

**Основная сессия 2011 года**

Женева, 4–29 июля 2011 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 мирового финансово-экономического кризиса:
Глобальный пакт о рабочих местах****Доклад Генерального секретаря***Резюме*

Настоящий доклад был подготовлен Международной организацией труда в ответ на резолюцию 2010/25 Экономического и Социального Совета. В докладе отмечается значительная неравномерность оживления на рынках труда, характеризующаяся сохранением высоких уровней безработицы и растущим разочарованием в развитых странах и небольшим ростом занятости и сохранением значительной незащищенности занятости и высокой численности малоимущих трудящихся в развивающихся регионах. В отличие от ключевых макроэкономических показателей, занятость восстанавливается медленными темпами, свидетельствующими о том, что занятость необязательно является одной из производных экономического роста. В докладе освещаются усилия, прилагаемые на различных уровнях в поддержку осуществления Глобального пакта о рабочих местах. В нем рассматриваются примеры поддержки на страновом уровне наряду в сочетании с предлагаемыми вариантами стратегий, направленных на содействие преодолению кризиса, сопровождающемуся активным созданием рабочих мест. В докладе отмечается растущая осведомленность о необходимости повышения скоординированности и согласованности стратегий и предлагается провести анализ существующих на протяжении длительного времени структурных проблем, которые продолжают препятствовать динамичному росту на рынке труда. В заключение в нем выражается надежда на то, что ежегодный обзор

* E/2011/100.



на уровне министров, который будет проведен Экономическим и Социальным Советом в 2012 году, предоставит возможность и далее сосредоточивать усилия на обеспечении выхода из кризиса при одновременном создании большого количества рабочих мест.

I. Введение

1. Настоящий доклад подготовлен в ответ на резолюцию 2010/25 Экономического и Социального Совета, в которой Совет предложил широкому кругу сторон осуществлять последующую деятельность в развитие Глобального пакта о рабочих местах, принятого Международной организацией труда (МОТ)¹, и пропагандировать его положения. Совет также просил Генерального секретаря представить ему на его основной сессии 2011 года доклад о ходе осуществления этой резолюции.

2. В резолюции 2010/25 особо указывается, что Глобальный пакт о рабочих местах представляет собой общий рамочный механизм для использования странами при формулировании пакетов программных мер с учетом специфики их положения и приоритетов в целях ускорения выхода из кризиса. Пакт призван способствовать продуктивному выходу из кризиса с опорой на инвестиции, занятость и социальную защиту, трудовые права и социальный диалог. В нем отмечается, что комплексные меры по преодолению кризиса должны соответствовать конкретным потребностям и условиям каждой страны и что они должны принимать во внимание воздействие кризиса на положение женщин и мужчин, предусматривая всесторонний учет аспектов гендерного равенства в контексте всех практических шагов. В нем признаются особые потребности развивающихся стран, особенно наименее развитых из них, и содержатся базовые принципы перехода к глобализации на более справедливой основе и определения путей обеспечения более устойчивого развития, необходимых для того, чтобы выйти из кризиса, упрочив докризисные позиции.

3. Пакт пользуется все более широкой поддержкой: он был полностью одобрен Генеральной Ассамблеей, Экономическим и Социальным Советом, Группой 20 и различными региональными и национальными органами. Его одобрение зиждется на признании необходимости ускорения выхода из кризиса при одновременном создании большого количества рабочих мест для закладки более прочного фундамента качественного роста на основе более последовательных стратегий, ориентированных на достижение цели обеспечения полной занятости и достойной работы для всех и социальной сплоченности. Пакт рассматривается как один из эффективных инструментов содействия ускорению прогресса на пути к достижению целей в области развития, в том числе сформулированных в Декларации тысячелетия, и способствует приданию предметного характера обсуждениям по вопросам политики в области развития, особенно в контексте определения направлений будущего развития в посткризисный период.

4. Конъюнктура рынка труда остается неустойчивой в большинстве стран, и темпы восстановления уровней занятости и оплаты труда все еще низки по сравнению с темпами восстановления объема производства. Это отставание оживления на рынке труда продолжает сказываться на реальном секторе экономики через посредство общего уровня безработицы, неполной занятости, отсутствия роста заработной платы и доходов и снижения объема внутреннего

¹ Резолюция «Выход из кризиса: Глобальный пакт о рабочих местах», принятая Международной конференцией труда на ее девяносто восьмой сессии (июнь 2009 года, Женева). В настоящем докладе под «Глобальным пактом о рабочих местах» понимается эта резолюция.

потребления, т.е. отражается на главных движущих силах роста. Без восстановления рабочих мест создается угроза для экономического оживления в целом. Несмотря на то, что в рамках поддержки осуществления Глобального пакта о рабочих местах была обеспечена относительная скоординированность и согласованность действий на различных политических уровнях, необходимы дальнейшие усилия для обеспечения полного восстановления на рынке труда. Надлежащее применение элементов Пакта приносит действенные результаты в деле содействия предотвращению резких колебаний конъюнктуры на рынке труда. Хотя Глобальный пакт о рабочих местах был разработан как инструмент стратегического реагирования на чрезвычайные обстоятельства, связанные с нынешним кризисом реальные события позволяют предположить, что предусматриваемые Пактом стратегии сохраняют свою актуальность в плане содействия поступательному экономическому росту, сопровождающемуся созданием большого количества рабочих мест, даже в благополучные времена.

5. В начале доклада содержится общий обзор текущих тенденций на рынке труда. В разделе III перечисляются основные области, в которых обеспечивается поддержка осуществлению Глобального пакта о рабочих местах на международном и региональном уровнях. В разделе IV освещается ряд стратегий, принятых на вооружение на национальном уровне, и приводятся примеры технической поддержки, предлагаемой тем странам, которые заинтересованы в применении элементов Пакта. В разделе V обсуждаются осуществляемые системой Организации Объединенных Наций инициативы по обеспечению скоординированности и согласованности действий в поддержку осуществления Глобального пакта о рабочих местах. В последнем разделе рассматриваются структурные проблемы, которые неизменно создают на рынках труда помехи, препятствующие достижению цели обеспечения полной и производительной занятости и достойной работы для всех. В заключение в докладе выражается надежда на то, что ежегодный обзор на уровне министров, который будет проведен Экономическим и Социальным Советом в 2012 году, предоставит возможность и далее сосредоточивать усилия на обеспечении устойчивого выхода из кризиса при одновременном создании большого количества рабочих мест.

II. Текущие тенденции в области занятости²

Восстановление макроэкономических показателей не сопровождается сопоставимым восстановлением уровня занятости

6. Обеспечение полной занятости и достойной работы для всех по-прежнему входит в число трудных задач. В 2010 году число безработных составляло 205 миллионов человек, по существу не изменившись по сравнению с предшествовавшим годом, и едва ли можно надеяться на то, что оно снизится до уровней докризисного периода в близком будущем. Согласно текущим макроэкономическим прогнозам, общемировой уровень безработицы в 2011 году составит

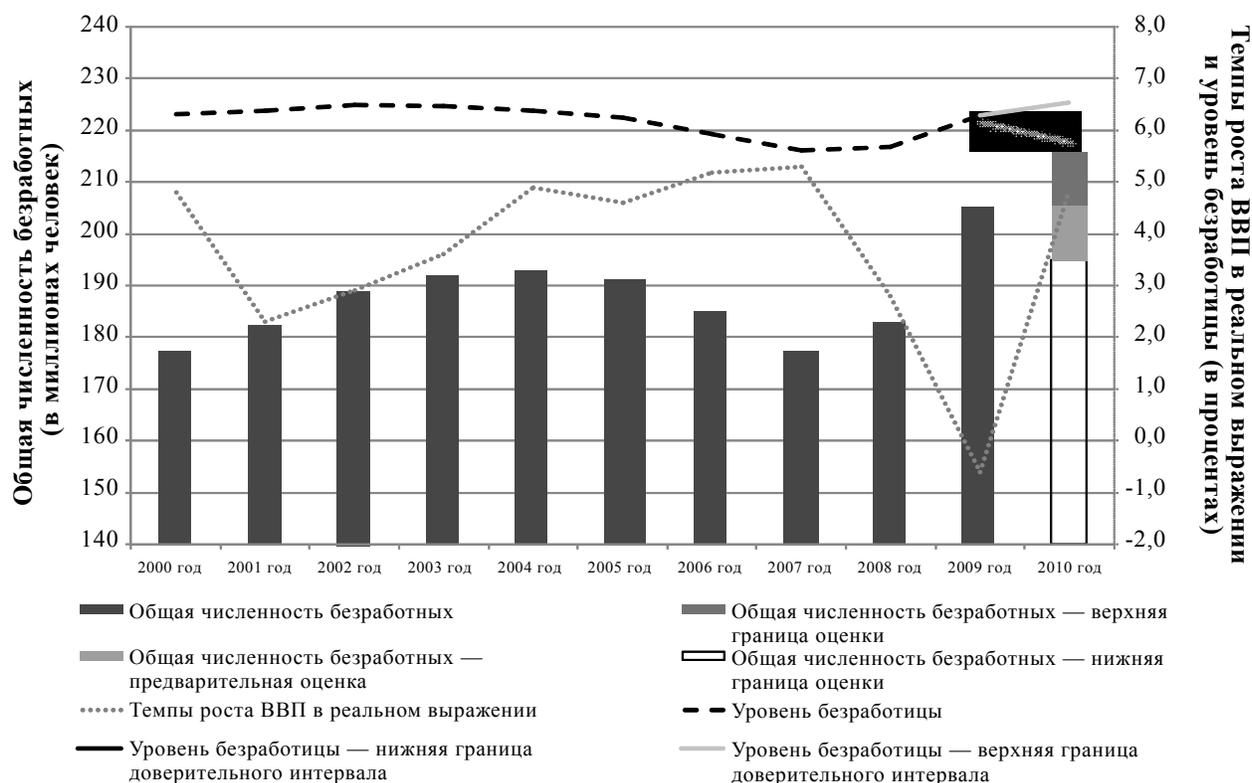
² В основу настоящего раздела положена информация, содержащаяся в издании МОТ “Global Employment Trends, 2011” («Глобальные тенденции в сфере занятости, 2011 год»). Дополнительную информацию, касающуюся диаграмм и графиков, см. www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_150440.pdf.

6,1 процента, что предполагает наличие в мире 203,3 миллиона безработных (см. диаграмму I). Вялое оживление на рынке труда резко контрастирует с наблюдающимся ростом ряда таких ключевых макроэкономических показателей, как общемировой объем ВВП в реальном выражении, объем личного потребления, валовой объем инвестиций в основной капитал и объем мировой торговли, все из которых восстанавливались к 2010 году и в настоящее время превышают докризисные уровни. В то время как до конца 2011 года во всех регионах прогнозируется продолжение роста ВВП, значительного снижения уровня безработицы ни в одном из регионов не ожидается.

7. О задержке в восстановлении рынков труда свидетельствует не только разрыв между темпами роста объема производства и темпами роста занятости, но и наблюдающееся во многих странах отставание возобновления роста реальной заработной платы от роста производительности труда. С учетом тесной связи между занятостью и ростом реальной заработной платы, с одной стороны, и занятостью и потреблением — с другой, это явление может поставить под угрозу перспективы экономического оживления в будущем. Этот вопрос более подробно рассматривается в разделе VI.

Диаграмма I

Глобальные тенденции в области безработицы, 2000–2010 годы^a



Источник: ILO, Trends econometric models, October 2010.

^a Данные за 2010 год отражают предварительные оценки.

Значительная неравномерность оживления на рынках труда

8. Посткризисное восстановление на рынке труда происходит в двускоростном режиме: в то время как в развитых странах и регионе Европейского союза продолжается рост безработицы, в большинстве развивающихся регионов уровень безработицы снижается темпами в диапазоне от неуклонно высоких до довольно низких. Восстановление занятости до уровней, наблюдавшихся в докризисный период, в развитых странах ожидается лишь к 2015 году, в то время как в странах с формирующейся рыночной экономикой и развивающихся странах, согласно оценкам, это произойдет в 2011 году³. В период с 2007 по 2010 год удельный вес развитых стран и региона Европейского союза в совокупном приросте численности армии безработных в мире составил 55 процентов, хотя на долю этого региона приходится лишь 15 процентов мировой рабочей силы. Еще одним проявлением сохраняющегося бедственного положения на рынках труда в развитых странах является быстрый рост частичной занятости и значительное увеличение безработицы среди молодежи. Для развивающихся стран одной из основных трудных задач является поглощение излишков трудовых ресурсов, оставшихся с прошлых лет, а также обеспечение трудоустройства тех, кто впервые выходит на рынок труда.

Рост на фоне увеличивающейся незащищенной занятости

9. Хотя краткосрочные показатели по рынку труда указывают на продолжающееся экономическое оживление во многих развивающихся странах, официальные данные по безработице не позволяют получить полного представления о масштабности задачи восстановления рабочих мест. Все большее число трудящихся пополняют категорию незащищенных занятых, к числу которых принадлежат все самозанятые работники и неоплачиваемые работники семейных предприятий. Данные о такой занятости позволяют правильно оценить общее качество занятости. Согласно текущим оценкам, численность незащищенных занятых в 2009 году составила 1,53 миллиарда человек, что соответствует общемировому показателю уровня уязвимой занятости в размере 50,1 процента и отражает рост числа таких занятых на более чем 146 миллионов человек с 1999 года (см. диаграмму II). Такая высокая доля трудящихся, входящих в категорию незащищенных занятых, указывает на широкую распространенность неформального труда, характеризующегося отсутствием доступа к социальной защите, низкой оплатой и тяжелыми условиями, нарушающими основополагающие права трудящихся. В странах Латинской Америки и Карибского бассейна в 2010 году наблюдались высокие темпы экономического роста на фоне продолжающегося восстановления роста занятости, но в то же время впервые с 2002 года имел место вызванный кризисом рост незащищенной занятости. В Юго-Восточной Азии и Тихоокеанском регионе уровень безработицы, согласно оценкам, немного снизился, но численность незащищенных занятых в период с 2007 по 2009 год увеличилась на 5,4 миллиона человек и составила 173,7 миллиона человек. Хотя странам Южной Азии в целом удалось успешно противостоять кризису и в 2010 году в регионе восстановились высокие темпы экономического роста, этот регион является мировым лидером по уровню незащищенной занятости, который в 2009 году составил

³ ILO, *World of Work Report 2010: From One Crisis to the Next?* (Geneva, 2010).

78,5 процента. Страны Африки к югу от Сахары сталкивались с широко распространенной проблемой нехватки достойной работы еще до кризиса, и в настоящее время более трех четвертей трудящихся в этих странах относятся к категории незащищенных занятых, а четыре из пяти трудящихся и их семьи живут менее чем на 2 долл. США на человека в день. Хотя прогнозируется, что в 2011 году темпы экономического роста вернутся к докризисному уровню и составят 5,5 процента, сколько-нибудь заметных изменений уровня безработицы не ожидается.

Диаграмма II
Глобальные тенденции в области незащищенной занятости, 1999–2009 годы^a



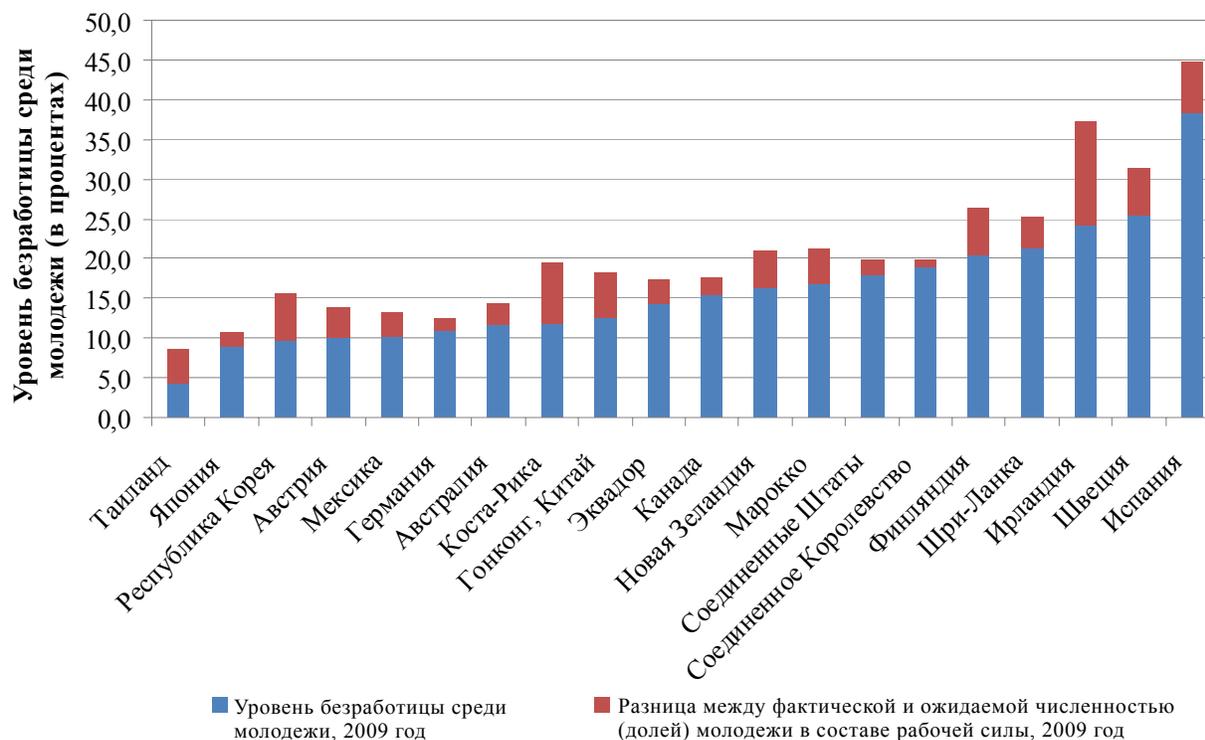
Источник: ILO, Trends econometric models, October 2010.

^a Данные за 2009 год отражают предварительные оценки.

Вызывающий тревогу высокий уровень безработицы среди молодежи

10. Кризис особенно серьезно отразился на положении молодых людей (в возрасте от 15 до 24 лет), из которых около 77,7 миллиона человек, или 12,6 процента, являются безработными. В 56 странах, по которым имеются данные, число молодых людей на рынке труда приблизительно на 1,7 миллиона человек ниже того, которое можно было бы ожидать с учетом долгосрочных тенденций. Это позволяет предположить, что фактический уровень безработицы среди молодежи, скорее всего, гораздо выше официального, поскольку отчаявшиеся молодые люди прекратили поиски работы и поэтому не учитываются в текущих данных о числе безработных (см. диаграмму III). Особую обеспокоенность вызывает тот факт, что, как показывает ранее накопленный опыт, для восстановления занятости среди молодежи до уровней предшествовавшего кризису периода в среднем требуется более 11 лет³. В странах Центральной и Юго-Восточной Европы (не входящих в Европейский союз) и в регионе Содружества Независимых Государств в 2009 году безработица среди молодежи повысилась более значительно, чем в любом другом развивающемся регионе, а в 2010 году каждый пятый молодой представитель экономически активного населения региона не имел работы. В Восточной Азии, несмотря на относительно быстрое восстановление рынка труда, безработица среди молодежи, уровень которой в 2010 году составил 8,3 процента и почти в 2,5 раза превышает уровень безработицы среди взрослого населения, остается одной из серьезнейших проблем для этого региона. В Юго-Восточной Азии и Тихоокеанском регионе молодежь по-прежнему сталкивается со значительными трудностями в попытках получить достойную и продуктивную работу, и степень вероятности отсутствия работы у молодых людей в 4,7 раза выше, чем у взрослых. На Ближнем Востоке общий уровень безработицы увеличился вследствие кризиса до 10,3 процента, что является самым высоким региональным показателем в мире, а уровень безработицы среди молодежи почти в четыре раза превышает уровень безработицы среди взрослого населения. В Северной Африке в 2010 году доля безработных среди молодых представителей экономически активного населения составляла 23,6 процента, что является тревожным показателем.

Диаграмма III
**Уровень безработицы среди молодежи в 2009 году: официальные данные
и данные, скорректированные на уменьшение доли в составе рабочей силы**



Источник: расчеты основаны на данных из ILO, Trends econometric models, October 2010.

11. На фоне роста безработицы и усугубления неравенства доходов в обществе усиливается ощущение несправедливости и чувство разочарования. Если экономический рост станет менее инклюзивным, то едва ли стоит рассчитывать на социальную сплоченность. Все больше фактов подтверждают ухудшение социального климата, особенно в странах, где было потеряно больше всего рабочих мест. В одном из проведенных МОТ исследований был сделан вывод о том, что рост безработицы и усугублению неравенства доходов являются ключевыми факторами, ведущими к ухудшению показателей состояния социального климата³. В противоположность этому, экономический рост сам по себе не является сколько-нибудь существенным фактором, влияющим на показатели состояния социального климата. Применение стратегий выхода из кризиса, ориентированных на создание рабочих мест, повысило бы социальную сплоченность при одновременном обеспечении устойчивого преодоления его последствий и повышении значимости предусматриваемых Глобальным пактом о рабочих местах стратегических мер, ориентированных на повышение занятости.

III. Поддержка на международном и региональном уровнях

12. Глобальный пакт о рабочих местах предусматривает принятие скоординированных глобальных мер в целях обеспечения максимальной конструктивной отдачи от стратегических инициатив по созданию рабочих мест и жизнеспособных предприятий во всем мире. Его успешное осуществление зависит от решений, принимаемых на национальном и международном уровнях широким кругом заинтересованных сторон, включая правительства, социальных партнеров и гражданское общество, а также от решений доноров и многосторонних учреждений.

A. Необходимость достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, как один из аргументов в пользу обеспечения роста, сопровождающегося активным созданием рабочих мест

13. На состоявшемся в 2010 году пленарном заседании высокого уровня, посвященном целям в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия, был отмечен неравномерный прогресс в деле достижения этих целей, особенно в деле решения задачи 1(b)⁴, связанный с достойной работой для всех. Руководители стран мира признали, что нынешний экономический спад ставит под серьезную угрозу достижение всех целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, оказывая существенное воздействие на уровень занятости и положение предприятий. Они обязались переориентировать рост на создание рабочих мест, используя Глобальный пакт о рабочих местах в качестве общей основы⁵. Они также должным образом подчеркнули важность привлечения работодателей и организаций трудящихся к участию в деятельности по обеспечению сопровождающегося активным созданием рабочих мест поступательного и всеохватного экономического роста на справедливой основе и устойчивого развития.

B. Трехсторонний симпозиум для региона Карибского бассейна

14. Карибский банк развития и МОТ организовали 25 и 26 января 2011 года в Барбадосе трехсторонний симпозиум для региона Карибского бассейна, посвященный рассмотрению принимаемых в этом регионе мер реагирования на кризис и мер по преодолению его последствий с упором на разработку рамочных национальных стратегий и планов мобилизации ресурсов. С учетом бюджетных проблем и ограниченности финансовых ресурсов, имеющихся в распоряжении правительств, которые и без того сталкиваются с серьезными трудностями, обусловленными высокой задолженностью, участники симпозиума в целом признали, что социальный диалог между правительствами, предпринимательскими кругами и организациями трудящихся имеет решающее значение

⁴ Задача 1(b) была добавлена в 2005 году: «Обеспечить полную и производительную занятость и достойную работу для всех, в том числе для женщин и молодежи».

⁵ Резолюция 65/1 Генеральной Ассамблеи, озаглавленная «Выполнение обещания: объединение во имя достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия» (22 сентября 2010 года), пункт 48.

для определения степени приоритетности краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных мер. В число рекомендованных для региона элементов Глобального пакта о рабочих местах входили обеспечение социальной защиты для наиболее уязвимых групп, развитие жизнеспособных предприятий для содействия обеспечению устойчивой занятости, обеспечение более полного учета потребностей рынка труда в контексте образования и профессиональной подготовки, а также укрепление системы информирования о состоянии рынка труда для целей разработки политики и планирования.

С. Африканский симпозиум по проблемам достойной работы

15. Второй Африканский симпозиум по проблемам достойной работы, посвященный теме «Обеспечение минимального уровня социальной защиты на основе Глобального пакта о рабочих местах», был проведен 6–8 октября 2010 года в Яунде⁶. Участники симпозиума признали необходимость содействия увеличению занятости и защиты населения посредством принятия странами действенных мер по обеспечению минимального уровня социальной защиты в качестве важного вклада в борьбу с нищетой, в социально-экономическое развитие и в активизацию процесса экономического оживления на континенте. Основная цель этого регионального мероприятия заключалась в укреплении потенциала ключевых участников и заинтересованных сторон в плане разработки и осуществления стратегий обеспечения производительной занятости и расширения социальной защиты на основе инициатив, связанных с минимальным уровнем социальной защиты и Глобальным пактом о рабочих местах. Симпозиум завершился принятием Яундской трехсторонней декларации об обеспечении минимального уровня социальной защиты⁷, в которой африканские государства-члены и социальные партнеры обязались взять на вооружение принципы, основные элементы и практические аспекты концепции обеспечения минимального уровня социальной защиты, дополнив их изложенными в этом документе базовыми принципами социальной политики для Африки, разработанными Африканским союзом.

Д. Группа 20

16. На саммите Группы 20 (Г-20) в Сеуле (11 и 12 ноября 2010 года) руководители входящих в нее стран обязались уделять первоочередное внимание стратегиям обеспечения достойной работы и социальной защиты, заявив в

⁶ Этот симпозиум был проведен в соответствии с трехсторонним решением, принятым на одиннадцатом африканском региональном совещании МОТ (апрель 2007 года, Аддис-Абеба) и предусматривавшим организацию МОТ ежегодных африканских симпозиумов по проблемам достойной работы с участием ключевых заинтересованных сторон для рассмотрения актуальных вопросов, затронутых в Программе по обеспечению достойной работой в Африке на 2007–2015 годы. В соответствии с этим решением первый Африканский симпозиум по проблемам достойной работы, посвященный теме «Выход из кризиса: осуществление Глобального пакта о рабочих местах в Африке», был проведен 1 и 2 декабря 2009 года в Уагадугу и завершился принятием Плана действий по осуществлению Глобального пакта о рабочих местах в Африке. В Плане действий в качестве одного из ключевых элементов стратегии выхода из кризиса в Африке была определена задача обеспечения минимального уровня социальной защиты.

⁷ См. http://www.ilo.org/public/english/region/afpro/addisababa/pdf/adm2011_tripartite_en.pdf.

пункте 5 принятой ими Декларации о том, что они преисполнены решимости сделать создание рабочих мест стержневым компонентом мер по преодолению кризиса, обеспечивать социальную защиту и достойную работу, а также обеспечить ускорение роста в странах с низким уровнем дохода. Участникам саммита был представлен доклад МОТ, в котором особо отмечалось, что увеличение занятости по-прежнему играет центральную роль в контексте стратегий выхода из кризиса и что в половине стран G-20 все еще отмечается рост безработицы⁸. В докладе рекомендовалось применять подход, ориентированный в первую очередь на увеличение доходов на основе стратегий повышения занятости и обеспечения роста, сопровождающегося созданием большего количества рабочих мест. Руководители стран-членов обратились с просьбой об оказании в период кризиса и после него постоянной поддержки усилиям в области занятости, в том числе усилиям G-20 по проведению анализа обязательств стран и достигнутого ими прогресса в контексте Рамочной программы по обеспечению уверенного, устойчивого и сбалансированного роста, а также в контексте многолетнего плана действий по обеспечению развития, охватывающего девять основных компонентов роста, начиная от частных инвестиций и торговли и заканчивая созданием рабочих мест, профессиональной подготовкой, социальной защитой и продовольственной безопасностью.

Е. Конференция в Осло

17. В своей резолюции 2010/25 Экономический и Социальный Совет приветствовал усилия по учету программных элементов Глобального пакта о рабочих местах в деятельности международных финансовых учреждений и других соответствующих организаций. В этой связи МОТ и Международный валютный фонд (МВФ) совместно с правительством Норвегии организовали 13 сентября 2010 года конференцию, посвященную теме «Трудные задачи обеспечения роста, занятости и социальной сплоченности»⁹. Цель конференции заключалась в укреплении взаимодействия и налаживании диалога по вопросам международного сотрудничества и инновационных стратегий для расширения возможностей стран в плане создания достаточного количества качественных рабочих мест и содействия повышению социальной сплоченности. Оба учреждения подготовили неутешительную оценку перспектив в области занятости после мирового финансово-экономического кризиса, указав, что перед международным сообществом стоят труднейшие задачи по созданию достаточного количества качественных рабочих мест для обеспечения поступательного роста и развития. Конференция предоставила государственным руководителям и социальным партнерам из числа организаций трудящихся и работодателей возможность изучить новые пути содействия обеспечению устойчивого экономического подъема, сопровождающегося созданием большого количества рабочих мест. В число приоритетных задач, определенных в ходе конференции, входили содействие совершенствованию стратегий в отношении рынка труда и укреплению институтов рынка труда, обеспечение профессиональной подготовки безработных, принятие мер для борьбы с безработицей среди молодежи, обес-

⁸ ILO, Weak employment recovery with persistent high unemployment and decent work deficits: an update on employment and labour market trends in G-20 countries. (November 2010).

⁹ См. www.osloconference2010.com.

печение приемлемости размеров дефицита государственных бюджетов; разработка более прочных основ для экономического сотрудничества и координации на глобальном уровне, а также налаживание сотрудничества с социальными партнерами для содействия недопущению конфронтации и социальной напряженности. МОТ и МВФ сотрудничают в вопросах разработки политики в двух ключевых областях: обеспечение минимального уровня социальной защиты для оказания помощи живущим в условиях нищеты и находящимся в уязвимом положении и содействие обеспечению роста, сопровождающегося увеличением занятости. Совместные мероприятия осуществляются также в рамках налаживания в Болгарии, Доминиканской Республике и Замбии консультаций социальных партнеров по вопросам обеспечения экономического подъема с участием представителей профсоюзов, работодателей и правительств.

IV. Осуществление глобального пакта о рабочих местах на национальном уровне

18. Различные стратегии, принятые странами на вооружение в прошедшем году в контексте мер непосредственного реагирования на финансово-экономический кризис, отражают подходы, намеченные в общих чертах в Глобальном пакте о рабочих местах. Ряд стран обратились к МОТ с просьбами об оказании содействия в разработке более всеобъемлющего комплекса антикризисных мер и стратегических мер по обеспечению экономического оживления с учетом приоритетов, определенных в страновых программах обеспечения достойной работы. Другие страны самостоятельно разработали национальные стратегии, включающие предусмотренные Пактом элементы. Благодаря использованию принципов, содержащихся в Глобальном пакте о рабочих местах, нескольким странам удалось избежать резкого роста безработицы и облегчить процесс корректировки. В этой связи МОТ подготовила набор информационно-справочных материалов по стратегическим вопросам для оказания странам помощи в выборе эффективных мер регулирования рынка труда.

Оказание технической помощи на основе страновых обзоров¹⁰

19. В качестве одной из первых мер по оказанию поддержки МОТ подготовила ряд связанных с Глобальным пактом страновых обзоров, в которых содержится описание последствий кризиса в странах, обратившихся к МОТ с просьбами об оказании содействия и технической помощи. В обзорах также содержится подробное описание стратегических мер реагирования, в основу перечня которых положены меры, предусматриваемые Пактом. Цель заключается в том, чтобы использовать Пакт как отправную точку при разработке национальных пактов о рабочих местах не только в качестве эффективных стратегий реагирования на кризис и обеспечения экономического оживления, но и в качестве концептуальной базы ориентированной на создание рабочих мест модели развития, которая предусматривает максимально широкое обеспечение достойной работы и создание жизнеспособных предприятий. К настоящему времени были проведены обзоры по Болгарии, Индонезии, Иордании, Сальвадору и Южной

¹⁰ С информацией о текущих и предстоящих страновых обзорах можно ознакомиться по адресу: www.ilo.org/jobspact/country/lang-en/index.htm.

Африке, и скоро будут завершены обзоры по Аргентине, Мали, Монголии и Нигерии. Положение стран и принимаемые ими стратегические меры реагирования анализируются в обзоре через призму Пакта. МОТ исходит из того, что предлагаемая ею поддержка должна быть гибкой и не заменять собой и не задерживать уже предпринимаемые усилия. Этот подход основывается на национальных усилиях по преодолению кризиса и укрепляет их. В каждой стране будет необходимо разработать свои собственные национальные трехсторонние процедуры при одновременном соблюдении принципов, на которых зиждется Глобальный пакт о рабочих местах.

Сальвадор

20. Финансово-экономический кризис имел беспрецедентно тяжелые последствия для экономики Сальвадора, о чем свидетельствует резкое сокращение объема ВВП на 3,5 процента в 2009 году. Двумя прямыми следствиями кризиса стали падение объема денежных переводов, посылаемых работающими за границей гражданами Сальвадора своим семьям, и снижение объема экспорта этой страны. Кризис также имел заметные последствия для занятости, выразившиеся в первую очередь в уменьшении числа рабочих мест в формальном секторе. Кроме того, снижение объема налоговых поступлений сузило возможности правительства в плане использования решительных контрциклических мер в контексте налогово-бюджетной политики.

21. Правительство разработало комплекс мер реагирования, нашедший отражение в Глобальном антикризисном плане, четырем главным целям которого являются: 1) сохранение существующих рабочих мест и создание новых источников занятости; 2) обеспечение от последствий кризиса защиты уязвимых групп населения; 3) создание системы всеобщей социальной защиты; а также 4) разработка всеобъемлющих государственных социально-экономических стратегий.

22. Руководствуясь Планом, правительство Сальвадора и социальные партнеры обратились к МОТ с просьбой об оказании помощи в использовании Глобального пакта о рабочих местах в качестве инструмента, призванного укрепить стратегические меры по обеспечению оживления экономики и заложить основы для повышения темпов роста на более устойчивой и всеохватной основе. Используя в числе других материалов результаты странового обзора, специально созданный трехсторонний комитет представил Национальному социальному и экономическому совету предложения относительно определения приоритетных компонентов национального пакта о рабочих местах.

Индонезия

23. В Индонезии резкое снижение темпов экономического роста и связанное с ним сокращение глобального спроса повлияло на состояние рынка труда по целому ряду направлений, приведя к потере значительного числа рабочих мест и стремительному снижению темпов роста оплачиваемой занятости. Несмотря на усилия по расширению сферы охвата мерами социальной защиты, около 54 процентов населения страны не имеют доступа к медицинскому страхованию по линии социальной защиты, а 83 процента трудящихся не имеют доступа к другим пособиям и льготам по линии социального обеспечения.

24. Признавая значимость Глобального пакта о рабочих местах для решения проблем, стоящих перед страной, представители трех индонезийских сторон — правительства, трудящихся и работодателей — подписали Индонезийский пакт о рабочих местах, призванный помочь в преодолении социальных и связанных с занятостью последствий кризиса, отразившихся на положении трудящихся и предприятий. Индонезийский пакт о рабочих местах, разработанный на основе результатов целого ряда обзоров и серии консультаций, проведенных тремя сторонами-партнерами, является великолепным примером успешности социального диалога. Основной акцент в нем сделан на четырех приоритетных областях, которые были определены на основе национального среднесрочного плана развития и которыми являются создание рабочих мест, укрепление отношений между работодателями и трудящимися, повышение качества мер социальной защиты и расширение охвата такими мерами, а также повышение производительности труда.

Иордания

25. В Иордании кризис не оказал существенного воздействия на состояние рынка труда в 2009 году: согласно данным официальной статистики, уровень безработицы, составлявший 12 процентов в третьем квартале 2008 года, немного повысился и к середине 2010 года достиг 12,2 процента. Несмотря на это, последствия кризиса, проявлявшиеся по трем направлениям — уменьшение объема притока капитала, снижение цен на нефть и замедление темпов роста, — обусловили возникновение экономических трудностей, сказавшись на экспорте страны и денежных переводах.

26. Решение двойной задачи сокращения масштабов нищеты и снижения безработицы обеспечивалось на основе согласованных рамочных стратегических документов, каковыми являлись Программа работы на 2011–2013 годы и Государственная программа действий на 2010 год, в которых были определены социально-экономические приоритеты. Предпринятые правительством меры по преодолению последствий кризиса включали увеличение объема инвестиций в инфраструктуру, расширение финансирования государственных служб, предоставление субсидий и осуществление национальных программ профессиональной подготовки и повышения квалификации в увязке с мерами по созданию систем социальной защиты.

Болгария

27. Болгария приняла целый ряд мер для противодействия негативным последствиям мирового кризиса. Активная политика в отношении рынка труда, направленная на предотвращение долгосрочной безработицы и ухода с рынка труда и в первую очередь ориентированная на уязвимые группы населения, дополнялась расширением субсидирования программ профессионально-технической подготовки, оказания консультационной помощи по вопросам трудоустройства, учебной практики и стажировок. Программа антикризисных мер предусматривала также сокращение продолжительности рабочего времени для компенсации потери трудовых доходов и создание для работодателей стимулов к сохранению рабочих мест и найму представителей групп риска. Болгария демонстрирует решительную приверженность соблюдению международных трудовых норм, входя в число стран, ратифицировавших наибольшее чис-

ло конвенций МОТ (в общей сложности 99 ратифицированных конвенций, 80 из которых являются действующими).

Южная Африка

28. С началом мирового экономического кризиса в 2008 году Южная Африка впервые за почти 17 лет столкнулась с экономическим спадом, имевшим значительные последствия для состояния экономики и рынка труда. Основой для увязки национальных стратегий с Программой действия по обеспечению достойной работы служат подписанная в 2009 году страновая программа по обеспечению достойной работы и Глобальный пакт о рабочих местах, осуществляемый в рамках национального пакта о рабочих местах. В опубликованном в декабре 2010 года документе с изложением новой стратегии обеспечения роста в Южной Африке предусматривается, что центральной задачей в рамках экономической политики страны является обеспечение достойной работы. В стратегии определено шесть приоритетных задач, связанных с созданием рабочих мест, а именно: развитие инфраструктуры, развитие сельского хозяйства, развитие горнодобывающей промышленности, развитие обрабатывающей промышленности, развитие «зеленой» экономики и развитие туризма. В настоящее время МОТ и ее южноафриканские партнеры занимаются изучением стратегических вариантов комплексного применения принципов Глобального пакта о рабочих местах.

Учет элементов Глобального пакта о рабочих местах в национальных стратегиях

29. Опираясь на Глобальный пакт о рабочих местах и содержащиеся в нем стратегические рекомендации, многие страны приняли на вооружение стратегии активного регулирования рынка труда, адаптировав и скорректировав элементы Пакта с учетом национальной специфики.

Испания

30. В феврале 2011 года правительство Испании, профсоюзы и работодатели подписали общественный договор, призванный помочь решить проблему безработицы и улучшить положение в экономике, пострадавшей от рекордно высокого уровня безработицы, составившего 20,3 процента от общей численности рабочей силы, что соответствует 4,7 миллионам человек. Подписание «генерального общественного договора» стало в целом ожидаемым событием после того, как непомерно высокий уровень безработицы сделал Испанию лидером по этому показателю среди европейских стран. Особенно сильно пострадали от безработицы молодые испанцы: в настоящее время в стране не имеют работы 1,5 миллиона молодых людей, из которых 42 процента не достигли возраста 25 лет. Уровень безработицы среди молодежи в Испании вдвое превышает средний показатель по зоне евро. Многие молодые люди имеют высшее образование, но не могут трудоустроиться и в поисках работы покидают страну.

31. Главным новшеством в контексте социально-экономического договора является постепенное повышение с 2013 года пенсионного возраста с 65 до 67 лет. Для предприятий, нанимающих молодых работников, а также для длительно безработных и безработных в возрасте старше 45 лет устанавливаются

льготы. Для длительно безработных предусматривается продление сроков выплаты пособий по безработице, а для работодателей, в первую очередь для мелких и средних предприятий, — значительное сокращение расходов на социальное страхование. Договор предусматривает также осуществление программ создания рабочих мест, стимулирование научных исследований и инноваций и реформы в энергетике и обрабатывающей промышленности.

Аргентина

32. На проведенном в апреле 2011 года трехстороннем совещании, которое было посвящено вопросам осуществления содержащихся в Глобальном пакте о рабочих местах рекомендаций в Аргентине, МОТ сообщила, что уровень безработицы среди городского населения в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна вернулся к докризисному и составил 7,3 процента. Зафиксированный в 2010 году показатель уровня безработицы среди городского населения по региону в размере 7,3 процента практически не отличается от показателя 2008 года, когда еще не начали ощущаться последствия кризиса. В 2009 году в разгар кризиса рост этого показателя удалось сдержать, и он не превысил 8,1 процента. Согласно данным, представленным в Буэнос-Айресе, в 2011 году, несмотря на сохранение в регионе темпов экономического роста на уровне более 4 процентов, ожидается, что уровень безработицы среди городского населения не снизится и составит 7,3 или 7,2 процента.

33. Уровень безработицы среди городской молодежи в настоящее время составляет 13 процентов, что примерно в 2,5 раза превышает показатель по взрослому городскому населению. Кроме того, из 106 миллионов молодых людей в регионе 20 процентов не учатся и не работают. С учетом вызывающих беспокойство высоких масштабов неформальной экономики в регионе, узости сферы охвата механизмами социальной защиты и недостаточного роста реальной заработной платы осуществление содержащихся в Глобальном пакте о рабочих местах стратегических рекомендаций призвано способствовать формированию национальных стратегий обеспечения роста, сопровождающегося значительным повышением уровня занятости, и создания качественных рабочих мест.

Информационно-справочные документы по стратегическим вопросам, связанным с Глобальным пактом о рабочих местах, как руководство для принятия действенных мер регулирования

34. Для обеспечения действенности мер регулирования требуется четкое понимание того, каким образом конкретные стратегические меры влияют на рынок труда. МОТ подготовила набор информационно-справочных материалов по стратегическим вопросам¹¹, охватывающих такие тематические направления, как создание рабочих мест и служб занятости, инвестиции, неформальная экономика, торговля и политика в области занятости, «зеленые» рабочие места, трудящиеся-мигранты, молодежь, гендерные вопросы и уязвимые группы. Кратко обрисованные в этих материалах стратегии согласуются с Глобальным

¹¹ К настоящему времени МОТ подготовила 18 информационно-справочных документов по стратегическим вопросам. См. www.ilo.org/jobspact/resources.

пактом о рабочих местах и, как свидетельствует опыт, помогают стимулировать рост занятости и содействовать устойчивому восстановлению утраченных рабочих мест, а также способствуют более широкому макроэкономическому оживлению. Отдельные примеры действенных стратегических мер регулирования приводятся ниже.

35. Целевые показатели уровня занятости можно определить как контрольные параметры, отражающие недвусмысленное стратегическое намерение обеспечить достижение, в качестве решения одной из основных макроэкономических задач, того или иного результата в сфере занятости в установленные сроки. Опыт позволяет сделать вывод о том, что даже при устойчиво высоких темпах роста ВВП создание рабочих мест не происходит автоматически. Страны, не установившие целевые показатели уровня занятости, в настоящее время имеют средства для расчета таких показателей в соответствии с задачей 1b, поставленной в рамках целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и с учетом этой задачи. Южная Африка в рамках своей новой стратегии обеспечения роста наметила цель создать 5 миллионов рабочих мест к 2020 году и снизить уровень безработицы до 15 процентов. Предполагается, что этот план будет частично реализован на основе расширенной программы общественных работ, которая впервые осуществлялась в период 2005–2009 годов и благодаря которой было создано более 100 000 рабочих мест. На втором этапе предполагается создать к 2014 году 400 000 рабочих мест, что соответствует почти 10 процентам от национального целевого показателя.

36. Государственные программы обеспечения занятости эффективно используются для повышения совокупного спроса. Такие программы могут дополнять рабочие места, создаваемые частным сектором, представлять собой добавочные стратегические инструменты для решения проблемы неполной и неформальной занятости и являться частью более широких стратегий в области обеспечения занятости и социальной защиты. В 2006 году правительство Индии приступило к исполнению Национального закона о гарантиях занятости сельского населения, который предусматривает правовые гарантии 100 дней занятости в конкретном финансовом году взрослым членам всех сельских домашних хозяйств, желающим заниматься связанным с общественными работами неквалифицированным ручным трудом, оплачиваемым по официальной ставке минимальной заработной платы. Результаты анализа такой системы свидетельствуют о том, что она приносит реальную отдачу в плане обеспечения занятости, повышения доходов и укрепления социальной сплоченности.

37. В отдельных случаях, как это было сделано в Республике Корея, утрата рабочих мест частично компенсировалась сокращением рабочего времени и такими другими практическими мерами по сохранению занятости, как деление рабочего места. В Германии были успешно внедрены усовершенствованные варианты существующих программ для облегчения перехода на сокращенное рабочее время и установлено пособие по частичной безработице. Такая практика не только уменьшает социальные издержки, которые, как правило, связаны с потерей рабочих мест, но и позволяет фирмам избегать излишних расходов, связанных с увольнением и повторным наймом работников. Одним из важных соображений, которое необходимо учитывать при выборе варианта сокращения рабочего времени вместо сокращения рабочих мест, является тот факт, что в случае скорого ухудшения экономической конъюнктуры работодатели могут оказаться не в состоянии платить налоги. Поэтому преждевремен-

ное прекращение осуществления комплекса мер налогово-бюджетного стимулирования может затормозить рост, создав угрозу закрытия многих мелких и средних предприятий, что может еще более ухудшить перспективы восстановления на рынке труда.

38. В условиях продолжающегося сокращения рабочих мест и с учетом того факта, что на долю женщин приходится 40 процентов от общей численности рабочей силы в мире, существуют опасения того, что создается угроза подрыва прогресса, достигнутого в деле содействия обеспечению гендерного равенства в сфере труда. В этой связи страны могут принимать такие конкретные меры с учетом гендерных аспектов, как включение в число приоритетных задач в рамках макроэкономических стратегий задачи обеспечения женщинам равных возможностей в плане производительной занятости и достойной работы; переход к осуществлению налогово-бюджетной политики в интересах малоимущих трудящихся, в первую очередь женщин; повышение качества людских ресурсов на основе ориентированных на удовлетворение потребностей девочек или женщин инвестиций в сферу образования, в повышение профессиональной квалификации и в обеспечение непрерывного обучения; использование государственных инвестиций для создания рабочих мест в целях обеспечения равных возможностей и льгот для женщин; а также целенаправленное повышение минимальных уровней социальной защиты, в частности в интересах женщин.

39. В то время как значительное внимание было сосредоточено на влиянии кризиса на экономику развитых стран, последствия безработицы и неполной занятости особо остро ощущаются в развивающихся странах ввиду отсутствия в подавляющем большинстве случаев механизмов социальной защиты для обеспечения базового жизненного уровня. Поскольку так много трудящихся не имеют надлежащей защиты, кризис в области занятости породил еще более глубокую обеспокоенность по поводу социальных последствий. Реальность заключается в том, что большинство трудящихся не имеют никакого механизма социальной защиты, на который можно было бы опереться в тяжелые времена. Поэтому непрерывные целенаправленные усилия по поэтапному обеспечению минимального уровня защиты имеют чрезвычайно важное значение. Несмотря на ограниченность бюджетных средств, правительства многих стран осознают преимущества обеспечения и повышения минимального уровня социальной защиты населения с учетом национальных потребностей и приоритетов. Опыт показывает, что активная политика обеспечения социальной защиты помогает сдерживать рост безработицы и компенсировать воздействие социальных неурядиц на реальные сектора экономики.

40. В условиях низкого спроса со стороны частного сектора правительства способны оказать помощь в сохранении рабочих мест и стимулировании совокупного спроса. Одним из эффективных путей стимулирования создания рабочих мест, также закладывающим основы для долгосрочного развития и обеспечивающим удовлетворение существующих социальных потребностей, является проведение контрциклической политики, предусматривающей вложение государственных средств в развитие инфраструктуры. Чрезвычайно важно оценивать общее воздействие таких инвестиций на рынок труда в плане прямого, опосредованного и индуцированного создания рабочих мест, а также их краткосрочную и долгосрочную отдачу в плане роста и обеспечения социальной справедливости.

41. Мировой кризис в области занятости серьезно затронул молодежь. Из общего числа безработных во всем мире, составляющего, согласно оценкам, 211 миллионов человек, почти 40 процентов приходится на долю людей в возрасте от 18 до 24 лет. Многие молодые люди относятся к категории малоимущих и частично занятых, следствием чего являются упущенные возможности с точки зрения экономического роста и развития. Правительства многих стран принимают меры для обеспечения занятости молодежи, используя комплексный подход, предусматривающий создание стимулов для найма новых работников, налаживание работы служб занятости и осуществление программ повышения квалификации, поддержки доходов, общественных работ и общественно-полезной деятельности, а также программ развития молодежной предпринимательской деятельности.

42. Во всех случаях основополагающее значение для разработки и осуществления успешных стратегий ограничения или предотвращения потери рабочих мест при одновременном обеспечении социальной приемлемости таких стратегий имеет эффективное налаживание социального диалога, в том числе заключение коллективных договоров на уровне предприятий и отраслей и на национальном уровне.

V. Обеспечение стратегической согласованности действий в рамках системы Организации Объединенных Наций

43. В прошедшем году были продолжены усилия по обеспечению согласованности стратегий в поддержку осуществления Глобального пакта о рабочих местах, и многие смежные вопросы нашли отражение в контексте различных межправительственных и межучрежденческих процессов под эгидой Организации Объединенных Наций. Особые усилия прилагаются для обеспечения сбалансированного подхода к трем основным компонентам устойчивого развития — экономическому, социальному и природоохранному.

Укрепление согласованности действий на межучрежденческом уровне

Совещание в Турине

44. МОТ и Департамент по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций при финансовой поддержке со стороны совместного проекта МОТ и Норвегии по вопросам обеспечения согласованности политики в интересах роста, занятости и достойной работы организовали межучрежденческое техническое совещание по теме «Занятость и достойная работа как основа обеспечения устойчивого экономического оживления и развития», который проходил 29 ноября — 1 декабря 2010 года в Международном учебном центре МОТ в Турине, Италия¹². Цель совещания заключалась в содействии развитию диалога по вопросам, связанным с Глобальным пактом о рабочих местах, и принятию Организацией Объединенных Наций более активных и согласованных стратегических мер по решению трудных задач в области занятости и достойной работы, стоящих перед бедными странами, а

¹² См. http://www.ilo.org/integration/events/events/lang--en/WCMS_150552/index.htm.

также в проведении обмена информацией о рациональных практических методах между старшими техническими сотрудниками из 16 различных многосторонних организаций, отдельными специалистами-практиками и международными экспертами.

45. В совещании приняли участие представители учреждений Организации Объединенных Наций, занимающихся осуществлением плана действий по обеспечению полной занятости и достойной работы для всех в рамках второго Десятилетия Организации Объединенных Наций по борьбе за ликвидацию нищеты, а также других международных организаций, включая МВФ и Всемирный банк, занимающихся осуществлением выдвинутой Координационным советом руководителей системы Организации Объединенных Наций совместной антикризисной инициативы, связанной с Глобальным пактом о рабочих местах. Каждая из участвовавших организаций изложила свои взгляды на проблемы занятости и достойной работы и поделилась накопленным опытом в том, что касается надлежащих базовых принципов политики и подходов, инновационных партнерских отношений и межучрежденческих инициатив, а также возможных областей проведения научных исследований и сотрудничества. Участники совещания высказали идеи и предложения относительно укрепления плана действий в рамках второго Десятилетия Организации Объединенных Наций по борьбе за ликвидацию нищеты. Совещание также предоставило уникальную возможность провести общий обзор последних концепций и мер в рамках системы Организации Объединенных Наций, связанных с ключевыми задачами в области обеспечения развития и роста на справедливой основе.

Обеспечение согласованности действий по трем основным компонентам устойчивого развития

Экономическая политика и занятость

46. Заявление о необходимости переориентации макроэкономической политики на цели обеспечения занятости и социального развития звучат на различных политических уровнях. Признание этой необходимости основывается на подтвержденной неспособности макроэкономической стабильности создать условия, необходимые для быстрого и устойчивого роста, увеличения количества рабочих мест, повышения производительности труда и заработной платы, сокращения масштабов нищеты и обеспечения социальной интеграции. МОТ на протяжении длительного времени пропагандирует идею о том, что для достижения целей экономического подъема и ускорения прогресса в сокращении масштабов нищеты не менее важное значение, чем определение задач, связанных с сокращением дефицита бюджетов или снижением темпов инфляции, имеет определение задач по обеспечению экономического роста, сопровождающегося созданием большого количества рабочих мест. Обнадеживающий прогресс в формировании международного консенсуса по этому вопросу был достигнут в ходе состоявшегося в 2010 году пленарного заседания высокого уровня, посвященного целям в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия, на котором руководители стран мира признали важность принятия на вооружение перспективной макроэкономической политики, которая содействует устойчивому развитию и ведет к поступательному и всеохватному экономическому росту на справедливой основе, повышает возможности

производительной занятости и содействует сельскохозяйственному и промышленному развитию¹³.

Социальная политика и занятость

47. Инициатива в отношении минимального уровня социальной защиты, отраженная в Глобальном пакте о рабочих местах, была выдвинута как широко-масштабная программа, открывающая возможности для разработки и опробования новых методов работы при одновременном обеспечении согласованности стратегий и оперативной деятельности в рамках всей системы Организации Объединенных Наций¹⁴. В ходе проведенного в 2010 году пленарного заседания, посвященного целям в области развития, руководители стран мира отметили, что содействие обеспечению всеобщего доступа к социальным услугам и минимального уровня социальной защиты может внести важный вклад в укрепление достигнутых результатов в области развития и в достижение дальнейших целей в этой области¹⁵. Это мнение было подхвачено на сорок девятой сессии Комиссии социального развития, в ходе которой государства-члены указали на растущее осознание связанных с обеспечением минимального уровня социальной защиты преимуществ в плане противодействия кризису, которые могут быть реализованы по следующим трем направлениям: защита людей от попадания в тиски нищеты, предоставление им шанса использовать возможности рынка и содействие росту совокупного спроса.

48. Специальная группа по сотрудничеству Юг-Юг и МОТ координируют обмен между странами Юга передовым практическим опытом, извлеченными уроками и информацией о существующих возможностях и препятствиях в деле обеспечения минимального уровня социальной защиты. Благодаря этому сотрудничеству в 2011 году был опубликован документ, озаглавленный «Sharing Innovative Experiences: Successful Social Protection Floor Experiences» («Обмен новаторским опытом: успешный опыт обеспечения минимального уровня социальной защиты»). Кроме того, были разработаны учебные программы для сотрудников национальных органов, занимающихся планированием социальной политики, и технических сотрудников, отвечающих за вопросы осуществления стратегий социальной защиты.

49. На национальном уровне ряд государств-членов проявили интерес к созданию или расширению систем обеспечения минимального уровня социальной защиты. Используемые стратегии основываются на существующих механизмах социальной защиты и предусматривают использование зависящего от конкретных социальных, экономических и политических условий набора инструментов, финансируемых с участием и без участия бенефициаров, ориентированных

¹³ Резолюция 65/1 Генеральной Ассамблеи, пункт 23(b).

¹⁴ Ответственность за реализацию инициативы в отношении минимального уровня социальной защиты несут национальные заинтересованные стороны, включая правительства, социальных партнеров и гражданское общество, действующие при поддержке со стороны международных организаций. Осуществляемая при ведущей роли МОТ и Всемирной организации здравоохранения инициатива обеспечивает формирование глобальной коалиции с участием учреждений Организации Объединенных Наций, Международного валютного фонда и Всемирного банка, а также партнеров по процессу развития и ведущих неправительственных организаций в целях оказания странам поддержки в планировании и создании жизнеспособных систем социальной защиты.

¹⁵ Резолюция 65/1 Генеральной Ассамблеи, пункт 51.

на конкретные группы и все население в целом и относящихся как к государственному, так и к частному секторам. Конкретные межучрежденческие мероприятия осуществляются в настоящее время в Аргентине, Бенине, Буркина-Фасо¹⁶, Вьетнаме, Мозамбике¹⁷, Непале, Таиланде и Того. Свою заинтересованность в участии в реализации инициативы в отношении минимального уровня социальной защиты подтвердили Алжир, Ботсвана, Гаити, Гана, Индонезия, Камбоджа¹⁸, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Руанда и Сальвадор. Одной из трудных задач в деле обеспечения минимального уровня социальной защиты на национальном уровне по-прежнему является определение объема финансирования. В настоящее время методология оперативной оценки требуемого минимального уровня социальной защиты применяется в Армении и Того, и ее также планируется использовать во Вьетнаме, Непале и Таиланде. По Бенину, Вьетнаму, Мозамбику, Непалу и Сальвадору был проведен анализ для расчета затрат. МОТ во взаимодействии с МВФ занимается изучением возможностей в плане финансирования и обеспечения минимального уровня социальной защиты за счет средств государственного бюджета во Вьетнаме, Мозамбике и Сальвадоре.

Природоохранная политика и занятость

50. В Глобальном пакте о рабочих местах признается, что экологизация экономики может иметь последствия для занятости. Без справедливого распределения связанных с природоохранной деятельностью расходов и выгод внутри стран и между ними не возможно обеспечить ни социальную справедливость, ни устойчивое развитие. Одним из существенно важных элементов усилий по нахождению компромиссных решений для обеспечения экологизации экономики на справедливой основе остается социальный диалог. Проработкой соображений, связанных с занятостью, и социальных соображений в контексте природоохранной политики занимается созданная КСР рабочая группа по изменению климата, действующая в сотрудничестве с другими учреждениями Орга-

¹⁶ В Буркина-Фасо МОТ начала взаимодействовать с учреждениями Организации Объединенных Наций (главным образом со Всемирной организацией здравоохранения, ЮНИСЕФ, Всемирной продовольственной программой, Объединенной программой Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу и Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций), Всемирным банком, МВФ, Европейским союзом и Межведомственным комитетом по вопросам минимального уровня социальной защиты с октября 2009 года после того, как премьер-министр этой страны направил Генеральному директору МОТ соответствующую просьбу.

¹⁷ Еще в мае 2008 года министр по социальным вопросам направил МОТ просьбу об оказании помощи в разработке системы обеспечения минимального уровня социальной защиты. С того времени группа в составе представителей Организации Объединенных Наций и двусторонних доноров оказывает поддержку в разработке многосекторальной национальной стратегии обеспечения базового уровня социальной защиты с определением всех расходов, которые потребуются для ее осуществления. В связи с разработкой этой стратегии совет министров принял первое постановление о базовом социальном обеспечении, в котором система базового социального обеспечения делится на четыре компонента и определен набор социальных выплат, имеющих непосредственное отношение к обеспечению минимального уровня социальной защиты.

¹⁸ В Камбодже правительству оказывается помощь в разработке проекта стратегии социальной защиты малоимущих и уязвимых групп населения. После утверждения этой стратегии будут предприняты дополнительные шаги, включая проведение более углубленного анализа и подготовку сценариев действий, за которыми последует разработка подробной программы.

низации Объединенных Наций. МОТ, Всемирная организация здравоохранения и Департамент по экономическим и социальным вопросам создают целевую группу по социальным аспектам изменения климата, в которой будут представлены 16 учреждений. Цель заключается в рассмотрении различных социальных аспектов проблемы изменения климата, в том числе связанных с рынком труда, здравоохранением, гендерной проблематикой, миграцией, социальной защитой и правам человека.

51. В пункте 10 раздела I итогового документа Конференции Организации Объединенных Наций по изменению климата (шестнадцатая сессия Конференции Сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата), состоявшейся в Канкуне, Мексика, было особо отмечено, что «для решения проблем, связанных с изменением климата, требуется сдвиг парадигмы в направлении создания низкоуглеродного общества, которое открывает существенные возможности и обеспечивает непрерывные высокие темпы роста и устойчивое развитие на основе инновационных технологий и более устойчивых моделей производства и потребления и стиля жизни, обеспечивая справедливое преобразование рабочей силы, которое создает достойные условия труда и качественные рабочие места»¹⁹. Кроме того, в разделе III.E этого документа признается «важное значение недопущения или сведения к минимуму негативного воздействия мер реагирования на социальный и экономический секторы, поощрения справедливого преобразования рабочей силы, создания достойных условий труда и качественных рабочих мест в соответствии с определенными на национальном уровне приоритетами и стратегиями развития и содействия созданию нового потенциала как в сфере производства, так и в сфере обслуживания во всех секторах в целях поощрения экономического роста и устойчивого развития».

VI. Структурные проблемы: препятствия, задачи и возможности стратегического характера

52. Для долгосрочного улучшения состояния рынка труда необходимо также заняться устранением коренных причин нынешнего кризиса, с тем чтобы восстановить сбалансированность мировой экономики в целях обеспечения такого роста, который был бы динамичным, справедливым и сопряженным с созданием большого количества рабочих мест, что обуславливало бы его устойчивость. Именно на достижение этой цели и направлены принципы и задачи, сформулированные в Глобальном пакте о рабочих местах. Пакт выходит далеко за рамки стратегий, ориентированных на содействие скорейшему оживлению, и призван также навсегда восстановить центральное место вопроса о занятости в числе стоящих в повестке дня стратегических вопросов.

¹⁹ См. Канкунские договоренности: результаты работы Специальной рабочей группы по долгосрочным мерам сотрудничества согласно Конвенции, раздел I, пункт 10 (FCCC/CP/2010/7/Add.1).

Перевыравнивание глобальной повестки дня в области развития

53. До начала нынешнего кризиса уже существовало кризисное положение, характеризовавшееся разочарованием в сложившейся модели глобализации, приводившей к лишению слишком большого числа женщин и мужчин возможностей получения достойной работы и шанса обеспечить себе устойчивые источники средств к существованию. Во многих странах темпы роста занятости отставали от темпов роста ВВП, доля заработной платы в совокупных доходах снижалась, а медианная величина доходов не повышалась, что свидетельствовало о растущем неравенстве в распределении доходов. Наличие этих существующих на протяжении длительного времени диспропорций указывает на абсолютную необходимость повышения темпов экономического роста и темпов обусловливаемого им прироста количества рабочих мест до приемлемого уровня, достаточного для того, чтобы решить проблемы безработицы, возникшие в результате нынешнего кризиса, и создать порядка 440 миллионов новых рабочих мест, которые потребуются в течение следующих 10 лет для тех, кто впервые выйдет на рынок труда. Для устранения застарелых недостатков рынка труда при одновременном увеличении количества и повышении качества рабочих мест необходимы структурные преобразования и дополнительные инвестиции.

Взаимодополняющий характер макроэкономических целей и целей в области занятости

54. Для дальнейшего продвижения вперед требуется обеспечить гораздо более тесную увязку между целями в контексте рациональной политики в налогово-бюджетной и денежно-кредитной сферах и целями в контексте политики в области занятости и социальной и природоохранной политики. Хотя цели, связанные с обеспечением экономического роста, стабилизации уровня инфляции и общей сбалансированности бюджетов имеют важное значение в рамках рациональной макроэкономической политики, должны также учитываться и цели, связанные с обеспечением как можно более полной занятости. В период, предшествовавший финансовому кризису, реальные доходы трудящихся увеличивались несоразмерно низкими темпами по сравнению с приростом производительности труда, что приводило к растущему неравенству доходов. В некоторых развитых странах это положение вынуждало домашние хозяйства финансировать свое потребление за счет заемных средств. В других странах следствием роста неравенства стал недостаточный и довольно невысокий уровень внутреннего спроса и темпов экономического роста. Из этого вытекает необходимость обеспечения такой динамики уровня заработной платы, которая способствовала бы росту потребления, инвестиций и занятости. Удельные затраты на рабочую силу должны позволять странам сохранять конкурентоспособность по сравнению с их торговыми партнерами, из чего следует, что динамика заработной платы должна приблизительно соответствовать динамике производительности труда. В то же время повышение заработной платы должно быть таким, чтобы темпы инфляции оставались стабильными и низкими.

55. Защита реальных секторов экономики должна быть обеспечена за счет мер структурной макроэкономической перестройки. МОТ уже обращала внимание на то, что любое преждевременное сокращение бюджетных расходов

может подорвать рост и привести к еще большему увеличению дефицита и задолженности. Повышение темпов роста занятости приведет к увеличению налоговых поступлений и сокращению расходов, связанных с оказанием помощи безработным. Согласно оценкам, в странах Г-20 меры налогово-бюджетного стимулирования позволили создать или сохранить 21 миллион рабочих мест, что стало следствием как целенаправленного стратегического вмешательства, так и действия автоматических стабилизаторов. Это не означает, что комплексные меры налогово-бюджетного стимулирования способны решить основные задачи по обеспечению экономического оживления или могут использоваться бесконечно. Вместе с тем, жизненно важно, чтобы до поэтапного сворачивания этих мер потребление домашних хозяйств и инвестиции коммерческих предприятий начали стимулировать экономический рост на основе создания рабочих мест.

Решение проблемы снижения удельного веса заработной платы в национальном доходе

56. Относящиеся к докризисному периоду данные свидетельствуют о том, что во многих странах темпы роста заработной платы отставали от темпов роста ВВП на душу населения. Кроме того, во многих странах опережающий рост производительности труда по сравнению с ростом реальной заработной платы вызвал снижение удельного веса заработной платы в национальном доходе. Согласно аналитическим оценкам МОТ, в периоды с 1995 по 2000 год и с 2001 по 2007 год повышение годовых темпов роста ВВП на 1 процентный пункт сопровождалось снижением удельного веса заработной платы в национальном доходе на 0,05 процентных пункта²⁰. Эта тенденция объясняется различными факторами, включая технический прогресс, создающий повышенный спрос на специалистов редкого профиля, расширение участия в международной торговле в условиях активизации конкуренции со стороны крупных экспортеров с низкими издержками, а также ослабление таких институтов рынка труда, как системы установления минимальной заработной платы и заключения коллективных договоров.

Ликвидация ведущего к неравенству разрыва в доходах

57. Наряду со снижением удельного веса заработной платы в национальном доходе во многих странах по всему миру продолжало увеличиваться неравенство доходов. Поскольку потребление является одним из ключевых компонентов совокупного спроса и с учетом того, что доходы от труда чаще расходуются на потребление, чем доходы от капитала, стратегии стимулирования внутреннего спроса должны предусматривать уделение пристального внимания повышению уровня занятости и заработной платы и обеспечению справедливого распределения доходов. Одним из жизненно важных компонентов стратегии поддержания внутреннего спроса являются государственные инвестиции в систему обеспечения минимального уровня социальной защиты. В этом контексте должен быть осуществлен переход от модели развития с опорой на заемные

²⁰ См. ILO, *Global Wage Report 2008/2009: Minimum Wages and Collective Bargaining towards Policy Coherence* (Geneva, 2008), имеется по адресу http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_100786.pdf; а также ILO, *Global Wage Report: Update 2009* (Geneva, 2009).

средства к модели развития с опорой на доходы, обеспечивающей возможность как увеличения количества, так и повышения качества рабочих мест.

Содействие обеспечению роста, сопровождающегося созданием большого количества рабочих мест, на основе социального диалога

58. В посткризисную эпоху будет необходимо поддерживать экономический рост, сопровождающийся созданием большого количества рабочих мест, за счет расширения инновационной деятельности и передачи технологий для восстановления активности в существующих отраслях и охвата новых секторов экономики в целях формирования потенциала для обеспечения производительной занятости и создания требующих высокой квалификации рабочих мест с надлежащей оплатой труда. В то же время, такие технические преобразования могут вызывать перекосы на рынке труда, и именно поэтому для смягчения экономических и социальных последствий структурной перестройки крайне необходимы меры социальной защиты. Точно также во всех случаях, когда предпринимаются попытки преодолеть кризис в области занятости и складывается впечатление, что регулирование рынка труда ограничивает рост и создание рабочих мест, присутствует опасность эрозии трудовых норм. Вместе с тем, наличие прочных институтов рынка труда, поддерживаемых участниками социального диалога, может способствовать плавной корректировке при одновременном обеспечении социальной приемлемости и сплоченности.

Продолжение поддержки осуществления Глобального пакта о рабочих местах

59. Достижение цели обеспечения полной и производительной занятости и достойной работы для всех по-прежнему является одной из труднейших задач. Решающее значение, особенно для содействия смягчению долгосрочных потрясений и негативных последствий для реальных секторов экономики, имеет выбор стратегий. Опыт нынешнего кризиса показывает, что для обеспечения возможности проведения таких корректировок на рынке труда, которые были бы и экономически рациональными, и социально приемлемыми, необходимо наличие четко сформулированных, но в то же время гибких стратегий в отношении рынка труда. Странам, использовавшим на практике элементы Глобального пакта о рабочих местах, удалось быстрее добиться более устойчивого экономического оживления.

60. Неравномерность оживления на рынке труда служит особым подтверждением тезиса о том, что экономический рост автоматически не приводит к росту занятости и что для обеспечения возможностей трудоустройства и получения доходов тем, кто ищет работу, необходимы целенаправленные усилия. Опыт последнего кризиса показывает, что рынок труда, как правило, восстанавливается по прошествии значительного времени после возобновления экономического роста. В большинстве случаев на протяжении длительного времени отсутствует рост заработной платы, увеличивается неформальная занятость, а многие мелкие предприятия закрываются. Эти тенденции позволяют сделать вывод о том, что многие трудящиеся надолго окажутся в трудном положении и что многие рабочие места будут потеряны безвозвратно. Это не только скажется на благосостоянии многих трудящихся и их семей, но и ухудшит долгосроч-

ные перспективы роста. Для смягчения этих последствий для рынка труда и уменьшения социальных издержек необходимы дальнейшие меры вмешательства. Ежегодный обзор на уровне министров 2012 года, посвященный теме «Стимулирование производительного потенциала, занятости и достойного труда для искоренения нищеты в контексте всеохватного, устойчивого и справедливого экономического роста на всех уровнях в интересах достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия», предоставит возможность продолжить анализ этих и других сохраняющихся трудных задач, кратко описанных в настоящем докладе.
