



ПЕРВЫЙ ПУНКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ

Реализация Глобальной программы занятости: последняя информация

1. На своей мартовской сессии (2003 г.) Комитет предложил Бюро на регулярной основе отчитываться о конкретных мерах национальных государств по реализации Глобальной программы занятости и указывать на встречающиеся трудности и достигнутый прогресс. В различных регионах мира МОТ проводит широкомасштабную программу в помощь странам и социальным партнерам по содействию расширению занятости и борьбе с нищетой. Настоящий документ включает вопросы, касающиеся того, каким образом Глобальная программа занятости способствует реализации стратегии МОТ по содействию достойному труду на национальном уровне. В нем также освещается роль Глобальной программы занятости в подготовке Документов по стратегии сокращения масштабов нищеты (ДССН) благодаря тому, что занятость становится основным средством борьбы с нищетой на основе трудового участия человека. В документе подводятся итоги накопленного опыта, который имеет важное значение для развития Глобальной программы занятости. Эта Программа должна строиться не только на накопленном опыте, но и извлекать из него конкретные уроки.

Глобальная программа занятости: основной элемент достижения целей достойного труда

2. Кардинальная задача реализации Глобальной программы занятости заключается в оказании содействия Организации в ее стремлении к достижению целей достойного труда. Вопросы занятости занимали и занимают видное место при разработке национальных стратегий по достойному труду, в том числе в странах, где проводились экспериментальные программы, изложенные в отдельном документе.¹ В настоящем документе освещается проводимая или уже завершенная работа по разработке национальных программ в области занятости в поддержку достойного труда в Иране, где происходят коренные структурные преобразования, и в Гане, являющейся одной из стран, где проводятся экспериментальные программы в области достойного труда.

¹ GB.288/ESP/5.

3. В *Исламской Республике Иран* высокий уровень безработицы в размере почти 16%, особенно среди молодых женщин и мужчин, является свидетельством серьезности проблем в сфере занятости, а также результатом существенного роста численности трудоспособного населения, все более настойчивого стремления женщин, особенно получивших образование, найти работу, и ослаблением потенциала экономики по созданию новых рабочих мест. В то же время правительство стремится осуществить либерализацию экономики, чтобы повысить ее эффективность и общую конкурентоспособность. В целях оказания содействия правительству в разработке стратегической и политической платформы и конкретной политики в ответ на текущие задачи и подготовки его к дальнейшим изменениям Министерство труда и социальных дел (MOLSA) поддерживает сотрудничество с МОТ (при финансовой поддержке ПРООН). В предложенной стратегии в области достойного труда в Иране, разработанной при активном участии правительства и социальных партнеров, сочетаются четыре основных элемента достойного труда, и в частности:

- признание главенства занятости в процессе разработки социально-экономической политики;
- расширение сферы охвата и эффективности систем социальной защиты;
- стимулирование социального диалога; и
- содействие основополагающим принципам и правам в сфере труда.

4. В настоящее время в целях признания главенства занятости в процессе разработки социально-экономической политики в Иране были проанализированы следующие основные элементы Глобальной программы занятости:

- насколько климат макроэкономической политики способствует реализации целей всеобъемлющего роста и потенциала экономики в области занятости;
- какие формы и темпы либерализации экономики и больший расчет на рыночные силы могут в среднесрочном плане содействовать расширению занятости;
- в какой мере проводимая активная политика в области рынка труда может содействовать созданию рабочих мест, особенно в интересах молодежи, обеспечивая достижение целей этой политики экономически эффективным образом;
- выделяются ли достаточные ресурсы и осуществляются ли необходимые реформы и преобразования системы подготовки кадров, с тем чтобы создать прочный костяк квалифицированных работников;
- учитывая, что микро- и малые предприятия в дальнейшем будут основным источником новых рабочих мест, проводятся ли необходимые меры по стимулированию развития таких предприятий и выявляются ли и преодолеваются ли препятствия, мешающие развитию их потенциала и его практической реализации; и
- учитывая, что уровень занятости женщин значительно ниже, чем мужчин, какие необходимо принимать конкретные правовые и иные меры для преодоления барьеров на пути доступа к рынку труда?

5. Основным сделанным выводом заключается в том, что несмотря на высокий приоритет, отдаваемый правительствам вопросам занятости, необходимы дальнейшие действия и испытывается потребность в укреплении трехсторонних институтов, содействующих достижению более высоких и эффективных результатов в сфере рынка труда с точки зрения качественных и количественных аспектов занятости. В рамках действующей макроэкономической системы имеются возможности создания рабочих мест более высокими темпами и увеличение интенсивности расширения занятости за счет экономического роста благодаря соответствующей финансовой и валютной политике. Это поможет также ускорить диверсификацию экономики и экспортной продукции и тем самым снизит зависимость страны от экспорта нефти. Необходимо более четко ориентировать активную политику в области рынка труда на цели повышения

и поддержания темпов роста занятости, при этом более эффективно можно было бы распределять имеющиеся ресурсы. Рациональнее можно было бы регулировать вопросы, связанные с функционированием рынка труда с учетом необходимости расширения занятости. Особое внимание необходимо уделять категориям работников, отличающихся низким уровнем занятости, особенно женщинам, с тем чтобы гарантировать для них возможности трудоустройства. Возрождение частного сектора должно стимулировать рост микро- и малых предприятий, которые, при условии использования в их интересах необходимых стимулов и вспомогательных институтов, могли бы стать основным источником новых рабочих мест. Следует усовершенствовать систему профессионально-технической подготовки посредством поощрения местных учебных заведений к тому, чтобы они более чутко реагировали на местные потребности; следует проводить меры, благоприятствующие расширению частных поставщиков услуг в области профессиональной подготовки, предпринимая при этом необходимые шаги к тому, чтобы гарантировать качество подготовки. Ведущими государственными структурами экономики являются официальные институты, занимающиеся вопросами социального обеспечения, и, возможно, некоторые преобразования структуры принятых систем выплаты пособий могли бы оказать существенное потенциальное воздействие на рост занятости. Однако существуют самые различные мнения относительно того, какие конкретные предложения скорее всего уместны для уравнивания приоритетов удовлетворения широких социальных потребностей и финансовой жизнеспособности систем. Этот вопрос целесообразнее всего рассматривать в разрезе глубокого анализа «социального бюджета». Необходимо укреплять трехсторонние институты рынка труда, с тем чтобы роль социальных партнеров была действительно эффективной благодаря социальному диалогу по вопросам принятия основных экономических решений.

6. Подробные рекомендации, касающиеся необходимых действий по каждому из этих вопросов, обсуждались на национальном трехстороннем семинаре, который был проведен в июне 2003 года Министерством труда и социальных дел при содействии МОТ и активном участии основных министерств страны, включая Министерство финансов, Министерство промышленности и Организацию по вопросам управления и планирования (ОУП), социальных партнеров, научных работников и национальных экспертов. По итогам проведенных дискуссий был подготовлен стратегический доклад, а при поддержке заинтересованных лиц по отдельным предложенным направлениям проводятся практические меры.
7. В результате проведения Глобальной программы занятости можно сделать следующие выводы:
 - утвержденная комплексная программа достойного труда позволила рассматривать вопросы занятости в более широком социально-экономическом контексте и увязывать их с проблемами институционального развития;
 - вопросы занятости обсуждались в разрезе Глобальной программы занятости и впоследствии был проведен анализ с основным акцентом на некоторых ключевых вопросах;
 - упор был сделан на проблемах развития Ирана, процессе, который возможен лишь при более широком участии женщин в сфере занятости;
 - дискуссии, состоявшиеся с социальными партнерами, как в отношении подготовки информационных отраслевых документов, так и общей стратегии, позволили принять заключения, основанные на широком консенсусе.

В то же время накопленный опыт свидетельствует, что для сбалансированности удовлетворения подчас противоречивых интересов, к примеру стимулирования процесса частных инвестиций и сокращение издержек, связанных с созданием рабочих мест, необходима трезвая рассудительность.

**Рабочие места для Африки: Реализация проекта в интересах Африки
в рамках Глобальной программы занятости**

В том случае если в странах региона широкое распространение получили аналогичные проблемы, Глобальная программа занятости адаптируется к их региональным приоритетам, как это сделано в рамках программы «Рабочие места для Африки». Опираясь на уже проделанную работу по этой программе, основное внимание при планировании следующего ее этапа уделяется усилению потенциальных возможностей стран при выборе конкретной политики акцент делать на аспектах достойного труда; а также на расширении социальных партнерских отношений в процессе разработки политики, нацеленной на расширение занятости и борьбу с нищетой. Региональная ориентация Глобальной программы занятости позволяет странам знакомиться с успешным опытом друг друга и извлекать для себя уроки на будущее. Кроме того, этот процесс облегчает проведение сравнительного анализа.

Среди осуществляемых и планируемых мероприятий на региональном уровне и национальных программ можно выделить проведение встреч на высшем уровне по проблемам занятости в Нигерии и Гане. Они позволят разработать национальные программы в области занятости с учетом конкретных предложений, касающихся расширения занятости, и внесут свой вклад в реализацию национальных программ МОТ, ориентированных на достижение целей достойного труда. Кроме того, в регионе Африки планируется провести учебный семинар в интересах трехсторонних участников из государств Африканского союза в целях подготовки и проведения региональных мероприятий и определения ключевых элементов Глобальной программы занятости, которые наиболее важны для решения проблем в сфере занятости в Африке.

8. В Гане Глобальная программа занятости проводится в поддержку достойного труда. Правительство Ганы приветствовало инициативу МОТ по проведению экспериментальной программы в области достойного труда. Был учрежден Трехсторонний руководящий комитет, а также проведены подготовительные семинары по разработке национальной программы достойного труда, основное внимание в которой должно быть сконцентрировано на: i) включении в конкретные программы действий основных областей, выделенных в стратегии по борьбе с нищетой Ганы (СБНГ), нацеленной на содействие созданию большего числа и более качественных рабочих мест; и ii) расширение потенциала социальных партнеров и активизация их участия в СБНГ и в реализации ее целей.
9. Гана является страной с низкими доходами, которая добилась определенных успехов в процессе структурных преобразований; однако основная проблема по-прежнему заключается в колебаниях цен и неблагоприятных ценах на основные предметы ее экспорта, являющиеся сельскохозяйственной продукцией. Страна страдает также от низкой производительности труда работников неформальной экономики, где занято 75% несельскохозяйственной рабочей силы. Основные элементы Глобальной программы занятости, которая должна содействовать созданию рабочих мест более высокими темпами и позволить добиться роста производительности труда и создания рабочих мест в неформальной экономике, включают:
- программу повышения квалификации кадров с ориентацией на спрос микро- и малых предприятий и расширение самостоятельной занятости, сопряжение с новой программой, нацеленной на развитие предпринимательства;
 - разработку в двух округах страны пакетов комплексных политических мер в целях расширения производительной занятости, приносящей доходы, результаты реализации которых будут учитываться при разработке национальной политики и проведении СБНГ, которая в настоящее время подвергается децентрализации и передается на исполнение на уровень округов;
 - учет в процессе разработки национальной политики вопросов расширения трудоемкой инфраструктуры; и
 - оценку возможностей национальных финансовых учреждений по мобилизации дополнительных средств, направляемых на поддержку микро- и малых предприятий неформального сектора, при этом конечные результаты будут учитываться директивными органами Центрального банка страны.

10. Встреча на высшем уровне по вопросам занятости в Гане, запланированная на первый квартал 2004 года, представит возможность всем заинтересованным сторонам на национальном уровне добиться консенсуса по вопросу о главенствующей роли проблем занятости в борьбе с нищетой и в обеспечении социально справедливого роста. Предстоящие дискуссии сконцентрируются на следующих вопросах:

- примат аспектов занятости в рамках макроэкономической и социальной политики, что обеспечивает социально справедливый экономический рост и позволяет сокращать уровень бедности;
- оказание конкретной помощи экономическим отраслям, которые обладают реальным потенциалом по созданию рабочих мест; и
- разработка программ и проектов, нацеленных на расширение занятости в целях создания возможностей трудоустройства для наиболее уязвимых категорий населения и инвалидов Ганы.

Глобальная программа занятости поможет разработать основы, позволяющие определить ключевые вопросы, которые предстоит обсудить в ходе саммита; в результате темпы экономического развития страны позволят добиться более высоких темпов создания рабочих мест; более того, будут предприняты необходимые шаги по улучшению качества занятости. Свой вклад в реализацию СБНГ внесет проект Национального плана действий в области занятости как средство, позволяющее расширить доступ к производительной и достойной занятости.

11. Помимо Ирана и Ганы работа по разработке национальных программ в области поддержки достойного труда проводится и в ряде других стран. *Китай* занимается решением своих насущных проблем в области занятости, опираясь на основные элементы Глобальной программы занятости. Трехсторонние участники Китая совместно с МОТ намерены провести в апреле 2004 года Форум по вопросам занятости в Китае, который был запланирован на апрель 2003 года, но был отложен по причине ТОРС. С учетом серии дискуссий, состоявшихся между МОТ, правительством Китая и социальными партнерами, была подготовлена к этому мероприятию Программа занятости Китая («Глобализация и достойный труд – программа занятости для Китая»), в которой предложен ряд ключевых элементов Глобальной программы занятости, по которым должны быть разработаны всеобъемлющие политические меры решения стоящих задач. Об итогах Форума Комитет будет информирован на одной из последующих сессий.

12. Сопоставительный анализ в рамках Глобальной программы занятости предпринят в *Аргентине, Бразилии и Мексике* в целях углубленного изучения различий в области занятости в этих трех государствах и рассмотрения вопроса о том, каким образом занятость может стать кардинальной целью экономической политики. Разработанные сопоставительные рамки построены на послышке о том, что положение в области занятости является результатом темпов и форм экономического роста конкретного государства, равно как и действенности институтов и политики в сфере рынка труда, которые предопределяют поведение участников рынка труда. С учетом этих рамок будут разработаны ориентиры, позволяющие проанализировать как сходные черты, так и различия в сфере экономики и занятости этих стран, а также позволят изыскать конкретные и соответствующие национальным потребностям решения превращения занятости в ключевой вопрос экономической политики и содействия достойному труд. В свое время Комитету будет представлена информация о результатах этих обследований, которые будут проводиться в тесном сотрудничестве с правительствами и социальными партнерами трех стран.

Роль Глобальной программы занятости в превращении проблем занятости в кардинальное средство борьбы с нищетой и обеспечения достойного труда

Занятость и нищета

Одним из ключевых элементов Глобальной программы занятости является производительная занятость в целях борьбы с нищетой; при этом акцент делается на том, чтобы этот элемент брался за основу при разработке стратегий по сокращению нищеты и развитию. Поэтому чрезвычайно важно более глубоко понимать взаимосвязи между экономическим развитием, занятостью и сокращением бедности. Недавно началась реализация исследовательской программы, ориентированной на проведение анализа этих взаимосвязей и содействие разработке политики, которая бы превратила процесс экономического роста в средство защиты интересов малоимущих слоев. Эта исследовательская программа включает проведение национальных обзоров (Бангладеш, Боливия, Вьетнам, Индия, Индонезия, Уганда и Эфиопия), а также обследований, включающих несколько стран.

Один из основных выводов, сделанных в ходе проведенных обследований, заключается в том, что аналогичные темпы экономического роста могут по-разному воздействовать на эффективность борьбы с нищетой. В основном эти столь различные результаты объясняются различными моделями роста и в основном взаимосвязанными формами развития в сфере занятости и рынков труда. В целом, бедность сокращалась более быстрыми темпами в тех странах, где экономический рост вел к сдвигам в области занятости и отходу от отраслей с низкой производительностью труда (к примеру, сельское хозяйство) к стимулированию секторов с высокой производительностью (например, обрабатывающая промышленность и сфера услуг). Так, ключом к сокращению бедности оказывается стратегия, нацеленная на рост, сопряженный с расширением занятости, и сопровождающаяся ростом производительности труда. Немаловажен также и такой фактор, как общеобразовательный уровень и квалификация малоимущих слоев.

Таким образом политика должна быть нацелена на расширение инвестиций, ведущих к росту производительности труда, и на содействие трудоемкой экономической активности как в сельских, так и городских районах. Более того, чрезвычайно важно стимулировать рост человеческого капитала малоимущих слоев посредством расширения их доступа к более качественному общему образованию, профессиональной подготовке и медицинскому обеспечению. При разработке этой политики одним из основных критериев должен быть учет последствий для мужчин и женщин альтернативных стратегий и политики в сфере занятости.

13. Основная посылка Глобальной программы занятости заключается в следующем: создание условий для достойной занятости является наиболее эффективным средством борьбы с нищетой и обеспечения устойчивого и социально справедливого развития, как на это указывается в докладе Генерального директора *Труд как средство борьбы с нищетой*, подготовленного к сессии МКТ 2003 года. На протяжении многих лет основной задачей МОТ оставался учет аспектов расширения занятости в качестве конкретной цели в планах развития развивающихся стран и в процессе разработки стратегий борьбы с нищетой. С началом процесса ДССН стало еще более важно обеспечивать, чтобы основные цели в области занятости и политика, способствующая их достижению и реализации, становились стержнем политической программы и чтобы к процессу разработки ДССН активно привлекались социальные партнеры.
14. Сотрудничество МОТ со своими трехсторонними участниками в государствах-членах, ориентированное на ускорение темпов борьбы с нищетой, строится как на всеобъемлющих стратегиях² на национальном уровне, так и на более конкретных политических решениях на отраслевом и местном уровнях. В настоящем документе представлены примеры двух этих аспектов.

² В рамках ДССН МОТ оказывает содействие своим трехсторонним участникам в ряде государств в целях практической реализации концепции «труд как средство борьбы с нищетой» (см. GB.285/ESP/2).

15. В *Пакистане*, где в последние годы отмечалось ухудшение положения на рынке труда и оставался высоким уровень бедности, МОТ активно сотрудничала с правительством и социальными партнерами, стремясь добиться учета целей в сфере занятости в качестве кардинальной задачи проводимого национального плана развития и ДССН. В рамках Глобальной программы занятости в ходе осуществления проекта при финансовом участии ПРООН по расширению потенциальных возможностей в сфере занятости и аналитической деятельности по вопросам рынка труда, недавно созданным при Плановой комиссии Исследовательским центром по проблемам сокращения нищеты и распределения доходов (ИЦСНРД) был проведен ряд аналитических обследований. Кроме того, тесное сотрудничество с Агентством по развитию малых и средних предприятий (АРМСП) позволило МОТ провести анализ последствий нормативных положений для расширения микро- и малых предприятий в помощь директивным органам, которые занимаются вопросами улучшения условий ведения бизнеса. Анализу были подвергнуты такие проблемы, как наличие инфраструктуры, стимулирование предпринимательской деятельности, доступ к службам развития бизнеса, упрочение взаимосвязей между крупными и малыми предприятиями, а также совершенствование правовых основ, которые были бы прозрачны и способствовали заключению коммерческих сделок.
16. В результате проведенных обследований был разработан ряд конкретных рекомендаций, многие из которых нашли отражение в федеральном бюджете на 2003-04 годы и в окончательном проекте ДССН, обсуждавшемся в апреле 2003 года на Форуме по вопросам развития Пакистана, в котором приняли участие иностранные доноры и представители международных учреждений. Не излишне заметить, что в окончательном проекте ДССН, обсуждавшемся на Форуме, признается кардинальное значение расширения занятости для борьбы с нищетой. Говоря конкретнее, в госбюджете на 2003-04 годы правительство уделило особое внимание вопросам создания новых возможностей в сфере занятости, на 30% увеличив ассигнования по статьям развития и определив ряд мер, благоприятствующих развитию отраслей, интенсифицирующих занятость, таких как строительство и МСП. Некоторые из мер, ориентированные на расширение жилищного строительства, включали положения о существенном сокращении размеров налога с оборота по основным затратам (например, цемент) и повышении как общих кредитов на жилищное строительство, так и увеличении максимальных рамок ограничений на ссуду для этих целей. Меры по содействию развитию сектора МСП включали расширенное применение политики микрокредитования, снижение ставок розничных наценок и налогов на затраты, применяемые к этому сектору, а также разработку центральным банком новых нормативных положений, которые бы удовлетворяли особым потребностям данного сектора.
17. Отличительной чертой разработки стратегии по содействию расширению занятости и удовлетворению потребностей малоимущих слоев в Пакистане было активное участие социальных партнеров во всех этих мероприятиях, особенно в рамках процесса ДССН. В этом они заручились полной поддержкой со стороны МОТ. Пакистанский совет (МКСП) осуществил обследование по программам борьбы с нищетой, трудовым вопросам и проблемам занятости; по его итогам было указано на необходимость проведения целенаправленной политики по сокращению бедности, которая бы гарантировала права и социальную защиту работников. В исследовании Федерации работодателей Пакистана (ФРП) «Стремление к росту: стратегия по сокращению нищеты в Пакистане» подчеркивается необходимость проведения политики, способствующей промышленному развитию, результаты которой были бы учтены в окончательном варианте ДССН. Эти документы обсуждались на семинаре, организованном совместно МОТ, Плановой комиссией Пакистана, Министерством финансов (секретариат ДССН) и Министерством труда 10 сентября 2003 года. Этим семинаром завершилось проведение ряда трехсторонних мероприятий, прошедших за последний год по инициативе МОТ и правительства Пакистана, в которых активно были задействованы социальные партнеры, внесшие в этот процесс весьма заметный вклад.

Тем не менее нельзя утверждать, что социальные партнеры не высказывают никаких сомнений относительно некоторых положений проекта ДССН. Их участие в процессе ДССН вовсе не означает, что сформулированные ими предложения были полностью приняты.

18. Важный урок, который можно извлечь из опыта Пакистана, заключается в выяснении для себя необходимости обеспечения того, чтобы основные стратегические меры, стимулирующие расширение занятости, находили отражение в конкретной политике и проектах, финансируемых за счет бюджетных средств. Тесные взаимосвязи между социальными партнерами и Министерствами финансов и планирования, импульс которым придала МОТ, позволили высветить необходимость и практическую реальность учета задач в области занятости в процессе составления государственного бюджета. Успех в этой области требует также того, чтобы рекомендации носили практический характер и могли быть переведены в плоскость конкретных политических мер и проектов.

**Сочетание проблем достойной занятости для женщин и сокращения детского труда:
Объединенная Республика Танзания и Бангладеш**

Тема, проходящая красной нитью во всей Глобальной программе занятости – это преодоление дискриминации на рынке труда, одним из важнейших аспектов чего является обеспечение достойных условий занятости для женщин, которые оказываются ущемленными на рынке труда. Однако в проводимых программах и политике, как правило, отдельно рассматриваются аспекты содействия достойной занятости женщин и проблемы искоренения детского труда. Прделанная МОТ в прошлом работа высветила необходимость учета последствий для всего жизненного цикла мер по созданию достойных рабочих мест для женщин и поощрения гендерного равенства посредством уделения особого внимания взрослым трудящимся женщинам и их работающим детям, и особенно девочкам. Слишком часто меры по содействию занятости женщин не учитывают такие сопутствующие вопросы, как улучшение семейного благополучия, образование детей и их защита от эксплуатации в области труда и занятий. И действительно, некоторые формы занятости могут приводить к тому, что матери посылают детей на работу или принуждают их выполнять какие-либо семейные обязанности вместо того, чтобы дать возможность детям учиться.

В Бангладеш и Объединенной Республике Танзании МОТ проводила проекты по содействию учета взаимосвязей между достойной занятостью для женщин и сокращением детского труда. Разработанные модели свидетельствуют об эффективности стратегий, включающих: i) углубление осознания женщинами важности гендерного равенства, а также прав детей, равно как и значение инвестиций в развитие детей; ii) контроль со стороны общины за уязвимыми группами детей; iii) объединение женщин в экономические коллективы и проведение программ профессиональной подготовки, расширение доступа к кредитам и к рынкам в целях убеждения женщин в необходимости обеспечения регулярного посещения их детьми школ и недопущение детского труда.

В Объединенной Республике Танзании, например, около 1.000 женщин были объединены в производственные группы, одной четверти из которых были выделены кредиты для начала экономической деятельности. Помимо этого, около 1.700 детей прекратили свою трудовую деятельность и либо приступили к начальному образованию, либо стали посещать дневные детские учреждения, а более 500 подростков были включены в программы профессионально-технического обучения. Признавая политический резонанс разработанной в рамках данного проекта стратегии, правительство официально высказалось за распространение его на другие регионы страны. Уроки, извлеченные из данного проекта, применяются в ряде других государств с учетом их национальных особенностей в целях укрепления взаимосвязей между достойным трудом для женщин и сокращением детского труда.

19. Глобальная программа занятости строится не только на накопленном опыте, но и видоизменяется в результате успешно проводимых мероприятий по расширению занятости. На *Мадагаскаре* МОТ принимала участие в преобразовании программ общественных работ, нацеленных на создание временных рабочих мест для предоставления срочной материальной помощи в чрезвычайных обстоятельствах, в более стабильные, долгосрочные и экономически эффективные программы государственных инвестиций. Благодаря таким программам можно добиться высоких результатов и эффективно бороться с нищетой благодаря созданию достойных рабочих мест. При

активной финансовой поддержке со стороны Норвежской организации сотрудничества в целях развития (МОСР) МОТ оказывала содействие правительству Мадагаскара по проведению экспериментального проекта по применению подходов, с акцентом на трудовых ресурсах, к проведению программ государственных инвестиций в инфраструктуру и в сектор строительства. В рамках этой экспериментальной программы оказывалось содействие в проведении общественных работ частным сектором с опорой на прошедших всестороннюю подготовку местных подрядчиков, оказывая им поддержку благодаря применению системы конкурсных заявок, которая позволяет МСП участвовать на государственных рынках.

- 20.** В процессе разработки этой программы учитывались также проблемы социальных партнеров. Были созданы «подрядная трудовая ассоциация» и «ассоциация трудовых консультационных компаний в области машиностроения»; эти структуры представлены также в Руководящем совете автономных учебно-подготовительных заведений, сформированных в целях расширения потенциала частного сектора по проведению работ в интересах трудовых ресурсов в наиболее экономически эффективной и конкурентоспособной форме, добиваясь при этом высококачественных результатов. Кроме того, трудовые нормы систематически включаются в качестве статей соглашений, и в настоящее время продолжают прилагаться усилия к тому, чтобы более активно привлекать работников к процессу принимаемых решений, которые непосредственно касаются их интересов.
- 21.** Тщательно запротоколированные результаты этого экспериментального этапа программы свидетельствуют, что приемы, использованные в интересах работников, по сравнению с традиционной технологией строительства с широким использованием техники оказываются как минимум на 30% дешевле, экономят около 30% необходимых валютных средств и создают от трех до пяти раз больше рабочих мест на единицу инвестиций, не снижая при этом качества конечного продукта. Учитывая эти результаты правительство Мадагаскара и Всемирный банк, а также ряд других финансовых партнеров приняли ряд решений более широко тиражировать этот трудовой подход, изъяв из программы транспортного сектора 50 млн. долл. США и направив эту сумму на развитие сети сельских дорог, строительство которых осуществляется посредством трудоемкой технологии. Подача заявок на конкурс по этим контрактам будет допускаться лишь в отношении имеющих на то право МСП (с аттестационными свидетельствами о профессиональной подготовке), ориентирующихся на трудозатратные методы работы. В результате, этот сегмент транспортного сектора, ориентирующийся на расширенное применение рабочей силы, будет:
- ежегодно давать 100-150 контрактов на подрядные работы, при этом стоимость каждого из них будет составлять от 75 до 120 тыс. долл. США;
 - создавать около 16 млн. рабочих мест в области занятости в период 2002-2007 годов, что эквивалентно созданию 16.000 рабочих мест на условиях полной занятости в год в течение пяти лет (вместо 4.000 рабочих мест при использовании методов, ориентированных на широкое применение техники).

Таким образом общий эффект консультативной помощи МОТ означает четырехкратное увеличение рабочих мест по сравнению с ростом их числа без такого стратегического участия МОТ. Эту цифру стоило бы сравнить с численностью постоянных рабочих мест – 77.000, которые насчитываются в обрабатывающей промышленности в секторе реальной экономики страны.

- 22.** Опыт Мадагаскара наглядно свидетельствует о чрезвычайной важности занятости в деле сокращения бедности, и поэтому этот аспект необходимо учитывать при проведении общей инвестиционной политики, в частности в таких секторах, как создание инфраструктуры и строительство. Эта стратегия нуждается в дальнейшей доработке как «основной вектор» развития, открывающий возможности интенсивного роста занятости посредством программ государственных инвестиций, которые, в свою очередь, также могли бы придать импульс последующим частным инвестициям.

Ориентация Глобальной программы занятости на местный уровень

23. Важной стороной Глобальной программы занятости является ее применение в качестве основы для проведения действий на наднациональном уровне (провинциальном, окружном и муниципальном). Общеполитический климат должен, безусловно, способствовать расширению занятости, однако конкретные действия по многим направлениям Глобальной программы занятости должны проводиться на местном уровне. Повсеместно отмечаемая тенденция к децентрализации и реформированию гражданской службы влечет за собой расширение полномочий местных органов власти и проведение в рамках политики конкретных практических мер. Преимущество этого подхода заключается в сочетании действий сторон на различных уровнях, а основная задача практической реализации ГПЗ и состоит в использовании этой синергии.
24. Глобальная программа занятости дает важные послышки в отношении разработки региональной стратегии занятости. В г. *Лодзь, Польша*, Глобальная программа занятости использовалась на местном уровне. Министерство труда и социальных дел Польши предложило МОТ разработать в интересах этого отсталого региона стратегию в сфере занятости, которая бы позволила решить имеющиеся экономические проблемы и проблемы в области занятости. В региональном контексте макроэкономическая и социальная политика разрабатывается центральным правительством; тем не менее региональные и местные органы власти также обладают эффективными политическими инструментами, которые могут содействовать расширению занятости и социальному развитию. К реализации данного проекта широко привлекались социальные партнеры на национальном и региональном уровнях.
25. Основными источниками рабочих мест в Лодзи, равно как и в других районах Польши, являются МСП, однако они сталкиваются со многими трудностями, такими как запутанные законодательные положения, регулирующие предпринимательскую деятельность, высокие ставки процента и высокие трудовые издержки. Хотя все эти вопросы могут найти разрешение лишь на национальном уровне, стимулы, направленные на образование и расширение компаний в сочетании с эффективными вспомогательными службами можно было бы разрабатывать и на региональном уровне. Кроме того, на местном уровне можно заниматься вопросами эффективного обучения, профессиональной подготовки и развития системы знаний. Все это способствовало бы преодолению несоответствий между спросом и предложением на рынке труда и содействовало повышению квалификации кадров или их перепрофилированию, что необходимо для более широкого использования новейших технологий и развития новых отраслей и секторов.
26. Основные элементы региональной стратегии занятости обсуждались на трехстороннем семинаре, прошедшем в мае 2002 года в Лодзи. Социальные партнеры привлекались в процессе разработки основных элементов стратегии и кроме того социальные партнеры из этого региона и Варшавы приняли активное участие в семинаре и поддержали его рекомендации. Региональная стратегия занятости, к реализации которой региональное правительство Лодзи в сотрудничестве с другими важнейшими заинтересованными сторонами приступило весной 2003 года, получила дальнейшее развитие благодаря заключениям семинара. По предложению Министерства экономики труда и социальных дел этот проект будет также осуществляться в одном из других районов Польши.
27. В целях создания достойных рабочих мест посредством стимулирования процесса социально-экономического развития на местном уровне МОТ предложила новую стратегию – местное экономическое развитие (МЭР). Под местным уровнем подразумевается географическая область, обладающая критической массой людских и других ресурсов, которые могут содействовать быстрому расширению ее экономической базы. МЭР представляет собой стратегию, построенную на широком участии

сторон, которая поощряет социальный диалог и партнерские отношения между государственными и частными структурами. Она осуществляется посредством рекомендаций, в основе которых лежит анализ социально-экономического положения соответствующей территории и ее действующих институтов. В ее рамках предусматривается создание Форума по разработке местной экономической стратегии. Вслед за этим создаются или расширяются, например посредством Организации местного экономического развития (ОМЭР), местные структуры, занимающиеся претворением в жизнь этой стратегии. После того как будет создан Форум, разработана стратегия и сформированы структуры, отвечающие за реализацию этой стратегии, начнется проведение разработанных в рамках этой стратегии инициатив. Эти инициативы будут носить многодисциплинарный характер и включать такие элементы, как подготовка предпринимателей, расширение доступа к финансовым ресурсам и развитие инфраструктуры.

28. Глобальная программа занятости учла также опыт работы в *Мозамбике*, где МОТ принимала участие в межучрежденческой программе развития людских ресурсов на местном уровне, к которой привлекалась также Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (UNOPS). Провинциям Мапуту, Маника и Софала МОТ оказывала содействие по разработке и проведению стратегии МЭР. В этих трех провинциях целевую группу составили жители семи округов с общим населением приблизительно 300.000 человек. Возможности МЭР использовались двояко. С одной стороны, благодаря техническому содействию, профессиональной подготовке предпринимателей, действующих в неформальной экономике, и восстановлению основной экономической инфраструктуры укреплялась производственная система. С другой стороны, создавался институциональный потенциал посредством создания ОМЭР в каждой провинции. По мнению Министерства государственного регулирования, этот подход может быть тиражирован и применен в других провинциях Мозамбика. Недавно проведенная оценка этой программы показала, что использованные подходы являются весьма действенным средством борьбы с нищетой и социальной изоляцией и что они соответствуют Национальной стратегии борьбы с нищетой Мозамбика (НСБНМ или План действий по ликвидации крайней нищеты). Как следствие этого, правительство обратилось к МОТ с просьбой оказать ему содействие в разработке национальной политики в интересах МЭР.
29. Хотя ориентация на местный уровень является важнейшим средством практической реализации Глобальной программы занятости, столь же важно, чтобы соответствующие действия предпринимались на всех уровнях, с тем чтобы обеспечить максимальную синергию усилий различных структур. Зачастую основной предпосылкой успешных действий на местном уровне является всеобъемлющая национальная стратегия в интересах занятости, включающая аспекты институционального строительства.

Заключения

30. Некоторые из основных уроков, которые можно извлечь из проведения Глобальной программы занятости, добиваясь того, чтобы она играла видную роль в поддержке усилий трехсторонних участников по реализации комплексной политики, ориентируясь на достижение целей достойного труда, включают:
- важность рассмотрения проблем занятости в более широком социально-экономическом контексте, связанном с институциональным развитием и управлением;
 - ориентация аналитических обследований на ключевые элементы, определенные в Глобальной программе занятости;

- активное участие социальных партнеров в процессе разработки стратегии в сфере занятости, что позволит строить дальнейшую конкретную деятельность с опорой на широкий консенсус;
- необходимость взвешенного рассмотрения важности подчас противоположных целей, что требует расширения аналитического потенциала и трезвого расчета;
- недопущение дискриминации на рынке труда и в сфере доходов, что является предпосылкой искоренения нищеты, а также проведение необходимых политических мер в обеспечении того, чтобы они становились неотъемлемой частью социально-экономической политики стран и их национальной стратегии по расширению занятости;
- важность того, чтобы министерства финансов и планирования при разработке политики осознавали практическую целесообразность учета задач в области занятости;
- ориентация ГПЗ на местный уровень, позволяющая в полной мере сочетать макроэкономическую политику и возможность вмешательства на микроуровне, для того чтобы добиться ускорения процесса создания качественных рабочих мест на местном уровне; и
- политическая заинтересованность является важнейшей предпосылкой проведения всеобъемлющих политических обзоров в сфере занятости и разработки национальных программ в области занятости в поддержку достойного труда.

Дальнейшая аналитическая работа с учетом опыта национальных государств позволит наглядно показать благотворное взаимодействие Глобальной программы и других основополагающих задач в стратегии достойного труда.

- 31.** В более общем плане, тот опыт, который был накоплен до настоящего времени, свидетельствует, что основы Глобальной программы занятости позволяют придать проблемам занятости больший вес в процессе принятия политических решений на национальном уровне и что в целом такая стратегия дает весьма положительные результаты. Этот опыт позволяет также сделать важные выводы о дальнейшем развитии и необходимости доработки основ ГПЗ.
- i) Учитывая, что значительная часть рабочей силы и многие представители немущих слоев занятого населения работают в сельскохозяйственном секторе, при разработке и проведении ГПЗ более высокий приоритет следует отдавать вопросам роста производительности труда в этом секторе посредством надлежащих действий.
 - ii) Становится также вполне очевидным, что если в макроэкономической политике той или иной страны в полной мере не учитываются цели занятости, серьезно могут быть подорваны результаты процесса содействия занятости на отраслевом и местном уровнях.
 - iii) Следует также добиться того, чтобы в ГПЗ более эффективно сочетались ее ключевые элементы в целях роста производительности труда, учитывая стремительно обостряющуюся конкуренцию как на внешних, так и внутренних рынках. Поэтому при разработке и доработке стратегий в области занятости в рамках ГПЗ, необходимо уделять особое внимание проблеме повышения производительности и рентабельности предприятий. Цель повышения производительности, в результате чего можно добиться не только повышения уровня жизни, но и устойчивого безинфляционного экономического роста, должна стать конкретной задачей стратегии в области развития национальных государств.
 - iv) И наконец, следует заострить внимание и учитывать в национальных программах в области занятости ощутимые результаты глобального экономического развития, которые могут оказать заметное влияние на эффективность экономики и оздоровление сферы занятости той или иной страны. Благодаря глобальным союзам с международными организациями и учреждениями системы ООН

Глобальная программа занятости может сыграть чрезвычайно важную роль при анализе происходящих перемен и привлечь к ним внимание национальных партнеров.

32. Комитету предлагается высказать свои замечания по докладу и рекомендовать дальнейшие действия по совершенствованию и реализации Глобальной программы занятости совместно с трехсторонними участниками Организации и заинтересованными учреждениями.

Женева, 1 октября 2003 г.

Вносится для обсуждения.