



## ТРЕТИЙ ПУНКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ

**Вопросы управления, социальное партнерство и процесс глобализации:  
Предварительный обзор проблем****I. Введение**

1. В ноябре прошлого года Рабочая группа приняла решение провести в марте 2003 года первое обсуждение на тему: «Вопросы управления, социальное партнерство и процесс глобализации» и запросило МБТ представить концептуальный документ с изложением ключевых вопросов для обсуждения. Предполагалось, что обсуждение настоящего документа позволит определить содержание более существенного документа, который должен быть представлен в ноябре 2003 года.
2. Вопросы управления и руководства, а также роль социального партнерства в нем представляются весьма уместными с точки зрения определения возможностей для совершенствования социального влияния процесса глобализации. В настоящее время получил широкое признание тот факт, что умелое руководство является предпосылкой для успешного процесса развития. Это подразумевает умение активизировать процесс глобализации для обеспечения более высоких темпов экономического роста и более широкого распределения получаемых в этой связи благ. В нынешних условиях высоких темпов экономической интеграции проблемы глобального управления приобретают особое значение. Вместе с тем, эти вопросы в данном документе не рассматриваются, так как о них идет речь в рамках Всемирной комиссии по социальным аспектам глобализации.
3. Термин «управление», используемый в литературе о социальной науке, можно определить как осуществление контроля, выбор направлений деятельности или регулирование влияния с помощью набора институтов и политических мер, которые определяют функционирование экономики и общества. Это более широкая концепция, которая охватывает не только политические структуры власти и роль правительства, но и роль экономических и социальных институтов, на основе которых функционирует экономика. Эти институты определяют как формальные, так и неформальные нормы и правила, которые регулируют вопросы взаимодействия между неправительственными участниками этого процесса, такими как организации работодателей, профсоюзы и неправительственные организации. В свою очередь социальное партнерство подразумевает тесные отношения сотрудничества между правительствами и организациями работодателей и работников, с целью достижения согласованных совместных целей в экономической и социальной областях.

## II. Взаимосвязь между вопросами управления, социальным партнерством и процессом глобализации

4. Соответствие принципов управления и руководства процессу глобализации и его социальным аспектам можно изложить следующим образом. Стремясь получить экономические выгоды от процесса глобализации с точки зрения более высоких темпов роста и создания занятости, многие страны способствуют либерализации торговли и инвестиционных потоков. Однако фактическое влияние такой либерализации в значительной мере зависит от качества руководства и управления. Например, ограниченные возможности для разработки и реализации экономической политики могут не позволить принять адекватные меры в области либерализации с точки зрения их масштабов, сроков и последовательности, что может привести к неблагоприятным результатам.<sup>1</sup> Точно так же низкое качество руководства и управления, которое выражается, например, в политической и социальной нестабильности, в высоком уровне коррупции, в отсутствии гарантий прав собственности, в низком уровне обеспечения соблюдения контрактов, в макроэкономической нестабильности и в серьезном нарушении рыночных условий, может помешать стране в полной мере воспользоваться преимуществами процесса глобализации. Национальные инвесторы не смогут использовать новые возможности, открывающиеся на экспортных рынках, а страна не сможет привлечь иностранные инвестиции. Соответственно, будет заблокирован процесс структурной перестройки экономики.
5. Низкий уровень качества руководства и управления, о котором идет речь выше, серьезно ограничивает общие экономические преимущества, которые можно получить в процессе глобализации. В то же самое время это может привести и к большим социальным издержкам. Открытие экономики, особенно в условиях низкого качества управления, подвергает ее более высоким рискам экономических колебаний и даже экономических кризисов. В процессе структурной адаптации также появляются неудачники и победители. В результате этих процессов значительно снижается уровень экономических гарантий, который должны устанавливать сильные социальные институты, обеспечивающие повышенный уровень социальной защиты, оказывающие помощь проигравшим и обеспечивающие равный доступ к новым экономическим возможностям. Такие институты слабы или вовсе отсутствуют в странах, которые характеризуются низким уровнем качества управления, что в значительной мере повышает социальные издержки процесса глобализации.
6. Социальное партнерство служит важным составным элементом этих общих взаимоотношений между принципами управления и процессом глобализации. Основное требование надлежащего управления сводится к тому, чтобы иметь институты, обеспечивающие эффективное участие заинтересованных групп в разработке и осуществлении политики, которая их затрагивает. На этой основе свободные и независимые организации работодателей и работников могут выступать в качестве групп давления для повышения уровня участия, транспарентности и подотчетности правительства. Вместе с тем, социальное партнерство может играть важную роль в повышении производительности и экономической конкурентоспособности. Эффективное социальное партнерство должно занимать центральное место в обеспечении максимального снижения социальных издержек процесса глобализации и равного доступа к его благам.

<sup>1</sup> См. документы, представленные на двух предыдущих сессиях Рабочей группы: «Либерализация торговли и занятость» (GB.282/WP/SDG/2) и «Инвестиции в глобальной экономике и достойный труд» (GB.285/WP/SDG/2).

### III. Повышение интереса к проблемам управления

7. Повышенное внимание к широкой проблеме руководства и управления объясняется несколькими взаимосвязанными факторами. Один из них связан с признанием низкого качества управления как одной из основных причин неудач в процессе развития. Одним из крайних примеров, который подтверждает это положение, служат участвовавшие случаи «государственного банкротства» или крушения политической власти, которые ведут к анархии и сворачиванию экономического развития.<sup>2</sup> В более широком плане можно отметить растущее понимание того, что исключительное внимание, уделяемое только вопросам экономической политики, например проблемам «установления правильных цен», приватизации или макроэкономической стабилизации, далеко не достаточно для достижения экономического развития. Провал политики структурной перестройки, проводимой в 1980-х годах, которая строилась на таком подходе, служит ярким примером этого положения. Это понимание еще более окрепло в связи с опытом стран с переходной экономикой в 1990-х годах, который показал первоочередное значение соответствующих институтов для функционирования рыночной экономики. Приватизация и либерализация экономики без предварительного развития эффективной системы прав собственности и обеспечения выполнения контрактов, а также без соответствующего регулирования хищнического рыночного поведения приводит к разочаровывающим результатам. Точно так же финансовый кризис 1997-98 годов в странах Азии стал яркой иллюстрацией значения надлежащего регулирования финансового сектора и здоровых методов корпоративного управления.
8. Параллельно осуществлялся также процесс перемен в экономическом мышлении, в соответствии с которым больше внимания стало уделяться институциональным факторам в определении экономических показателей.<sup>3</sup> Все шире признается значение надежной системы гарантий прав собственности, снижения издержек, связанных с заключением экономических сделок, а также ликвидации коррупции и взяточничества среди экономических агентов. Признается также роль «социального капитала» или сети институтов и ценностей (таких, как доверие), которые лежат в основе взаимодействий между агентами в рыночной экономике.<sup>4</sup> Проблемы коллективных действий и направления деятельности групп по интересам к достижению общего блага также получают все более широкое признание.<sup>5</sup>
9. Повышенный интерес к проблемам надлежащего управления подпитывает также движение, направленное в сторону укрепления основополагающих прав человека и демократии. Обеспечение прав человека признается не только как одна из основных самостоятельных задач, но и важное средство обеспечения надлежащих методов управления и достижения экономического развития. Более того, надлежащие методы управления в свою очередь имеют большое значение для обеспечения полной реализации этих прав.

<sup>2</sup> См. «Development and Change», Vol. 33, No. 5, November 2002: Special Issue: State failure, collapse and reconstruction. См. также K. Wollmuth, H.H. Bass and F. Messner (eds.): «Good governance and economic development» (Lit Verlag, Munster, 1999).

<sup>3</sup> Общий обзор литературы по этой теме см. в J.Y. Lin and B.N. Jeffrey: «Institutions and economic development» in J. Bherman and T.N. Srinivasan (eds.): *Handbook of Economic Development*, Vol. 3A (North-Holland, Amsterdam, 1995). См. также J.N. Drobak and J.V.C. Nye (eds.): «The frontiers of the new institutional economics» (Academic Press, 1997).

<sup>4</sup> R.E. Hall and I.J. Charles: «Why do some countries produce so much more output than others?» *Quarterly Journal of Economics* Vol. 114(1), February 1999, pp. 83-116.

<sup>5</sup> M. Olson: *The Logic of Collective Action* (Cambridge University Press, Cambridge U.K., 1965). Эта работа стала весьма плодотворной в этой области исследований.

**10.** На основе международного консенсуса, в соответствии с которым проблема снижения масштабов нищеты ставится в центр усилий в области развития, признается также, что надлежащие методы управления представляют собой существенный элемент эффективного процесса сокращения масштабов нищеты. Последствия низкого уровня управления, такие как высокий уровень коррупции и инфляция, в первую очередь бьют по неимущим слоям населения.<sup>6</sup> Институты, обслуживающие интересы элиты и исключают неимущих из участия в рынках, в значительной мере способствуют увековечиванию нищеты. Например, низкое качество методов управления отражается в таких аспектах как отсутствие доступа к кредитам, отсутствие гарантий прав собственности, а также законодательные барьеры, препятствующие доступу на рынок, что способствует ограничению экономической деятельности неимущих слоев населения лишь неформальным сектором.<sup>7</sup> Неспособность правительств оказывать основные государственные услуги, например в области образования и здравоохранения, также в первую очередь и в наибольшей степени сказывается на неимущих слоях населения. В более широком плане отсутствие демократических методов управления ведет к игнорированию интересов неимущих слоев населения и неадекватному реагированию на их нужды.<sup>8</sup>

#### IV. Цели и стратегии их достижения

**11.** В настоящее время достигнуто общее согласие относительно ключевых элементов надлежащих методов управления.<sup>9</sup> К ним относятся следующие элементы:

- a) уважение основополагающих прав, включая права, содержащиеся в Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда, господство права, а также честное, транспарентное и подотчетное правительство;
- b) эффективная система гарантии прав собственности и обеспечения соблюдения контрактов;
- c) регулирование рынков с целью подавления мошенничества и методов, препятствующих конкурентной борьбе, а также для содействия надлежащим корпоративным методам управления;
- d) финансовые и валютные институты, обеспечивающие экономическую стабильность;
- e) институты, обеспечивающие социальную защиту и урегулирование социальных конфликтов. К ним относятся сильные институты рынка труда, отвечающие нормам МОТ;
- f) адекватный уровень социального капитала и доверия, лежащих в основе экономических сделок.

**12.** В целях определения надлежащих методов управления проводится также значительный объем исследовательской работы. Как упоминалось ранее, в соответствии с господствующей концепцией соблюдение прав человека и демократических процессов

<sup>6</sup> World Bank: *World Development Report 2003: Building Institutions for Markets* (The World Bank, Washington D.C., 2002).

<sup>7</sup> По вопросу о связи между плохими методами управления и наличием и ростом неформальной экономики см. Резолюцию о достойном труде и неформальной экономике, принятую на 90-й сессии (2002 г.) Международной конференции труда.

<sup>8</sup> A.K. Sen: «Development as Freedom» (Knopf, New York, 1999).

<sup>9</sup> D. Rodrik: «Institutions for High-Quality Growth: What are they and how to acquire them» (Paper delivered at the IMF Conference on Second Generation Reforms, October 1999).

является одной из предпосылок для обеспечения надлежащих методов управления. Без этого нельзя решать такие важные вопросы, как обеспечение законности, подотчетности и транспарентности действий правительства. К другим факторам, оказывающим влияние на качество методов управления, относятся следующие:

- a) размер государства и масштабы регулирования экономики. По результатам нескольких исследований сделан вывод, что чем больше государство, тем шире возможности для коррупции и использования процессов регулирования в чьих-то особых интересах;
- b) более открытый характер экономики с точки зрения развития международной торговли ассоциируется с лучшими методами управления;
- c) большое значение имеет также уровень конкурентоспособности рынков. Чем легче приступить к какой-либо экономической деятельности, тем меньше уровень хищнического поведения и тем шире круг экономических возможностей для малоимущих производителей;
- d) действующая медленными темпами, дорогостоящая и недоступная судебная система служит важным барьером на пути к экономическим сделкам и надлежащим методам управления;<sup>10</sup>
- e) отсутствие институтов в ряде областей. Это особенно важно в связи со значительным уровнем взаимодополняемости между институтами. К примерам отсутствующих институтов в развивающихся странах можно отнести отсутствие рынков для некоторых форм страхования, отсутствие процедур банкротства, а также защиты интеллектуальной собственности;
- f) дефицит неформальных институтов. Часто они играют важную роль в процессе управления, но в то же время страдают от серьезных недостатков, поскольку в отличие от официальных институтов масштабы их деятельности ограничены и исключают некоторые категории населения.

**13.** Подобные исследования оказывают влияние на политику доноров и международных организаций. Совершенствование методов управления становится важной целью политики оказания помощи и критерии управления служат одним из условий предоставления помощи в целях развития.<sup>11</sup> В настоящее время некоторые страны-доноры выдвигают в качестве одного из условий предоставления помощи в целях развития соблюдение основополагающих прав человека и обеспечение демократических методов управления.<sup>12</sup> Помощь в целях развития, направленная на укрепление методов управления, охватывает широкий круг видов деятельности. К ним относятся содействие разработке избирательных систем и развитию демократических политических институтов; укрепление организаций гражданского общества; укрепление показателей, отчетности и транспарентности правительственных институтов; программы исследовательской работы и профессиональной подготовки, направленные на совершенствование методов регулирования финансовой системы; содействие укреплению методов корпоративного управления; реформа судебной системы. Влияние такой помощи трудно оценить, а те немногочисленные оценки, которые имеются, показывают различные результаты.

<sup>10</sup> R.E. Messick: «Judicial Reform and Economic Development: A Survey of Issues» *The World Bank Research Observer*, Vol. 14, No. 1 (February 1999).

<sup>11</sup> Важное заявление по этому вопросу см. в *DAC Orientation on Participatory Development and Good Governance* (OECD, Paris, 1993).

<sup>12</sup> G. Crawford: «Evaluating European Union Promotion of Human Rights, Democracy and Good Governance: Towards a Participatory Approach», *Journal of International Development* Vol. 14, 2002, pp. 911-926.

14. Однако в этой области отмечаются различные точки зрения. Некоторые развивающиеся страны выступают против условий, основанных на принципах прав человека и демократии, считая что это нарушает их национальный суверенитет. Они предпочли бы более узкий взгляд на вопрос управления, сосредоточенный на повышении потенциала и эффективности правительственных институтов независимо от характера политической системы.<sup>13</sup> Такой подход косвенным образом отвергает концепцию, в соответствии с которой демократия имеет существенное значение для надлежащих методов управления и обеспечения успешных экономических показателей. Разумеется, можно привести примеры эффективных методов административного управления и успешного экономического развития в государствах, которые нельзя назвать демократическими.<sup>14</sup> Верно также и то, что сама по себе демократия не всегда обеспечивает надлежащие методы управления. Однако в этих аргументах игнорируется главный вопрос о том, что уважение прав человека само по себе является важной целью.
15. Еще один предмет разногласий связан со стратегией, которую необходимо проводить для укрепления методов управления.<sup>15</sup> В соответствии с одной точкой зрения требования, предъявляемые к надлежащим методам управления, включая типы институтов, в основном аналогичны во всех странах. Утверждается, что для демократических стран с рыночной экономикой основным требованием с точки зрения экономических институтов является минимальный уровень вмешательства государства в сферу производства, капитала и рынка труда. Соответственно, в сфере торговли и капитала дается общее предписание относительно либерализации, обеспечения гибкости рынка труда и приватизации. В соответствии с этой точкой зрения развивающимся странам было бы достаточно просто скопировать успешные институты промышленно развитых стран, поскольку институциональные требования в основном аналогичны для всех стран. Они также не должны опасаться гармонизации организационных правил с общими международными стандартами в таких областях как финансовое регулирование и права на интеллектуальную собственность. Противоположная точка зрения заключается в том, что существует широкий набор возможных организационных форм, которые вполне совместимы с надлежащими методами управления и успешными экономическими показателями. Сторонники этой позиции обычно указывают на разнообразие организационных форм, существующих в самих развитых странах. По их мнению, различия в местных условиях с точки зрения культуры, институциональной истории и наличия материальных и людских ресурсов должны оказывать решающее влияние на организационное развитие. Заимствованная калька вряд ли окажется эффективной, поскольку институты необходимо адаптировать к различиям в местных условиях. Лучше было бы осуществить эксперимент и изучить процесс институционального развития. Это подразумевало бы также, что страны должны с большой осторожностью подходить к предлагаемому подходу, основанному на осуществлении «большого взрыва» в рамках экономических реформ, поскольку такой подход не в полной мере оценивает временной фактор и трудности, связанные с организационным развитием.
16. В докладе о мировом развитии за 2003 год Всемирный банк резюмирует свою позицию по вопросу о стратегии институционального развития. Подчеркивается значение выявления отсутствующих институтов, которые необходимо развивать; обеспечения наличия дополнительных институтов; содействия адаптации и использования

<sup>13</sup> M. Boas: "Governance as Multilateral Development Bank Policy: The cases of the African Development Bank and the Asian Development Bank" *European Journal of Development Research* Vol. 10(2), Dec. 1998.

<sup>14</sup> A. Leftwich: «Governance, the State and the Politics of Development» *Development and Change* Vol. 25 (1994) pp. 363-386.

<sup>15</sup> Хороший обзор материалов по этой теме см. в Rodrik, Dani op.cit.

новаторских подходов к институциональному развитию с учетом имеющего административного потенциала, людских ресурсов и технологий; а также обеспечения конкуренции, открытой торговли и свободных потоков информации. Структура институтов также должна быть простой и соответствовать принципам мотивации. Главная задача должна состоять в создании таких институтов, которые обеспечат повышение эффективности рынков, их комплексный и всеобъемлющий характер.

## V. МОТ и социальное партнерство

17. МОТ уже давно занимается содействием одному из ключевых аспектов надлежащих методов управления – социальному партнерству. Сама трехсторонняя структура МОТ должна рассматриваться как признание значения социального партнерства для достижения социальной справедливости, экономического и социального развития.<sup>16</sup> Имеется также последовательная стратегия содействия этому аспекту управления.<sup>16</sup> В целом речь идет о содействии основополагающим правам в сфере труда (особенно принципу свободы объединения и праву на коллективные переговоры); о содействии правовым рамкам и институциональным механизмам для поддержки социального диалога и трудовых отношений, основанных на сотрудничестве; и об укреплении потенциала работников за счет обучения и других форм технической помощи. Следует отметить, что элементы этой стратегии являются также составными частями текущих стратегий, направленных на совершенствование методов управления за счет, например, обеспечения уважения основных прав человека, потенциала и роли организаций гражданского общества в целом.
18. Традиционные принципы и приверженность МОТ содействию социальному партнерству также совпадают с рядом аргументов, которые высказываются в пользу обеспечения надлежащих методов управления. В целом уже имеется общая основа для признания значения институциональных факторов в совершенствовании методов управления, экономических показателей и социальной справедливости. Отмечается также схожесть взглядов на важность примирения групповых интересов за счет придания организациям этих групп более всеобъемлющего характера. Для МОТ это означает, что укрепление социальных партнеров и привлечение их к формулированию и осуществлению затрагивающей их политики представляет собой наилучший способ примирения противоположных интересов на благо всего общества; обеспечение поддержки экономических реформ и мира в сфере труда и в обществе; укрепления совместных усилий для повышения производительности труда и совершенствования экономических показателей; и обеспечения лучшей адаптации институтов, регулирующих вопросы труда, к местным условиям. Кроме того, содействие социальному партнерству, которое опирается на уважение основополагающих прав в сфере труда, позволяет вносить важный вклад в продвижение прав человека и демократических свобод, в укрепление подотчетности и транспарентности методов управления.
19. Наконец, как отмечалось ранее, социальное партнерство должно вносить важный вклад в решение ключевых задач процесса глобализации, таких как необходимость повышения международной конкурентоспособности, содействие экономическим реформам, повышение социальной защиты и оказание помощи в процессе структурной перестройки, преодоление последствий экономических потрясений и кризисов, а также разделение на более справедливой основе выгод, получаемых в процессе глобализации.

<sup>16</sup> См. Резолюцию о трипартизме и социальном диалоге, принятую на 90-й сессии (2002 г.) Международной конференции труда.

## VI. Варианты продолжения дискуссии

20. На основе вышеизложенного можно предложить несколько вариантов тем для продолжения дискуссии в ноябре 2003 года:
- i) роль и вклад МОТ в содействие надлежащим методам управления. Принимая во внимание, что МОТ была одним из инициаторов содействия надлежащим методам управления, особенно в отношении социального партнерства, было бы целесообразно изучить вопрос о том, как ее роль в этой области могла бы быть укреплена на основе нового интереса, проявляемого к проблемам управления. Для этого необходимо будет подвести итоги с точки зрения достигнутых результатов и осуществить обзор текущих стратегий, используемых другими основными участниками, действующими в рамках многосторонней системы;
  - ii) каким образом можно было бы повысить вклад социальных партнеров с целью максимального увеличения благ от процесса глобализации и более справедливого их распределения;
  - iii) более детальное рассмотрение на основе успешных примеров того, как эффективное социальное партнерство может вносить вклад в реализацию других аспектов надлежащих методов управления, таких как рациональное экономическое управление и совершенное корпоративное руководство;
  - iv) тщательное изучение литературы по определяющим факторам надлежащих методов управления и разработка на основе этого исследования политических руководящих принципов.

Женева, 5 февраля 2003 г.