую роль в стимулировании процесса сближения политики в целях обеспечения такого экономического оживления, в котором могли бы участвовать все страны и которое сменилось бы более стабильным и открытым для всех процессом всемирного развития. В этом начинании Глобальный пакт о рабочих правах явился ценным инструментом, пользуясь которым страны и система Организации Объединенных Наций смогли сосредоточить внимание на глобальной приоритетной задаче — решении проблемы безработицы и неполной занятости. Спустя год после принятия резолюции 2009/5 завиднелись при-

знаки позитивных сдвигов в сфере политики. Тем не менее масштабы ущерба, причиненного финансовым кризисом, требуют новых усилий по дальнейшему повышению слаженности и усилению сотрудничества в области международной политики.
