



## ВТОРОЙ ПУНКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ

# Политика и социальное партнерство в целях совершенствования управления

### I. Введение

1. По итогам дискуссий, проведенных Рабочей группой в ходе мартовской сессии 2003 года, должностные лица Административного совета обратились к Бюро с просьбой подготовить документ, обратив особое внимание на два аспекта, затронутых в более раннем документе по вопросам управления, социального партнерства и процессу глобализации:<sup>1</sup>
  - a) более детальное рассмотрение с учетом передового опыта того, как эффективное социальное партнерство может содействовать совершенствованию других сторон методов управления, таких как рациональное экономическое управление и более совершенные методы корпоративного руководства;
  - b) тщательное изучение литературы по определяющим факторам надлежащих методов управления и разработка с учетом выводов исследования, касающегося руководящих принципов в отношении политики.

Ограниченный объем настоящего документа позволяет рассмотреть лишь основные аспекты этих столь глубоко полемичных проблем.

2. В более раннем документе<sup>2</sup> «социальное партнерство» понимается как «сотрудничество между правительствами и организациями работодателей и работников с целью достижения согласованных совместных целей в экономической и социальной областях». В качестве формы социального диалога социальное партнерство может носить трехсторонний и двухсторонний характер (между организацией работников и работодателем или организацией работодателей). В том случае если социальные партнеры считают, что привлечение НПО к этому процессу в их интересах, то диалог проводится и с неправительственными организациями. В условиях существования разнообразных систем трудовых отношений процесс коллективных переговоров в основном подразумевает переговоры, в ходе которых заключаются соглашения между

<sup>1</sup> GB.286/WP/SDG/3, *Вопросы управления, социальное партнерство и процесс глобализации: предварительный обзор проблем*, март 2003 г., п. 20.

<sup>2</sup> Там же, п. 3.

работодателем или работодателями или их представителями и профсоюзами, которые налагают на них определенные обязательства; как процесс коллективные переговоры могут в разные периоды времени строиться либо на договоренностях и сотрудничестве, либо ориентироваться на непримиримость интересов. В той или иной степени социальные партнеры в каждой стране участвуют в процессе управления рынком труда. Более того, их влияние распространяется и на другие формы управления. Это в свою очередь может подчас приводить к путанице между социальным диалогом, в котором участвуют трехсторонние/двухсторонние социальные партнеры, и социальным диалогом.

3. В предыдущем документе термин «управление» понимается как «осуществление контроля, выбор направления деятельности или регулирование влияния с помощью набора институтов и политических мер, которые определяют функционирование экономики и общества». <sup>3</sup> Определения, которых придерживаются ПРООН, Всемирный банк и ОЭСР в первую очередь рассматривают «управление» как процесс, взаимосвязанный с осуществлением полномочий. <sup>4</sup> Термин «управление» обычно используется двояко в зависимости от различного исторического опыта и традиций: в первом случае этот термин указывает на общественные и институциональные особенности, которые позволяют рынкам функционировать в оптимальном режиме; а во втором этот термин подразумевает процесс принятия решений, в котором участвуют различные заинтересованные стороны и в котором частный сектор играет столь же активную роль, что и государственные структуры. <sup>5</sup>
4. На основе каких критериев в контексте глобализации можно квалифицировать методы управления как «эффективные»? Для некоторых специалистов эффективность методов управления означает проведение широких практических мер, способствующих росту производительности и общественного благосостояния, при этом в качестве желательного результата рассматривается действенность этих мер. <sup>6</sup> Сюда следует добавить также элементы важности институциональных механизмов для функционирования рынка <sup>7</sup> и процесс общественного выбора. <sup>8</sup> В рамках «подхода на основе роста благосостояния» провозглашается важность усиления социальной справедливости в сфере распределения доходов как мерило эффективности управления. Другие эксперты рассматривают эффективность управления сквозь призму гендерных вопросов или экологических проблем.

<sup>3</sup> Там же, п. 3.

<sup>4</sup> Fukuda-Parr, S. And Ponzio, R.: *Governance past, present, future. Setting the governance agenda for the Millennium Declaration*, Bergen Seminar Series 2002/2003 (ноябрь, 2002 г.) <http://www.undp.org/governance/docsaccount/gov-past-present-future.pdf>. См. также ПРООН: *Reconceptualising governance*, Discussion Paper 2, Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support, 1998, <http://www.magnet.undp.org/Docs/UN98-21.PDF/Recon.htm>.

<sup>5</sup> Третья интерпретация термина «управление» связана с реформой государственной службы в целях повышения эффективности и реального удовлетворения нужд граждан. Эти реформы часто предусматривают процесс приватизации, расширение субподрядных отношений и применение тактики управления частным сектором наряду с мерами, направленными на борьбу с коррупцией и т.д. В целом, именно так рассматривается эта проблема в документе ОЭСР «Public Governance and Management» (см. <http://www.oecd.org>). Подобного рода труды следует рассматривать отдельно в отношении социального партнерства.

<sup>6</sup> La Porta, R. et al: *The quality of government*, NBER Working Paper 6727 (Cambridge: National Bureau of Economic Research, 1998).

<sup>7</sup> Всемирный банк: *Доклад о развитии в мире 2001-02 гг.* (Вашингтон, ОК: Всемирный банк, 2002 г.).

<sup>8</sup> Buchanan, J.: «The constitution of economic policy,» in *American Economic Review*, Vol. 77(3), pp. 243-250, (Nashville, 1987); Mueller, D.: *Public Choice II* (Cambridge, Cambridge University Press, 1989).

5. В последнее время эксперты теснее сопрягают различные подходы и указывают, что процесс принятия политических решений с широким привлечением всех заинтересованных сторон благоприятно сказывается на методах управления с точки зрения эффективности функционирования рынков.<sup>9</sup> Тем не менее весьма различными остаются пока взгляды на имеющиеся проблемы. МВФ, например, пришел к иным заключениям в отношении управления с учетом экономической эффективности рынка труда и институтов, действующих вне его рамок, в контексте методов управления.<sup>10</sup> Говоря по существу, некоторые специалисты считают, что традиционные «вопросы, касающиеся эффективности управления» слишком узки и что полезней было бы придерживаться понятия «демократические формы управления в целях развития людских ресурсов», поскольку оно включает в себя более широкую концепцию благополучия человека.<sup>11</sup>
6. Каждый из этих подходов к проблемам управления предопределяет суть выводов об их ценности, а также необходимость конкретно указывать на возможные издержки и преимущества. Представляется, что более всего соответствует принципам социального партнерства концепция «эффективных» методов управления, имеющих положительные последствия для мужчин и женщин с точки зрения эффективности, объективности и социальной справедливости с учетом признания важности расширения участия в этом процессе всех заинтересованных сторон. Качество работы институтов, которые составляют стержень управления рынками труда, имеет важнейшее значение для разработки стратегий, направленных на содействие производительности, роста, устойчивого развития, занятости, прав и сокращения нищеты.<sup>12</sup> Таким образом важным критерием эффективности методов управления является то, каким образом эти институты (одним из видов которых является социальное партнерство) удовлетворяют эти противоречивые требования и интересы.

## II. Социальное партнерство как фактор повышения эффективности методов управления

### 1. Социальное партнерство и эффективность политики

7. В условиях сужения национальной автономии и свободы действий институты социального диалога вооружают национальные директивные органы мощным средством – возможностями по мобилизации информации. Это тем более важно, когда проблемы носят комплексный характер, когда они охватывают различные политические

<sup>9</sup> Stiglitz, J.E.: *Globalization and its discontents* (London, Allen Lane, 2002).

<sup>10</sup> В главе 3 *World Economic Outlook: Growth and institutions* (Вашингтон, ОК: МВФ, 2003 г.) показатели в сфере управления, применяемые к институтам, действующим вне рынка труда [включая элементы прозрачности и подотчетности, помимо прочих факторов] указывают на положительную роль, которую играет управление с точки зрения эффективности. В главе 4, тем не менее, указывается, что институты рынка труда [подразумевают, помимо прочего, прозрачность и подотчетность], как это отражается в сфере защиты в области занятости, членства в профсоюзах, координации ведения коллективных переговоров и замещении пособий, с экономической точки зрения, не дают выгод государствам. При этом эмпирические выводы дают основание полагаться на более сдержанные и в отдельных случаях даже полярно противоположные заключения (см. Приложение 4.1 доклада, табл. 4.3, pp. 146-149).

<sup>11</sup> Fukuda-Parr, 2002, op. cit.

<sup>12</sup> МОТ: *Труд как средство борьбы с нищетой*, Доклад I (А) Генерального директора, Международная конференция труда, 91-я сессия (Женева, июнь 2003 г.), стр. 85, ссылка на van der Geest, W. and van der Hoeven, R. (eds.): *Adjustment, employment and missing institutions in Africa: the experience in eastern and southern Africa* (Женева, МОТ, 1999 г.) и Rodgers, G. (ed): *Workers, institutions and economic growth in Asia* (Женева, МОТ, Международный институт социально-трудовых исследований, 1994 г.).

области и не поддаются единым решениям.<sup>13</sup> В этих условиях подход, заключающийся в расширении участия заинтересованных сторон обещает привести к усилению политической эффективности. В качестве лишь одного примера можно привести следующий: системы повышения квалификации, привлекающие лиц, которые знакомы с потребностями в специалистах конкретной квалификации и особенностями рабочей силы, другими словами, ассоциации работодателей и профсоюзы, как правило действуют более эффективно, чем сопоставимые системы, в которых все ключевые решения принимают государственные структуры.<sup>14</sup> Это наглядно демонстрируют системы подготовки кадров в Бразилии и Германии. В Уругвае социальное партнерство также играло решающую роль в развитии системы профессионально-технического обучения и аттестации специалистов, что содействовало местным компаниям выдерживать конкуренцию.

8. Исключительно показательным в отношении политической эффективности является опыт четырех небольших государств, которые использовали социальное партнерство в качестве одного из средств достижения экономического возрождения – Австрии, Дании, Ирландии и Нидерландов. Социальные партнеры в этих странах в процессе «объединения усилий», предусматривающем их взаимное информирование друг друга о своих планах, намерениях и возможностях, работали с единой технической надежной базой данных, уточняя и разъясняя свои предположения и ожидания. В результате они добились повышения экономической эффективности, и в том числе активизации участия мужчин и женщин на рынке труда и сокращения безработицы.<sup>15</sup> В этом процессе участвующие партнеры осознали свою зависимость друг от друга во имя достижения определенных политических целей и недопущения развития негативных тенденций.<sup>16</sup>
9. Социальный диалог может также стать важным элементом отраслевой политики, нацеленной на конкретные сектора, особенно те из них, где производительность повышается более быстрыми темпами, чем в других. Ярким свидетельством этого является опыт Ирландии 1990-х годов. Социальные партнеры, предвидя кризис в отраслях, в которых доминирующие позиции не занимали успешно действующие многонациональные корпорации, разработали на национальном уровне структуры социального партнерства, благодаря которым рост заработной платы зависел от платежеспособности наименее динамичных отраслей и секторов. Как следствие этого, многонациональные корпорации и другие бурно развивающиеся компании получили для себя громадные преимущества в результате своего выигрыша в конкурентоспособности. Росли их прибыли, а с ними и прямые иностранные инвестиции (ПИИ) и расширялась занятость.<sup>17</sup> В результате экономического подъема началось также проведение переговоров между правительством, организациями работодателей, профсоюзами и отдельными группами гражданского общества, причем эти переговоры не ограничивались лишь проблемами рынка труда, а включали и аспекты расширения социальной интеграции.

<sup>13</sup> Sabel, C.: «Learning by monitoring: the institutions of economic development,» in Smelser, N. and Swedberg, R. (eds.): *The handbook of economic sociology* (Princeton, Princeton University Press, 1994); and Cohen, J. and Rogers, J. (eds.): *Associations and democracy* (London, Verso, 1995).

<sup>14</sup> Culpepper, P.: *Creating cooperation: how States develop human capital in Europe* (Ithaca, London, Cornell University Press, 2003); СИНТЕРФОР: *La formación profesional y el diálogo social* (Монтевидео, СИНТЕРФОР, 2002 г.).

<sup>15</sup> Auer, P. (ed.): *Changing labour markets in Europe: The role of institutions and policies* (Женева, МОТ, 2002 г.).

<sup>16</sup> Visser, J.: «Industrial relations and social dialogue» in Auer, *ibid.*

<sup>17</sup> Vaccaro, L. and Simoni, M.: *The Irish social partnership and the «Celtic Tiger» phenomenon* (Женева, Международный институт социально-трудовых исследований, монография, 2002 г.).

10. Показателен и пример Дании, иной с точки зрения проводимого процесса, но столь же положительный с точки зрения достигнутых результатов. В 1990 году безработица в стране составляла 10,2%, а спустя десятилетие она сократилась до 4,7%. В основе этих успехов лежит эффективная микро- и макроэкономическая политика, содействующая конкурентоспособной корректировке политики в области занятости, сдерживанию роста заработной платы и активным мерам в области рынка труда, что было нацелено на придание большей гибкости продолжительности рабочего времени и решение других проблем, таких как расширение возможностей трудоустройства работников и обеспечение гарантий доходов наряду с действенными мерами социальной защиты. Широкое членство в организациях работодателей и работников и значительная сфера охвата коллективными соглашениями позволили проводить интенсивные консультации на различных уровнях, обеспечивая при этом эффективный учет различных политических аспектов.<sup>18</sup>
11. Другой вид социального партнерства просматривается с точки зрения взаимоотношений с институтами производительности, которые играют важную роль во многих странах Азии, таких как Япония и Сингапур. В Южной Африке проект «Задачи в сфере производства», начатый Министерством торговли и промышленности, нацелен на рост рентабельности местной промышленности при участии социальных партнеров.<sup>19</sup> Социальные партнеры могут также на ранней стадии предостерегать о возможных проблемах на рынке труда.
12. Местные соглашения в области занятости и соглашения по вопросам занятости и конкурентоспособности, заключенные в различных европейских государствах, демонстрируют важность социального диалога для усиления гибкости, конкурентоспособности и обеспечения стабильности на территориальном уровне ниже национального.<sup>20</sup> Заключение подобных соглашений приводит к зарождению новой формы управления, к которому привлекается широкий спектр государственных и частных структур; однако это может свидетельствовать и об ослаблении традиционных структур. В рамках Европейского союза многочисленные мероприятия (Люксембург, Кардифф, Кёльн, Лиссабон) по проблемам занятости и структурных реформ и макроэкономического диалога открывают новые возможности для социального диалога, который лишь сегодня становится предметом все более пристального внимания.

## 2. **Социальное партнерство и оплата труда, безработица и сопряженные вопросы**

13. В обширной литературе по этим проблемам анализируются социально-экономические корреляты социального партнерства между национальным правительством и ведущими ассоциациями работодателей и работников, в частности в отношении инфляционных процессов и уровня безработицы. В некоторых работах, опубликованных главным образом в странах ОЭСР, делается вывод о том, что социальное партнерство в определенных условиях может оказывать благотворное влияние на функционирование макроэкономических механизмов. Представляется, что в основном это верно в отношении сдерживания заработной платы в той мере, в которой

<sup>18</sup> Egger, P. et al.: *Decent work in Denmark: Employment, social efficiency and economic security* (Женева, МОТ, 2003 г.).

<sup>19</sup> Дополнительные примеры можно найти по адресу: <http://www.ilo.org/mcc>.

<sup>20</sup> Biagi, M.: *Job creation policies at local level and the role of the social partner*, InFocus Programme on Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration, Working Paper Series No. 9 (Женева, МОТ, 2002 г.); Geddes, M. and Benington, J. (eds.): *Local partnerships and social exclusion in the European Union: New forms of local social governance* (London, Routledge, 2001).

благодаря социальному партнерству осуществляется координация размеров заработной платы. Координация размеров оплаты труда не всегда сопровождается централизованным регулированием заработной платы. Даже сравнительно фрагментированные системы (к примеру, в Японии или Швейцарии) могут отличаться высокой степенью координации благодаря применению других средств, например, синхронности коллективных переговоров или коллективных переговоров, проводимых по определенной схеме.<sup>21</sup>

14. Согласно недавно опубликованному Всемирным банком обзору имеющейся на этот счет литературы, «страны, придерживающиеся скоординированной политики в области коллективных переговоров, как правило и при равных прочих условиях, имеют более низкие уровни безработицы, чем другие страны.<sup>22</sup> Другие недавние исследования также свидетельствуют о том, что чем выше степень координации заработной платы, тем ниже уровень безработицы.<sup>23</sup> Тем не менее этот фактор не может дать четкого объяснения сравнительно низким уровням безработицы в Соединенном Королевстве и США, где коллективные переговоры ведутся в основном децентрализованно. Координация систем коллективных переговоров приводит к повышению экономической эффективности только в том случае, если верхние эшелоны власти имеют возможность проследить за тем, как на более низком уровне выполняются соответствующие решения.<sup>24</sup>
15. Данные, приводимые в *World Economic Outlook 2003* (WEO), свидетельствуют о широких и статистически значимых взаимосвязях между, помимо прочих факторов, более высоким уровнем объединения в профсоюзы и ростом безработицы. Однако в условиях, когда отмечается расширение рядов профсоюзов и проводятся меры защиты в области занятости, эти факторы могут привести к существенному сокращению безработицы.<sup>25</sup> Более строгая координация переговоров в отношении оплаты труда рассматривалась как средство, направленное на недопущение конкуренции в сфере регулирования заработной платы, но при этом был сделан вывод о том, что она способствует сдерживанию роста заработной платы в рамках всей экономики. Имеющиеся данные свидетельствуют, что, по-видимому, существует определенный оптимальный уровень координации заработной платы, превышая который, процесс координации оплаты труда ведет к повышению безработицы. Таким образом эффективность институтов рынка труда может быть достоверно оценена лишь с учетом реформаторских мер, нацеленных на усиление положительного воздействия на

<sup>21</sup> Soskice, D.: «Wage determination: The changing role of institutions in the advanced industrialized countries» in *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 6(4), pp. 36-61, (Оксфорд, 1990 г.).

<sup>22</sup> Aidt, T. and Tzannatos, Z.: *Unions and collective bargaining: Economic effects in a global environment* (Вашингтон, ОК, Всемирный банк, 2002 г.), pp. 102-103 and table 5-12.

<sup>23</sup> См., к примеру, Nickell, S.: «Unemployment and labour market rigidities: Europe versus North America» in *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11(3), pp. 55-74 (Nashville, 1997); Baker, D. et al: *Labor market institutions and unemployment: A critical assessment of the cross-country evidence*, Center for European Studies, Working Paper Series No. 98 (Cambridge, Harvard University, 2002). Однако один из исследователей указывает, что в 1980-х годах благодаря координации размеров заработной платы был снижен уровень безработицы, однако этот эффект в значительной степени был сведен к нулю в 1990-х годах. Kenworthy, L.: «Corporatism and unemployment in the 1980s and 1990s», in *American Sociological Review*, Vol. 67(3), pp. 367-388 (Вашингтон, ОК, 2002 г.)

<sup>24</sup> Traxler, F. and Kittel, B.: «The bargaining system and performance: A comparison of 18 OECD countries», in *Comparative political studies*, Vol. 33(9), pp. 1154-1190 (Thousand Oaks, 2000); Traxler, F.: «Bargaining (de)centralization, macroeconomic performance and control over the employment relationship», in *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 41(1), pp. 1-27 (London, 2003), and Nickell, S. and Layard, R.: «Labor market institutions and economic performance», in Ashenfelter, O. and Card, D. (eds.): *Handbook of labor economics*, Vol. 3C (New York, Amsterdam: Elsevier, 1999).

<sup>25</sup> МВФ, 2003 г., там же, таблица 4.3, p. 147.

экономическую эффективность институтов, которые содействуют расширению занятости, социальной защите и укреплению потенциала профсоюзов и организаций работодателей. В недавно опубликованном МВФ рабочем документе сделан вывод о том, что независимо от мощи профсоюзов в сфере коллективных переговоров меры по координации заработной платы дают лучшие результаты, чем итоги децентрализованных коллективных переговоров.<sup>26</sup>

16. Результаты проведенных обследований свидетельствуют также о существенной взаимодополняемости между институтами, и в частности между валютно-финансовыми институтами и институтами ведения коллективных переговоров. Например, данные, приведенные в *World Economic Outlook 2003*, дают основание заключить, что именно благодаря сочетанию таких элементов, как независимость центрального банка и координация коллективных переговоров, а не только автономии центрального банка, можно добиться сокращения безработицы. К аналогичным выводам пришли также и другие авторы.<sup>27</sup> По свидетельству других исследователей, трудовые издержки ниже в системах, построенных на принципах координации или централизованного регулирования.<sup>28</sup> Социальное партнерство увязывается также с более уплотненной структурой заработков, а поэтому и доходов.<sup>29</sup>
17. Анализ, в первую очередь ориентированный на конкретные институты или организационные структуры, взятые изолированно (например, членство в профсоюзах, сфера охвата коллективных соглашений, законодательство о защите в области занятости) может и не дать результатов по оценке их общего эффекта, поскольку их эффективность часто зависит от эффективности действия других институтов. Социальное партнерство может стать для национальных директивных органов дополнительным средством проведения скоординированной политики, которая благотворно сказывается на сдерживании инфляции, занятости и регулировании заработной платы. Это может потребовать переговоров относительно сочетания политических мер, включающих аспекты оплаты труда, продолжительности рабочего времени, различных сторон социальной защиты, равно как и других элементов, которые могут иметь чисто экономический резонанс.

### 3. Социальное партнерство, процесс преобразований и кризисы

18. Чрезвычайно важна роль социального партнерства в достижении консенсуса, особенно когда реформы в области политики влекут за собой определенные потери в краткосрочном плане, обещая более широкие (но не гарантированные) преимущества или «перетасовку» внутри различных социальных групп. Хотя реформы, по которым достигнуты договоренности, могут носить менее экстенсивный характер, на

<sup>26</sup> McHugh, J.: *Wage centralization, union bargaining, and macroeconomic performance*, IMF Working Paper 02/143 (Вашингтон, ОК, МВФ, 2002 г.).

<sup>27</sup> Hall, P.A. and Franzese, R.: «Mixed signals: Central bank independence, coordinated wage bargaining and European Monetary Union», in *International Organization*, Vol. 52(3), pp. 502-536 (Cambridge, 1998); Iversen, T.: *Contested economic institutions: The politics of macroeconomics and wage bargaining in advanced democracies* (New York, Cambridge University Press, 1999); Franzese, R.J.: «Institutional and sectoral interactions in monetary policy and wage-price bargaining», in Hall, P.A. and Soskice, D. (eds.): *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage* (Oxford, Oxford University Press, 2001); Soskice, D. and Iversen, T.: «The non-neutrality of monetary policy with large price or wage setters», in *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 115(1), pp. 265-284 (Cambridge, 2000).

<sup>28</sup> Kenworthy, 2002, op. cit.; and Traxler, 2003, op. cit.

<sup>29</sup> Rueda, D. and Pontusson, J.: «Wage inequality and varieties of capitalism», in *World Politics*, Vol. 52, pp. 350-383 (Baltimore, 2000); Wallerstein, M.: «Wage-setting institutions and pay inequality in advanced industrial societies», in *American Journal of Political Science*, Vol. 43(3), pp. 649-680, (Madison, 1999); OECD: *Employment Outlook* (Paris: OECD, 1997), p. 77; and Aidt and Tzannatos, 2002, op. cit., p. 103.

который хотелось бы рассчитывать, осознание процедурной справедливости и сопричастности, которая сопровождает процесс реформ, в значительной степени содействует укреплению осознания их законности, а поэтому и их широкому принятию и эффективной реализации.<sup>30</sup>

19. Благодаря социальному партнерству можно добиться широкого социального консенсуса по спорным и иногда непопулярным реформам. Например, реформа пенсионного обеспечения с странах континентальной Европы была одобрена без каких-либо эксцессов, после того как к процессу разработки реформы и ее проведения правительства привлекли организации работодателей и особенно профсоюзы.<sup>31</sup> В Австралии, Дании, Ирландии и Нидерландах в ходе реформ, начатых в 1990-м году в области рынка труда, постоянно поддерживался диалог социальных партнеров с правительством на национальном и местном уровнях. Опыт этих стран демонстрирует, каким образом можно сочетать различные меры политического вмешательства при условии поддержки со стороны социальных партнеров и учитывая проблемы гендерного равенства, так, чтобы добиться их большей эффективности.<sup>32</sup>
20. В течение 1990-х годов страны с переходной экономикой Центральной и Восточной Европы переживали процесс приватизации и промышленной перестройки, сопровождаемой снижением реальной заработной платы, массовыми увольнениями и ростом безработицы. Одновременно с этим была пересмотрена система всеобщего социального обеспечения, что имело различные последствия для трудящихся мужчин и женщин. Хотя преобразованные трехсторонние институты, возможно, и оказали положительное воздействие на то, чтобы процесс перехода шел без эксцессов,<sup>33</sup> неразвитость правовых и институциональных механизмов, институтов социального диалога и сторон, участвующих в них, снизили потенциальные возможности этих стран безболезненно влиться в рыночную экономику.
21. Опыт ряда развивающихся стран подтверждает важную роль трехсторонних социальных партнеров в процессе социальных преобразований. Например, в Южной Африке в период конца 1980-х и начала 1990-х годов страна покончила с режимом *апартеида* и приступила к быстрому развитию основ демократии и более открытой экономики. При поддержке опытного политического руководства и в условиях ведения социального диалога на национальном уровне, который в настоящее время ведется Национальным советом экономического развития и трудовых проблем и Советом целей тысячелетия в области труда, страна добилась больших успехов в ходе переходного периода. Основной задачей вышеуказанных структур, равно как и их предшественников, было укрепление доверия между основными социально-экономическими действующими лицами на основе достоверной единой информационной

<sup>30</sup> Stiglitz, J.E.: «Participation and development: perspectives from the comprehensive development paradigm», in *Review of Development Economics*, Vol. 6(2), pp. 163-182 (Oxford, 2002); Auer, 2001, op cit.

<sup>31</sup> Reynaud, E. (ed.): *Social dialogue and pension reform: United Kingdom, United States, Germany, Japan, Sweden, Italy, Spain* (Женева, МОТ, 2000 г.); Schludi, M.: *The reform of Bismarckian pension systems: A comparison of pension politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden*, unpublished Ph.D. dissertation (Berlin, Humboldt University, 2002); Baccaro, L.: «Negotiating the Italian pension reform with the unions: Lessons from corporatist theory», in *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 55(3), pp. 413-431 (Ithaca, 2002).

<sup>32</sup> Auer, 2001, op. cit.; Auer, P. (ed): *Employment revival in Europe: Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands* (Женева, МОТ, 2000 г.).

<sup>33</sup> Avdagic, S.: *Shaping the paths to labor weakness: The interplay of political strategies and institutional structures in post-communist Central and Eastern Europe*, unpublished Ph.D. thesis (Budapest, Central European University, 2003); and Casale, G. (ed.): *Social dialogue in Central and Eastern Europe* (Budapest, ILO-CEET, 1999).

базы.<sup>34</sup> Аналогичные перемены отмечаются сегодня и в других странах Африки, в частности в тех из них, которые участвуют в проектах технического сотрудничества МОТ в отношении укрепления социального диалога.

22. В Мексике, начиная с середины 1980-х и вплоть до середины 1990-х годов, социальные партнеры периодически выступали в качестве инициаторов рассмотрения серьезных экономических проблем, с которыми сталкивается страна. Благодаря активному и зачастую трудному диалогу социальным партнерам удалось поставить под контроль инфляцию, регулировать ставки оплаты труда в зависимости от производительности труда и в сжатые сроки добиться экономической стабильности. В середине 1980-х годов в Уругвае и в начале 1990-х годов в Чили социальный диалог стал катализатором реставрации демократического порядка и экономических реформ.
23. Роль социального партнерства в условиях финансового кризиса весьма наглядно проявилась также и в Азии.<sup>35</sup> Например, в Республике Корея правительство, две ведущие профсоюзные организации и организация работодателей сумели преодолеть многочисленные разногласия и подписать в 1998 году социальное соглашение. Это соглашение было нацелено на осуществление реформы национальной экономики и сведение к минимуму отрицательных социальных последствий финансового кризиса в Азии; по оценкам экспертов, это соглашение ускорило процесс экономического подъема в стране.<sup>36</sup>

#### 4. Социальное партнерство на уровне предприятия

24. Сами предприятия обеспечивают собственный успех и не только с точки зрения прибылей, но и в более широком смысле – укрепляя свои контакты с акционерами, наемными работниками и их представителями, субподрядчиками, а также всеми заинтересованными сторонами, такими как потребители и местные общины. Фирмы и профсоюзные организации могут выступать в роли социальных партнеров, благодаря чему активными участниками этого процесса становятся все подразделения этой фирмы внутри страны, субрегиона или (к примеру, это предусмотрено в ряде заключенных в настоящее время международных рамочных соглашений) всего мира.<sup>37</sup> Внутри компании социальное партнерство может носить различные формы согласованных между работниками и администрацией инициатив, которые в некоторых странах включают даже элементы принятия общих решений по целому ряду вопросов.
25. В научных работах, посвященных проблемам коллективных переговоров на уровне предприятия, профсоюзы рассматриваются как механизм, который заставляет нанимателей повышать заработную плату работников, подчас даже игнорируя законы рынка, но при этом обеспечивает компенсирование повышения издержек на

<sup>34</sup> Adler, G. and Webster, E. (eds.): *Trade unions and democratization in South Africa, 1985-1997* (London, Macmillan, 2000); and Deegan, H.: *The politics of the new South Africa: Apartheid and after* (Harlow and New York, Longman, 2001).

<sup>35</sup> Campbell, D.: «Social dialogue and labor market adjustments in East Asia after the crisis», in Betcherman, G. and Islam, R. (eds.): *East Asian labor markets and the economic crisis: Impacts, responses, and lessons* (Washington, DC, World Bank and ILO, 2001).

<sup>36</sup> См. Lim, S-H.: *Strategy matters: A constructivist approach to the South Korean social pact*, unpublished Ph.D. dissertation (Madison: University of Wisconsin, Industrial Relations Research Institute, 2002); Sun Hak Tae: *The political economy of democratic consolidation: Dynamic labour politics in South Korea* (Kwangju, Chonnam National University Press, 2002).

<sup>37</sup> Anonymous: «Update on global agreements», in *European Industrial Relations Review*, No. 353, pp. 26-30 (London, 2003); IUF/COLSIBA and Chiquita agreement on freedom of association, minimum labour standards and employment in Latin American banana operations (14 June 2001).

заработную плату (в отдельных случаях) благодаря росту производительности труда.<sup>38</sup> Профсоюзы способствуют привлечению инвестиций в людские ресурсы и мобилизуют умственный потенциал работников на решение производственных проблем и трудностей. Такое повышение эффективности не явно, но все же просматривается в коллективных соглашениях, заключенных по вопросам занятости и конкурентной борьбы.<sup>39</sup> Хотя коллективные переговоры подчас и подвергаются критике за их негибкость, они тем не менее создают условия для нахождения творческих решений на условиях сотрудничества.<sup>40</sup>

26. На высокорентабельных предприятиях новые формы организации труда, такие как бригадные формы труда, многопрофильность, оплата по конечному результату, выравнивание иерархий и т.д. ведут к повышению производительности труда и рентабельности предприятий в том случае, если они применяются в совокупности, а не по отдельности.<sup>41</sup> Эффективное применение всей совокупности может быть обеспечено благодаря социальному партнерству. В недавно проведенном исследовании был сделан вывод о том, что фирмы, в которых действуют советы трудовых коллективов, добиваются значительно более высокой производительности труда по сравнению с компаниями, не имеющими таких советов.<sup>42</sup> Однако различные формы социального партнерства, безусловно, не являются единственным средством достижения высокой рентабельности предприятий.<sup>43</sup>
27. И наконец, социальное партнерство на уровне предприятия в многонациональных корпорациях подчинено двум весьма давним международным нормативным актам: Трехсторонней декларации принципов, касающихся многонациональных корпораций и социальной политики МОТ (1977 г., с поправками 2000 г.)<sup>44</sup> и Рекомендациям ОЭСР для многонациональных корпораций (1976 г., с поправками 2000 г.). Эти два акта наряду с другим видом инициатив – Глобальным договором – предусматривают два важнейших условия для жизнеспособности социального партнерства – свободу объединения и действенное признание права на ведение коллективных переговоров; это те принципы, которым компании должны следовать после подписания коллективных соглашений. Другой аспект административного управления на уровне предприятия касается роли, которую играют своды практических правил и инициативы в

<sup>38</sup> Freeman, R.V. and Medoff, J.L.: *What do unions do?* (New York: Basic Books, 1984); Aidt and Tzannatos, 2002, op. cit.

<sup>39</sup> С примерами таких соглашений можно ознакомиться в: Zagelmeyer, S.: *Innovative agreements on employment and competitiveness in the European Union and Norway* (Luxembourg: the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2000).

<sup>40</sup> Ozaki, M. (ed.): *Negotiating flexibility: The role of the social partners and the state* (Женева, МОТ, 1999 г.).

<sup>41</sup> Appelbaum, E. and Batt, R.: *The new American workplace: Transforming work systems in the United States* (Ithaca, ILR Press, 1994); Kochan, T. and Osterman, P.: *The mutual gains enterprise: Forging a winning partnership among labor, management, and government* (Boston, Harvard Business School Press, 1994); Ichniowski, C. et al: «What works at work: Overview and assessment», in *Industrial Relations*, Vol. 35(3), pp. 299-333 (Berkeley, 1996).

<sup>42</sup> Zwick, T.: *Works councils and the productivity impact of direct employee participation*, discussion paper, No. 03-47 (Mannheim, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, 2003).

<sup>43</sup> Различные подходы к этой проблеме рассматриваются в: Ashton, D. and Sung, J.: *Supporting workplace learning for high performance working* (Geneva, ILO, 2002) and Tolentino, A.: *Labour-management cooperation for productivity and competitiveness*, Management and Corporate Citizenship Programme, Working Paper (Женева, МОТ, 2000 г.).

<sup>44</sup> Выдержки, касающиеся социального партнерства, приводятся в: МОТ: *A guide to the Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy*, pp. 9-18 (Женева, МОТ, 2002 г.).

отношении социальной ответственности,<sup>45</sup> при этом лишь некоторые из них затрагивают вопросы социального партнерства.

## **5. Социальное партнерство и совершенствование методов корпоративного управления**

28. В результате финансовых скандалов, затронувших ведущие компании мира, все настойчивее стали звучать требования о проведении реформ правил, применяемых к корпоративному управлению (под ними подразумеваются критерии, регулирующие методы управления корпорациями и их взаимосвязи с различными сторонами, включая акционеров, ревизоров, финансовые институты, биржи и т.д.). Как внутри самих корпораций, так и вне их выдвигаются предложения об усилении прозрачности, недопущении конфликтов интересов, совершенствовании практики отчетности, пресечении незаконных операций с ценными бумагами на основе внутренней информации о деятельности компании-эмитента, сокращении чрезмерных затрат на содержание управленческого аппарата и контроле за корпоративным поведением. Несмотря на то, что имеется обширная литература по различным формам социального партнерства, включая деятельность предприятий на различных уровнях (например, информация и консультации, коллективные переговоры, взаимное принятие решений и участие профсоюзных руководителей в работе правлений корпораций) в ней отсутствует системный анализ того, каким образом социальное партнерство воздействует на качество корпоративного управления как таковое.
29. Возможно, злоупотребления имеют меньшие масштабы, когда управляющие подотчетны не только перед своими акционерами, но также и перед организациями, представляющими работников, и другими заинтересованными сторонами. На корпоративное поведение может также оказывать опосредованное воздействие и то, в какой мере «крикуны» защищены от ответных мер. Наряду с другими такая гипотеза заслуживает внимания.

## **6. Предстоящие задачи в сфере социального партнерства и совершенствования методов управления**

30. В условиях глобализации социальное партнерство является гибким механизмом, обеспечивающим участие и прозрачность. Благодаря ему расширяется информация и появляются новые возможности проведения политики, ориентированной как на удовлетворение спроса, так и на расширение предложения, для того чтобы не только пережить циклический спад, но и иметь возможность управлять процессом возрождения. В определенных условиях социальное партнерство может также содействовать расширению конкурентоспособных стратегий компаний.
31. Тогда почему же преимущества социального партнерства не повсеместно признаются лицами, принимающими политические решения? Некоторые из них предпочитают ориентироваться лишь на то, что по их мнению представляет собой негативные последствия, а не на активизацию участия социальных партнеров. Помимо этого, не все формы социального партнерства способны реализовать весь свой потенциал. Во многих случаях отсутствуют даже условия, позволяющие добиться процветания социального партнерства. Там, где отсутствует свобода объединения и не признаются права на ведение коллективных переговоров, не может быть и речи о социальном партнерстве. И даже когда эти права соблюдаются, чрезмерная организационная фрагментация, а подчас и прямое соперничество как между профсоюзами, так и

<sup>45</sup> См. GB.288/WP/SDG/1 (ноябрь, 2003 г.).

между объединениями работодателей затрудняют меж- и внутриорганизационную координацию.<sup>46</sup>

32. Организации работодателей и работников с большей степенью вероятности могут обеспечивать неуклонное проведение политики, по которой уже были достигнуты договоренности посредством обсуждения проблем на различных уровнях своих организаций, и добиваться применения справедливых и прозрачных процедур принятия решений.<sup>47</sup> Групповые интересы и общие интересы могут быть примирены благодаря объединению максимального числа потенциальных трехсторонних участников или, по крайней мере, посредством внутреннего представительства различных интересов и групп общества.<sup>48</sup> Сокращение членства многих организаций работодателей и особенно организаций работников само по себе является угрозой социальному партнерству.
33. Различные интересы работодателей и работников могут вести к обострению конфликтов между ними, в результате чего их представители не могут воспользоваться возможностями во имя общего блага. Процесс социального партнерства может пострадать и в результате действия неэффективных систем урегулирования споров. Объединенные в организации работодатели и работники подчас не обладают достаточным потенциалом, информацией и опытом, чтобы конструктивно вести диалог между собой. Это чревато узурпированием социального диалога правительством, что в свою очередь подрывает авторитет социальных партнеров в глазах членов их организаций. К тому же, хотя и существует широко применимая мера измерения «точка разрыва» трудовых отношений (забастовки и локауты), до сих пор находятся в стадии разработки и тестирования дополнительные показатели, которые позволяли бы более простым способом эмпирически доказывать эффективность социального партнерства.
34. Другой проблемой, встающей перед организациями, готовыми пойти на социальное партнерство, является неформальность, которая сама по себе является в первую очередь вопросом управления.<sup>49</sup> Правительства многое могли бы сделать для устранения недейственных или неэффективных правовых и институциональных структур, содействующих неформальности и лишаящих широкие слои общества права голоса. Для организаций работодателей и работников главная задача заключается в расширении сферы своего влияния. И один из путей решения этой задачи – это заключение союзов с НПО; а другой путь – это усиление влияния на неформальную экономику. Расширение членства в этих организациях женщин и рост их влияния усиливает законный характер и силу демократических и представительных организаций в качестве проводников политики управления на рынке труда. Тенденции, проявляющиеся в процессе глобализации, позволяют сделать вывод о том, что расширение сферы влияния организаций может иметь предопределяющее значение для оптимального функционирования социального партнерства как эффективного средства управления.
35. Сегодня социальные партнеры в своих взаимоотношениях сталкиваются со многими проблемами, однако организации работодателей и работников способны преодолеть их, изыскивая решения, которые бы наиболее благоприятно сказывались на методах

<sup>46</sup> Baccaro, L.: «What is alive and what is dead in the theory of corporatism», in *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 41(4), pp. 683-706 (London, 2003).

<sup>47</sup> *ibid.*

<sup>48</sup> Olson, M.: *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups* (Cambridge, Harvard University Press, 1965).

<sup>49</sup> См. Заключение о достойном труде и неформальной экономике, Международная конференция труда, 90-я сессия, 2002 г., *Предварительный протокол*, № 25.

управления с учетом особенностей каждой страны. Обеспечивая свободу объединения и соблюдение права на ведение коллективных переговоров, правительства могли бы способствовать, чтобы эти организации реализовали потенциал социального партнерства как элемента эффективного управления.

### III. Рассмотрение некоторых элементов эффективного управления

#### 1. Предварительные замечания

36. По результатам анализа основных элементов эффективного управления<sup>50</sup> в документе, который уже был предметом обсуждения Рабочей группы, перечислен ряд характерных особенностей эффективного управления: соблюдение гражданских прав и демократических процессов; правозаконность, подотчетность и прозрачность действий правительства; размеры государства и масштабы регулирования экономики; более открытый характер экономики с точки зрения международной торговли; уровень конкурентоспособности рынков; эффективность законодательной и исполнительной системы, в которой отсутствуют некоторые институты, регулирующие, к примеру, такие вопросы, как страхование, процедуры банкротства и обеспечение соблюдения прав на интеллектуальную собственность; а также дефицит неформальных институтов.<sup>51</sup>
37. Обзор имеющихся по этим вопросам материалов свидетельствует о неравномерности масштабов и качества проведенных исследований по целому ряду дисциплин. Имеющаяся литература слишком обширна, чтобы можно было сколько-нибудь исчерпывающе осветить ее в настоящем документе, а вопросы, касающиеся регулирования экономики, и другие конкретные аспекты потребуются проанализировать в документах, которые будут подготовлены в дальнейшем.
38. Хотя применительно к эффективности управления используются такие термины, как «детерминанты» и «характерные особенности», в литературе, как правило, особый упор делается на изучении возможных взаимосвязей между различными основными компонентами систем управления и экономической эффективностью, при этом жаркие споры ведутся также по вопросу о методологиях и причинно-следственных связях.
39. Возможно, наиболее серьезными исследованиями по вопросам эффективности методов управления почти во всех странах являются те, которые проводились с использованием данных Всемирного банка.<sup>52</sup> Объединение массы качественных и количественных показателей в гнезда или группы позволило выявить эти группы

<sup>50</sup> Таковыми элементами являются: соблюдение основополагающих прав; нормы права; добросовестное, прозрачное и подотчетное правительство; эффективная система гарантий прав собственности и обеспечения соблюдения договорных обязательств; регулирование рынка с целью искоренения случаев мошенничества и методов, препятствующих конкурентной борьбе и содействующих надлежащим корпоративным методам управления; валютно-финансовые институты, обеспечивающие экономическую стабильность; институты, обеспечивающие социальную защиту и урегулирование социальных конфликтов; адекватный уровень социального капитала и доверия, лежащих в основе экономических сделок (GB.286/WP/SDG/3 (март 2003 г.)), п. 11, со ссылкой на Rodrik, D.: *Institutions for high-quality growth: What are they and how to acquire them*, paper delivered at the IMF Conference on Second Generation Reforms, November 1999.

<sup>51</sup> GB.286/WP/SDG/3 (март 2003 г.), п. 12.

<sup>52</sup> С результатами работы Кауфманна и его коллег можно ознакомиться на сайте: <http://www.worldbank.org/wbi/governance>.

показателей, касающихся результатов: право голоса (в первую очередь касается профсоюзов, но подразумеваются также и организации работодателей) и подотчетность, политическая нестабильность и насилие, эффективность действий правительства, нагрузка на регулятивные органы, нормы права, борьба со взяточничеством (борьба с коррупцией). Эмпирические выводы заставляют сегодня пересмотреть сравнительную важность этих и иных факторов.<sup>53</sup> Последние исследования Всемирного банка выявили необходимость более тщательного анализа взаимосвязей между государственными и частными структурами управления и возможностей наделения большими правами нетрадиционных партнеров. Это, безусловно, важно и для социального партнерства.

40. Роль социального капитала изучалась с точки зрения разъяснения экономических результатов, при этом институты и система стимулов рассматривались как основные катализаторы экономической деятельности.<sup>54</sup> Более того, «отсутствие соответствующей основы для управления рынками в целом и трудовыми рынками, в частности, создает условия нестабильности, что препятствует накоплению физического, финансового, человеческого и социального капитала».<sup>55</sup>

## 2. **Более тщательный анализ некоторых элементов эффективных методов управления и их зависимости от экономических переменных величин**

### а) Демократия, политическая стабильность и размеры госаппарата

41. Хотя демократия и является сама по себе конечной целью, она изучается также на предмет ее взаимосвязей с системами управления сквозь призму экономической эффективности.<sup>56</sup> Некоторые исследователи считают, что демократия может вести к замедлению темпов экономического роста, а более авторитарные режимы, напротив, ускоряют их.<sup>57</sup> В других исследованиях усматриваются позитивные взаимосвязи между демократией и экономическим ростом<sup>58</sup> и указывается, что диктаторские режимы, как правило, неэффективны.<sup>59</sup> Однако представители другой школы

<sup>53</sup> Kaufmann, D.: *Rethinking governance: Empirical lessons challenge orthodoxy*, Discussion draft (Вашингтон, ОК, Всемирный банк, 2003 г.).

<sup>54</sup> См.: Tirole, J.: *The theory of industrial organization* (Cambridge, MIT Press, 1989); Laffont, J. and Tirole, J.: *A theory of incentives in procurement and regulation* (Cambridge, MIT Press, 1993); North, D.: *Institutions, institutional change and economic performance* (Cambridge, Cambridge University Press, 1990).

<sup>55</sup> МОТ, Доклад «Труд как средство борьбы с нищетой», 2003 г., стр. 90.

<sup>56</sup> Bardhan, P.: *Democracy and development: A complex relationship*, draft (Berkeley: University of California, 1997).

<sup>57</sup> e.g. Alesina, A. et al.: *Political instability and economic growth*, NBER Working Paper 4173 (Cambridge, National Bureau of Economic Research, 1992).

<sup>58</sup> e.g. Barro, R.: «Economic growth in a cross section of countries», in *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106(2), pp. 407-443 (Cambridge, 1991); and Barro, R.: *Democracy and growth*, NBER Working Paper 409 (Cambridge: National Bureau of Economic Research, 1994); Drèze, J. and Sen, A.: *Hunger and public action* (Oxford, Oxford Clarendon Press, 1989); and Rodrik, 1999, op. cit.

<sup>59</sup> Bardhan, P.: «Symposium on the State and economic development», in *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 4(3), pp. 3-7 (Nashville, 1990).

отмечают, что между демократией и экономическим ростом не просматривается четкой взаимозависимости.<sup>60</sup>

42. Одним из объяснений столь различных результатов может быть отсутствие единообразия как демократических, так и авторитарных режимов. «Технократический» и «клеткокра́тический» режимы с точки зрения экономической эффективности функционируют весьма неодинаково. В ходе проведенного сравнительного институционального анализа на основе изучения конкретных ситуаций был сделан вывод о том, что если какой-либо режим (демократический или авторитарный) может обеспечить для себя определенную степень защиты от давления извне и от лоббистского прессинга, используя в процессе набора кадров в гражданские службы методы, учитывающие заслуги человека, а также обеспечивая институциональную независимость системы правосудия и определенную степень гибкости при рассмотрении технологических новшеств и условий рынка, это может привести к более положительным результатам.<sup>61</sup> Кроме того, по-видимому, существует взаимосвязь между демократией и более действенным преодолением негативных последствий, более высокой краткосрочной стабильностью и преодолением таких бедствий, как голод.<sup>62</sup>
43. Широко признается тот факт, что политическая стабильность теснейшим образом связана с экономическим ростом.<sup>63</sup> Участники экономического рынка, не желающие идти на риск, в случае каких-либо сомнений спасаются бегством и сторонятся подобных ситуаций. Прослеживаются четкие взаимосвязи между политической нестабильностью и более низкими темпами роста, более высоким уровнем инфляции и дефицитом внешних кредитов. С экономической точки зрения, основной элемент, позволяющий говорить о взаимозависимости между демократией и эффективностью, как представляется, заключается скорее в прогнозируемости возможных результатов, чем подотчетности как таковой.<sup>64</sup> Как показано в Части II, организации работодателей и работников могут сплоченно преодолевать трудности кризисных ситуаций и действовать как единая сила, обеспечивающая социальную и политическую стабильность.<sup>65</sup>
44. Что касается размеров госаппарата и его влияния на эффективность управления, результаты проделанной в последнее время практической работы свидетельствуют, что более слаженно функционирующий госаппарат позволяет гарантировать поступление в казну налогов, является более подотчетным и более чутко реагирует на нужды граждан.<sup>66</sup> Обследования, проведенные по 60 странам за последние четыре десятилетия, свидетельствуют, что средние размеры возросли в период 1960-1990 годов приблизительно на 8% от уровня ВВП.<sup>67</sup> Хотя размеры госаппарата негативно

<sup>60</sup> e.g. Przeworski, A. and Limongi, F.: «Political regimes and economic growth», in *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 7(3), pp. 51-69 (Nashville, 1993).

<sup>61</sup> *ibid.*

<sup>62</sup> Rodrik, 1999, *op. cit.*; Drèze and Sen, 1989, *op. cit.*

<sup>63</sup> К примеру, в Alesina et al., 1992, *op. cit.*

<sup>64</sup> Bardhan, 1997, *op. cit.*

<sup>65</sup> См. также Date-Bah, E. (ed.): *Jobs after war: A critical challenge in the peace and reconstruction puzzle* (Geneva, ILO, 2003), available at <http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/crisis>.

<sup>66</sup> Dreyer-Lassen, D.: *Political accountability and the size of government: Theory and cross-country evidence*, EPRU Working Paper Series, Economic Policy Research Unit (Copenhagen, University of Copenhagen, 2000); La Porta et al., 1998, *op. cit.*

<sup>67</sup> Persson, T.: *Do political institutions shape economic policy?* NBER Working Paper No. 8214 (Cambridge, National Bureau of Economic Research, 2001).

вливают на рост, повышение государственных расходов может иметь положительный эффект.<sup>68</sup> Методы сбора налогов и статьи их расходов, представляют самый живой интерес как для организаций работодателей, так и для профсоюзов. Поэтому они являются одними из тех сторон, которые привлекаются к участию в процессе подготовки госбюджета, «пионерами» которого были некоторые местные органы власти Бразилии, и в процессе подготовки бюджетов с учетом гендерных аспектов, как это делается сегодня приблизительно в 40 странах.<sup>69</sup>

b) **Права, система судебной власти и эффективные методы управления**

- 45.** Накопленный опыт позволяет сделать вывод о том, что для достижения высоких экономических результатов во многих странах чрезвычайно важно обеспечивать соблюдение определенных прав человека (в частности, свободы печати, слова, собрания и объединения, а также права на справедливое судебное разбирательство с соблюдением норм права).<sup>70</sup> Недавно проведенное в странах Латинской Америки исследование показало, что более высокая занятость в реальной экономике и меньшая доля работников, занятых в неформальной экономике, как правило, отмечается в государствах, где соблюдаются гражданские права.<sup>71</sup> Экономические преимущества немыслимы без соблюдения прав в сфере труда.<sup>72</sup>
- 46.** В качестве средств обеспечения экономического роста часто рассматриваются гарантии и стабильность прав собственности, поскольку именно благодаря им инвесторы создают и подводят под экономический рост базис новаторства.<sup>73</sup> Основными гарантиями этого являются нормы, регулирующие имущественные права и торговое право, и главным образом договорно-обязательственное право; однако именно в этих областях лица, занятые в неформальной экономике, и в некоторых обществах женщины, сталкиваются с наибольшими трудностями. Кроме этого, результаты ряда исследований указывают на то, что даже страны с относительно неразвитой правовой системой могут добиваться высоких экономических результатов.<sup>74</sup>
- 47.** Судебная система рассматривается как важнейший гарант эффективности управления, поскольку это не только основной механизм, обеспечивающий соблюдение правопорядка, но и часть государственного аппарата. Непредсказуемая, неэффективная и коррумпированная судебная власть является основным препятствием на пути

<sup>68</sup> Ram, R.: «Government size and economic growth: A new framework and some evidence from cross-section and time series data,» in *American Economic Review*, Vol. 76(1), pp. 191-203, (Nashville, 1986).

<sup>69</sup> ПРООН: *Human Development Report 2002: Deepening democracy in a fragmented world*, p. 81 (Нью-Йорк, ПРООН).

<sup>70</sup> Sen, A.: «Work and rights», in *International Labour Review*, Vol. 139(2), pp. 119-128 (Женева, 2000 г.). See also UNDP: *Human Development Report 2000: Human rights and human development* (Нью-Йорк, ПРООН); and Isham, J., Kaufmann, D. and Pritchett, L.: «Civil liberties, democracy, and the performance of government projects» in *The World Bank Economic Review*, Vol. 11(2), pp. 219-242 (Вашингтон, ОК, 1997 г.).

<sup>71</sup> Galli, R. and Kucera, D.: *Informal employment in Latin America: Movements over business cycles and the effects of worker rights*, Discussion Paper DP/145/2003 (Женева, Международный институт социально-трудовых исследований, 2003 г.).

<sup>72</sup> Sengenberger, W.: *Globalization and social progress: The role and impact of international labour standards* (Bonn, Friedrich Ebert Stiftung, 2002).

<sup>73</sup> Rodrik, 1999, op. cit.

<sup>74</sup> Posner, R.: «Creating a legal framework for economic development», in *The World Bank Research Observer*, Vol. 13(1), pp. 1-11 (Вашингтон, ОК, 1998 г.).

достижения эффективности управления.<sup>75</sup> Низкозатратные, эффективные и доступные правовые системы рассматриваются как ключевой фактор поддержания правопорядка, который позволяет гарантировать политические и имущественные права и бороться с коррупцией и злоупотреблениями.<sup>76</sup> Однако в работах последнего времени указывается на целесообразность уделения большего внимания как неформальным, так и формальным институтам, таким как суды.<sup>77</sup>

### с) Торговля и эффективность управления

- 48.** Что касается управления, степень открытости торговли рассматривается как чрезвычайно важный предопределяющий элемент экономического роста, хотя он оказывает неравномерное воздействие на распределение доходов и уровни бедности.<sup>78</sup> Усиление конкурентной борьбы на рынках в силу открытости торговли снижает те доходы, которые могут быть получены благодаря погоне за рентой.<sup>79</sup> Снятие импортных квот также может вести к сокращению контрабанды, взяточничества и сужению «черного» рынка. Помимо этого более низкая ориентация отраслей на экспорт и близость к основным мировым рынкам рассматриваются как факторы, способствующие борьбе с коррупцией и усилению подотчетности, помимо иных факторов.<sup>80</sup>
- 49.** Хотя снижение тарифов может сопровождаться сокращением коррупции и ослаблением погони за рентой, большая открытость должна сопровождаться усилением институциональных возможностей. В качестве более действенных факторов борьбы с коррупцией предлагаются другие направления политики в области развития, такие как инвестиции в инфраструктуру, человеческий капитал, здравоохранение и социальную защиту.<sup>81</sup> Кроме того, открытие рынков не только ставит новые задачи, но и открывает новые возможности развития социального партнерства. Поскольку страны, ведущие торговлю, как правило, имеют более многочисленный и эффективнее

<sup>75</sup> Messick, R.: «Judicial reform and economic development: a survey of the issues», in *The World Bank Research Observer*, Vol. 14(1), pp. 117-136 (Вашингтон, 1999 г.).

<sup>76</sup> North, 1990, op. cit.

<sup>77</sup> e.g. Hewko, J.: *Foreign direct investment: Does the rule of law matter?* Rule of Law Series, Working Paper No. 26 (Washington, Carnegie Endowment for International Peace, Apr. 2002); Upham, F.: *Mythmaking in the rule of law orthodoxy*, Rule of Law Series, Working Paper No. 30 (Вашингтон, Carnegie Endowment for International Peace, сентябрь, 2002 г.).

<sup>78</sup> Тщательному анализу был подвергнут процесс либерализации в странах Латинской Америки. UNDP-ECLAC and Ganuza, E (ed.): *Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina y el Caribe en los 90*; Buenos Aires: Eudeba, UNDP, ECLAC, 2001); Morley, S.: *Poverty during recovery and reform in Latin America: 1985-1995*, проект (Вашингтон, ОК, Межамериканский банк развития, 1997 г.). Указывается, что существуют «малоубедительные свидетельства того, каким образом торговля воздействует на доходы и каким образом функционирует причинно-следственные связи». Frankel, J. and Romer, D.: «Does trade cause growth?» in *American Economic Review*, Vol. 89(3), pp. 379-399 (Nashville, 1999).

<sup>79</sup> Однако следует также учитывать разницу в импорте и экспорте. Термин «погоня за рентой» означает форму экономического поведения, которое нацелено на избежание конкурентного или рыночного давления, с тем чтобы добиться перекосов в цене в собственных интересах в политической сфере. «Рента» – это, по сути, доход, который получен не за счет трудовых затрат или инвестиций в рыночном смысле. Рента в этом случае возникает в результате манипуляций с экономическими условиями (например, монополии, ограничения на импорт и торговлю, субсидии и т.д.). См. Krueger, A.: «The political economy of the rent-seeking society», in *American Economic Review*, Vol. 64 (3), pp. 291-303 (Nashville, 1974); Ades, A. and Di Tella, R.: «Rents, competition and corruption,» in *American Economic Review*, Vol. 89 (4), pp. 982-993 (Nashville, 1999).

<sup>80</sup> Bonaglia, F., Braga de Macedo, J. and Busollo, M.: *How globalisation improves governance*, OECD Development Centre, Technical Paper No. 181 (Париж, ОЭСР, 2001 г.).

<sup>81</sup> Larrain, F. and Tavares, J.: *Can openness deter corruption?* LACEA Conference, проект (Rio de Janeiro, LACEA and Harvard University, 2000).

работающий госаппарат, одно из предлагаемых объяснений этому заключается в том, что они, как правило, предусматривают компенсационные меры на случай высокого риска на мировых рынках, пытаясь защитить своих граждан посредством мер социальной защиты или государственных форм занятости, а также благодаря инвестициям, направляемым на расширение и укрепление потенциальных институциональных возможностей.<sup>82</sup>

**50.** В 1996 году в одном из исследований ОЭСР был сделан основной вывод о том, что нет доказательств тому, что между конкурентной борьбой в области торговли и несоблюдением принципов свободы объединения имеется тесная взаимосвязь.<sup>83</sup> В недавно проведенном пострановом обследовании приводятся весьма убедительные доказательства того, что чем прочнее принципы свободы объединения и права на ведение коллективных переговоров, тем выше общие объемы экспорта обрабатывающей промышленности (эти результаты, возможно, объясняются тем, что во многих странах эти права не получили достаточного развития и эти государства практически не участвуют на мировых рынках).<sup>84</sup> Авторы указывают, что возможные негативные последствия для оплаты труда более развитых прав и демократии могут быть смягчены благодаря положительным последствиям, таким как усиление экономической и социальной стабильности, что в свою очередь содействует конкурентоспособности в области экспорта.

**51.** Широко признается тот факт, что торговля наряду с потоками капиталов и миграцией оказывает воздействие на достояние страны (природные и человеческие ресурсы) и на производительность благодаря заимствованию новейшей технологии из-за рубежа. Любая страна осуществляет капиталовложения с привлечением внешних инвестиций в развитие человеческого капитала, технологий и исследовательскую деятельность, в том случае если она обладает качественными институтами, и в своей деятельности руководствуется принципами подотчетности, прозрачности, а также ведет борьбу с коррупцией. В недавно изданном докладе ВТО *World Trade Report* подчеркивается важность фактора открытости для повышения экономической эффективности и стимулирования роста.<sup>85</sup>

#### d) Подотчетность, прозрачность и институциональные структуры

**52.** Элементами, которые объединяют всю литературу, выходящую по таким разным вопросам, как демократия и торговля, являются подотчетность, прозрачность и качество институтов. В последнее время во многих странах анализировались вопросы подотчетности и прозрачности и был сделан вывод о беспорядной их взаимосвязанности с эффективностью, что может проявляться в первую очередь в местном контексте.<sup>86</sup> Обзор вопросов, касающихся социального партнерства, приведенный в Части II, иллюстрирует, каким образом развитые институты социального партнерства

<sup>82</sup> Rodrik, D.: «Why do more open economies have bigger governments?» in *Journal of Political Economy*, Vol. 106(5), pp. 997-1032 (Чикаго, 1998 г.).

<sup>83</sup> OECD: *Trade, employment and labour standards: A study of core workers' rights and international trade* (Париж, ОЭСР, 1996 г.).

<sup>84</sup> Kucera, D. and Sarna, R.: *International trade and freedom of association and collective bargaining rights: A bilateral gravity model approach*, проект (Женева, Международный институт социально-трудовых исследований, сентябрь 2003 г.).

<sup>85</sup> ВТО: *World Trade Report*, pp. 89-100 (Женева, 2003 г.).

<sup>86</sup> Kaufmann, D., Kraay, A. and Mastruzzi, M.: *Governance matters III: Governance indicators for 1996-2002* (Washington, DC: World Bank Institute, 2003), available at <http://www.worldbank.org/wbi/governance>; Wade, R.: *Governing the market* (Princeton, Princeton University Press, 1990).

могут содействовать успешному проведению социально-экономической политики благодаря информации, координации и расширению консенсуса.

- 53.** Неэффективно действующие институты можно рассматривать как основное препятствие, мешающее эффективной работе госаппарата, компаний и других институтов. Коррупция – основному проявлению неэффективности функционирования, может быть поставлен заслон, там где имеются гарантии демократических форм функционирования институтов и их строгой подотчетности и где ослаблена мощь монополий. Именно поэтому многие эксперты рассматривают открытость торговли и конкурентоспособность рынков в качестве путей, позволяющих добиться того, чтобы коррупция стала невыгодна по экономическим соображениям и таким образом появилась бы возможность усовершенствовать методы управления.
- 54.** Коррупция – это основной фактор, препятствующий инвестициям, развитию предпринимательства, новаторству и даже внедрению технологических новшеств.<sup>87</sup> Она затрудняет также обеспечение соблюдения прав. Демократические институты, парламентский надзор и контроль, политическая стабильность и свобода средств массовой информации рассматриваются как основные предпосылки успешной борьбы с коррупцией.<sup>88</sup> Важно также рассматривать и вопрос, касающийся уязвимости перед коррупцией, особенно в тех странах, где низка заработная плата госслужащих.
- 55.** В большинстве исследований, посвященных проблемам прозрачности и подотчетности, основное внимание уделяется процессам, происходящим внутри госаппарата, а также существованию независимой, свободной прессы. В работах последнего времени, посвященных вопросам управления, указывается на необходимость большего акцентирования аспектов внешней отчетности.<sup>89</sup> С учетом этого было бы полезно более пристально взглянуть на роль, которую играют такие группы, как организации работодателей и профсоюзы в деле обеспечения более высокой отчетности и прозрачности правительства.<sup>90</sup> Это может также повлечь за собой необходимость анализа аспектов подотчетности и прозрачности этих организаций, многие из которых, в отличие от большинства НПО, обязаны представлять отчеты в соответствии с правовыми требованиями. Отсутствие прозрачности в НПО относительно их членства, финансирования и подотчетности является основной причиной того, почему организации работодателей и работников предпочитают, чтобы их не причисляли к той же категории. Заключаемые ими коллективные соглашения часто доступны для любого заинтересованного лица, а сам процесс ведения переговоров делает рассматриваемые вопросы и принимаемые решения более прозрачными для общественности.

### **3. Возможные последующие действия Рабочей группы**

- 56.** Обзор литературы по вопросам управления высветил ряд других потенциально важных элементов. Некоторые из них уже рассматривались Рабочей группой: масштабы регулирования экономики в различных областях; доходы на душу населения и их

<sup>87</sup> Mauro, P.: «Corruption and growth» in *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110(3), pp. 681-712 (Cambridge, 1995); Krueger, 1974, op. cit.; North, 1990, op. cit.

<sup>88</sup> Laporta et al. 1998, op. cit.

<sup>89</sup> Kaufmann, 2003, op. cit.

<sup>90</sup> Fukuda-Parr and Ponzio, 2002, op. cit., p. 9, приводит пример инициативы, касающейся подготовки и контроля при широком участии сторон в процессе составления бюджета в некоторых районах Индии, в результате которой были выявлены случаи, когда работникам выплачивалась значительно меньшая заработная плата, чем та, которая фигурировала в отчетах местных органов власти, направляемых в органы власти штатов и центральному правительству. См. также ПРООН: *Human Development Report 2002*, op. cit.

распределение; отсутствие институтов в таких областях, как банкротство, страхование и интеллектуальная собственность (к этому перечню можно также добавить и социальный диалог); а также эффективность или напротив неадекватность неформальных институтов. Другие вопросы, впервые поставленные в литературе, включают: растущую важность внешней подотчетности; связь между частными и государственными формами управления; процесс децентрализации; аспекты управления процессом финансирования в целях развития; гендерные вопросы; этническую принадлежность и технологию. Все эти аспекты представляются заслуживающими внимание и дальнейшего анализа в контексте проблем управления и социального партнерства.

- 57.** Хотя некоторые элементы эффективности методов управления и отражают кардинальные проблемы развития, другие же являются в большей степени отражением политической воли и политического выбора. Социальное партнерство может играть ключевую роль в обеспечении того, чтобы сделанный политический выбор служил конечной цели, а также был средством обеспечения управления при участии всех сторон. Неотъемлемой частью эффективного управления является создание условий, позволяющих в полной мере реализовать потенциал социальных партнеров. Гражданские свободы и права, такие как свобода объединения и право на ведение коллективных переговоров, дают социальным партнерам право на существование и на участие в решении проблем управления рынком труда и достижении целей экономического и социального развития.
- 58.** Другими условиями являются свобода участия в мировой экономике и поддержание правопорядка, на необходимость чего указывают эффективно действующие и некоррупцированные органы власти. Сопрягаются с ними и такие аспекты, как нормально функционирующая и эффективная система надлежащих законоположений с учетом гендерных аспектов в отношении всех отраслей экономики, а также непредвзятое судебное правопримирение. В том случае, если правительство выполняет свои функции по созданию необходимых основ, позволяющих ему выполнять свою роль, социальные партнеры, со своей стороны, получают возможность еще нагляднее продемонстрировать, насколько важно социальное партнерство для обеспечения подлинно эффективного управления.

Женева, 15 октября 2003 г.