



ВТОРОЙ ПУНКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ

Активная политика в области рынка труда**I. Введение**

1. На своей сессии (март 2003 г.) Административный совет утвердил Глобальную программу занятости (ГПЗ) в качестве основного механизма Программы достойного труда в области занятости и предложил Бюро отобрать из десяти основных элементов ГПЗ один вопрос для подробного обсуждения и проработки. Таким вопросом, отобранным для рассмотрения на сессии Комитета ESP Административного совета на его ноябрьской сессии 2003 года стал седьмой ключевой элемент ГПЗ¹ – активная политика в области рынка труда (АПРТ). Настоящий документ был подготовлен Бюро по просьбе Административного совета. АПРТ является важнейшим элементом борьбы с безработицей, неполной занятостью, нищетой и в целом с изоляцией в сфере рынка труда, и таким образом она является основным элементом любой стратегии, направленной на решение этих проблем.
2. Цель настоящего документа заключается в поощрении дискуссий в Комитете по занятости и социальной политике и обсуждении возможных областей будущей работы Бюро по АПРТ. Первоначальные проекты данного документа были разосланы многочисленным трехсторонним участникам Организации, которые направили по ним свои подробные замечания. Их замечания в максимально возможной мере были учтены в предлагаемом окончательном варианте документа. Хотя по данному вопросу и наметилось определенное взаимопонимание, АПРТ тем не менее является предметом разногласий относительно ее определения, эффективности и дальнейшего развития. Поэтому в настоящем документе освещаются некоторые из противоречивых взглядов, по которым могут возникнуть споры в ходе обсуждения в Комитете.
3. В документе Комитета, подготовленном к мартовской сессии 2003 года, излагаются четыре кардинальных цели АПРТ: расширение занятости, стабильность в процессе преобразований, социальная справедливость и борьба с нищетой. Эти четыре задачи аналогичны тем, которые были ранее сформулированы в отношении АПРТ, в том числе в документе, подготовленном Комитетом к ноябрьской сессии 1993 года,² где освещаются вопросы эффективности социальной справедливости, роста и социального порядка в качестве основополагающих целей АПРТ. Эти документы

¹ GB.286/ESP/1.

² GB.258/ESP/2/5.

недвусмысленно свидетельствуют о позиции МОТ в отношении того, что АПРТ должна включать как экономические, так и социальные ориентиры. Эта позиция соответствует также мнениям, высказываемым трехсторонними участниками, равно как и концепции достойного труда.³

4. В том случае, если АПРТ отвечает конкретным нуждам и если она должным образом разработана, чтобы не допускать компромисса между социальными и экономическими целями, она отвечает критериям одного из других ключевых элементов ГПЗ, в частности «социальной защиты в качестве производительного фактора». Тем самым эта политика облекает рамки законности социальное вмешательство по экономическим соображениям. И действительно, политика в области рынка труда (ПРТ), и особенно активная политика, может рассматриваться как элемент социальной защиты в производственных условиях.
5. В седьмом ключевом элементе документа, подготовленного к мартовской сессии 2003 года, коллективные переговоры выделены в качестве «жизненно важного института реализации целей политики в области рынка труда и адаптации рынка труда на уровне предприятия и выше».⁴ В частности, в документе подчеркивается важность гибкости акта для адаптации рынков труда к происходящим переменам и его роль в проведении политики в области оплаты труда. Указывается также на большое значение АПРТ для процесса миграции и защиты трудящихся-мигрантов.
6. В начале настоящего документа приводится определение АПРТ, и затем в нем рассматриваются потенциальные возможности и ее реальный вклад в достижение четырех задач: расширения занятости, стабильности в процессе преобразований, социальной справедливости и борьбы с нищетой. Вслед за этим следует краткий обзор выделяемых ассигнований и участия в АПРТ различных стран мира. В документе приводится также оценочный анализ ПРТ, некоторых новых тенденций в сфере АПРТ, важности АПРТ для реализации целей достойного труда; документ завершается предложениями относительно дальнейших действий Бюро по АПРТ.

II. Предыстория вопроса, функции и определение активной политики в области рынка труда

7. Повсеместно наблюдается дефицит достойных рабочих мест, а АПРТ является средством рассмотрения как количественных так и качественных сторон этой проблемы. Основной целью АПРТ является преодоление безработицы и неполной занятости. При этом перед АПРТ встают и новые задачи, важнейшей из которых является демографическая. В большинстве стран Европы, а также в Японии и Китае происходит процесс старения населения и сокращения рабочей силы, а в других регионах мира испытывается потребность в привлечении к рынку труда все большего числа молодежи. Другая задача заключается в создании большего числа гибких рабочих мест, а поэтому расширяется спектр подрядных форм наемного труда. Другой задачей, стоящей на повестке дня и становящейся все более острой в силу сочетания экономической либерализации и технологического прогресса, является процесс управления переменами, который требует проведения политики как сохранения за работниками производительных рабочих мест, так и перевода их с непроизводительных на производительные рабочие места.

³ Различные нормы МОТ соответствуют и совпадают с аналогичными целями АПРТ. В качестве примеров можно привести: Конвенцию 1964 года о политике в области занятости (122); Конвенцию 1975 года о развитии людских ресурсов (142); Конвенцию 1983 года о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов (159) и Рекомендацию 1980 года о пожилых трудящихся (162).

⁴ GB.286/ESP/1, п. 34.

8. Изменения являются неотъемлемой частью экономического развития, поэтому необходимо постоянно обеспечивать, чтобы непрерывно проводилась политика, препятствующая тому, чтобы изменения вели к росту безработицы, уровню нищеты и экономическому спаду, а напротив эта политика гарантировала активное развитие. АПРТ (и в целом вся политика в области рынка труда) должна не только сдерживать нежелательные последствия процесса изменений для рынка труда, но также способствовать тому, чтобы эти перемены порождали новые возможности для развития. Эти направления политики должны комплексно применяться с другими аспектами ГПЗ, в частности с теми, которые оказывают влияние на экономические условия и состояние рынка труда, как, к примеру, макроэкономическая политика, стимулирующая занятость, торговля и инвестиции и технологические преобразования. Эти направления политики тесно взаимосвязаны с другими аспектами, относящимися к рынку труда, такими как содействие достойному труду посредством развития предпринимательства, квалификации и навыков и знаний, равно как и социальной защиты (и содержат их соответствующие элементы).

Работа над разработкой определения: политика в области рынка труда, активная политика в области рынка труда и политика в области занятости

9. ПРТ служит связующим звеном между предложением (лица в поисках трудоустройства) и спросом (наниматели) на рынке труда, и ее реализация может принимать целый ряд форм. Существуют формы этой политики, непосредственно содействующие тому, чтобы квалификация работников соответствовала требованиям рабочих мест и наоборот (государственные и частные службы трудоустройства, содействие в поисках работы, поиски и регистрация вакансий, профилирование, предоставление информации в отношении рынка труда), или же благоприятствующие повышению квалификации и возможностей работников (например посредством подготовки и переподготовки кадров), ведущие к сокращению предложения рабочей силы (например посредством досрочного выхода на пенсию, расширению программ обучения), поощряющие создание рабочих мест (общественные работы, создание предприятий и самозанятость) и ведущие к изменению структуры занятости в пользу уязвимых категорий (к примеру посредством субсидий, выделяемых для трудоустройства целевых групп).
10. ПРТ выполняет также некоторые особые и важные вспомогательные функции, которые оказывают положительное воздействие на социальную интеграцию, а также на всю экономику в целом. К таковым относятся предоставление замещающего дохода, подчас в течение длительных периодов времени, необходимого для сопряжения спроса и предложения,⁵ который помогает облегчить бремя бедности по причине безработицы; поддержание и расширение возможностей трудоустройства; создание и поддержание инфраструктуры, а также создание новых предприятий. Пассивная и активная политика в области рынка труда приобрели статус статей бюджетных расходов в госбюджетах стран, и в некоторых государствах на эти цели выделяются весьма значительные средства. Эти направления политики являются отдельной частью системы социальной защиты и охватывают риски в сфере рынка труда в той же степени, что и другие элементы социальной защиты, которые распространяются на другие виды рисков, такие как слабое здоровье, инвалидность и пожилой возраст. Однако при этом они выполняют свою экономическую функцию.
11. Мы определяем ПРТ и АПРТ как разновидности политики, предоставляющие замещающий доход и обеспечивающие проведение интеграционных мер в сфере рынка труда в отношении лиц, занимающихся поиском работы, как правило безработных,

⁵ Период времени между началом безработицы и новым трудоустройством.

но также и лиц с неполной занятостью или же тех категорий занятого населения, которые ведут поиски более качественного трудоустройства. «Пассивная» политика – это политика, которая нацелена на предоставления замещающего дохода в период безработицы или в ходе поисков работы; а активная политика ориентирована на поглощение трудовых ресурсов рынком труда. Действительно, активная поддержка интеграции на рынке труда является основным вектором АПРТ. Поэтому, говоря обобщенно, пассивная политика соответствует социальному перемещению, которое не зависит от участия в учебных или трудовых программах; при этом такая политика обычно предусматривает положения, касающиеся поисков работы, и эти положения становятся предметом все более жесткого контроля и соответствуют активному элементу пассивной политики. Напротив, ре(интеграция) пропорционально зависит от степени участия в таких программах в целях стимулирования (ре)интеграции на рынке труда. Типично пассивными программами являются помощь и страхование по безработице и досрочный выход на пенсию, а типичными мерами активной политики являются профессиональная подготовка в целях вступления на рынок труда, создание рабочих мест в форме общественных и общинных производственных программ, программы по содействию созданию предприятий и субсидирование процесса найма рабочей силы. Активная политика, как правило, нацелена на отдельные группы, сталкивающиеся с особыми трудностями в процессе интеграции на рынке труда: молодежь и пожилые лица, женщины и лица, к примеру инвалиды, которых чрезвычайно сложно трудоустроить. Частично АПРТ является ответом на критические замечания по поводу того, что политика, нацеленная лишь на предоставление замещающих доходов, может приводить к тому, что у людей исчезают стимулы трудиться в том случае, если им выплачиваются длительные пособия по безработице.

Взаимосвязи между АПРТ, политикой в области оплаты труда и коллективными переговорами

12. Как указывается в документе, посвященном ГПЗ и подготовленном к мартовской сессии 2003 года, и подчеркивалось членами группы работников в отношении первых проектов настоящего документа, между АПРТ, политикой в сфере оплаты труда и коллективными переговорами прослеживаются тесные взаимосвязи, и поэтому более широкое определение политики в области занятости должно включать эти и другие политические области, которые весьма важны для количественных и качественных показателей занятости.⁶ Например, важным компонентом при разработке пассивной и активной ПРТ является уровень замещающего дохода по сравнению с рыночными ставками оплаты труда. ПРТ позволяет устанавливать пороговую величину оплаты труда, и поэтому она тесно связана с регламентацией минимальной заработной платы. В настоящее время проводятся дискуссии относительно этой минимальной заработной платы, которая часто отрицательно сказывается на постоянной занятости (ловушка безработицы), однако в ходе обследований был сделан вывод о том, что контрстимулом в сфере трудоустройства является скорее продолжительность выплат, а не размеры замещающего дохода. В том случае, если существует альтернатива между получением «пассивной» или «активной» помощи, может потребоваться установить компенсационные выплаты в рамках активных мер, уровень которых превышал бы размеры выплат в рамках пассивных мер, что таким образом стимулировало бы участие трудовых ресурсов в активных системах. Эти проблемы

⁶ Некоторые из этих других политических направлений включают уход за детьми, позволяющий матерям продолжать трудовую деятельность, а также системы, построенные на квотовом участии в отношении занятости инвалидов, налоговую политику или экспансионистскую бюджетную политику. В литературе эти направления политики обычно определяются как политика в области занятости в отличие от активной политики в области рынка труда. Так или иначе, все направления политики, которые оказывают воздействие на занятость, можно причислить к политике в сфере занятости.

(см. ниже) решаются посредством так называемой «активизационной политики». Так, размеры выплат в интересах участников программы являются камнем преткновения в экономической теории, и в частности в отношении того, каким образом цена на рабочую силу воздействует на занятость. Акценты регулирования оплаты труда и политика в области заработной платы являются также сердцевинной трудовых отношений между социальными партнерами и правительствами.

13. Таким образом в более широком контексте политика в области оплаты труда и коллективные переговоры имеют отношения к АПРТ, но не идентичны ей. В частности, весьма важны взаимосвязи между оплатой труда и занятостью также постольку, поскольку размеры оплаты труда могут устанавливаться институтами, регулирующими ставки заработной платы, в рамках которых могут занимать видное место коллективные переговоры. Коллективные переговоры охватывают лишь незначительную и все сокращающуюся долю экономики США, однако во многих европейских государствах сфера их охвата весьма широка. В настоящее время наметилась тенденция к ведению коллективных переговоров в рамках компании, однако ведутся и переговоры на более высоких уровнях. Кроме того, взаимосвязи между оплатой труда и занятостью вызывают многочисленные разногласия между социальными партнерами и являются предметом давних споров среди экономистов. Это объясняется частично микроэкономическими и макроэкономическими функциями заработной платы: для отдельных работодателей оплата труда и повышение заработной платы, равно как и издержки, не связанные с фондом заработной платы (налог на заработную плату), рассматриваются совокупно как затраты или издержки и, как отмечается, они пропорционально противоположны занятости, особенно в тех отраслях, которые испытывают наибольшую конкуренцию в области ценообразования. Для каждого отдельного работника заработная плата – это его доходы, которые в значительной степени зависят от качества его работы, а также структуры и принципов его потребления и сбережений. Для экономики в целом заработная плата подстегивает потребление и поэтому является детерминантой экономического роста и занятости. Следует также учитывать и аспекты производительности труда, поскольку имеются свидетельства того, что страны, где ставки заработной платы весьма высоки, обычно добиваются более высокой производительности и меньших издержек на единицу продукции, что, несмотря на высокие трудовые издержки, не подрывает их конкурентоспособность в области экспорта.
14. Весьма противоречиво мнение экономистов на взаимоотношения между ставками оплаты труда и занятостью. Весьма наглядно иллюстрирует этот вопрос минимальная заработная плата. Хотя отнюдь не просто кратко изложить суть этих споров, представляется, что установленная на разумном уровне по отношению к средней заработной плате минимальная оплата труда отрицательно не сказывается на занятости и положительно воздействует на борьбу с нищетой. Тем не менее высказываются отдельные опасения по поводу того, что занятость особых групп на рынке труда и в отдельных секторах экономики, где отмечаются низкие ставки оплаты труда, может пострадать в том случае, если минимальная заработная плата устанавливается на слишком высоком уровне.⁷

⁷ См. Д. Кард и А.В. Крюгер (1995 г.): *Myth and measurement: the new economics of the minimum wage*, Princeton, Princeton University Press, отмечали расширение занятости в секторе экспресс-закусочных в Нью-Джерси вслед за поднятием уровня минимальной заработной платы. Саже (2001 г.), проанализировав 30 развивающихся стран не выявил никаких значительных последствий колебаний минимальной заработной платы для занятости. См. С. Сэдж: «Poverty reduction and decent work in developing countries: Do minimum wages help?», in *International Labour Review*, Vol. 140, No. 3, pp. 237-269, Geneva: ILO. С другой стороны, в ходе исследований в ОСЭР (1998 г.) был сделан вывод о том, что хотя в девяти государствах-членах в целом на занятость минимальная заработная плата оказывала лишь малоощутимое отрицательное воздействие, для подростков негативное влияние этого фактора было весьма значительным. См. *OECD Employment Outlook 1998*, Paris.

15. Проходящие политические дискуссии по вопросу о заработной плате касаются не столько общих уровней оплаты труда,⁸ сколько высоких издержек или затрат, не связанных с фондом заработной платы, которые ведут к существенному разрыву между начисленной и «чистой» заработной платой в некоторых государствах. Таким образом издержки работодателей весьма высоки, а «чистая» заработная плата работников за вычетом всех налогов на их доходы – относительно низка. Это, безусловно, не является стимулом ни для работников поступать на работу, ни для работодателей заниматься наймом рабочей силы. Тем не менее, поскольку расходы на социальную защиту покрываются обычно за счет налогов на оплату труда, доходы, получаемые за счет налогов на заработную плату, идущие на финансирование систем социальной защиты (что включает активную политику в области труда), также необходимо принимать во внимание. Решения этих сложных вопросов включают переход от системы налогов на заработную плату к менее прямым формам налогообложения (например, финансирование фондов социального страхования), с тем чтобы социальная защита по большей части финансировалась за счет государственного бюджета. Это, в свою очередь, должно стимулировать процесс расширения занятости.
16. Одним из возможных инструментов регулирования размеров заработной платы, причем так, чтобы успешно решать эти сложные проблемы и при этом содействовать расширению занятости, является социальный диалог. Страны Европейского союза поощряют социальный диалог как средство решения этих проблем, и имеются свидетельства того, что в некоторых европейских государствах, добившихся больших успехов в области занятости, в целях разрешения этих взаимосвязанных проблем применялся социальный диалог и коллективные переговоры. В некоторых из этих стран профсоюзы приняли на себя ответственность на макроэкономическом уровне, пойдя на более умеренные требования в отношении заработной платы в обмен на сокращение налогов и расширение политических мер в области рынка труда. Все это способствовало оздоровлению хромающей экономики и выправлению ситуации на рынках труда.
17. Другие разногласия касаются того, каким образом регулирование в сфере занятости в разрезе учета этого аспекта в коллективных договорах и в трудовом законодательстве воздействует на занятость и функционирование рынков труда. Наиболее наглядными примерами являются дискуссии и политика, проводимая в отношении регулирования и защиты занятости. Хотя участники проходящих дискуссий впадают в крайности, настаивая на строжайшем регулировании или, напротив, на полной децентрализации, с практической точки зрения в ходе этих дебатов акцент делается на соответствующем уровне и конкретной форме регулирования, а не этих полярных требованиях. Обсуждаются также вопросы о затратах работодателей на меры по защите работников в случае их увольнения и для всей структуры занятости.⁹
18. ПРТ зачастую используется в той или иной стране для выравнивания уровня защиты в области занятости. Например, некоторые государства, где действует жесткое законодательство, регулирующее вопросы увольнения работников, столкнулись с

⁸ Поскольку выравнивание заработной платы под воздействием конкурентов, придерживающихся низких затрат на заработную плату, обычно не принимается во внимание в силу существенного разрыва в заработной плате и ценах в странах, где приняты высокие ставки оплаты труда и в странах с низкой заработной платой.

⁹ В странах ОЭСР (1999 г.) был сделан вывод о том, что законодательство в отношении защиты занятости не оказывает сколько-нибудь серьезного воздействия на уровень безработицы в отличие от прогнозов некоторых экономистов. Однако отмечалось некоторое влияние на структуру безработицы; доля длительно безработных, как правило, была выше в странах, прибегающих к жесткому регулированию всех факторов, связанных с увольнением работников. ОЭСР, *Employment Outlook 1999*, Париж.

активизацией ПРТ в процессе реструктуризации предприятий. То что запрещено, с одной стороны, законодательством о защите работников в случае увольнения, допускается, с другой стороны, политикой в области рынка труда; это, в свою очередь, ведет к расширению применения систем досрочного выхода на пенсию, что позволяет удалять из трудовых ресурсов более пожилых работников, превращая их в основную мишень при сокращении занятости даже несмотря на то, что во многих странах по своей выслуге лет они являются наиболее защищенной категорией работников. Эта форма социальной «амортизации» процесса массовых увольнений, на которую часто идут социальные партнеры, со временем еще более усложнится с силу долгосрочного финансового бремени, которое будет возложено на систему пенсионного обеспечения, что тем самым высветит потребность в более активном решении всех проблем, связанных с увольнениями.

19. В результате, компромиссы между нормативными положениями по защите в области занятости и пассивной и активной политикой в области рынка труда все чаще становятся предметом переговоров между социальными партнерами. Это также касается и политики в области оплаты труда и ПРТ: например, в обмен на уступки в отношении размеров заработной платы, на которые пошли профсоюзы в Дании и Ирландии в ходе недавно состоявшихся коллективных переговоров, была усилена защита работников в случае их увольнения. Чрезвычайно важное значение для занятости и рынка труда имеют результаты дискуссий и коллективных переговоров относительно реформ трудового законодательства и ведения коллективных переговоров.
20. Говоря конкретнее, социально партнеры принимают самое активное участие в процессе разработки и реализации политики в области рынка труда. Часто они являются членами правлений бирж труда и местных правлений по вопросам занятости и подготовки кадров, а иногда и полностью руководят их работой. В последнее время в этой области отмечались самые различные перемены: в некоторых странах по результатам глубокого оценочного анализа была снижена роль социальных партнеров, а в других государствах их роль возросла.
21. Аспекты политики в области оплаты труда и регулирования проблем рынка труда являются отдельными, но взаимосвязанными областями в рамках более кардинальной и активной политики в сфере занятости. Взятые сами по себе, оба направления отличаются чрезвычайной важностью при проведении диалога между социальными партнерами по общим вопросам и в отношении коллективных переговоров, в частности. Бюро проводит большую работу в этой сфере с привлечением своих различных департаментов и подразделений и считает целесообразным осуществлять сбор необходимой информации и принимать резолюции по этой проблематике, с тем чтобы оценивать, удастся ли МОТ и ее трехсторонним участникам добиваться единства мнений по этим вопросам.

III. Значение вклада АПРТ в решение четырех задач: расширение занятости, стабильность в процессе преобразований, социальная справедливость и борьба с нищетой

22. В документе, подготовленном Комитетом по занятости и социальной политике к мартовской сессии 2003 года, в главу угла всего функционирования АПРТ были поставлены четыре элемента: расширение занятости, стабильность в процессе преобразований, социальная справедливость и борьба с нищетой. АПРТ поддерживает расширение занятости двояко: непосредственно – благодаря мерам, ведущим к расширению занятости (например, общественные работы и создание предприятий, равно как и выделение субсидий в целях найма), и опосредованно – расширяя возможности трудоустройства лиц благодаря профессиональной подготовке кадров и

обеспечению эффективности трудового обмена, позволяющего более эффективно распространять информацию о рынке труда и добиваться более четкой сбалансированности между спросом и предложением. Отмечаются также непрямые положительные макроэкономические последствия благодаря урегулированию потребления во время экономического спада, а также положительных переливов в ходе создания инфраструктуры в рамках программ общественных работ. Коллективные переговоры в качестве одного из институтов установления и регулирования заработной платы могут способствовать решению этих четырех задач, поскольку размеры и распределение заработной платы оказывают воздействие на количество и качество рабочих мест, социальную справедливость и борьбу с нищетой. Например, некогда принятые ставки заработной платы служат отправной точкой при расчете размера замещающего дохода, выплачиваемого уволенным работникам, что тем самым оказывает воздействие на благосостояние населения в переходные периоды.

23. В условиях сегодняшней открытости торговли и инвестиций, продолжающегося технологического прогресса и процесса приватизации государственных предприятий неизбежны перемены и в области рынка труда. Во многих случаях эти изменения вызваны не только внутренним перераспределением трудовых ресурсов, но также и процессом увольнений. В результате правительства и социальные партнеры должны изыскивать пути адаптации к таким переменам. АПРТ является важным политическим рычагом преодоления нежелательных последствий структурных преобразований и недостаточного спроса на рабочую силу, что тем самым закладывает основы **стабильности в процессе перемен**, хотя эта политика и не может подменить собой макроэкономическую политику, нацеленную на экономический рост и расширение занятости.¹⁰ В условиях отсутствия благоприятной макроэкономической среды, позволяющей увеличивать инвестиции и вести к экономическому росту и расширению занятости, АПРТ может оказывать лишь временную поддержку высвобождаемой рабочей силе благодаря структурным преобразованиям и изменениям цикличности деловой активности. Активная политика должна облегчать процесс нового трудоустройства высвобождаемых работников, предусматривая выплату им в переходный период замещающих доходов. Таким образом АПРТ вносит свой вклад не только в укрепление стабильности в процессе перемен, но также ведет к расширению занятости, росту производительности и экономическому развитию, по крайней мере в долгосрочном плане. Ряд подразделений Бюро уже разработали концептуальные основы и провели консультации с трехсторонними участниками по таким активным путям решения проблем, связанных с увольнениями (например, социально ответственная реструктуризация, реструктуризация с опорой на общину и т.д.).¹¹
24. АПРТ содействует также **социальной справедливости**. Одной из безотложных задач является обеспечение участия целевых групп в активных программах, ориентированных в первую очередь на уязвимых лиц. АПРТ должна быть нацелена на содействие развитию тех лиц, которые обычно трудоустраиваются в последнюю очередь или вовсе не получают работу. Это требует преодоления дискриминации против пожилых работников, молодежи, инвалидов, трудящихся-мигрантов и

¹⁰ Стабильность положения работников зависит также от темпов экономического роста. В том случае если все прочие факторы остаются равными, активизация темпов роста и расширения занятости приводит к более тонкому восприятию человеком стабильности своего положения: такая стабильность является наиболее высокой в период резкого подъема и деловой активности тогда, когда проводится ПРТ и АПРТ. См. P. Auer and S. Cazes (eds.) (2003): *Employment stability in an age of flexibility: evidence from industrialized countries*, Женева, МОТ

¹¹ См., например, G.B. Hansen (2002), *A guide to worker displacement: some tools for reducing the impact on workers, communities and enterprises*, Женева: МОТ, IFP/SKILLS; и P. Auer (2001), *Labour market policies for socially responsible workforce adjustment*, Женева: МОТ, Employment Paper 2001/14.

этнических меньшинств. Это означает также сокращение дискриминации против женщин.¹²

25. В рамках АПРТ решается проблема поглощения молодежи рынком труда. В этом контексте важным политическим инструментом является Сеть по проблемам занятости среди молодежи (СЗМ), созданная по совместной инициативе ООН, Всемирного банка и МОТ. Молодые люди не должны начинать свою трудовую жизнь с длительного периода безработицы; они должны также иметь право доступа к качественным рабочим местам. Они должны получать возможность проходить профессиональную подготовку, а в условиях отсутствия постоянной работы иметь другие альтернативы экономической активности. Особо остро испытывается потребность в дополнительных и крупномасштабных усилиях в области профессионально-технической подготовки кадров, что в последние несколько десятилетий практически повсеместно игнорировалось, особенно в странах Африки. Привлечение молодежи к рынку труда является залогом успешного управления демографическими изменениями и помимо этого способствует достижению целей укрепления стабильности в процессе преобразований. Эта задача широко воспринимается социальными партнерами, о чем свидетельствует совместное предложение Международной конфедерации свободных профсоюзов (МКСП) и Международной организации работодателей (МОР) относительно разработки национальных планов действий по вопросам занятости молодежи. Хотя и высказываются отдельные опасения относительно компромисса в решении проблем молодежи и пожилых работников (дополнительные усилия в интересах молодежи приведут к вытеснению пожилых работников и наоборот), данные, касающиеся доли пожилых и молодых работников на рынке труда промышленно развитых стран, свидетельствует, что страны с высокой численностью пожилых работников обычно имеют и высокие показатели занятости молодежи, что свидетельствует об их взаимодополняющем характере, а не о необходимости компромиссных решений.
26. В более общем плане ПРТ может содействовать социальной справедливости в процессе структурных преобразований и в ходе экономического спада благодаря поддержанию доходов на уровне, не допускающем резких различий в дифференциале оплаты труда. Это относится также и к пассивной политике, как, например, в области выплаты пособий по безработице, и воздействует также на борьбу с нищетой.
27. АПРТ содействует **борьбе с нищетой** благодаря мерам по созданию рабочих мест, предоставлению профессиональной подготовки и созданию доходов. Кроме того, сердцевиной АПРТ является идея о том, что достойный труд – это наилучшая гарантия успешной борьбы с нищетой.¹³ В условиях отсутствия постоянных рабочих мест и как средство поощрения создания рабочих мест АПРТ может также содействовать борьбе с нищетой. Например, для безработных лиц большое значение представляют доходы, получаемые благодаря активной трудовой деятельности или в результате проведения учебно-подготовительных программ, и не в последней степени потому, что достойный труд обладает социально интегрирующим эффектом. В отношении развитых государств и стран с переходной экономикой можно утверждать, что такой труд, равно как и денежные выплаты, осуществляемые в рамках программ подготовки кадров, открывают более широкие альтернативные возможности с точки зрения целенаправленности государственных расходов, чем просто пособия по безработице. Для развивающихся стран целевой группой АПРТ не всегда являются действительно

¹² В отношении дискриминации в области труда и занятий см. МКТ, 91-я сессия, 2003 г., Доклад IV: *Равенство в сфере труда – веление времени*, Глобальный доклад, представленный в рамках мер по реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда, Женева, МОТ.

¹³ Доклад I(A) Генерального директора, 91-я сессия МКТ, 2003 г.: *Труд как средство борьбы с нищетой*, Женева, МОТ.

безработные лица; она направлена скорее на поддержку малоимущих работников неформального сектора. Это требует новых подходов при анализе поведения на рынке труда занятых малоимущих лиц и того, каким образом АПРТ может содействовать поглощению работников неформального сектора реальной экономикой, а также вести к росту производительности труда и обеспечивать безопасные условия в неформальной экономике.

28. Таким образом, в принципе, имеются достаточные основания для того, чтобы использовать АПРТ для решения четырех задач расширения занятости, обеспечения стабильности в процессе преобразований, социальной справедливости и борьбы с нищетой; применение такой политики повсеместно в мире доказывает этот факт. Ориентируясь на эти четыре аспекта, АПРТ способствует повышению качества труда. Однако рамки АПРТ в разных государствах различны. В следующем разделе документа представлена информация, касающаяся различий в расходах на цели АПРТ и участия различных стран в этом процессе.

IV. Различия в использовании АПРТ: развитые, развивающиеся и переходные государства

29. Политические рамки АПРТ главным образом, но не исключительно, развивались в промышленно развитых государствах, где проводились и основные оценочно-аналитические исследования. Эти страны, наиболее заинтересованные в глобализации, как представляется, являются также государствами с наиболее плотной сетью институтов рынка труда, которые призваны защищать их работников от губительных последствий глобализации.¹⁴ Однако впоследствии эти программы были адаптированы к местным условиям и стали применяться в других регионах мира. Например, так называемые страны с переходной экономикой в ходе преобразований своей плановой экономики и перехода к рыночным отношениям широко использовали АПРТ.¹⁵ Развивающиеся страны также все шире применяют АПРТ с тем, чтобы смягчить нежелательные последствия экономического кризиса для рынка труда, о чем наглядно свидетельствует опыт стран Восточной Азии, а также для того, чтобы обеспечить определенную стабильность для своих работников, оказавшихся в трудном положении вследствие структурных преобразований.¹⁶ Безусловно, ситуация в большинстве развивающихся стран резко отличается от той, которая наблюдается в странах ОЭСР; в развивающихся странах решение проблем занятости видится в устойчивом экономическом развитии, на что указывается в ГПЗ. Хотя и весьма не просто нарисовать общую картину, учитывая разнообразие проводимых в мире программ, главным образом в силу недостатка данных по многим развивающимся странам, ниже приводится некоторая сравнительная информация о расходах как на активную, так и пассивную ПРТ.

30. В странах ОЭСР, и особенно в 15 членах Европейского союза, АПРТ превратилась в постоянную разновидность социально-экономической политики. Расходы на ПРТ

¹⁴ См. J. Agell (1999), «On the benefits from rigid labour markets: norms, market and social insurance», *The Economic Journal*, т. 109 (453), Оксфорд.

¹⁵ Всеобъемлющий анализ опыта стран с переходной экономикой в отношении применения АПРТ содержится в: А. Nesporova (1999), *Employment and Labour Market Policies in Transition Economies*, Женева, МОТ.

¹⁶ Глубокий анализ опыта стран Восточной Азии в отношении применения АПРТ приводится в Betcherman et al., «Active labor market policies: issues for East Asia» in *East Asian labor markets and the economic crisis: impacts, responses and lessons* (2001), под редакцией G. Betcherman and R. Islam, Женева и Всемирный банк, Вашингтон, ОК.

колеблются антициклически, главным образом в силу увеличения расходов на пассивную политику, и в частности на выплату пособий по безработице в период экономического спада; расходы же на АПРТ, как правило, в ходе единого цикла более стабильны. Так, к примеру, в начале экономического восстановления в 1993 году в странах ЕС на ПРТ расходовалось около 3,8% ВВП, из которых приблизительно одна треть (1,2% от ВВП) направлялась на АПРТ. Однако через шесть лет в 1999 году общие расходы на эти цели снизились до 2,8% от ВВП, что составляет сокращение на 1%, тогда как расходы на АПРТ оставались более или менее стабильными. Устойчивость расходов на АПРТ в странах ЕС объясняется также политикой стимулирования в странах ЕС, в рамках которой предпочтение отдается ассигнованиям на активные, а не пассивные меры, как указывалось в Стратегическом плане занятости в Европе Европейской комиссии. Последние цифры за 2001 год по странам ОЭСР¹⁷ свидетельствуют о том, что картина по-прежнему не изменилась. По сравнению со странами ЕС в США, Японии, Австралии и Новой Зеландии, согласно имеющимся данным, государственные расходы на АПРТ были весьма низкими, что говорит о различиях в ПРТ между европейскими и неевропейскими членами ОЭСР.¹⁸

- 31. Страны с переходной экономикой** отличаются низкими расходами на АПРТ по сравнению с государствами ЕС: не взвешенная средняя величина расходов на эти цели в девяти переходных странах¹⁹ за 1998 год,²⁰ равнялась 0,3% от ВВП на цели АПРТ, что составляет менее одной четверти средних расходов стран ЕС на те же цели в тот же период (1,1%). В странах **Латинской Америки**, с другой стороны, не взвешенная средняя величина государственных расходов на АПРТ в семи странах²¹ (лишь на программы профессионального обучения и занятости) составляла в 1997 году²² 0,4% от ВВП, что несколько выше показателей стран с переходной экономикой, хотя многие из этих программ были ориентированы на профессиональную подготовку молодежи и ученичества, что в переходных странах включается в бюджет общеобразовательной системы.
- 32.** После азиатского кризиса активные меры стали проводиться также в некоторых **странах Восточной Азии**, однако государственные расходы на АПРТ в этих странах не могут сравниться со средними показателями в странах ЕС. Например, по официальным данным, в Республике Корея в 2001 году уровень государственных расходов на АПРТ составлял 0,3% от ВВП.²³ В странах **Африки** активные меры являются широко применяемым политическим средством, о чем свидетельствуют недавно

¹⁷ *OECD Employment Outlook 2002*, Statistical Annex, Париж, ОЭСР.

¹⁸ При этом это не означает, что программы, проводимые в Европе в рамках рынка труда, как правило являются более прогрессивными или успешными, чем программы, осуществляемые в странах Северной Америки, Японии или Австралии. Напротив, в странах этих регионов проводятся также весьма эффективные программы. См., например, ОЭСР (2001), *Innovations in labour market policies: the Australian way*, Париж, ОЭСР; или ОЭСР (1999), *The Public Employment Service in the United States*, Париж, ОЭСР.

¹⁹ Болгария, Венгрия, Польша, Российская Федерация, Словакия, Украина, Хорватия, Чешская Республика, Эстония,

²⁰ Этот показатель по переходным странам рассчитан по данным, приведенным в: С. O'Leary, A. Nesporova and A. Samorodov (2001), *Manual on evaluation of labour market policies in transition economies*, Женева, МОТ, р. 43.

²¹ Аргентина, Бразилия, Коста-Рика, Мексика, Перу, Чили и Ямайка.

²² Этот показатель рассчитан по: G. Marquez (1999), *Unemployment insurance and emergency employment programs in Latin America and the Caribbean: an overview*, Межамериканский банк развития, документ, подготовленный на Конференцию по социальной защите и проблемам бедности, pp. 8-11.

²³ *ОЭСР, 2002 г.*, там же.

проведенные обследования МОТ.²⁴ Некоторые страны, такие как Алжир и Тунис, представили данные о расходах на АПРТ в размере 1% от ВВП, но при этом отсутствуют данные о размерах общерегиональных расходов.

- 33.** Таким образом во всех регионах мира проводится АПРТ, хотя подчас ее роль весьма ограничена. Однако, хотя высокие затраты свидетельствуют о том, что правительства выделяют средства на проведение активной политики, более важным остается вопрос о том, на какие цели используются выделяемые средства. Например, просматриваются весьма заметные различия между государствами в том случае, если совокупно сопоставляются расходы и коэффициенты участия.²⁵ Например, согласно данным ОЭСР за 2001 год,²⁶ Республика Корея, по всей видимости, обогнала Данию. При том что Республика Корея выделяет на АПРТ лишь 0,3% от ВВП, 12,1% рабочей силы этой страны являются участниками активных программ, тогда как Дания ассигнует лишь 1,6% от ВВП в интересах 21,1% своей рабочей силы. При этом можно сделать вывод о том, что Республика Корея за счет 1% расходов от ВВП, направляемых на АПРТ, обслуживает более 40% своей рабочей силы, тогда как Дании потребуется в три раза больше средств, чтобы охватить такое же количество своих трудовых ресурсов.
- 34.** Тем не менее результаты таких сопоставлений грубых затрат (расходов) и грубых итогов (участия) и соответствующих переменных величин бесполезны без корректировки, к примеру на продолжительность программы (некоторые государства обслуживают многочисленных работников в течение короткого периода времени, а другие страны проводят программы в интересах меньшего числа работников, но более длительное время), на участников программы (например, низкоквалифицированные, высококвалифицированные работники) или на качество программы (величина заработной платы, выплачиваемой участникам, используемое оборудование, место проведения учебных программ, вид программ общественных работ и т.д.). В данном случае определенную роль играют различия в структуре АПРТ. Есть свидетельства того, что программы, проводимые в развитых странах мира, стали менее ориентироваться на проведение мер, направленных на удовлетворение спроса, таких как общественные работы, и больше внимания стали уделять мерам по расширению предложения, например проведение подготовки кадров, а это частично способствовало тому, что за счет тех же расходов можно охватить большее число лиц.
- 35.** Показательны также и расчеты того, сколько то или иное государство выделяет средств на АПРТ из расчета 1% безработных, что таким образом в целом позволяет осуществлять контроль за теми категориями лиц, которые могут рассчитывать на помощь в рамках рынка труда. Среди европейских государств Нидерланды затрачивают на своих безработных наиболее солидные средства; второй страной в этом отношении является Дания. Из числа обследованных стран наименьшие государственные расходы на безработных приходятся на страны с переходной экономикой, и в частности Российскую Федерацию, Эстонию и Украину.
- 36.** В целом, обследования, проведенные в ряде стран, свидетельствуют о положительных последствиях АПРТ с точки зрения сокращения безработицы. Например, во

²⁴ См., например, S. Devereux (2002), *From workfare to fair work: the contribution of public works and other labour-based infrastructure programmes to poverty alleviation*, Женева, Департамент МОТ по восстановлению и реконструкции, Issues in Employment and Poverty Discussion Paper 5; или G. Kanyenze, G.C.Z. Mhone and T. Sparreboom (2001), *Strategies to combat youth unemployment and marginalisation in anglophone Africa*, МОТ, Женева, Многодисциплинарная консультативная группа для Южной Африки (ILO/SAMAT), ILO/SAMAT Discussion Paper No. 14.

²⁵ Лица, участвующие в программах, проводимых на рынке труда в течение года, как доля в процентном отношении от общей рабочей силы.

²⁶ ОЭСР, 2002 г., там же.

Франции, по расчетным данным, общественные работы оказывают заметное воздействие на безработных лиц и сдерживают на 80-90% в среднем по каждому виду субсидированных общественных работ новые витки роста безработицы.²⁷ В Германии АПРТ существенным образом воздействовала на сокращение статистической безработицы, особенно в период объединения страны. Аналогично этому в Чили в 2001 году благодаря АПРТ были снижены темпы безработицы на 1,5%. Кроме того, анализ затрат на расширение возможностей работников свидетельствует, что АПРТ, проводимая в интересах безработных, сопряжена с низкими «чистыми» затратами государственных бюджетов в силу ее положительных последствий для предотвращения безработицы.

37. Тем не менее эти показатели не дают сколько-нибудь достоверной информации о результатах АПРТ для ее участников. Были ли впоследствии участники АПРТ интегрированы в рынок труда? Стала ли их занятость носить устойчивый и достойный характер? Высока ли вероятность того, что они вновь пополняют собой армию безработных? Ответы на эти вопросы требуют проведения глубоких оценочных обследований. Только на основе их результатов можно достоверно оценить последствия проводимых программ для их участников и экономики в целом.

V. Оценка АПРТ

38. Оценочный анализ ПРТ на практике показал, что не все активные меры в равной степени эффективно сказываются на целевых группах; не все из них приводят к расширению возможностей трудоустройства участников программ; и не все из них являются экономически эффективными средствами достижения поставленных целей. Оценка ПРТ перестала быть относительно простым средством и превратилась в весьма сложный механизм, применяемый директивными органами. Наиболее прогрессивные методы оценки ориентированы на тщательнейшим образом отобранные контрольные группы и нацелены на сопоставление эффективности различных программ для достижения общей цели. Несколько упрощая столь сложный вопрос, можно сказать, что результаты оценочных обследований²⁸ свидетельствуют, что результативность программ для занятости и оплаты труда хотя и невелика, но положительна, однако не во всех случаях. Эти результаты должны учитывать целый ряд нежелательных явлений, таких как «дедвейт» (результат, аналогичный тому, который был бы достигнут в условиях отсутствия конкретной программы), замещение (лица, получающие субсидии, могут вытеснять собой несубсидированных лиц), вытеснение (субсидированная деятельность может вытеснять другую экономическую деятельность) и расслаивание (лишь те безработные, которые имеют больше шансов трудоустроиться, имеют возможность получить работу благодаря проведению политических мер).
39. Однако в рамках таких обследований обычно замеряется лишь экономический эффект АПРТ, которая, безусловно, преследует и социальные цели. Даже результаты измерения экономического эффекта представляются слишком узкими, поскольку, как правило, рассматриваются лишь последствия для занятости (было ли лицо поглощено рынком труда) и последствия в области заработной платы (возросла ли заработная плата участников программы). Общая полезность программы не может быть оценена без учета также и положительного множительного эффекта расходов на программы или последствий для внутрисистемного ее расширения.

²⁷ DARES (1996), *40 ans de politique de l'emploi*, La Documentation Française, Paris.

²⁸ См., например, Betchermann and Islam, там же. Meager and C. Evans (1998): *The evaluation of active labour market measures for the long-term unemployed*, Employment and Training Papers No. 16, Женева, МОТ, pp. 29-57.

40. Однако последствия АПРТ не ограничиваются теми, которые перечислены выше, поскольку высказываются общие аргументы в пользу АПРТ, например с точки зрения достойного труда. Результаты недавно проведенных МОТ обследований, пока не опубликованных,²⁹ свидетельствуют, что расходы на АПРТ положительно соотносятся с восприятием стабильности в области занятости и качеством рабочих мест, на основании чего можно предположить, что эта политика оказывает положительное воздействие на достойный труд и на готовность работников переходить на более качественные рабочие места³⁰ благодаря подстраховке на случай потери своего рабочего места. Более того, положительно воспринимаемая стабильность в области занятости оказывает также благотворное влияние на макроэкономическую деятельность благодаря соответствующему поведению в области потребления.³¹ В целом, по результатам недавно проведенного МОТ обследования в странах с переходной экономикой, АПРТ оказывала благотворное воздействие на активизацию участия на рынке труда, на занятость, безработицу, безработицу молодежи и длительную безработицу.³²
41. Хотя по результатам оценочных обследований пока нет возможности дать объяснение всем этим различным аспектам АПРТ, уже сегодня можно извлечь определенные уроки в целях совершенствования разрабатываемой политики. В целом тщательно проработанные и конкретно ориентированные меры могут дать более положительные результаты, чем всеобъемлющие меры, применяемые к более широким группам или ко всем категориям без исключения. Для того чтобы добиться реинтеграции работников на рынке труда, более целесообразно использовать программы, разработанные с учетом накопленного реального жизненного опыта (реального положения лиц в сфере труда), чем программы, не учитывающие порядок функционирования рынка. Таким образом, даже хотя большинство программ финансируется за счет государственных средств и зачастую проводится под руководством государственных органов, эта область по-прежнему остается важной сферой взаимодействия между государственными и частными структурами. Это тем более важно для профессиональной подготовки кадров, но относится также и к проводимым программам общественных работ, которые не должны быть лишь проектами, заставляющими людей работать, а, напротив, должны способствовать достижению реальных и более ощутимых результатов. Одна из возможностей добиться этого заключается в том, чтобы учитывать программы общественных работ и проведение стратегий выделения инвестиций на расширение занятости³³ и учета аспектов подготовки кадров в программах общественных работ, поскольку благодаря этому повышается

²⁹ P. Auer (2003): *Tenure, employment security and transitions on the labour market: the case for protected mobility*, presented at the Society for the Advancement of Social Economics (SASE) Meeting, 2003.

³⁰ Результаты недавно проведенного МОТ обследования [S. Cazes and A. Nesporova (готовится к изданию), *Labour markets in transition: balancing flexibility and security in Central and Eastern Europe*, МОТ, Женева] свидетельствуют, что восприятие высокой нестабильности в области занятости препятствует мобильности работников и тем самым отрицательно сказывается на экономике.

³¹ Например, согласно результатам исследований 1998 г., проведенных S. Wolter («The costs of job insecurity: results from Switzerland», *International Journal of Manpower*, vol. 19 (6), pp. 396-409), в ходе экономического спада 1990-х годов рост нестабильности занятости отрицательно сказался на потребительских расходах в Швейцарии, что еще больше усугубило отрицательные последствия экономического спада по эффекту множителя. На основе моделирования сценариев автор сделал вывод, что в результате отказа людей от потребления в силу снижения стабильности занятости темпы роста ВВП были наполовину меньше прогнозируемых.

³² S. Cazes and A. Nesporova (готовится к изданию), *там же*.

³³ См., например, S. Devereux (2002), *op. cit* or E. Lyby (2001), *From destruction to reconstruction: the Uganda experience (1981-1997) using employment-intensive technology*, Женева, МОТ, Департамент по вопросам восстановления и реконструкции.

вероятность того, что после завершения программы временных работ не будет сокращена занятость.

42. В ходе оценочного анализа рассматривались также вопросы проведения и ориентации программ и управления ими. Резюме полученных результатов свидетельствует, что в процессе децентрализации, как правило, можно добиться более положительных результатов реализации программы. Однако системы децентрализованного проведения программ требуют задействования системы контроля, в которой бы сопоставлялись результаты децентрализованных подразделений (например государственных или частных служб трудоустройства или центров профессиональной подготовки) и осуществлялся сбор информации относительно многообразия проводимых программ, что позволило бы принимать меры по преодолению возможных недостатков. Чтобы быть эффективной, децентрализация нуждается в определенной степени централизованного политического руководства и контроля сверху со стороны какой-либо структуры, которая занималась бы также вопросами перераспределения фондов и средств между регионами в зависимости от их нужд. В литературе, посвященной проблемам оценочного анализа, сделан вывод о том, что предпочтительнее использовать комплексные центры, предлагающие весь перечень услуг, предусмотренных для лиц, занимающихся поиском работы, чем пользоваться услугами разрозненных бюро, занимающихся теми же вопросами.

VI. Изменения последнего времени в области АПРТ

43. Наиболее важным и весьма новым элементом является **активизация политики в области рынка труда**. Этот процесс заключается в содействии активной, по сравнению с пассивной, политики, как средства не только расширения занятости, но и облегчения нагрузки, накладываемой на системы социального обеспечения. Такой процесс активизации влечет за собой новый баланс между правами и обязанностями безработных лиц благодаря применению принципов условности. Например, в стратегии Европейского союза в области занятости после определенного установленного периода времени (обычно составляющего шесть месяцев для молодежи и до 12 месяцев для взрослого населения), в течение которого безработные имеют право на пособия, задействуется активизационный период (интенсификация участия в поисках работы, профессиональная подготовка или проведение временных программ общественных работ).
44. Такой переход к активным мерам весьма важен для всех стран мира. Универсальным также является принцип, заключающийся в том, что финансовая активность предпочтительнее финансовой безактивности, по крайней мере в долгосрочном плане. Многие развивающиеся страны начинают проводить АПРТ (например, программы общественных работ, программы подготовки кадров и т.д.) даже до внедрения систем, предусматривающих компенсационные выплаты в случае безработицы, или вовсе без таковых. Хотя системы активных и пассивных мер не являются взаимоисключающими и в развитых странах мира их применение было весьма последовательным, развивающиеся страны, учитывая их громадную армию неформальной рабочей силы, с самого начала часто отдают предпочтение активным мерам.
45. Одним из элементов процесса перехода к активным мерам является выплата **производственных пособий**, предназначенных для того, чтобы давать стимулы работникам, предлагая им дополнительные доходы в том случае, если они соглашаются на более низко оплачиваемую работу. В некоторых странах процесс активизации мер был важным элементом восстановления рынка труда и взаимоувязывался с концепцией **переходных рынков труда**, которые поддерживают мобильность на рынке труда благодаря, помимо прочего, пассивной и активной ПРТ. Такая гарантированная мобильность или стабильная гибкость позволяет проводить стратегию в области управления процессом изменений, вектор которой направлен на приток и отток

рабочей силы на рынке труда, а не ее запасы. АПРТ является важным элементом институтов и стратегий, позволяющих гарантировать мобильность кадров, что тем самым расширяет возможности рынков труда в отношении структурной адаптации, обеспечивая при этом стабильность занятости работников.

46. Другое новое и взаимосвязанное явление – это **социально ориентированная реструктуризация**. Политика, проводимая в интересах работников, ставших излишними в ходе реструктуризации, является весьма важным элементом экономического переходного периода. Ее цель заключается также в сохранении за работниками их структурно видоизмененных рабочих мест в том случае, если такая возможность имеется, в результате чего во многих странах все большее распространение получают **«соглашения в отношении занятости и конкурентоспособности»**. Эти соглашения свидетельствуют опять-таки о взаимосвязях между политикой в области оплаты труда, коллективными переговорами и АПРТ. Соглашения в отношении занятости и конкурентоспособности касаются коллективных договоров, заключаемых работодателями и профсоюзами обычно на уровне компании, которые в обмен на некоторое сокращение заработной платы или продолжительности рабочего времени требуют сохранения, а иногда и расширения занятости. Как следствие этого, АПРТ предусматривает проведение мер защиты в случае увольнения работников. По данному вопросу³⁴ написано множество монографий и пособий, а весьма драматические последствия сокращения производства для семей и целых регионов ставят этот вопрос в качестве приоритетного в сфере занятости. В ходе сокращения производства может использоваться весь инструментарий АПРТ в целях трудоустройства работников и оказания содействия по созданию дополнительных рабочих мест для этого, к примеру посредством создания новых предприятий.
47. Для адаптации и проведения АПРТ в качестве важнейшего всегда рассматривался местный уровень, при этом события последнего времени свидетельствуют о дальнейшем усилении роли местных или территориальных условий. В последние годы расширились **территориальные соглашения по вопросам занятости** (содержащие отдельные элементы договоренностей в отношении занятости и конкурентоспособности), заключаемые социальными партнерами. Кроме того, важность приобретают и **правления по вопросам местного развития и перестройки с опорой на общины**, которые учитывают элементы АПРТ при проведении стратегии местного развития; кроме того, эти правления являют собой пример расширения социальных партнерских отношений между традиционными социальными партнерами (работодателями и работниками) и гражданским обществом на местном уровне.

VII. Заключение и рекомендации

48. Представляется, что не ослабевает тенденция усиления либерализации торговли и соответствующей реструктуризации. Эта тенденция усиливается вследствие технологического прогресса. Эти изменения могут, если своевременно не вмешаться политическими мерами, привести к ослаблению стабильности на рынках труда, ухудшению качества рабочих мест и усилению социальной изоляции, что таким образом поставит под угрозу реализацию целей достойного труда.
49. Представляется, что странами, наиболее открытыми для мировой экономики, и не сталкивающимися с такими проблемами, как резкий рост безработицы, большое количество рабочих мест низкого качества, углубление неравенства и расширение

³⁴ См., например, G.V. Hansen (20002), там же или N. Rogovsky (2000), *Corporate community involvement programmes: partnerships for jobs and development*, Женева, Международный институт социально-трудовых исследований, МОТ

бедности, являются государства, создавшие благоприятные политические условия для преодоления как экономических, так и социальных недостатков глобализации. Сердцевиной таких институциональных условий является активная политика в области рынка труда.

50. Для управления процессом преобразований странам необходимы постоянно действующие институты рынка труда, адаптированные к их конкретным условиям. Это означает не только регулирование вопроса избыточной рабочей силы, но и потребность в сохранении существующих производительных рабочих мест, о чем свидетельствуют многочисленные социальные соглашения по вопросам занятости. Налицо необходимость создания эффективных институтов, которые бы играли двойную роль, не только не мешая переменам, но и, напротив, обеспечивая стабильность в процессе преобразований. Таким образом ПРТ, направленная на управление процессом изменений, которая бы позволяла оказывать содействие не только наиболее уязвимым слоям населения, но и всем тем, кто испытывает на себе негативные последствия преобразований, могла бы превратиться в стабильный инструмент, обеспечивающий **посредничество на рынке труда** (между спросом и предложением) и процесс интеграции на рынке труда в рамках более открытых рынков труда, сопровождающих процесс глобализации.
51. Знание того, каким образом будут развиваться рынки труда, а также возможность прогнозирования процесса изменений в целях разработки политики, сопровождающей происходящие преобразования, требуют также эффективных **информационных систем рынка труда**. Достоверная информация о рынке труда в свою очередь приведет к более эффективному взаимодействию между спросом и предложением. Это эффективное взаимодействие требует согласованных усилий в рамках более широкой политики в сфере занятости, включающей коллективные переговоры, политику в области оплаты труда, а также АПРТ. Для этого необходима также действенная система **реализации решений**, с тем чтобы обеспечивать контроль, оценку и проведение дальнейших мер перепрофилирования и адаптации.
52. Эти институты, сопровождающие процесс изменений, имеют также отношение к достойному труду. Хотя достойный и производительный труд, безусловно, требует трудовых отношений определенной продолжительности,³⁵ достойные рабочие места также видоизменяются в ходе преобразований. Институциональные корни достойного труда, таким образом, являются одним из условий того, что делает рабочие места не только достойными, и в определенный период времени, и безотносительно временных рамок даже без учета конкретного трудового соглашения.
53. Таким образом в качестве одной из рекомендаций, которую Комитет по занятости и социальным вопросам мог бы поддержать, заключается в следующем принципе: АПРТ не является раз и навсегда установленной панацеей всех проблем экономики; напротив, она требует неустанных усилий со стороны социальных партнеров и правительств по обеспечению стабильности в процессе преобразований и интеграции на рынке труда. Поэтому эта политика нуждается в подпитке пропагандистско-просветительской работы и техническом сотрудничестве Бюро в рамках ГПЗ и достойного труда. Но помимо подтверждения принципа, заложенного в АПРТ, есть необходимость проведения дифференцированного анализа АПРТ в различных регионах, включая сопоставление стран Север-Север, Север-Юг и Юг-Юг, что позволит сориентировать пропагандистско-просветительскую деятельность и работу в области технического сотрудничества Бюро в этой сфере.
54. Процесс перемен затрагивает, безусловно, все регионы мира. Однако масштабы проблем, а поэтому и необходимые решения иногда полярно противоположны.

³⁵ См. .P. Auer and S. Cazes (ред.) (2003), op.cit.

Например, в развивающихся странах чрезвычайно велик даже количественный разрыв между лицами, занимающимися поисками работы, и имеющимися рабочими местами в реальной экономике. Этот разрыв весьма значителен как с количественной, так и с качественной точек зрения. В этих странах проблема заключается в том, что **молодежь испытывает трудности при вступлении на рынок труда**, причем речь идет как о низкоквалифицированных, так и высококвалифицированных кадрах, а другая проблема заключается в избыточной рабочей силе. В развитых государствах и странах с переходной экономикой, с другой стороны, все острее будет становиться проблема **старения рабочей силы** в условиях, когда сокращаются положения, регулирующие досрочный выход на пенсию. Сокращающаяся доля молодых работников в этих странах может частично быть компенсирована притоком новых трудящихся-мигрантов, а АПРТ могла бы оказывать мигрантам содействие в отношении адаптации к новым рабочим местам.

55. Особого внимания в развивающихся странах требуют взаимоотношения между **АПРТ и неформальным сектором экономики**. АПРТ, в том числе в области подготовки кадров, может применяться в целях роста производительности труда лиц, занятых в неформальной экономике, а общественные работы, особенно если они проводятся параллельно с профессиональной подготовкой, могут дать начальный импульс процессу поглощения работников, занятых в неформальном секторе реальной экономики. В этом отношении необходимо принимать все меры для обеспечения роста производительности труда и перерастания сектора малого бизнеса в реальную экономику, к примеру посредством предоставления микрокредитов.
56. **Многообразие проблем и вопросов требует многообразия решений**: вступление молодежи после школьной скамьи в трудовую жизнь требует иных решений, чем процесс реинтеграции пожилых работников, потерявших работу, на рынке труда. Точно также и безработные матери-одиночки нуждаются в ином сочетании доходов и трудовой деятельности, чем бездетная безработная молодежь. Работник неформального сектора может нуждаться лишь в производственном пособии для того, чтобы обеспечить для себя достойный доход, а фермер, ведущий натуральное хозяйство, в период засухи может испытывать потребность в участии в эффективном ирригационном проекте общественных работ, благодаря которому вновь создаются условия для устойчивого ведения натурального хозяйства. Некоторые категории заинтересованы лишь в доступе к микрокредитам, с тем чтобы начать самостоятельную деятельность, а другие нуждаются в определенном базовом образовании. Необходимо провести дополнительное изучение вопросов эффективности сочетания мер (например, общественных работ и профессиональной подготовки в качестве «моста» к самозанятости) и их сочетания с другими политическими областями, такими как макроэкономическая политика.
57. Более глубокие проблемы заключаются в отсутствии финансирования и низком организационном и административном потенциале, в результате чего зачастую весьма впечатляющие производственные программы превращаются просто в системы замещения доходов даже в условиях, когда нет недостатка в работе (но не в занятости). Дефицит средств является самым узким местом, особенно в развивающихся странах, однако финансовые проблемы в области АПРТ присущи также и развитым государствам. Следует проанализировать эту важную область финансирования АПРТ с учетом острого дефицита бюджетных ресурсов. Помимо содействия проведению экономически эффективных программ, следует предусматривать новые возможности финансирования. Один из таких путей – **это поощрение доноров включать в свои программы цели активной политики в области рынка труда и выделять необходимые средства на реализацию этих целей, к примеру в рамках Документов по стратегии сокращения масштабов нищеты (ДССН)**. Страны со средними доходами могли бы внедрить систему налогообложения в целях создания основ более устойчивой политики в области рынка труда, которая бы ориентировалась на гибкость и стабильность, что в конечном счете благоприятно сказалось бы на всех заинтересованных сторонах.

58. Различия в политических механизмах частично являются результатом различий в организации работы институтов, занимающихся реализацией конкретных мер. Во многих странах, главным образом развитых, уже созданы такие институты, к примеру службы трудоустройства, системы страхования по безработице, информационные системы в области рынка труда и АПРТ, в настоящее время проводится их реформирование в целях их ориентации на более активные меры и эффективные взаимосвязи, при этом развивающиеся страны лишь приступают к их созданию или укреплению. Впоследствии их необходимо будет информировать о результатах проводимых реформ. Например, хотя имеются свидетельства **преимуществ процесса децентрализации**, налицо также потребность в **активной координации и интеграции политики**. И для того чтобы эффективно проводить ориентацию программ на более активные меры (выплаты в случае перемещения осуществляются при условии участия лиц в трудовом процессе или в программах профессиональной подготовки), вполне обоснованно и предусмотрено выплата комплексных пособий и проведение мероприятий по трудоустройству.
59. Все эти аспекты, безусловно, являются важными направлениями активизации участия в этом процессе социальных партнеров, с тем чтобы сделать более эффективным функционирование рынка труда. АПРТ является одним из наиболее эффективных и действенных рычагов, позволяющих правительствам и социальным партнерам вмешиваться в функционирование рынков труда. И хотя недопустимо недооценивать роль активной политики в области рынка труда в деле преодоления сложнейших проблем в области занятости в мире, эта политика должна быть предметом координации и согласования с более широкой политикой в сфере занятости. Помимо того, что эта более широкая политика включает финансово-валютную политику, а также аспекты инвестиций и торговой политики, она не мыслима также и без политики в области оплаты труда, регулирования рынка труда и ведения коллективных переговоров. Более широкая программа согласительных процедур с социальными партнерами требует коллективных переговоров не только по проблемам оплаты труда и занятости, но также и в отношении различных компромиссных решений, в отношении, например, взаимосвязей между защитой в области занятости и социальной защитой.
60. Вышеизложенные вопросы составляют сердцевину исследовательской работы, просветительно-пропагандистских мероприятий и усилий в области технического сотрудничества Бюро по седьмому ключевому элементу ГПЗ; эта работа может быть проделана в сотрудничестве с техническими департаментами МОТ, что всячески поощряется Комитетом по занятости и социальной защите. Внимание должно уделяться также тому факту, что некоторые составные пятого ключевого элемента (действие достойной занятости посредством развития предпринимательства) и шестого ключевого элемента (расширение возможностей трудоустройства посредством расширения знаний и повышения квалификации) также можно причислить к активной политике в области рынка труда. Эти ключевые элементы были выделены в качестве основополагающих составных частей ГПЗ, и поэтому они не рассматриваются в данном документе, а будут обсуждаться в Комитете по занятости и социальной политике в ходе его дальнейших сессий. Таким образом в среднесрочном плане работа в области АПРТ может строиться на следующих элементах:
- проведении обзора конкретных примеров АПРТ по разным странам мира;
 - изучении роли социального диалога и коллективных переговоров в процессе разработки и проведении АПРТ;
 - углублении дискуссий по вопросу о финансировании АПРТ и выдвигании новых предложений на этот счет, особенно в условиях когда эти институты должны носить более постоянный характер, а не использоваться лишь время от времени по причине жестких бюджетных ограничений;

- определение взаимосвязей между АПРТ и макроэкономической политикой и другими элементами ГПЗ;
- демонстрации взаимозависимости (компромиссные решения и взаимодополняемость) между регулятивно-нормативными положениями в отношении рынка труда и АПРТ, а также того, каким образом благодаря этому можно добиться сбалансированности между гибкостью и стабильностью;
- изучении возможностей АПРТ по оказанию содействия процессу поглощения неформального сектора реальной экономикой и повышения его производительности;
- предложении конкретных мер АПРТ в интересах различных целевых групп, особенно молодежи и пожилых работников, чтобы добиться более полной интеграции на рынке труда для обеспечения гендерного равенства. Уделении особого внимания лицам, которые испытывают наибольшие трудности при трудоустройстве, то есть инвалидам;
- разработке эффективных путей реализации мер АПРТ с учетом местных механизмов реализации и демонстрации того, как может наиболее целесообразно адаптировать АПРТ к местным потребностям.

Женева, 26 сентября 2003 г.