



ВТОРОЙ ПУНКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ

Выполнение Глобальной программы занятости: последняя информация

1. В настоящем документе содержится очередной отчет о проведении Глобальной программы занятости (ГПЗ). Помимо свежей информации, включенной в него, в порядок отчетности были введены новые элементы. Следует напомнить, что на ноябрьской сессии 2004 года Комитет выразил глубокую заинтересованность в получении из первых рук информации об опыте национальных директивных органов в отношении проведения ГПЗ. Такие образом Бюро предложило трехсторонним участникам из Аргентины и Ганы, двух стран, где МОТ и ее трехсторонние участники разработали страновую программу достойного труда и в ее рамках выполняют ГПЗ, интерактивно поделиться с Комитетом своим опытом. В качестве исторического ракурса этих информационно-ознакомительных мер в настоящем документе дается краткий обзор последних экономических событий и ситуации, складывающейся на рынке труда в этих двух странах, а также шагов, предпринимаемых ими при поддержке МОТ к тому, чтобы поставить достойный труд в центр их экономических и социальных директивных решений. По просьбе Комитета в документ включен также доклад о текущем и планируемом содействии со стороны МОТ о реализации Плана действий, принятого на Чрезвычайной встрече глав государств и правительств Африканского союза по вопросам занятости и борьбы с бедностью, состоявшейся в сентябре 2004 года в Уагадугу, Буркина-Фасо.
2. Еще одним важным событием после ноябрьской сессии 2004 года было проведение в декабре 2004 года в Аммане Международной конференции по занятости: *Рабочие места – залог будущего Ирака*, организованной совместно правительством Ирака и Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития Ирака (ГОООНВР-Ирак); в качестве ведущего технического учреждения выступила МОТ. На Конференции присутствовали представители правительства Ирака и организаций иракских работодателей и работников, местных властей и гражданского общества, а также представители Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждений, Группы Всемирного банка и сообщества доноров. На Конференции были приняты «Амманская декларация», в которой признается центральное место занятости в деле восстановления и развития Ирака, и План действий, предусматривающий немедленные, средне- и долгосрочные меры по созданию достойных рабочих мест в Ираке. Члены Комитета могут получить копии Декларации; ее текст помещен также на сайте по адресу: <http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/crisis/activ/iraq.htm>.

Национальные программы занятости

Аргентина

3. В декабре 2001 года после трех лет затяжного экономического спада и растущей безработицы Аргентина оказалась перед лицом самого глубокого в своей истории финансового и экономического кризиса. Растущая задолженность, частично являющаяся результатом резкого взлета процентных ставок, заставила правительство отказаться от выполнения своих обязательств по погашению государственного долга и от твердого курса между национальной валютой и долларом США. К концу 2001 года развалилась вся финансовая и денежная система, что вызвало резкий спад во всей экономике.
4. Эти события привели к резкому повышению и без того высокого уровня безработицы с 15,4% в мае 2000 года до 21,5% в мае 2002 года. Эти цифры не в полной мере отражают реальные проявления кризиса на рынке труда, принимающие форму чрезвычайно высоких уровней неполной занятости, нестабильности и отсутствия социальной защиты рабочей силы. Реальная заработная плата упала на 30% за период с октября 2001 по октябрь 2002 года; неравенство в оплате труда достигло разительных размеров, столь же впечатляющим стал уровень бедности – он повысился с 35,9% в мае 2001 года до 57,5% в мае 2002 года.
5. По просьбе правительства Аргентины МОТ стала оказывать помощь сразу же после начала кризиса – в конце 2001 года. В рамках Меморандума о намерениях, подписанного в марте 2002 года Министерством труда Аргентины, представителями работодателей и профсоюзов страны и МОТ совместно с полевыми структурами и подразделениями штаб-квартиры МОТ, стал проводиться План действий, финансируемый за счет средств Фонда быстрого реагирования МОТ. Трехсторонние участники заявили о своей твердой решимости сотрудничать в целях преодоления последствий кризиса в социальной и трудовой сфере, стремясь к гармонизации трудовой и экономической политики и опираясь на широкомасштабный диалог («Dialogo Argentino»). Планом действий предусматривается оказание непосредственной поддержки тем производственным секторам, которые вероятнее всего могут содействовать быстрому расширению занятости и оказанию технической помощи предприятиям, наиболее пострадавшим от кризиса, а также способствовать возобновлению деятельности тех из них, которые были вынуждены закрыть свое производство. Содействие в рамках данного Плана было оказано Министерству труда в совершенствовании программ субсидий в случае чрезвычайной обстановки и разработке политики и мер, нацеленных на рост производительности труда, расширение технологических новшеств, защиту рабочих мест и повышение реальной заработной платы. План действий способствовал также совершенствованию координации между социальной и экономической политикой и контролю за ними, при этом подчеркивалась их важность для восстановления уровня занятости.
6. В феврале 2003 года вместо Плана действий стали проводиться более широкомасштабные среднесрочные мероприятия в рамках текущего проекта «Решение задач достойного труда в условиях кризиса в Аргентине»; при этом преследовалась цель снижения негативных последствий социально-экономического кризиса, активизации процесса восстановления уровня занятости, сокращения масштабов бедности и крайних лишений, а также снижения социально-экономической незащищенности населения. В рамках проекта оказываются консультативные услуги и предпринимаются меры по расширению потенциальных возможностей в целях содействия и совершенствования контроля и практического проведения на постоянной основе таких мер, как выделение субсидий для безработных, оценка и пересмотр ставок заработной платы

и политика в области оплаты труда на справедливой основе, реинтеграция безработных и социально изолированных лиц на рынке труда, оценка последствий кризиса для системы социальной защиты и укрепление механизма социального диалога частично за счет повышения институциональных и технических возможностей трехсторонних участников. На сегодняшний день завершены практически все запланированные мероприятия по данному проекту и реализовано 90% ассигнований, выделенных на проект.

7. В процессе перехода от действий в чрезвычайных обстоятельствах к реагированию на среднесрочные потребности и содействию в деле построения основ для устойчивого развития в Аргентине признавалась определяющая роль Программы достойного труда для экономического и социального восстановления страны и предпринимались меры, содействующие ее учету в национальной политике. Аргентина включила параметры достойного труда в свою цель национального развития на пороге тысячелетия, подтвердив верность правительства Аргентины принципам сохранения занятости для экономического развития, расширения дополнительных возможностей в области занятости и более справедливого распределения доходов. В декабре 2002 года министр труда и представители работодателей и работников подписали трехстороннее соглашение, заявив о своих намерениях добиться целей достойного труда посредством проведения национальной программы достойного труда. В марте 2004 года правительство Аргентины включило в свое новое трудовое законодательство задачи содействия достойному труду во всех соответствующих сферах политики на национальном, провинциальном и местном уровнях в качестве приоритета и безусловного мандата министра труда.
8. Поддержка, оказываемая МОТ национальным усилиям по реализации целей достойного труда для всех в Аргентине, будет обеспечиваться в рамках страновой программы достойного труда (СПДТ) на период с января 2005 года вплоть до 2007 года. Поскольку эта программа включает аспекты разработки и проведения последовательной политики в области занятости и в трудовой сфере, в качестве ее основополагающих составных элементов определены активная политика в области рынка труда (Основной элемент 7 Глобальной программы занятости), а также сочетание политики в области рынка труда и в сфере занятости с макроэкономическими задачами (Основной элемент 4). Эксперты МОТ поделились своими знаниями и опытом по этим вопросам с трехсторонними участниками на семинаре, проведенном в сентябре 2004 года в целях разработки страновой программы достойного труда.
9. Техническое содействие правительству Аргентины по разработке и проведению эффективной и всеобъемлющей политики в области занятости и рынка труда и укреплению институтов рынка труда предоставляется в рамках программы AREA (Комплексная вспомогательная программа по восстановлению рабочих мест в Аргентине), которая финансируется правительством Италии и осуществляется МОТ в сотрудничестве с *Италия Лаворо СПА*, техническим агентством Министерства труда Италии. Проект, начатый в середине 2004 года, рассчитанный до 2007 года и охватывающий семь регионов, преследует следующие цели: определение организационной структуры и объединение территориальных сетей в целях местного экономического развития и содействия микро-, малым и средним предприятиям; расширение возможностей трудоустройства и доступа к рынку труда, а также улучшение и совершенствование процесса разработки политики в области занятости и активизации рынка труда. Эти три области совпадают также с тремя из десяти основных элементов ГПЗ. Данная программа разработана и проводится при активном участии и в сотрудничестве с частными и государственными физическими и юридическими лицами, действующими в экономической и социальной сферах.

10. МОТ предприняла также аналитическую работу по рассмотрению долгосрочных перспектив решения задач в сфере занятости в Аргентине как одного из направлений реализации ГПЗ. В обследовании «Решение задач в области занятости: Аргентина, Бразилия и Мексика в глобальной экономике» конкретно рассматриваются Основные элементы 1 (Торговля и инвестиции), 4 (Макроэкономическая политика в целях развития и занятости), а также 7 (Активная политика в области рынка труда) и 8 (Социальная защита) Глобальной программы занятости; оно содержит также политические рекомендации по превращению задачи расширения занятости в более четко сформулированную цель. В целом в обследовании сделан вывод о необходимости эффективно действующих институтов во всех политических областях (в отношении рынков труда, финансовой системы, политики в области промышленности и услуг), с тем чтобы достичь эту цель. Предварительные выводы и рекомендации, сделанные в ходе данного обследования, были представлены членам Административного совета из этих стран в ходе внепланового мероприятия на ноябрьской сессии Административного совета в 2004 году. Помимо этого, в настоящее время планируется проведение семинаров в каждой из этих стран в мае 2005 года, с тем чтобы представить и обсудить итоговый проект обследования с социальными партнерами.

Гана

11. В последнее десятилетие отмечался стабильный и положительный рост реального ВВП Ганы, составляющий в среднем 4% в год. Темпы роста в основных отраслях сельского хозяйства, промышленности и сферы услуг остаются достаточно положительными и составляют существенную долю в общем ВВП. Однако макроэкономические показатели Ганы никак не способствовали необходимым структурным преобразованиям экономики. Весьма незначительно изменилась и без того узкая диверсификация экономики, включая ее зависимость от экспорта основных видов сырья. Добавочная стоимость в сельском хозяйстве составляет приблизительно 36% от ВВП, что ближе к показателю 1961 года – 35%. В период с 1997 по 2001 годы сырьевые товары в экспорте Ганы составляли в среднем 61,2% по сравнению с 11% товаров промышленного производства. Кроме того, зависимость Ганы от внешних финансовых потоков привела к резкому росту внешней задолженности страны в период проведения реформ. В 1983 году общие размеры внешней задолженности составляли 41,4% ВВП, а к 2000 году они увеличились до 132,2% ВВП.
12. Такое отсутствие структурных преобразований экономики Ганы тормозило процесс расширения и создания новых и лучших возможностей занятости и более полного использования рабочей силы. Основная доля рабочих мест по-прежнему создавалась в низкодоходных сельскохозяйственном и неформальном секторах. Сокращались рабочие места в частном и государственном секторах реальной экономики. Основными отличительными чертами экономики по-прежнему являются хроническая безработица, неполная занятость и рост нестабильных форм занятости. Согласно Обзору трудовых норм Ганы (ОТНГ) за 2000 год из общей численности рабочей силы в возрасте от 15 до 64 лет 52% составляют самозанятые работники сельского хозяйства, 34,3% – работники неформальной экономики и лишь 13,7% – лица, занятые в государственном и частном секторах реальной экономики. Весьма сложно получить достоверную информацию о реальных цифрах безработных, однако, по оценкам ОТНГ, уровень безработицы среди работников в возрасте от 15 до 64 лет составляет 6,7%. В других докладах приводятся более высокие цифры безработицы, вплоть до 30-35% от общей рабочей силы.
13. Правительство Ганы в рамках стратегии сокращения бедности в Гане (ССБГ) в настоящее время проводит различные инициативы, программы и проекты в области занятости, нацеленные на борьбу с бедностью, посредством расширения социального

финансирования и доступа к доходам и создания новых рабочих мест. МОТ продолжает оказывать технические консультативные и другие вспомогательные услуги в рамках своей Программы достойного труда. Будучи одной из стран, где в экспериментальном порядке проводится страновая программа достойного труда, Гана смогла воспользоваться преимуществами различных действий в поддержку приоритетов, определенных трехсторонними национальными партнерами, таких, например, как повышение профессиональной квалификации, создание трудоемкой инфраструктуры, забота о лицах с ограниченной трудоспособностью, повышение производительности труда, оплата труда и распределение доходов в рамках более комплексного подхода, примененного в ССБГ, а также повышение качественного уровня предприятий неформального сектора.

14. В ходе проведения ГПЗ в Гане МОТ осуществила ряд важных инициатив и мероприятий в поддержку того, чтобы превратить занятость в ключевой элемент общей стратегии развития и неотъемлемую часть политики на отраслевом и местном уровнях. МОТ активно содействовала учету проблем занятости в ССБГ, проводя тщательный анализ ситуации на рынке труда и совместно с ПРООН разрабатывая основы в сфере занятости для борьбы с бедностью в Гане,¹ что нашло отражение в стратегии сокращения бедности. В целях претворения в жизнь Основного элемента 2 ГПЗ (Использование надлежащей технологии) и Основного элемента 10 (Продуктивная занятость в целях борьбы с бедностью) были проведены отраслевое обследование и трехсторонний семинар о роли сектора строительства в расширении занятости в целях борьбы с бедностью в рамках ССБГ. Эти инициативы опирались на богатый опыт МОТ, накопленный в Гане, по проведению программ создания инфраструктуры, содействующей расширению занятости, с привлечением частного сектора, а также на заключениях Обзора, предпринятого Всемирным банком, Департаментом международного развития Соединенного Королевства и правительством Ганы по оценке положения с материально-техническим обеспечением страны. Участие МОТ в этом обзоре в первую очередь было ориентировано на вопросы расширения занятости и улучшения условий труда. В результате этих мероприятий был подготовлен краткий информационный документ Кабинета министров (который должен быть рассмотрен во втором квартале 2005 года), включающий практические рекомендации относительно стратегий, нацеленных на расширение возможностей в области занятости посредством развития и материально-технического обеспечения инфраструктуры.
15. На апрель 2005 года по инициативе президента Ганы запланирована Встреча на высшем уровне по вопросам занятости в рамках национальных усилий, прилагаемых к тому, чтобы проблемы занятости стали сердцевинной директивных решений в отношении макроэкономической и социальной политики; этот саммит должен стать следующим шагом после Чрезвычайной встречи на высшем уровне глав государств и правительств Африканского союза по проблемам занятости и борьбы с бедностью в Африке. Перед участниками саммита ставится задача оказания содействия в области создания достойных рабочих мест в Гане посредством: а) мобилизации усилий местных и национальных заинтересованных сторон в разработке макроэкономической структурной и отраслевой политики и выявлении стабых мест в институциональном потенциале, которые тормозят процесс создания рабочих мест; б) определения ключевых секторов экономики, обладающих высоким потенциалом в области ускоренного создания рабочих мест; в) учета проблем занятости во всех стратегиях, действиях, программах и проектах, проводимых в целях развития. Национальный исполнительный комитет, сформированный министром развития трудовых ресурсов и занятости и включающий десять членов, которые должны обеспечить подготовку всех мероприятий в ходе саммита, выделил четыре основных тематических направления,

¹ См. Правительство Ганы, МОТ и ПРООН, *An Employment Framework for Poverty Reduction in Ghana*, Женева, 2004.

вокруг которых и развернутся дискуссии на этой Встрече на высшем уровне. Этими направлениями являются: а) политика и стратегии, содействующие расширению занятости и ведущие к росту внутренних и иностранных инвестиций; б) торговля и занятость; в) участие, социальный диалог и создание рабочих мест; г) развитие людских ресурсов и занятость. Эти тематические направления обсуждались в ходе ряда консультативных семинаров заинтересованных лиц в период с апреля по июль 2004 года, в ходе которых заинтересованные лица обменялись мнениями относительно препятствий, стоящих на пути расширения возможностей в области занятости в плоскости этих тематических направлений. Ожидается, что в ходе Встречи на высшем уровне будет разработан Национальный план действий и механизмы его реализации в целях создания дополнительных возможностей в сфере занятости и борьбы с бедностью в Гане в рамках ССБГ.

16. По-новому оказывается непосредственная техническая поддержка за счет средств, выделенных правительством Нидерландов, благодаря которой взаимоувязываются цели национальной политики с конкретными действиями на местном уровне, что также предусмотрено Основным элементом 5 ГПЗ (Содействие достойной занятости посредством развития предпринимательства). В двух округах, в которых отмечается высокий уровень бедности, намечено применить стратегию местного экономического развития с особым упором на вопросах занятости и содействия достойному труду работников неформальной экономики. Комитеты, включающие должностных лиц местного правительства, выборных членов Ассамблеи и представителей местных деловых кругов и социальных групп, проводят консультации по вопросам экономического потенциала и социальных потребностей лиц, проживающих в этих округах. Последующие планы действий учитывают необходимость разработки конкретных предложений относительно расширения доступа к новым рынкам, повышения профессиональной подготовки работников и предпринимателей малых предприятий, сокращения незащищенности работающих инвалидов, привлечения местных подрядчиков к строительству дорог в сельских районах и укрепления их потенциала, расширения предпринимательских навыков женщин, а также улучшения условий труда и роста производительности. Помимо повышения качества рабочих мест и создания дополнительных возможностей для местных предприятий такой подход при участии многих заинтересованных сторон закладывает основы обучения новым политическим инструментам в рамках децентрализованной стратегии ССБГ, а также позволяет поддерживать обратную связь и обеспечить их применение в масштабах всей страны в будущем.
17. Гана является одной из четырех стран Африки, где проводится работа по оценке воздействия либерализации финансового сектора на положение неимущих. Благодаря этому обеспечивается укрепление исследовательского потенциала страны в отношении социальных измерений реформ финансового сектора; это способствует также расширению возможностей разработки соответствующей политики по смягчению нежелательных последствий этих реформ для неимущих и незащищенных групп населения в экономике.

Меры по реализации решений Чрезвычайной встречи на высшем уровне глав государств и правительств Африканского союза

18. По итогам Встречи на высшем уровне, проведенной в сентябре 2004 года, Целевая группа МОТ подготовила директивную записку, предусматривающую в ходе проведения стратегии в рамках всего МБТ и оперативных программ оказание поддержки мерам по реализации решений Встречи на высшем уровне. В отношении технического содействия в директивной записке предусмотрен ряд принципов, касающихся

содержания, базы знаний, партнерских отношений и всего процесса. Общие стратегические действия ориентируются на основы, опираясь на которые Бюро будет разрабатывать свою программу технического сотрудничества.

19. Проведение мероприятий предусматривается на национальном, региональном, континентальном и глобальном уровнях. На национальном уровне МОТ будет по-прежнему содействовать учету Программы достойного труда во всех национальных планах развития и соответствующих механизмах (стратегия сокращения бедности, общая система страновой оценки – Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, ПРСП). Поддержка МОТ мерам по реализации решений саммита будет осуществляться через национальные институты, которые должны быть созданы по рекомендациям Африканского союза и учреждены правительствами. Содействие будет оказано трехсторонним участникам МОТ по их участию в этих институтах. Процесс создания таких институтов уже проходит в некоторых странах, к примеру, в Бенине, Буркина-Фасо, Бурунди, Конго, Демократической Республике Конго, Мадагаскаре и Сенегале. Страновая группа ООН может сыграть роль катализатора в процессе претворения в жизнь решений Встречи на высшем уровне. Проблемный документ, подготовленный МОТ к Встрече на высшем уровне в сотрудничестве с 15-ю специализированными учреждениями ООН, включает концептуальный проект создания страновых групп ООН, которые бы последовательно оказывали поддержку национальным планам действий, а также проведению встреч на высшем уровне по вопросам национальной занятости там, где они будут иметь место (например, в Гане и Нигерии). Этот процесс поможет также придать импульс развитию межучрежденческого сотрудничества и партнерства в целях обеспечения согласованности действий, направленных на поддержку и реализацию национальных/региональных планов действий.
20. На региональном уровне Региональные экономические сообщества Африканского союза (РЭС) возглавят процесс практической реализации решений саммита при поддержке АС/НЕПАД, МОТ и других специализированных учреждений ООН. Можно было бы провести совещание по популяризации выводов и результатов Встречи на высшем уровне на региональном уровне. МОТ будет принимать участие в процессе, начатом Африканским союзом, по укреплению РЭС.
21. На континентальном уровне МОТ будет поддерживать тесные контакты с: i) Комиссией Африканского союза; ii) Комиссией по трудовым и социальным делам; iii) социальными партнерами, чья роль возрастет благодаря их участию в механизмах реализации решений и основанию Форума социальных партнеров. МОТ будет продолжать оказывать техническое и финансовое содействие в целях завершения работы над Основами социальной политики и поддерживать Комиссию Африканского союза в деле содействия расширению занятости в целях борьбы с бедностью. Как и прежде МОТ будет оказывать целенаправленную поддержку укреплению потенциала Комиссии Африканского союза, секретариатов отдельных РЭС, министерств труда и социальных партнеров.
22. На глобальном уровне стратегии и политика в области занятости в интересах африканских стран должны по-прежнему в полной мере учитываться при разработке всех проектов и планов партнеров, нацеленных на оказание содействия в области развития. Будут изыскиваться дополнительные возможности укрепления стратегических союзов с бреттонвудскими институтами, Африканским банком развития, ООН, двусторонними и многосторонними учреждениями в поддержку Программы достойного труда, в том числе посредством стратегических миссий в штаб-квартиры соответствующих организаций.

23. Для того чтобы эффективно оказывать поддержку практической реализации решений Встречи на высшем уровне, МОТ должна помнить о ключевых вопросах, являющихся важнейшими для общего процесса. Необходимо будет аналитически оценить такие элементы, как качество базы знаний МОТ и ее информационной системы в области рынка труда, расширение потенциальных возможностей, партнерские отношения и мобилизация ресурсов.
24. Комитету предлагается высказать свои замечания по докладу в целях разработки рекомендаций о будущем развитии и реализации Глобальной программы занятости.

Женева, 8 февраля 2005 г.

Вносится для обсуждения.