



ВТОРОЙ ПУНКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ

Продуктивная занятость как средство сокращения бедности и обеспечения развития**I. Предыстория и суть вопроса**

1. Когда на мартовской сессии 2003 года Административного совета Комитет по занятости и социальной политике (ESP) утвердил Глобальную программу занятости (ГПЗ) в качестве составляющей Программы достойного труда, он высказал заинтересованность в широких дискуссиях по каждому из десяти основных элементов ГПЗ, подбирая при этом один или два вопроса на каждую свою очередную сессию. Одним из двух вопросов, отобранных для обсуждения на мартовской сессии 2004 года, является «Продуктивная занятость как средство сокращения бедности и обеспечения развития» (основной элемент 10). Настоящий документ подготовлен Бюро в целях содействия процессу обсуждения этой темы.
2. По-прежнему высокие уровни бедности¹ и низкие темпы ее сокращения ставят сложнейшие проблемы перед политическими руководителями, правительствами, директивными органами и практиками в области развития. И хотя по некоторым прогнозам (к примеру, Всемирного банка)² одна из целей развития тысячелетия, заключающаяся в том, чтобы к 2015 году наполовину сократить уровень бедности (по сравнению с уровнем 1990 года) будет достигнута в глобальных масштабах, тем не менее остаются сомнения относительно отдельных регионов мира (например, стран Африки, лежащих к югу от Сахары) и отдельных стран. Так, в странах Африки, лежащих к югу от Сахары, доля лиц, проживающих менее чем на 1 долл. США в день, увеличилась с 47,4% в 1990 году до 49,0% в 1999 году, и эта цифра, по прогнозам, сократится к 2015 году лишь до 46%. В случае если не учитывать Китай, доля населения,

¹ Бедность характеризуется различными аспектами – материальными и нематериальными. И хотя меры материального порядка оказываются значительно более доступными, чрезвычайно важны и такие аспекты нематериального характера, как здравоохранение и образование. В качестве показателя нематериальных аспектов процесса развития зачастую используется концепция развития людских ресурсов, первоначально разработанная ПРООН.

² Всемирный банк: *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, Вашингтон, ОК, 2003 г.

находящаяся за чертой бедности во всем мире, должна сократиться с 28,5% в 1990 году до 15,7% к 2015 году.³

3. Решение задачи сокращения бедности затрудняется еще и в силу различного рода кризисов (например, кризисов в результате сбоя в экономической системе, вооруженных конфликтов или стихийных бедствий). Наглядными примерами могут служить крайне неблагоприятные социальные последствия экономического кризиса в Азии в период 1997-98 годов, кризис недавнего времени в Аргентине, последствия длительных вооруженных конфликтов в ряде стран Африки и Азии, а также разрушительные последствия стихийных бедствий, обрушившихся в последние годы на целый ряд государств. Различные виды кризисов оказывают различное воздействие на малоимущие слои населения; при этом именно малоимущие в силу уязвимости своего положения оказываются в наиболее неблагоприятном положении.
4. Важным аспектом бедности являются его гендерные проявления. И хотя весьма не просто получить данные, характеризующие положение отдельно мужчин и женщин с точки зрения бедности, на основании имеющейся информации можно сделать вывод о том, что: i) женщины составляют подавляющее большинство малоимущих слоев; ii) увеличивается как число, так и пропорциональная доля женщин среди малоимущих слоев; и iii) домашние хозяйства, возглавляемые женщинами, более беззащитны перед бедностью, а доля домашних хозяйств, возглавляемых или руководимых женщинами, по всей видимости, растет. Возрастает участие женщин на рынке труда, однако эта тенденция не сопровождается улучшением качества доступных для них рабочих мест. При рассмотрении всех этих вопросов необходимо применять всеобъемлющий подход, концентрируя свое внимание на экономических, социальных, культурных и политических аспектах проблемы.
5. Хотя почти никем не оспаривается тот факт, что занятость является одним из наиболее действенных путей борьбы с бедностью, малоимущие слои в развивающихся странах, как правило, не являются безработными. Таким образом причина бедности кроется не столько в открытой безработице, сколько в том, что многие работники не могут обеспечить для себя достойного уровня доходов и приемлемых условий жизни. Это подтверждается тем фактом, что из почти 1,1 млрд. неимущих, насчитывающихся в мире, число открыто безработных составляет 185 миллионов. По некоторым оценкам,⁴ в 1997 году в мире насчитывалось 534 миллиона человек, являющихся занятыми лицами, но при этом остающихся малоимущими лицами (так называемая «работающая беднота»).
6. Опыт стран, добившихся успехов и существенно снизивших уровень бедности, свидетельствует о важности высоких и устойчивых темпов роста для достижения этих результатов. Однако недостаточно поддерживать лишь высокие темпы роста; с точки зрения повышения доходов малоимущих весьма существенную роль играют модели и источники такого роста. В этом контексте ключевая роль в сопряжении экономического роста с уровнем бедности отводится продуктивной занятости.⁵ Однако помимо роста производительности и зарплаток малоимущих, необходимо обеспечить их должной защитой (например, на случай болезни или утраты трудоспособности, или в тот период, когда они не способны продолжать свою трудовую

³ Там же.

⁴ Mijid, Nomaan: «The working poor in developing countries», *International Labour Review*, 2001/3. По прогнозам, опубликованным в издании MOT *Global Employment Trends 2004*, в 2003 году эта цифра составляла 550 млн.

⁵ Подробный анализ таких взаимосвязей с конкретными примерами опыта ряда национальных государств приведен в Islam, Rizwanul: «The nexus of economic growth, employment and poverty reduction: An empirical analysis». mimeo, MOT, Женева, 2003 г.

деятельность в силу преклонного возраста), правом голоса и правами на производстве, а также создавать для них возможности ведения диалога как средства защиты их интересов. Другими словами, основой основ успешной политики по сокращению бедности является достойный труд, включающий такие элементы, как содействие продуктивной занятости, обеспечение правами, представительство и защита.⁶ Продуктивную занятость как средство борьбы с бедностью следует рассматривать в качестве элемента общего подхода к достойному труду, который сам по себе является залогом успешной борьбы с бедностью.

II. Малоимущие слои и неформальная экономика

7. Эффективность стратегии обеспечения продуктивной занятости в целях сокращения бедности зависит лишь от глубокого понимания того, кто является малоимущими лицами и где они работают (как указывается выше, большинство малоимущих в действительности являются занятыми лицами). В развивающихся странах почти три четверти бедноты проживает в сельских районах и занимается деятельностью, которая по большей части выходит за рамки реальной или организованной экономики, будь то сельское хозяйство или несельскохозяйственная деятельность в сельских районах.⁷ Неимущие слои городских районов также в основном занимаются различными видами деятельности в сфере неформальной экономики. Поэтому при разработке стратегии, направленной на сокращение уровня бедности, нельзя забывать о сельском хозяйстве, несельскохозяйственной деятельности в сельских районах и городской неформальной экономике.
8. При этом, однако, не следует ставить знак равенства между неформальной экономикой и бедностью. Хотя бедность является одним из основных факторов, содействующих росту неформальной экономики (особенно в несельскохозяйственной деятельности в сельских районах и в городском неформальном секторе), многие работники, занятые в этих секторах, получают приличные доходы. Поэтому весьма важно выявить те сектора неформальной экономики, в которых заняты малоимущие. С этой точки зрения прослеживается следующая модель. В сельском хозяйстве наиболее малоимущими лицами являются безземельные работники и маргинальные фермеры. Без учета сельского хозяйства неформальные доходы сокращаются в зависимости от статуса в области занятости – начиная от работодателя до самозанятых работников, неформальных и временных наемных работников и вплоть до промышленных субподрядчиков или надомных работников. Кроме того, в отношении женщин более чем для мужчин прослеживается взаимозависимость между занятостью в неформальной экономике и их статусом малоимущих. В неформальной экономике не только в пропорциональном отношении занято больше женщин, чем мужчин, но женщины по большей части выполняют низкооплачиваемые работы, подчас доходы от которых позволяют им лишь выжить, или являются временными наемными работниками или работают на дому.⁸
9. Учитывая вышеприведенные характерные черты бедности, стратегия, нацеленная на сокращение бедности, должна ориентироваться на стимулирование экономического роста, причем так, чтобы в результате более продуктивными стали рабочие места, допускающие, и главным образом женщинам, большую свободу маневра для малоимущих лиц.

⁶ МОТ, *Труд как средство борьбы с нищетой*, доклад Генерального директора, МКТ, 91-я сессия, 2003 г., МОТ, Женева.

⁷ МОТ, *Достойный труд и неформальная экономика*, МКТ, 90-я сессия, 2002 г., МОТ, Женева.

⁸ Там же.

III. Стратегии: программа развития с упором на занятость как средство сокращения бедности

10. Стратегия в области развития, нацеленная на сокращение бедности, должна строиться с учетом трех основных требований.
- Во-первых, экономика должна характеризоваться высокими темпами устойчивого роста. Это требует проведения всеобъемлющей политики, включающей различные стимулы, содействующие накоплению капитальных средств внутри страны и привлечению инвестиций из-за рубежа, политики, нацеленной на эффективное применение инвестиционных ресурсов в производственных секторах, а также наличия институтов, способствующих достижению эффективности.
 - Во-вторых, рост должен быть катализатором расширения занятости с учетом реально имеющихся ресурсов, но при этом, безусловно, не должен приносить в жертву производительность и эффективность.
 - В-третьих, для малоимущих важно обладать средствами (к примеру, необходимое образование, навыки и доступ к производительному капиталу и финансовым ресурсам), чтобы иметь возможность воспользоваться имеющимися экономическими возможностями.
11. Политический режим, необходимый для укрепления этих трех сторон, должен соответствовать конкретным условиям соответствующих развивающихся стран; и это особо важно для государств, сталкивающихся с различными кризисными ситуациями. На национальном уровне до разработки конкретной политики необходимо проанализировать имеющиеся в стране препятствия, мешающие созданию рабочих мест. Это потребует выявления секторов и отраслей, обладающих потенциалом в области роста и занятости, а также разработки комплексной политической системы, включающей экономические, социальные и политические элементы.

Макроэкономические предпосылки для роста, занятости и сокращения бедности

12. Традиционно макроэкономической политике отводится роль обеспечения стабильности (с точки зрения ценообразования, финансового баланса и баланса внешних счетов) и эффективности распределения в экономике, преследуя конечную цель создания условий, содействующих росту. Однако погоня за стабильностью, лишь с точки зрения установленных ориентиров в отношении инфляции и финансовой политики, часто бывает не столь эффективна, особенно в развивающихся странах. Учитывая полный застой или лишь медленный рост производства и расширения занятости в реальной экономике во многих развивающихся странах, первоочередная задача заключается в том, чтобы сбалансировать элементы стабильности и распределительной эффективности, с одной стороны, и потребность в стимулах для привлечения дополнительных инвестиций, более высоких темпов роста и расширения занятости, с другой стороны. Для того чтобы добиться цели сокращения бедности посредством роста производительности и ускорения темпов экономического развития в тех секторах и отраслях, где создаются новые рабочие места, необходимо проанализировать альтернативные макроэкономические меры, и в том числе более гибко подходить к требованиям стабильности.⁹ Надлежащие макроэкономические реформы и политика

⁹ Весьма убедительные аргументы в поддержку этого подхода приведены в Muqtada, M.: «Macroeconomic stability, growth and employment: Issues and considerations beyond the Washington Consensus», Employment Paper, 2003/48, сектор занятости, МОТ, Женева, 2003 г.

могут также сыграть предопределяющую роль в стимулировании роста секторов (к примеру, сельского хозяйства), там где в первую очередь заняты малоимущие лица.

13. Можно привести различные примеры проведения противочикличной финансовой и валютно-денежной политики рядом развивающихся стран в течение экономического спада в мире в 2001 году. Например, Республика Корея, Малайзия, Филиппины и Сингапур проводили меры как общефинансовой, так и валютно-денежной политики, тогда как Бангладеш, Индия и Таиланд предпринимали меры лишь в одной из этих областей.¹⁰ Наглядными примерами того, насколько эффективной была соответствующая макроэкономическая политика для обеспечения роста сельскохозяйственного сектора (там, где сконцентрирована малоимущая рабочая сила), могут служить Индонезия, Уганда и Вьетнам.¹¹

Стимулирование роста при расширении занятости и повышении производительности труда

14. Поскольку три четверти работающей бедноты в развивающихся странах проживает в сельских районах, основная задача заключается в повышении их доходов, производительности труда, а также в расширении их участия как в сельскохозяйственной, так и несельскохозяйственной деятельности. Сельское хозяйство по-прежнему поглощает основную долю рабочей силы развивающихся стран; около 40% (450 млн.) сельскохозяйственной рабочей силы работает по найму. Женщины составляют приблизительно одну четверть из этого числа; многие наемные работники имеют временную/непостоянную занятость или являются трудящимися-мигрантами. Наемные работники особо уязвимы перед бедностью, однако малоимущими или периодически находящимися в состоянии бедности лицами оказывается значительное число мелких и маргинальных фермеров. Подобно этому и наемные работники, и самозанятые лица, работающие на низкопроизводительных несельскохозяйственных производствах, также зачастую проживают ниже черты бедности. Поэтому стратегия, нацеленная на сокращение бедности, должна в первую очередь ориентироваться на рост производительности труда и повышение доходов работников сельского хозяйства, равно как и лиц, занятых на несельскохозяйственных работах.
15. Низкие производительность и оплата труда и заработки в сельском хозяйстве и несельскохозяйственных видах деятельности объясняются целым рядом факторов. К таковым относятся: вид рынка и спроса на продукты и товары, относительные производственные издержки и объемы продукции, применяемая технология, действующие режимы маркетинга, уровень образования и квалификации работников, право голоса работников и мелких производителей при переговорах и т.д. Трудности возникают также и вследствие неразвитости инфраструктуры. Чрезвычайно важным может оказаться доступ к производительному капиталу и финансовым ресурсам. При том, что земельная реформа является одним из путей обеспечения для малоимущих доступа к производительному капиталу, макрофинансирование также играет важную роль, содействуя малоимущим в накоплении капитальных средств. Политика и конкретные действия, направленные на борьбу с бедностью, должны строиться на глубоком понимании этих разнообразных факторов. Соответственно, требуемые действия могут включать такие меры, как политическая реформа в целях обеспечения

¹⁰ Подробнее, см. Islam, Rizwanul. «Employment Implications of the Global Slowdown 2001: Responding with a Social Focus». Issues in Employment and Poverty, Discussion Paper 2, Департамент восстановления и реконструкции, МОТ, Женева, 2001 г.

¹¹ Islam, Rizwanul: «Rural poverty, growth and macroeconomic policies: The Asian experience», *International Labour Review*, vol. 129, No. 6. Huong, et al: Employment Poverty Linkages and Policies for Pro-poor Growth in Viet Nam». Issues in Employment and Poverty, Discussion Paper 9, МОТ, Женева, 2003 г.

структуры цен, которая бы создавала необходимые стимулы для проведения программ, ориентированных на внедрение технологии, способствующей росту прибылей, развитие системы маркетинга, повышение уровня квалификации, а также наделение правом голоса при проведении переговоров работников и мелких производителей. Аналогичная совокупность мероприятий была бы полезной и для подъема производительности труда в городской неформальной экономике. Помимо этого дополнительными механизмами, способствующими сокращению занятости, могли бы стать налоговая политика и установление минимальной заработной платы.

16. Говоря о росте экономической деятельности, которая могла бы благоприятно сказаться на малоимущих слоях, важно учитывать также и международные аспекты экономического роста и развития. Например, рост сельского хозяйства и трудоемких производств может непосредственно зависеть от доступа к рынкам, а это в свою очередь может быть производной различных факторов в сфере международной торговли (к примеру, пошлины, кредиты и барьеры, не связанные с пошлинами). Эти вопросы уже поднимались в связи с основным элементом 1 (содействие торговле и инвестициям в целях расширения продуктивной занятости и доступа к рынкам для развивающихся стран) Глобальной программы занятости (GB.286/ESP/1(Rev.)); и было бы полезно вновь вернуться к ним в контексте борьбы с бедностью, когда в будущем в Комитете по занятости и социальной политике будут проводиться более широкие дискуссии по этому вопросу.

Подходы, построенные на трудоемких способах расширения инфраструктуры: политика, ведущая к экономическому росту и созданию рабочих мест

17. Общеизвестна чрезвычайная важность инфраструктуры как катализатора процесса развития. Кроме того, открытие и сопряжение до того изолированных сельских районов, дорог и совершенствование всей транспортной сети могут сыграть критическую роль в ускорении темпов роста несельскохозяйственной деятельности, ведущей к сокращению бедности. С точки зрения борьбы с бедностью можно привести по меньшей мере два аргумента в пользу необходимости уделения внимания инвестициям в данном секторе. Первый касается значения этого сектора в экономике типичной развивающейся страны, второй – возможностей, имеющихся с точки зрения технологий. Действительно, подходы с учетом интересов работников можно было бы применять и в городских условиях, где они одновременно способствовали бы улучшению условий жизни городской бедноты и оздоровлению всей городской среды. Примерами таких мероприятий могут служить санация городских трущоб (благодаря очистке и асфальтированию дорог, улучшению систем канализации и т.д.) и утилизация твердых отходов.
18. За макроэкономические преимущества использования трудоемких, в отличие от технологоемких, технологий в инфраструктуре и секторе строительства говорит опыт многих развивающихся стран с учетом более низкой штучной себестоимости, более высоких темпов расширения занятости, более существенного вклада в ВВП, более высокого множительного эффекта, более высоких уровней доходов и потребления домашних хозяйств, сокращения потребностей в иностранной валюте, а следовательно, и меньшей зависимости от импорта. Такое заключение можно сделать в отношении стран, характеризующихся избыточной рабочей силой, низкой заработной платой и неразвитыми местными промышленными мощностями (в производстве техники и оборудования).¹² Таким образом трудоемкий подход должен рассматриваться в

¹² См. данные о Гане, Сенегале, Мадагаскаре, Лесото, Зимбабве и Руанде в Islam, Rizwanul, and Majeres, Jean: «Employment-Intensive Growth for Poverty Reduction: What can Labour-based Technology in

качестве стратегии на ближайшее время и среднесрочный период. Но по мере того как та или иная страна достигает определенного уровня развития, а избыточная рабочая сила иссякает, такой подход становится излишним.

19. Несмотря на то что по проблемам последствий воздействия инвестиций, ведущих к расширению занятости, требуется более всеобъемлющий и долгосрочный анализ,¹³ макроэкономический сравнительный анализ¹⁴ трудоемких, в отличие от технологоемких, инвестиций наглядно свидетельствует, что на конкретные инвестиции трудоемкий подход дает лучшие результаты с точки зрения доходов и потребления домашних хозяйств (которые возрастают по крайней мере вдвое), позволяет охватить группы с низкими доходами (благодаря созданию по крайней мере в три раза больше рабочих мест для низкоквалифицированных работников), направлять почти на 50% больше средств на разработку местных ресурсов, по крайней мере вдвое больше на оплату труда местных работников и позволяет косвенно создавать вдвое больше рабочих мест, главным образом благодаря более широкому использованию местных ресурсов, что тем самым способствует укреплению межотраслевых взаимосвязей. Вследствие этого конкретные взаимосвязи между инвестициями, занятостью и бедностью имеют более высокий множительный эффект для всей экономики, и в частности для малоимущих слоев и групп с низкими доходами,¹⁵ чем политика, игнорирующая эти взаимосвязи.

Процесс восстановления стран, переживающих кризис, с акцентом на проблемах занятости

20. Как уже указывалось, стратегии расширения занятости и сокращения бедности должны быть адаптированы к конкретным условиям стран, затронутым кризисом. Различные виды кризисов имеют различные последствия, а поэтому необходимо соответствующим образом корректировать и программы реконструкции.¹⁶ Например, экономический кризис, разразившийся в результате резкого экономического спада, обычно ведет к сокращению объемов производства, что может отрицательно сказаться на заработной плате, а также на доходах самозанятых лиц. Обычно в таких ситуациях принимаются ответные меры, включающие проведение противочиклической макроэкономической политики, активной политики в области рынка труда в целях сохранения занятости и уровня доходов и меры социальной стабильности в интересах малоимущих. С другой стороны, серьезное стихийное бедствие может не только подорвать непосредственно производство и доходы, но и вследствие разрушения капитальных средств, основного капитала и физической инфраструктуры может весьма негативно сказаться на дальнейшем росте производства и перспективах получения доходов. В таких ситуациях процесс восстановления и реконструкции должен включать помимо мер неотложной помощи проведения программ восстановления

Infrastructure contribute?», in: Work 2001, Proceedings of the International Conference on Employment Creation in Development, University of Witwatersrand, Йоханнесбург, 2001 г. Сравнительные данные по штучной себестоимости, расширению занятости и потребностям в иностранной валюте, приводятся в GB.286/TC/1 (март 2003 г.).

¹³ Такое требование было выдвинуто в GB.286/17, март 2003 г.

¹⁴ Эти обследования охватывают Непал, Никарагуа, Руанду и Уганду; с ними можно познакомиться в EMP/INVEST, MOT, Женева.

¹⁵ Национальный анализ приблизительно 100 государственных инвестиционных программ в Южной Африке продемонстрировал более высокую эффективность трудоемких подходов и их положительное воздействие на малоимущие слои по сравнению с другими механизмами передачи доходов. См. Habbad, Lawrence, and Adato, Michelle: «Maximizing benefit transfers to the poor: Evidence from South African employment programmes», in *International Labour Review*, vol. 141, No. 3, Женева, 2002/3, pp. 203-223.

¹⁶ См. также, MOT (IFP/CRISIS): *ILO Generic Crisis Response Modules*, MOT, Женева, 2001 г.

инфраструктуры, капитальных средств и основных фондов. В странах, выходящих из затянувшихся вооруженных конфликтов, ситуация может быть даже более плачевной чем та, о которой говорилось выше. Помимо развала экономики и поврежденной или разрушенной инфраструктуры и капитальных средств такие страны могут оказаться перед лицом широкомасштабных потерь, к примеру, с точки зрения утраты квалифицированных кадров и человеческого капитала (вследствие развала систем образования и профессиональной подготовки), распада институтов и даже отсутствия основных данных/информации, необходимых для разработки стратегий и программ действий. Программы реконструкции в таких условиях, безусловно, должны быть более широкомасштабными, чем в других кризисных ситуациях, хотя основной их вектор должен по-прежнему быть направлен на восстановление уровня жизни, особенно малоимущих слоев.¹⁷

Занятость в целях сокращения бедности в странах с переходной экономикой

21. Хотя настоящий документ посвящен главным образом развивающимся странам, где продуктивная занятость играет важную роль в борьбе с бедностью, проблема бедности встает лишь в этих странах. Она возникает и в ряде государств, осуществляющих переход от социалистических к рыночным отношениям в экономике. Исследование стран с рыночной экономикой¹⁸ свидетельствует, что хотя проблема бедности зачастую возникала там в результате резкого экономического спада и сопутствующих структурных преобразований, восстановление темпов экономического роста не всегда ведет к изменению в положительную сторону тенденций в отношении бедности. С точки зрения сокращения бедности чрезвычайно важно добиться восстановления ситуации в области занятости и рынка труда. Следовательно, представляется, что стратегия, предусмотренная программой развития с акцентом на расширении занятости в целях сокращения бедности, вкратце изложенная в п. 10, может иметь определенное отношение и к странам с переходной экономикой (особенно к тем из них, которые находятся на низших ступенях развития), хотя при этом следует оговориться, что к этим странам могут быть применимы не все подходы в области содействия занятости. Безусловно, важно проанализировать конкретную ситуацию в каждой из этих стран, прежде чем можно будет сформулировать надлежащую стратегию, направленную на сокращение занятости.

IV. Деятельность МОТ в поддержку программы занятости в целях сокращения бедности

22. Уже длительное время МОТ работает над проблемами занятости как панацеи от проблем бедности; эти усилия Организации видоизменялись в течение времени.¹⁹ В ходе этой эволюции претерпевали изменение и ориентиры этой работы. В течение 1970-х и 1980-х годов основные аналитические усилия и деятельность, направленная на разработку политики, были направлены на выработку стратегии в целом и в отношении занятости в сельских районах и в городском неформальном секторе, в частности. Это сопровождалось мероприятиями по техническому сотрудничеству в

¹⁷ Date-Bah, Eugenia: *Jobs After War*. МОТ, Женева, 2003 г.

¹⁸ См, к примеру, Torn, Nina: *The Nexus of Economic Growth, Employment and Poverty during Economic Transition: An analysis of Armenia, Kazakhstan, Moldova, Tajikistan and Uzbekistan*, Issues in Employment, and Poverty, Discussion Paper 13, Департамент восстановления и реконструкции, МОТ, Женева, 2003 г.

¹⁹ История этого вопроса и эволюция усилий МОТ подробно изложены в Rodgers, Gerry (ed.): *New Approaches to Poverty Analysis and Policy – I*, МОТ, Женева, 1995 г.

области содействия продуктивной занятости с особым акцентом на сельской несельскохозяйственной занятости, городском неформальном секторе и трудоемкой инфраструктуре. В настоящее время работа проводится по нескольким направлениям. На политическом уровне проводится консультативная и исследовательская работа как часть деятельности МОТ на национальном и региональном уровнях в поддержку разработки политики в сфере занятости (на региональном уровне, к примеру, посредством программы Рабочие места для Африки).²⁰ На уровне программной деятельности проводится ряд мероприятий в поддержку усилий, направленных на расширение занятости и подъем производительности труда – с основным упором на неформальной экономике. В качестве примеров такой работы можно привести мероприятия по содействию подходам, нацеленным на расширение занятости в инфраструктуре, деятельность кооперативов и повышение качества рабочих мест на микропредприятиях и в неформальной экономике. Кроме того, проводится работа по расширению возможностей малоимущих слоев более активно занимать свою нишу в расширяющейся экономике и пользоваться преимуществами растущего экономического потенциала; к этой же категории относится и работа, проводимая в области повышения уровня квалификации и финансов. И наконец, особое внимание уделяется странам, переживающим кризис, в их работе по реконструкции.

23. Упомянутая выше деятельность на уровне разработки политики освещается также в других документах, вносимых на рассмотрение Комитета по занятости и социальной политике. Таковые включают регулярную дополнительную информацию о проведении Глобальной программы занятости²¹ и документы по стратегии сокращения бедности (ПРСП).²² Таким образом в настоящем документе акцент сделан на других направлениях работы.

Совершенствование неформальной экономики

24. В рамках мероприятий МОТ по реализации комплексной стратегии в области достойного труда МБТ приступило к проведению общеорганизационного проекта, нацеленного на реализацию заключений, принятых в 2002 году Международной конференцией труда по достойному труду и неформальной экономике. Данный проект строится на уже проделанной и текущей работе, осуществляемой в штаб-квартире и на местах (например, в рамках экспериментальной программы по достойному труду в Гане и на Филиппинах, а также в рамках нового проекта по техническому сотрудничеству, начатому в Индии). По этому совместному проекту имеющиеся ресурсы распределяются так, чтобы сориентировать деятельность МОТ в большей мере на вопросы неформальной экономики и, кроме того, для этого изыскиваются средства из внебюджетных источников. Ориентируясь на достижение конечных результатов участники проекта определяют для себя те продукты и направления деятельности, которые бы гармонично увязывались с призывом Административного совета к проведению практических мер по заключениям МКТ.²³ В рамках проекта была сформирована общепрофессиональная сеть, позволяющая обмениваться информацией и передовой практикой по проблемам управления и макрополитики в отношении

²⁰ Работа на политическом уровне включает деятельность МОТ по ПРСП в ряде государств. Кроме того, в 13 африканских странах состоялись трехсторонние национальные консультации, на которых обсуждались возможные действия в качестве мер по реализации предложений, включенных в доклад Генерального директора «Труд как средство борьбы с нищетой».

²¹ GB.288/ESP/1 и документ, включающий новую информацию по ГПЗ, который будет представлен на мартовскую сессию 2004 года

²² GB.285/ESP/2; GB.282/9.

²³ См. GB.285/7/2 (ноябрь 2002 г.) и протоколы заседаний Административного совета.

вопросов неформальной экономики, а также по таким аспектам, как доступ к рынку и производительность труда, представительство и право голоса и преодоление уязвимости. Совместный проект по аспектам достойного труда и неформальной экономики проводится на началах тесной координации, при этом Департамент комплексной политики оказывает поддержку всем подразделениям штаб-квартиры и на местах по вопросам, касающимся стратегий сокращения бедности. Помимо этого на 17-ой Международной конференции статистиков по труду (МКСТ) (24 ноября-2 декабря 2003 г.) были приняты рекомендации по статистическому измерению занятости в неформальной экономике.²⁴

Занятость, бедность и женщины, занятые в неформальной экономике

Сокращение занятости является одним из основных элементов национальных планов действий, нацеленных на реализацию программы «Больше рабочих мест и лучшего качества для женщин» Программы по содействию гендерному равенству (GENPROM) сектора занятости. Эти планы действий являются неотъемлемой частью всей деятельности той или иной страны по сокращению бедности, при этом целевыми группами являются женщины, участвующие в этой программе и отобранные из числа наименее имущих и наиболее уязвимых или социально изолированных общин. Наиболее наглядными примерами этих проектов являются: Эстония (занятость для женщин бедных сельских районов), Мексика (содействие достойной занятости и правам в сфере труда для уязвимых групп женщин), Индия (содействие возможностям получения альтернативных заработков и доходов для женщин, занимающихся ручной скруткой сигарет, и расширение возможностей трудоустройства женщин в неформальной экономике), Бангладеш (наделение женщин правами и содействие занятости) и Глобальная программа по расширению доступа женщин, занятых в неформальной экономике, к рынку. Более подробная информация по этим и другим проектам, включая их последствия и извлеченные из их проведения уроки, может быть получена от GENPROM.

Кооперативы и производительность

В течение уже более 150 лет мелкие фермеры обращаются к кооперативам, чтобы сэкономить значительные средства при закупке сырья, а также при обработке и реализации своей продукции. В последнее время мелкие частники также обращаются к кооперативам при закупке сырья, при разработке и имиджевой рекламе своего продукта и маркетинге своей продукции. Кооперативы добиваются существенной экономии средств, что таким образом стимулирует производительность труда их членов по крайней мере по пяти позициям: i) совместная закупка вводимых ресурсов; ii) совместная реализация продукции; iii) совместное финансирование; iv) имиджевая реклама; и v) обоюдовыгодное внедрение новшеств посредством обмена знаниями и опытом между членами. В 2002 году Международная конференция труда приняла новую Рекомендацию о содействии кооперативам (193) и впоследствии расширила свою деятельность в этой области. Программа по содействию кооперативам МОТ включает мероприятия на четырех уровнях, которые характеризуются взаимосвязанностью и взаимовыгодностью:

- на национальном уровне – МОТ сотрудничает с Международным кооперативным альянсом (МКА) и многими другими международными двусторонними организациями и работает над кооперативной концепцией сокращения бедности и создания рабочих мест посредством самопомощи;
- на национальном уровне – МОТ консультирует государства-члены по вопросам, касающимся кооперативной политики и законодательства;
- на среднем промежуточном уровне (мезоуровне) МОТ поддерживает усилия по созданию необходимого потенциала посредством подготовки учебных материалов и предоставления технических консультационных услуг учебным заведениям;
- на местном (микро) уровне МОТ содействует созданию и развитию кооперативов в различных экономических и социальных секторах в отношении различных целевых групп как в сельских, так и в городских районах.

Данная программа предусматривает поддержание партнерских отношений с организациями работников в целях содействия кооперативам работников неформальной экономики и с организациями работодателей в целях расширения кооперативов малого бизнеса, способствующих росту производительности и конкурентоспособности своих членских предприятий.

²⁴ Эти рекомендации воспроизводятся в дополнении к докладу Конференции (GB.289/STM/6).

Расширение продуктивной занятости посредством трудоемких подходов к инфраструктуре

25. На протяжении длительного времени МОТ пропагандирует то, каким образом можно использовать стратегии роста, ориентированные на расширение занятости и защиту интересов малоимущих слоев, доступ к *государственным* инвестициям, и в частности в инфраструктуру и сектор строительства. В рамках Инвестиционной программы, нацеленной на расширение занятости (ИПРЗ), была разработана оперативная стратегия, ориентированная на одновременное содействие созданию рабочих мест и обеспечению достойных условий труда в секторе строительства. Ее цель заключается в: i) развитии частного сектора и создании потенциала, обеспечивающего более широкий доступ МСП к государственным тендерам; ii) создании рабочих мест посредством инвестиций, ведущих к расширению занятости, реализуемых МСП, применяющих трудоемкие методы работы; iii) включении соответствующих трудовых норм в контрактные документы и обеспечении их соблюдения; и iv) расширении этого подхода посредством передачи подрядов общинам, содействуя при этом принципам объединения и ведения переговоров в до того не организованных неформальных городских и сельских секторах.
26. Помимо создания рабочих мест внимание уделяется также их качеству. Этот подход тем самым дает возможность внедрения основополагающих и других норм МОТ в национальные программы и проекты посредством включения соответствующих статей в договорные документы, регулирующих минимальную заработную плату, минимальный возраст, недопущение дискриминации, предусматривающих ликвидацию детского и принудительного труда, меры безопасности и гигиены труда и страхования на случай производственного травматизма. Упомянутые выше аспекты достойного труда учитываются также благодаря предусмотренной для мелких подрядчиков поощрительной структуре, благодаря которой выдача подрядов и процедуры проведения конкурсов на получение подрядов организуются таким образом, чтобы они были открыты для широкой публики, чтобы проведение конкурса на получение подряда способствовало широкому участию заинтересованных сторон, чтобы система оплаты стала более эффективной и чтобы в заявке на подряд учитывались издержки на социальные нужды. Таким образом данная программа является примером внедрения в жизнь принципов достойного труда.

Последствия трудоемких подходов в инфраструктуре в целях создания рабочих мест и сокращения бедности

На конкретных примерах можно проиллюстрировать действенность трудоемких подходов в инфраструктуре в целях создания рабочих мест и сокращения бедности. В ходе проведенной в 1989-96 годах в Гане программы было создано 4,4 млн. рабочих человеко-дней (что эквивалентно приблизительно 29 тысячам рабочих мест). В рамках программы расширения сети подъездных дорог в Мозамбике, проводимой с 1993 года, уже создано почти 8 млн. рабочих человеко-дней, чем могут воспользоваться более 40 тысяч человек. На Мадагаскаре в 1995 году было создано 3,5 млн. рабочих человеко-дней. В Камбодже в период 1993-97 годов в рамках программы по восстановлению дорог местного значения и ирригационных каналов, а также проекта по уборке и поддержанию в нормальном состоянии объекта Всемирного наследия Ангкор было создано 2,7 млн. человеко-дней работ (что эквивалентно 14 тысячам рабочих мест). Эти программы включали также проведение профессиональной подготовки работников мелких строительных фирм.

Весьма не просто рассчитать стоимость создания рабочих мест, упомянутых выше. Смоделированные расчеты позволяют сделать вывод, что затраты на одно рабочее место составляют приблизительно от 540 долл. США (в Уганде) до 760 долл. США (в Мадагаскаре).

Рабочие места, созданные в ходе вышеупомянутых программ в области инфраструктуры, содействовали также сокращению бедности. В тематическом оценочном докладе, представленном Комитету по техническому сотрудничеству в марте 2003 года (GB.286/ТС/1), указывается, что отмечался «заметный рост доходов, что помогает многим домашним хозяйствам подняться над чертой бедности». В нем говорится также, что «был сделан вывод и широко признан тот факт, что трудоемкие принципы работы являются весьма рентабельными и в то же время приводят к расширению занятости и сокращению бедности» (пп. 31 и 34).

27. Хотя экспериментальные программы продемонстрировали не только преимущества для занятости и другие макроэкономические выгоды мер по применению трудоемких подходов, но и стали свидетельством того, что они ведут к сокращению бедности, для того чтобы добиться ощутимого положительного эффекта, этот подход необходимо применять в более широких масштабах (предпочтительнее на национальном уровне). В этом отношении весьма важно этот подход учитывать при разработке и проведении государственных инвестиционных программ. Другим путем расширения реального эффекта этого подхода для занятости и сокращения бедности является его интеграция и учет в крупномасштабных программах инфраструктуры (например тех, которые финансируются финансовыми институтами, занимающимися вопросами развития, и другими донорами).
28. На более высоком, политическом, уровне в целях учета задач, стоящих в области занятости, в макроэкономической сфере и, в частности в рамках политики государственных инвестиций, МОТ оказывала содействие правительствам в их усилиях по институционализации политики в области инвестиций, ведущих к расширению занятости. Для ряда стран (Гвинея, Мадагаскар, Мали, Мавритания, Сенегал, Того и Уганда) были определены роль и функции подразделений, занимающихся политикой в области занятости и инвестиций (на уровне министерств финансов и труда или же ими были наделены структуры, занимающиеся разработкой ПРСП), а также трехсторонних руководящих комитетов; при этом преследовалась цель адаптации процедур программирования и составления бюджета и критериев распределения ресурсов, используемых правительствами при отборе инвестиционных программ, которые разрабатываются отраслевыми министерствами. На сегодняшний день предложения, поступающие из этих министерств даже в странах, в которых в последнее время приняты ПРСП,²⁵ в основном по-прежнему носят технический характер и не включают никаких четких указаний на политические цели сокращения бедности или расширения занятости.
29. За исключением Уганды в остальных странах, несмотря на неоднократные заверения со стороны правительств, таких подразделений, занимающихся вопросами политики, до сих пор сформировано не было. Это объясняется целым рядом причин, которые носят как технический, так и процедурный и правовой характер. Однако продолжается реализация ИПРЗ в тесном сотрудничестве с другими учреждениями; некоторые весьма обнадеживающие сигналы поступают, к примеру, от Буркина-Фасо и Мавритании, где при содействии Департамента по международным экономическим и социальным вопросам ООН и ПРООН в рамках технических секретариатов ПРСП могут быть созданы такие центры по вопросам политики; а также из Ганы, где в результате сотрудничества со Всемирным банком выдвинуто предложение по созданию такого стратегического подразделения.
30. Глобальная система планирования и программирования в целях сокращения бедности, как к примеру ПРСП, недавно разработанная рядом развивающихся стран, рассматривается МОТ как весьма многообещающий инструмент, благодаря которому можно разрабатывать и проводить экономическую и социальную политику, которая бы благоприятно сказывалась на росте и вела к сокращению бедности. МОТ по-прежнему рассчитывает, что те страны, которые уже добились успехов в применении ПРСП, но которые должны еще разработать стратегию с увязкой аспектов роста занятости и сокращения бедности, официально признают предопределяющую важность занятости для снижения уровня бедности и будут учитывать проблемы занятости при разработке и проведении своей инвестиционной политики. К сожалению, до сих пор лишь немногие страны поступают подобным образом.

²⁵ Такие, как миссии МОТ в Непал, Буркина-Фасо и Гондурас.

31. При использовании в крупномасштабных программах инфраструктуры трудоемких походов благодаря сотрудничеству между МОТ и Всемирным банком, Азиатским банком развития, а также такими двусторонними донорскими учреждениями, как CIDA (Канада), SIDA (Швеция) и NORAD (Норвегия) первые и весьма многообещающие результаты получены в нескольких странах (Афганистан, Камбоджа, Конго, Индонезия, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Мадагаскар, Руанда). Предусматривается также сотрудничество с региональными банками развития Африки и Латинской Америки, а также с Европейским союзом.

Открытие экономических перспектив для малоимущих слоев

32. Факторами, которые могут сыграть важную роль в открытии перспектив в экономической области для малоимущих лиц и их более активному участию в процессе развития, являются уровень их образования и профессиональной квалификации, а также доступ к производительному капиталу и финансам.

Профессиональная квалификация

33. Для малоимущих основные трудности при трудоустройстве и получении дохода заключаются в их низком уровне грамотности, образования и профессиональной квалификации. Поэтому общее образование и профессиональная подготовка могут быть важнейшими элементами стратегии, направленной на расширение занятости и сокращения бедности. Сегодня особенно в проектах, ориентированных на женщин, применяется ряд маломасштабных новшеств на уровне проекта, которые внедряются в методику и в содержание учебных программ в целях борьбы с бедностью. Таковыми являются:
- разработка методов участия, нацеленных на обучение по инициативе самих работников, а не на проведение подготовки специалистами и экспертами;
 - комплексная борьба с неграмотностью и подготовка по вопросам трудовой деятельности для неимущих и неграмотных лиц;
 - включение в подготовку к трудовой деятельности аспектов общежизненных навыков, гендерного равенства и осознания своих прав;
 - профессиональная подготовка, ориентированная на различные уровни конкретных экономических отраслей: наемных работников, домашних работников и передовые предприятия как часть комплексного отраслевого подхода, применяемого в интересах малоимущих слоев.
34. Во многих из этих случаев профессиональная подготовка является частью всей совокупности стратегий, нацеленных на борьбу с бедностью, включая микрофинансы, поддержку в области маркетинга, организационные стратегии и пропагандистско-просветительские мероприятия на макроуровне. IFP/SKILLS в настоящее время занимается подготовкой документа, в котором приводятся различные конкретные примеры и анализируется накопленный опыт. Хотя систематически практически не осуществляется оценок уровня бедности, накопленный опыт свидетельствует о том, что имеются весьма перспективные альтернативные пути достижения того, чтобы программы повышения профессиональной квалификации могли оказывать воздействие на эффективную борьбу с бедностью, особенно если их включить в комплексную стратегию.

Профессиональная подготовка малоимущих лиц на уровне общины

Одной из основных программ МОТ в области повышения профессиональной квалификации и сокращения бедности является методология, рассчитанная на общины, по вопросам занятости и создания доходов. В настоящее время эта методология адаптируется к условиям Бангладеш Бюро людских ресурсов, занятости и подготовки кадров и центрами профессионально-технической подготовки при финансовой поддержке ПРООН и техническом содействии со стороны МОТ. Профессиональная подготовка на уровне общины проводится систематически в целях подготовки кадров и оказания им содействия по окончании курсов с ориентацией на расширение занятости на местном уровне, развитие предпринимательства, расширение доступа к рынкам, кредитам и технологиям. В Бангладеш этот проект проводится в интересах малоимущих женщин сельских районов.

35. Из различных обследований, а также в ходе проведения некоторых проектов технического сотрудничества был извлечен ряд уроков. По-видимому, для того чтобы улучшить качество рабочих мест необходимо добиться роста производительности труда; однако профессиональная подготовка сама по себе не всегда ведет к более высокой производительности. Зачастую для этого необходимо сочетание, и что весьма важно, координация усилий различных вспомогательных служб.

Финансы

36. Расширение занятости в первую очередь зависит от доступности для той или иной компании капитальных ресурсов. Это предопределяется также той расторопностью, с которой финансовые учреждения осуществляют сбор излишков ликвидности, накопившихся в домашних хозяйствах и компаниях, и трансформируют сбережения в инвестиции. Политические решения могут обеспечить, чтобы капитал был и оставался доступным для частного бизнеса, как крупного, так и мелкого, и могут содействовать тому, чтобы для малоимущих снижались риски и сокращалась их уязвимость. Политика может оказывать воздействие на доступность и близость финансовой инфраструктуры. Это особенно важно для работающих малоимущих лиц, занятых в неформальной экономике, которые не имеют времени для заключения сложных сделок вдали от места своей работы.
37. Эффективная финансовая инфраструктура предусматривает наличие: гарантийных фондов и других механизмов обоюдного риска, ассоциаций взаимных гарантий, микролизинга, систем микрофинансирования путем эмиссии акций, а также оказание услуг по оплате, облегчающих банкам и микрофинансовым учреждениям обслуживать малые и микропредприятия.
38. Более широкий доступ для малоимущих лиц к финансовой инфраструктуре означает также необходимость корректировки всей нормативно-правовой системы, и главным образом в отношении того, что может юридически быть предложено или принято в качестве гарантий. Это означает необходимость критически взглянуть на действующее законодательство, права собственности и систему регулирования регистрации собственности, которая, как правило, не учитывает интересы малоимущих слоев. В этом заключается новый и более всеобъемлющий взгляд на микрофинансы. Он отражает тот факт, что малоимущие лица имеют разнообразные потребности финансового порядка и нуждаются в стабильном доступе к широкому кругу финансовых услуг, оказываемых посредством целого спектра удобных механизмов различными типами учреждений.
39. Что касается политических и нормативных рамок, результаты исследований МОТ, проводимые в Африке по проблемам последствий политики, проводимой в финансовом секторе, для занятости и доходов, свидетельствуют, что она не всегда благоприятна для большинства занятого населения. Реформы и либерализация финансовых рынков должны осуществляться с учетом интересов малоимущих слоев, а не ориентироваться лишь исключительно на совокупную эффективность размещения капитала, что может скрывать растущее неравенство в доходах (см. также GB.285/13).

40. Исследования по проблемам эффективности микрокредитов свидетельствуют об их положительном воздействии на доходы домашних хозяйств и на создание активов, а также на улучшение качества существующих рабочих мест. И тем не менее значительная доля таких домашних хозяйств испытывает также на себе влияние ухудшающихся условий, что может быть объяснено тем фактом, что домашние хозяйства с низкими доходами подвержены целому ряду рисков и экономических потрясений. Хотя микрокредиты и могут сыграть весьма видную продуктивную роль в борьбе с бедностью, нельзя сбрасывать со счетов также и защитную роль других финансовых механизмов.
41. МОТ взяла на себя ведущую роль в деле пропаганды защитной роли микрофинансов посредством публикаций, посвященных вопросам страхования и займов на случай чрезвычайных обстоятельств. Практические меры, предпринимаемые в результате обследования, проведенного в Южной Азии по вопросам долговой кабалы, поощряют микрофинансовые учреждения разрабатывать, экспериментально применять и предлагать продукты в области накоплений и займов, особенно тех из них, которые специально ориентированы на находящиеся в уязвимом положении семьи, проживающие на грани долговой кабалы или уже попавшие в нее, или же только покончившие с ней, с тем чтобы помочь им в процессе реабилитации. Предоставляя услуги по микрофинансированию, проект нацелен на то, чтобы придать сравнительно меньший вес работодателю как кредитору.
42. Другим примером может служить поддержка, оказываемая ассоциациям женщин-предпринимателей Вьетнама. Цель данного проекта заключается в экспериментальном использовании новаторских финансовых продуктов, таких как займы на случай чрезвычайных обстоятельств, гибкие сбережения или страхования, с тем чтобы сократить уязвимость неимущих женщин. Благодаря анализу предоставляемых услуг в области страхования, сбережений и займов на случай чрезвычайных обстоятельств проект изыскивает наиболее подходящие механизмы, которые бы позволили адаптировать эти услуги к потребностям неимущих женщин, являющихся целевой группой; при этом в ходе реализации этого проекта анализируются также нормативно-правовые положения, которые бы позволили расширить финансовые услуги в целях снижения имеющихся рисков.

Реконструкция стран, затронутых кризисом, нацеленная на расширение занятости и сокращение бедности

43. Работа МОТ в ответ на кризисные ситуации нацелена на восстановление уровня жизни лиц, оказавшихся жертвами кризиса, и в первую очередь неимущих слоев. Продуктивная занятость является тем спасительным средством, которое может помочь людям и странам выйти из кризиса; МОТ использует соответствующий механизм в рамках своей основной Программы достойного труда. Упор в этой работе делается на помощи наиболее пострадавшим лицам, при этом основное внимание уделяется гендерной тематике. В этих целях используется комплексный подход, включающий такие аспекты, как занятость, социальную защиту, социальный диалог и основополагающие права; к этому процессу привлекаются все соответствующие структуры МОТ на местах и подразделения штаб-квартиры, а также трехсторонние участники Организации; кроме того, устанавливаются партнерские отношения с гуманитарными организациями и с учреждениями, занимающимися проблемами развития, НПО и донорами. Организация закладывает фундамент процессу развития благодаря своему непосредственному участию, привлечению различных институтов и началу процессов, которые могут помочь экономике стран и их населению начать новую и лучшую чем до кризиса жизнь. Представленные ниже примеры позволяют

нарисовать картину того, каким образом различные мероприятия могут оказывать содействие малоимущим по выходу из кризиса и в борьбе с бедностью.

- 44. Мозамбик.** Проект быстрого реагирования в области занятости помог преодолеть последствия наводнения, которое в 2000 году произошло в округе Шоква, где и без того отмечалась высокая безработица и крайняя бедность. В результате наводнения пострадало 4,5 млн. человек; более 700 из них погибли, 760.000 оказались в крайней нужде, общие потери для экономики составили 273 млн. долл. США и было потеряно 300.000 рабочих мест. МОТ мобилизовала собственные ресурсы, сконцентрировав их на сельском хозяйстве, неформальной торговле, неимущих слоях населения и женщинах, и применила стратегию быстрого реагирования в целях местного экономического возрождения и расширения занятости, при этом к этому процессу активно привлекались местные органы власти и представители как государственного, так и частного секторов. Она помогла восстановить четыре неформальных местных рынка и окружные бюро по трудоустройству, создать микроцентр профессионально-технической подготовки, который осуществлял обучение по вопросам устойчивого местного развития и разработки местных проектов, управления малым бизнесом, использования и технического обслуживания насосов с приводом, изготовления и ремонта сельскохозяйственных орудий и разведения мелкого скота. Из 1.400 лиц, которым была оказана помощь в течение года, 87% составляли женщины.
- 45. Афганистан.** К началу 2002 года, десятилетия войны, репрессивный режим, переходные периоды и хроническая засуха оставили страну в разрухе и состоянии нестабильности, а ежегодный доход на душу населения упал до 200 долл. США. Приблизительно 80% населения проживало в сельских районах, едва сводя концы с концами; около 4 млн. человек были переселены, либо вынужденно перемещены, либо стали беженцами; а половина населения страны были лишены основных гуманитарных прав, включая право на образование, профессиональную подготовку, свободное передвижение и право на получение средств к существованию. Уже через несколько недель после падения режима Талибан МОТ использовала свои ограниченные ресурсы, с тем чтобы помочь стране в проведении проектов быстрого реагирования, включая курсы английского языка, обучение работе на компьютерной технике и секретарско-административную подготовку сотрудников министерств труда и социальных дел, а также министерства по делам женщин. Одновременно с этим она разрабатывала предложения по проекту, касающемуся восстановления страны с акцентом на расширении занятости, местном экономическом развитии и самообеспечении, информации в области рынка труда, службах трудоустройства, повышении профессиональной квалификации и (ре)интеграции женщин на рынке труда. К середине 2004 года в этой стране будет проводиться проектов на сумму около 7 млн. долл. США, в том числе проекты по укреплению потенциала организаций работодателей и работников, а также министерства труда и социальных дел.
- 46. Сомали.** Долгие годы политических беспорядков и раздоров привели к широкомасштабной нужде и к крайне низким заработкам. МОТ выступила с инициативой по активизации местной экономики посредством восстановления инфраструктуры на основе трудоемких методов, что также способствует росту спроса на местном уровне благодаря повышению заработной платы, местному субподряду и применению местных материалов. Организация помогает также местным предпринимателям и работникам использовать имеющиеся возможности. Она намерена, кроме того, создать платформу для средне/долгосрочного экономического возрождения, добиться консенсуса относительно приоритетов, укрепить местный потенциал и сопрячь местную экономику с национальными и международными структурами. В ходе проведенного проекта непосредственно было создано около 89.000 рабочих человеко-дней, главным образом в интересах наиболее обделенных слоев. В Магадишу 70% рабочих мест получили неимущие, 70% из которых было отдано женщинам, 38% – перемещенным внутри страны лицам.

47. *Аргентина.* В результате острейшего финансово-экономического кризиса 2000-01 годов безработица в стране возросла почти до 27%, доходы населения снизились на 24%, уровень бедности повысился до 55%, стоимость накопительных фондов социального обеспечения снизилась на 60%, и стала очевидной ситуация, когда общество утрачивает доверие к своим руководителям. Уже через несколько недель МОТ сформировала многодисциплинарную группу по реагированию на кризис и сформулировала план помощи, упор в котором был сделан на вопросах социального диалога, поддержки в области занятости и социальной защиты. Собственные ресурсы МОТ использовала для проведения срочных ответных мер, с тем чтобы поставить диагноз острейшим проблемам, поддержать неотложные национальные меры, такие как выделение субсидий для 2 млн. безработных мужчин и женщин, являющихся главами домашних хозяйств, помочь пересмотреть минимальную национальную заработную плату, оценить последствия кризиса для системы социальной защиты, шире развернуть социальный диалог, а также разработать программу по восстановлению занятости в отношении отдельных областей. В 2003 году на втором этапе проекта МОТ инвестировала около 800.000 долл. США из излишков наличных средств Организации, оказав стране содействие по проведению анализа и разработке политики в вышеперечисленных пяти приоритетных областях; благодаря этому был осуществлен переход от проведения программы неотложных мер к реализации регулярной программы. На третьем этапе, который начнется в 2004 году и будет финансироваться Италией в размере 9,1 млн. евро, планируется провести программу в семи провинциях страны в поддержку микро- и малых предприятий (ММП) посредством стратегий восстановления местной экономики, а также повысить возможности трудоустройства населения как в национальных условиях, так и на международном уровне, а также его трудовую мобильность.
48. *Центральная Америка.* В Гондурасе и Никарагуа в поддержку мер реконструкции вслед за опустошительными последствиями урагана Митч МОТ оказывала консультативные услуги, техническую помощь и проводила профессиональную подготовку в целях восстановления разрушенной инфраструктуры с упором на трудоемких методах, включая профессиональное обучение мелких подрядчиков. Почти 60% созданных рабочих мест было заполнено женщинами.

V. Ресурсы

49. Весьма не просто, а может быть и в целом невозможно, определить величину и стоимость тех ресурсов, которые выделяются на деятельность, связанную с занятостью в целях сокращения бедности. Из представленной в настоящем документе информации становится очевидным, что работа в этой области выполняется целым рядом различных подразделений сектора занятости и в некоторых случаях (например, по неформальной экономике) она выходит за сферу компетенции этого сектора. Большая работа проводится также совместно штаб-квартирой и соответствующими подразделениями на местах. Безусловно, можно представить статистические данные по ряду конкретных подразделений, а именно по EMP/INVEST (инвестиции, обеспечивающие рост занятости) и IFP/CRISIS (реагирование на кризисные ситуации и реконструкцию), чья работа непосредственно затрагивает аспекты сокращения бедности благодаря расширению занятости. Следует напомнить, что EMP/INVEST занимается трудоемкими подходами к инфраструктуре, а IFP/CRISIS – проблемами реконструкции в странах, затронутых кризисами; и это лишь две из многочисленных областей работы, касающейся занятости в целях сокращения бедности, которая рассматривается в настоящем документе.
50. В течение 2002-03 годов EMP/INVEST имела четыре поста специалистов, 2,5 из которых финансировались за счет регулярного бюджета (РБ) и 1,5 за счет из поступлений на обеспечение программы (ПОП). Этот отдел располагает ресурсами, не связанными с кадрами, в размере 354.000 долл. США (при совокупном учете ресурсов

РБ, РБТС и ПОП). Сотрудники отдела, тем не менее, сумели привлечь значительные средства из внебюджетных источников. В последние годы ежегодные объемы средств, выделяемые на проекты технического сотрудничества, составляли 10 млн. долл. США, в результате чего эта программа стала второй по значимости программой технического сотрудничества МОТ (после ИПЕК) из расчета расходов 2000-01 годов (см. Приложение I, GB.286/ТС/1).

51. В рамках программы IFP/CRISIS в 2002-03 годах работало шесть специалистов, три из которых – за счет средств регулярного бюджета. В настоящее время в группе занято пять специалистов. В течение двухлетия около 700.000 долл. США было выделено из средств РБТС в фонд быстрого реагирования в целях финансирования ответных мер. Данная программа располагала дополнительно 435.045 долл. США по статьям, не связанным с кадрами (за счет средств РБ и ПОП). Несмотря на свою новизну (и малые масштабы) программа IFP/CRISIS также смогла мобилизовать значительные ресурсы на цели реализации проектов технического сотрудничества – в 2002-03 годах эта сумма составила 24,6 млн. долл. США.

VI. Необходимые действия и направления дальнейшей деятельности

52. На международном уровне стратегии в области сокращения бедности (посредством ПРСП), всячески поощряемые МВФ и Всемирным банком, составляли важнейший элемент работы. МОТ потребует продолжать принимать дополнительные усилия в целях учета аспектов занятости в ПРСП.
53. Такая работа должна включать пропагандистско-просветительские мероприятия (которые в свою очередь должны строиться на эффективной аналитической работе и на базе знаний), а также разработку и демонстрацию практических инструментов и программ. Наряду с этим, хотя занятость и не является одной из целей развития на пороге тысячелетия (ЦРТ), ее роль в обеспечении этих целей может быть весьма наглядно продемонстрирована. В этих областях деятельности необходимо ориентироваться на создание глобальных союзов со Всемирным банком и ПРООН.
54. На национальном уровне необходимо интенсифицировать работу по интеграции аспектов занятости и достойного труда в стратегиях национального развития (и в ПРСП). Безусловно, необходимо также расширять базу знаний для более эффективной пропагандистско-просветительской работы в этой области.
55. Приведенные выше примеры деятельности МОТ, касающейся сокращения бедности, свидетельствуют, что МОТ обладает инструментарием и средствами, необходимыми для того, чтобы превратить занятость в эффективный механизм стратегий, нацеленных на сокращение бедности. Что необходимо сегодня – это: i) более целенаправленно ориентировать их на задачи сокращения бедности; ii) наглядно демонстрировать пути, позволяющие расширять их диапазон; iii) сочетать и интегрировать их для обеспечения их большей действенности; и iv) добиваться их практической наглядности (благодаря дальнейшим мерам по результатам уже проделанной работы) в отношении того, каким образом эти инструменты могут быть гармонично учтены в стратегии в области развития и в ПРСП. Государства-члены могут также предпочесть более энергично применять стратегии в области занятости в целях сокращения бедности, о чем говорится выше, в зависимости, безусловно, от соответствия их различных элементов условиям конкретной страны.
56. Как указывается в п. 21, важно рассмотреть также проблему бедности в странах с переходной экономикой. Для этого особое внимание следует уделить конкретной ситуации в этих государствах и определить те стратегии в области занятости, которые были бы наиболее эффективны в этих странах для борьбы с бедностью.

57. Комитет по занятости и социальной политике, возможно, пожелает предложить и рекомендовать Бюро высказаться в отношении направленности его дальнейшей работы по проблемам занятости в целях сокращения бедности, уделив особое внимание пп. 52-56. Заключение и рекомендации могут быть представлены по вопросам а) активизации участия в ПРСП и в других стратегиях национального развития, б) создания глобальных союзов, в) распространения работы на страны с переходной экономикой и д) применения комплексного подхода.

Женева, 23 января 2004 г.

Вносится для обсуждения.