

**ДЛЯ ОБСУЖДЕНИЯ И
РАЗРАБОТКИ РЕКОМЕНДАЦИЙ**

ПЯТЫЙ ПУНКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ

Влияние МОТ на процесс подготовки документов о стратегиях сокращения масштабов бедности (ПРСП)**Введение**

1. МБТ регулярно отчитывается перед Комитетом об участии МОТ в национальных стратегиях сокращения масштабов бедности (ПРС) и, в частности, о процессе подготовки документов о стратегиях сокращения масштабов бедности (ПРСП), утвержденных Всемирным банком и МВФ.¹ На своем заседании в ноябре 2002 года Комитет обсудил важный документ «Документы о стратегиях сокращения бедности (ПРСП): оценка опыта МОТ».² Комитет положительно отозвался об этом документе и рекомендовал не только продолжить участие МОТ в процессе ПРСП, но и расширить и углубить его при наличии соответствующих финансовых и технических ресурсов. Комитет обратился также с просьбой к МБТ подготовить и представить ему на рассмотрение новый доклад.³ На своем последнем заседании в марте 2005 года Комитет решил, что документ будет представлен и рассмотрен на ноябрьской сессии 2005 года.
2. Настоящий документ состоит из трех разделов. В первом приводится история процесса ПРСП и, в частности, участия в нем МОТ, включая описание подоплеки, целей и влияния МОТ, проиллюстрированное примерами некоторых из новых инструментов ведения аналитической работы и укрепления потенциала, разработанных в помощь деятельности на уровне отдельно взятой страны. В следующем разделе содержится описание опыта, накопленного отдельными странами, и показаны некоторые

¹ В настоящем документе проводится различие между ПРСП, определяемыми как утвержденные Всемирным банком и МВФ национальные стратегии сокращения масштабов бедности, осуществляемые в большинстве стран с низким доходом (СНД), и аналогичными ПРС, осуществлению которых отдают предпочтение другие страны, не входящие в число СНД, и которые, следуя тем же принципам, не всегда связаны с предоставлением льготной финансовой помощи или помощи в погашении задолженности. Большинство указанных в настоящем документе стран имеют ПРСП, кроме Индонезии, являющейся заметным исключением.

² GB.285/ESP/2, 285-я сессия. См. также GB.289/ESP/3, 289-я сессия.

³ Протокол решений Административного совета, GB.285/205, п. 53.

из инициатив, с которыми выступили МБТ и участники Организации, а также влияние ведущегося в странах диалога по вопросам развития и стратегий сокращения масштабов бедности. И наконец, в третьем разделе обобщается накопленный опыт и намечаются возможные направления дальнейшей работы.

История вопроса и подход МОТ к ПРСП

3. В 1999 году бреттонвудские учреждения договорились о поддержке процесса ПРСП, осуществляемого странами собственными силами, как основы для их собственных программ льготного кредитования и как элемента, приводящего в действие помощь в выплате задолженности в рамках Инициативы в помощь бедным странам с высокой задолженностью (БСВЗ). Из примерно 70 стран с низкими доходами, условия в которых требуют ПРСП, приблизительно в 50 (из них в общей сложности половина приходится на Африку) проводятся утвержденные Всемирным банком процессы ПРСП; большинство из них представили, по крайней мере, один доклад о состоянии дел, и несколько стран, которые первыми приступили к процессу ПРСП, таких как Буркина-Фасо, Уганда и Объединенная Республика Танзания, приняли меры с целью разработки ПРСП второго поколения. Многие доноры привели структуру своих программ, особенно в отношении поддержки бюджетного баланса, в соответствие с ПРСП соответствующей страны. С 2000 года и после принятия Декларации тысячелетия и Целей в области развития на пороге тысячелетия, сформулированных в Декларации тысячелетия ООН (ЦРТ), во многих ПРСП пристальным вниманием стали пользоваться итоги, созвучные ЦРТ. Справедливо будет отметить, что ПРСП и ЦРТ определяют теперь структуру развития в странах с самыми низкими доходами и что ПРСП являются часто наиболее надежной основой политики, опираясь на которую правительства и доноры ассигнуют ресурсы.
4. Критика процесса ПРСП, его оценка и анализ поступали во множестве от самых разнообразных заинтересованных сторон. Чаще всего высказывается замечание, что хотя ПРСП начали ориентировать дебаты по поводу политики в странах с низкими доходами в сторону более пристального внимания к проблеме бедности и к конечным результатам, а также новых более продуманных методов управления потоками помощи, по-прежнему нерешенными остаются серьезные проблемы в разработке выдвинутой Всемирным банком и МВФ инициативы, которой предусматривается, в качестве условия, одновременное стимулирование управляемого страной и разработанного собственными силами процесса. Часто ставится под сомнение качество процесса с участием многих сторон и возникает вопрос о том, насколько действенным было обсуждение различных политических альтернатив.
5. Сокращение масштабов бедности является важнейшей частью программы МОТ, как записано в Уставе Организации и в Филадельфийской декларации. Доклад Генерального директора на Международной конференции труда – *Труд как средство борьбы с нищетой* – ставит работу МОТ в новый контекст и показывает множественность аспектов, которые объединяют Программу достойного труда с борьбой против бедности. Растущее значение процессов ПРСП в определении политических приоритетов для ассигнований из внешних и внутренних финансовых источников требует, чтобы МОТ присоединилась к этим процессам и стала оказывать на них влияние с целью достижения более полного понимания на национальном уровне целей достойного труда.
6. В 2002 году МБТ информировало Комитет по занятости и социальной политике о существовании трех причин участия МОТ в ПРСП: необходимость обеспечения того, чтобы ПРСП включали более глубокий анализ занятости и других аспектов достойного труда; необходимость обеспечения более тесного привлечения министерств труда и организаций работодателей и работников к проистекающим процессам с

многосторонним участием; привлечение в рамках ПРСП более пристального внимания к вопросам справедливости.

7. С тех пор прошло три года, и работа МОТ с ПРСП в этих областях приобрела более заметный, последовательный и целенаправленный характер. В целом деятельность МОТ в области ПРСП видится как разработка и продвижение последовательных и охватывающих все сектора стратегий и комплексных основ для объединения на национальном уровне мер по снижению масштабов бедности с программой (или программами) по достойному труду. Эта работа должна объединять усилия всех подразделений МБТ.⁴ Такое видение проистекает из всех четырех стратегических целей достойного труда и включает три конкретные задачи:

- *Повышение ответственности* участников Организации (министерств труда и организаций работодателей и работников) посредством укрепления их способности оказывать влияние на разработку и осуществление национальных стратегий сокращения масштабов бедности.
- *Включение* соответствующих аспектов Программы достойного труда МОТ в стратегии сокращения масштабов бедности, определив для этого, какие пункты следует включить и каковыми являются приоритеты стран.
- *Оказание влияния на партнеров и налаживание партнерских отношений посредством проведения мероприятий по расширению взаимосвязей.* Принимать меры для оказания влияния на организации, занимающиеся вопросами развития (включая многосторонние и двусторонние организации и организации гражданского общества) и на государственные министерства и ведомства (особенно министерства финансов/планирования), участвующие в разработке и реализации стратегий сокращения масштабов бедности, охватывая при этом основополагающие принципы и права в сфере труда, политику в области занятости, социальную защиту и социальный диалог.

8. Применяя такой подход к поддержке стран в их конкретной работе, описанной выше, МБТ расширило свою базу знаний и приступило к реализации информационно-просветительских мероприятий и мероприятий по распространению знаний как для внутренней, так и внешней аудитории. В число этих мероприятий входят совещания Консультативного комитета по ПРСП с участием представителей всех подразделений МБТ, а также ежегодные учебные семинары для персонала штаб-квартиры и бюро на местах, проводимые в Турине. Периодически проводятся совещания со Всемирным банком. По мере возможности, МБТ стремится участвовать в реализации общих инициатив ООН, касающихся ПРСП, и в связи с этим Бюро выполняло в 2003 году обязанности председателя Рабочей группы ГООНВР по ПРСП, разработавшей документ *Assessment of the Role and Experiences of UN Agencies in PRSRs* (Оценка роли и опыта учреждений ООН в реализации ПРСП) и связанную с этим документом информационную записку *Guidance Note on UN Country Team Engagement in PRS(P)s* (Информационную записку о работе пострановой группы ООН в процессе ПРС(П)). МБТ внесла также свой вклад в разработку руководства, касающегося учета прав человека в стратегиях сокращения бедности, сформулированного Бюро Верховного комиссара по правам человека.⁵ Эта работа проводилась как подход к ПРСП с акцентом на права человека на различных форумах, таких, например, как организованный

⁴ Такому сотрудничеству на уровне всех подразделений МБТ и комплексной поддержке вовлечению стран в процессы ПРС способствует Группа по национальной политике Департамента комплексной политики.

⁵ <http://www.ohchr.org/english/issues/docs/guidelinesfinal-poverty.doc>.

ЮНЕСКО симпозиум, посвященный Международному дню по искоренению бедности с акцентом на правах человека, и Социальный форум Комиссии ООН по правам человека. Различные подразделения МБТ провели большое число региональных симпозиумов и семинаров, особенно в Африке и Азии.

9. По просьбе персонала и трехсторонних участников Организации МБТ выпустило *Manual on Decent Work and Poverty Reduction Strategies (PRs)* (Пособие по достойному труду и стратегиям сокращения масштабов бедности),⁶ которое используется на симпозиумах по укреплению потенциала и весьма просто в применении. Оно является одним из ряда других инструментов, имеющихся теперь в распоряжении участников Организации и персонала, помогающих им повысить эффективность своего участия в процессах ПРС.⁷ Как Бюро по деятельности в интересах трудящихся (АСТРАВ), так и Бюро по деятельности в интересах работодателей (АСТ/ЕМР) объединили ресурсные материалы для групп работников и работодателей, соответственно, а в число других полезных инструментов включили выпущенное Департаментом по диалогу (DIALOGUE) руководство по включению в число приоритетных направлений гендерных вопросов; Группа по национальной политике (INTEGRATION/NPG) разработала руководство по информационным мероприятиям; субрегиональное бюро в Бангкоке выпустило практическое руководство для членов Организации, в котором учтен опыт, накопленный в этом регионе. В дополнение к этому различные технические подразделения вели аналитическую и научно-исследовательскую работу по разным аспектам процесса ПРС. В рамках Глобальной программы занятости (ГПЗ) Департамент по стратегии в области занятости (ЕМР/СТРАТ) заказал большое число исследований, в которых рассматриваются важнейшие для ПРС аспекты занятости; Отдел по кооперативам (СООР) выпустил две публикации, посвященные достойному труду, сокращению масштабов бедности и роли кооперативов; Департамент по содействию Декларации (DECLARATION) подготовил проект документа по аудиторским проверкам этнических факторов ПРС, в котором отмечаются сильные и слабые стороны ПРС с точки зрения коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни; Департамент по профессиональным навыкам, знаниям и потенциалу к трудоустройству (SKILLS) провел исследование по процессу ПРС сквозь призму проблем инвалидности и профессионально-технической подготовки, а Департамент по созданию рабочих мест и развитию предприятий (ЕМР/ЕНТ) провел аналогичное исследование сквозь призму создания предприятий; конкретная работа по ПРС включала такие аспекты, как детский труд и сокращение масштабов бедности, ВИЧ/СПИД, создание предприятий и различные стороны социальной защиты; подразделения INTEGRATION/NPG, DECLARATION и ЕМР/СТРАТ уже опубликовали ряд рабочих исследований, касающихся опыта по процессу ПРС, накопленному на уровне отдельных стран. Практически во всех этих инициативах приняли участие основные подразделения МБТ, благодаря чему удалось получить более стройное представление и укрепить рабочие методы сотрудничества.⁸

⁶ Имеются в виду публикации на английском, французском и испанском языках. С текстом можно также ознакомиться по адресу: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/integration/poverty/tools.htm>.

⁷ С полным перечнем инструментов, касающихся политики и укрепления потенциала, можно ознакомиться на вышеуказанном веб-сайте.

⁸ Для ознакомления с более полным перечнем основных стран, в которых МОТ участвует в процессе ПРС, источников по инициативам, касающимся укрепления потенциала, и страновых исследований, см. сводную таблицу на указанном веб-сайте.

Влияние опыта, накопленного на уровне отдельных стран

10. После того, как Комитету по занятости и социальной политике был представлен последний всеобъемлющий доклад по ПРСП, МОТ расширила круг стран, которым она оказывает содействие в процессах ПРСП. Дополнительно к первым пяти экспериментально отобраным странам – Камбоджа, Непал, Гондурас, Объединенная Республика Танзания и Мали – и в связи с просьбами, поступившими от участников Организации и бюро на местах, МБТ приняло теперь более активное участие в процессах ПРСП более чем в 15 странах.⁹
11. Процесс ПРСП носит прежде всего национальный характер, и в этом отношении вклад структур МОТ на местах приобретает исключительное значение, так как обеспечивает всемерное участие в процессах ПРСП. Для выступления с инициативами по вопросам достойного труда и регулярного участия в деятельности рабочих групп, тематических групп и формальных и неформальных сетях требуется наличие соответствующих условий в самой стране. В странах, где расположены представительства МОТ, всегда легче создавать необходимые условия и возможности и оказывать активное содействие привлечению участников МОТ к диалогу по вопросам политики.
12. МОТ использует многообразные подходы к своему участию в ПРС, но при этом в них преобладают две особенности: комплексный долговременный и многодисциплинарный подход или более конкретный тематический, целенаправленный подход (который может быть более приемлем в странах, где нет физического присутствия МОТ). В целом выбор подхода зависит от уровня развитости процесса ПРСП в данной стране, и от заинтересованности и возможностей участников Организации и МБТ участия в самом процессе и в повышении его эффективности. Помимо первых пяти стран, МБТ отдало предпочтение комплексному многодисциплинарному подходу к процессу ПРС среди прочих стран в Гане, Эфиопии, Пакистане и Индонезии. Вклад в процессы ПРСП был более ограниченным и конкретным, например, в Уганде, где работа сосредоточена на кооперативах, в Судане, где акцент ставится на микроэкономике и стратегии в области занятости, и в Йемене, где содействие оказывалось в форме организации практического семинара по гендерным вопросам. Для персонала и участников Организации из многих стран, помимо двух вышеуказанных подходов, проводились субрегиональные совещания, посвященные различным аспектам влияния достойного труда на ПРС, например, социальной защите – на субрегиональном совещании в Сенегале, на симпозиуме для профсоюзов из стран-членов Содружества независимых государств, проводившемся в Грузии, и на семинаре, организованном для руководителей кооперативов из стран Африки и Азии, проводившемся в Объединенной Республике Танзании и Таиланде, соответственно. Кроме того, АСТРАВ проводило во многих странах особенно активную деятельность по укреплению потенциала профсоюзов с целью повышения эффективности их участия в процессах ПРС.
13. В **Эфиопии** главным направлением работы с трехсторонними участниками Организации по ПРСП является укрепление трипартизма и социального диалога. Как правило, участие в процессах ПРСП стимулирует социальных партнеров к тому, чтобы расширять свой кругозор и критически подходить к той роли, которую они могут играть в широких процессах развития и планирования. В Эфиопии, например, профсоюзам была предоставлена профессиональная подготовка, которая помогла им в проведении экономического анализа, и теперь они могут участвовать в реализации

⁹ См. предыдущую сноску.

национальной политики и выступать с ее критикой. Укрепление социального диалога по вопросам сокращения масштабов бедности также оказывало многообразное влияние. В Эфиопии проводились симпозиумы по укреплению потенциальных возможностей и семинары информационно-просветительского характера, которые способствовали укреплению и возрождению Национального консультативного управления по вопросам труда и стимулировали процесс ратификации Конвенции о трехсторонних консультациях (144). Эта деятельность по укреплению трипартизма включала меры, акцентировавшие усилия по повышению производительности посредством совершенствования трудовых отношений, а также способствовала тому, что гендерные вопросы в ПРСП стали занимать видное место. МБТ опубликовало два рабочих доклада, посвященные сокращению масштабов бедности в Эфиопии, которые получили широкое распространение. Эти доклады, которые подвели черту работе, проделанной в рамках ГПЗ по таким взаимосвязанным вопросам, как рост, занятость и сокращение масштабов бедности и политика в области рынка труда, использовались министерством труда и социальных дел как основа при формулировании его вклада в процесс обзора ПРСП, и помогли убедить Всемирный банк в необходимости более серьезного подхода к изучению рынка труда в контексте сокращения масштабов бедности. Эти рабочие доклады использовались также при разработке проекта будущей национальной программы достойного труда в Эфиопии.

14. МОТ внесла существенный вклад, получивший широкий резонанс, в уже проводимые процессы ПРС в **Индонезии**. Помимо укрепления потенциала участников Организации, МБТ сосредоточило свое содействие в процессе разработки стратегии сокращения масштабов бедности в Индонезии на предоставлении существенного технического содействия при разработке ПРС, выпустив серию из 12 технических информационных записок и всесторонний доклад, озаглавленный *Working out of Poverty: An ILO Submission for the Indonesia PRSP* и содержащий конкретные рекомендации в адрес правительства по вопросам политики. Краткие и целенаправленные технические информационные записки по таким проблемам, как аспекты занятости в макрополитике и отраслевой политике; занятость молодежи; переход со школьной скамьи в мир труда; содействие эффективному управлению на рынке труда и учет гендерных вопросов в процессе сокращения масштабов бедности, преследовали две основные цели: служить информационной основой при решении вопросов и выборе альтернативных вариантов политики, имеющих критически важное значение для сокращения масштабов бедности, и фундаментом для всестороннего доклада МОТ. Бюро МОТ в Джакарте принимает активное участие в информационно-просветительских мероприятиях и в мерах, способствующих достижению достойного труда, что является одним из элементов усилий по сокращению масштабов бедности с помощью активной стратегии общественных взаимосвязей в области ПРСП. Основой для этой деятельности служат технические информационные записки и всесторонний доклад, хотя она предусматривает также публикацию разнообразных брошюр, плакатов, дневника с описанием процедуры ПРСП и даже выпуск памятной почтовой марки с надписью «МОТ поддерживает Индонезию в борьбе с бедностью». МБТ регулярно сотрудничает с донорами и работает под эгидой страновой группы ООН по вопросам достойного труда и сокращения масштабов бедности. Тесные рабочие контакты установились с отделением Всемирного банка в Индонезии. Благодаря участию в процессе ПРСП, МБТ установило также прочные отношения с министерством планирования (BAPPENAS) и активно оказывает техническое содействие в формулировании среднесрочного пятилетнего национального плана развития. В окончательном проекте ПРС четко отражен принцип соблюдения прав, и он включает главу о праве на труд. Исходя из этого, можно утверждать, что техническое содействие и программа информационно-просветительских мероприятий оказали значительное влияние. Впоследствии ПРС была включена в новый среднесрочный пятилетний национальный план развития. В целом благодаря участию в процессе ПРС значительно возросла наглядность работы МОТ, и теперь Организация пользуется беспрецедентно

высоким авторитетом по сравнению с другими организациями, работающими в Индонезии в области развития, а также в министерстве планирования.

15. Активное участие МОТ в процессе ПРС заложило надежный фундамент для вклада Бюро в Генеральный план по реконструкции после цунами, разработанный правительством в связи с последствиями, вызванными землетрясением и цунами 26 декабря в провинции Ачех.¹⁰
16. В течение последних трех лет МОТ участвовала в разработке стратегии сокращения бедности в **Гане** (ГПРС), являющейся составной частью широкой экспериментальной программы Ганы по достойному труду (GDWPP). Здесь присутствует ряд взаимосвязанных компонентов, относящихся к широкой поддержке участников Организации с целью обеспечения более полного учета в процессе планирования обширного круга вопросов, касающихся занятости и труда. Для того, чтобы повлиять на процесс пересмотра ГПРС, МОТ, ПРООН и правительство Ганы подготовили в 2004 году совместный доклад *An Employment Framework for Poverty Reduction*, а на конец этого года планируется проведение национального саммита по вопросам занятости. Эти две инициативы нацелены в основном на оказание Гане содействия в повышении конкурентоспособности и производительности посредством мер, способствующих достижению достойного труда. Так, в связи с реализацией GDWPP и после консультаций с участниками Организации, начавшимися в 2003 году, сделан вывод, что ключевым фактором в деле сокращения масштабов бедности является повышение производительности и распределение результатов развития (причем было сочтено, что этот фактор игнорировался и не получил должного развития как составной элемент сегодняшнего процесса ГПРС). В связи с этим, Ассоциация работодателей Ганы и Конгресс профсоюзов решили объединить свои усилия с целью определения путей повышения производительности на предприятиях, а также на отраслевом и национальном уровнях и синхронизации этого повышения с надлежащей политикой в области заработной платы и доходов. В результате подготовлены два отдельных исследования, одно из которых посвящено такому аспекту производительности, как политика в области регулирования заработной платы и доходов (с позиции работников), а второе касается в основном факторов производительности на уровне предприятия в трех подсекторах (с позиции работодателей). Основные положения этих двух исследований вошли затем в объединенный документ, который МОТ опубликовала как рабочее исследование. Трехсторонние участники Организации провели свой форум, на котором обсудили вопросы производительности, и воспользовались им как возможностью для достижения договоренностей относительно вклада каждой страны в процесс обзора ГПРС. Следует также отметить, что министерство трудовых ресурсов, молодежи и занятости успешно провело оценку фондов БСВЗ, выделенных в связи с процессом ПРСР для финансирования программ профессионально-технической подготовки. И наконец, Гана утвердила закон о национальном социальном медицинском страховании, благодаря которому создается Национальная программа медицинского страхования со всеобщим охватом, вошедшая в ГПРСП.
17. Вклад МОТ в разработку документа ПРСП, опубликованного правительством **Пакистана**, и в процесс, предшествовавший его разработке и реализации, опирался на три элемента: техническое содействие правительству Пакистана, проект по повышению потенциала в планировании и реализации ПРСП и поиск возможностей для более полного привлечения трехсторонних участников МОТ к процессу ПРСП, с тем чтобы они могли конкретнее формулировать свои проблемы и приоритеты. Техническое содействие правительству Пакистана состояло в практическом вкладе в подготовку документа ПРСП с целью включения в него достойного труда как готового к применению инструмента. Это отражено в двух главах ПРСП. В одной из них излагается

¹⁰ См. GB.292/16/4, март 2005.

политика в области занятости, направленная на достижение достойного труда, а в другой представлены признаки бедности и оценки ее масштаба, а также приводятся статистические данные о занятой бедноте. В ходе оказания технического содействия встал вопрос о преемственности и о необходимости обеспечить правительству Пакистана возможности вести такую работу собственными силами. По предложению Министра департамент планирования включил в свои документы указание на проект по укреплению технического потенциала в формулировании политики, направленной на сокращение масштабов бедности. Проект осуществляется МОТ и финансируется ПРООН. Это сыграло важную роль для разработки среднесрочного плана развития на 2005-2010 годы и выделения средств на расширение занятости. Основой технического содействия и укрепления потенциала в сфере подготовки ПРСП стал третий исключительно важный элемент: включение в процесс ПРСП работников, работодателей и министерства труда и предоставление им равного веса в принятии решений. МОТ периодически организует совещания, на которых проводятся консультации между трехсторонними участниками Организации и правительством Пакистана по вопросам ПРСП. Благодаря этому трехсторонние участники Организации имеют возможность непосредственно формулировать свои приоритеты в области политики посредством диалога и докладов, представляемых правительству Пакистана, а МОТ имеет возможность представлять их мнения при подготовке своих предложений.

Извлеченные уроки и задачи на будущее

18. Со времени рассмотрения Комитетом по занятости и социальной политике в 2002 году последнего основного доклада, МБТ повысило приоритетность своей работы по ПРСП и углубило ее в связи с поступлением конкретных запросов от бюро на местах и социальных партнеров. Практическое участие в диалогах по ПРСП позволило МОТ повысить свой авторитет и сделать свою работу более наглядной в ряде стран и одновременно помогло укрепить потенциал трехсторонних участников Организации, благодаря чему они принимают более активное участие в диалоге по вопросам политики. В целом, практическое участие МОТ в процессе ПРС на уровне страны позволило обеспечить более полное участие трехсторонних участников Организации в этом процессе и открыло новые возможности для ведения диалога по вопросам политики в области занятости и рынка труда, а также создало целый круг политических альтернатив.¹¹
19. По мнению международного сообщества, ПРСП является «обучением на практике». В ПРСП последнего времени и ПРСП второго поколения удалось избежать ряда недостатков, выявленных в предыдущих ПРСП; в том числе в них полнее учитываются вопросы справедливости и равенства, как, например, в Индонезии и Кабо-Верде, и полнее охватываются вопросы занятости, как, например, в недавнем документе ПРСП в Сьерра-Леоне, имеющем подзаголовком *Национальная программа продовольственной безопасности, создания рабочих мест и эффективного управления*. Многие из последних ПРСП в странах с переходной экономикой полнее охватывают вопросы социальной защиты, так как основываются на тщательном анализе явления бедности, в котором подчеркивается отсутствие гарантий защищенности людей с низкими доходами, незаметно преступающими черту бедности и не имеющими возможности вырваться из порочного круга крайней нищеты.
20. Заслуживают также внимания свидетельства того, что основные авторы ПРСП (министерства финансов и планирования), а также доноры, оказывающие влияние на

¹¹ Недавно независимый консультант провел оценку деятельности МОТ в области ПРСП. Эта оценка является результатом анализа динамики отдельных ПРСП с точки зрения достойного труда и с учетом позиций как трехсторонних участников Организации, так и МБТ.

ПРСП, все чаще принимают во внимание некоторые аспекты Программы достойного труда, и МОТ исходит в своей работе из этого факта, когда приводит аргументы в поддержку кардинальной роли, которую играют аспекты расширения занятости в стратегиях сокращения масштабов бедности, особенно посредством проведения политики, способствующей развитию частного сектора и созданию предприятий, проведению программ трудоемких общественных работ, повышению производительности и улучшению методов управления в неформальной экономике. В целом практическое участие МОТ расширило круг альтернатив в политике и укрепило способность критического подхода к ним в процессах ПРС.

21. Имеются также примеры – в Индонезии, Камбодже и Эфиопии, среди прочих стран, – когда работа в процессе ПРС послужила стимулом для установления более широких и прочных рабочих контактов, как между трехсторонними участниками, так и внутри групп трехсторонних участников. В Индонезии, например, произошло объединение различных профсоюзных федераций, которые сформировали целевую группу по проблеме сокращения масштабов бедности, цель которой состоит в обеспечении объединенного практического участия профсоюзов в процессе ПРС. Достигнув этой цели, специальная группа продолжает функционировать как объединяющая профсоюзные организации сеть по вопросам политики, стимулируя более тесные взаимоотношения между профсоюзными органами и способствуя скоординированному подходу к диалогу с правительством и международными финансовыми учреждениями по вопросам политики.
22. Важно повысить ответственность министерств труда и укрепить их потенциал с целью усиления действенности национального диалога в сфере политики, направленной на сокращение масштабов бедности. Благодаря ПРСП МОТ получила возможность работать не только с министерствами труда, но и с другими государственными ведомствами. В частности, участие в процессах ПРСП дало МОТ возможность привлечь более пристальное внимание министерств финансов и планирования к проблеме достойного труда на уровне страны. Этого удалось добиться, помимо других стран, в Непале, Индонезии, Судане и Гане.
23. Следует, однако, признать, что ПРСП является своего рода «перенасыщенным рынком» зачастую конкурирующих между собой идей, программ и заявок на финансирование, поэтому «реализовать» программу достойного труда на этом рынке не всегда просто. ПРСП требует от находящихся на местах групп МОТ инициативности, а также мобилизации трехсторонних участников Организации, опирающихся на продуманную политику и технический анализ. Необходима также коммуникационная стратегия для налаживания союзов с организациями, имеющими схожие идеи, включая научные учреждения и организации гражданского общества, для обеспечения более весомой поддержки, оказываемой некоторым аспектам Программы достойного труда. Пособие по ПРСП, сопровождающее руководство по информационно-просветительской работе и информационный сборник по достойному труду и Целям развития на пороге тысячелетия¹² служат продолжению этой работы. Несгибаемая политическая воля была проявлена главами государств на Всемирном саммите в Нью-Йорке, которые обязались превратить цели полной и продуктивной занятости и достойного труда для всех в кардинальную цель и задачу национальных стратегий в области развития, включая стратегию сокращения масштабов бедности.¹³

¹² Доступно по адресу: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/integration/poverty> (в разделе инструментария и публикаций).

¹³ Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года, 20 сентября 2005, Генеральная Ассамблея ООН A/60/L.1, п. 47.

24. Для достижения максимальной эффективности ПРСП требуются неустанные усилия в течение всего цикла, включая непосредственное участие в разработке стратегии, ее мониторинге и, в конечном счете, в ее пересмотре и оценке. Будучи процессом, которым управляет сама страна, ПРСП не ограничен временными рамками в том смысле, что процесс диалога по вопросам политики не имеет четко обозначенного начала и конца. Дивиденды на инвестиции МОТ, с точки зрения ориентации политики и ресурсов, выделяемых на цели достойного труда, накапливаются в течение среднесрочного периода. Это означает, что, с одной стороны, необходимо сосредоточиться на определении тех приоритетов, в отношении которых МОТ способна принести наибольшую пользу, и, с другой стороны, идентифицировать общие точки соприкосновения с существующими инициативами МОТ в данных странах и установить связи между такими проектами и программами и более широкой средой, в которой принимается и реализуется политика.
25. В этом контексте имеется множество наглядных примеров того, как МБТ устанавливает четкие взаимосвязи с уже ведущейся работой: в Индонезии, например, в отношении детского труда; в Мали, где результаты работы МОТ над национальной программой занятости были учтены в документе ПРСП, являющемся одним из немногих документов, где занятость рассматривается не просто как следствие, но как фактор роста. Это – прямой результат активного вклада трехсторонних участников Организации и сотрудников МОТ в процесс с многосторонним участием.
26. Дополнительно к поиску точек соприкосновения и взаимодействия между деятельностью, уже осуществляемой МОТ, и процессами ПРС, полезными представляются и меры, помогающие определить, в каких областях конкретных общетраслевых стратегий и в какие структуры общественно-государственных расходов Программа достойного труда способна привнести дополнительные стимулы. Например, главной опорой ПРСП в Гане является частный сектор и его развитие посредством улучшения инфраструктуры. Государственная политика в области распределения подрядов не учитывает в настоящее время тот огромный потенциал, который заложен в крупных инвестициях в инфраструктуру с точки зрения создания занятости и доходов в бедных районах. Эта политика не использует положительный опыт Ганы, которая учитывает в предложениях о торгах определенные требования в отношении условий занятости и прав работников. Поэтому для улучшения положения было разработано краткое изложение политики, содержащее руководство относительно необходимых модификаций в правилах и процедурах, касающихся предложений о торгах, укрепления потенциала соответствующих учреждений и улучшения доступа к информации, для обеспечения того, чтобы права в сфере труда, включая основные трудовые нормы, заняли свое достойное место в решениях о распределении контрактов на строительство инфраструктуры.
27. Как правило, когда МОТ удавалось совместить годовой план мероприятий своей работы в области ПРСП с мобилизацией персонала (на местах и в штаб-квартире), значительно повышались последовательность и взаимодействие в деятельности по ПРСП (наглядными примерами тому служат Индонезия и Эфиопия). Из этого следует, что работа МОТ с ПРСП должна служить руководством к разработке национальных программ достойного труда (НПДТ). Для эффективного использования ограниченных людских и финансовых ресурсов важнейшее значение приобретает обмен опытом между странами и регионами.
28. Ввиду того, что во многих странах ПРС играют исключительно важную роль в качестве основы для разработки политики и распределения ресурсов, самый высокий приоритет в разработке национальных программ достойного труда (НПДТ) следует отдавать включению в ПРС элементов Программы достойного труда. Опыт, приобретенный благодаря участию МОТ в процессах ПРСП, включая опыт по передаче

ответственности трехсторонним партнерам и укреплению их потенциала, практические средства для усиления потенциала бюро МОТ на местах в проведении анализа политики и ведении диалога на уровне страны, равно как коммуникационные стратегии, направленные на более широкий охват населения – все это имеет огромное значение для реализации НПДТ. Следует с первых шагов планировать меры, способствующие поиску синергии в различных точках соприкосновения технических усилий, а также содействующие учету результатов выполнения проектов в рамках политики сокращения масштабов бедности.

- 29.** Осуществляемый в настоящее время международный анализ процессов ПРСП и ЦРТ, а также поступающие критические замечания по поводу необходимости более полного сосредоточения усилий на обеспечении роста, справедливости и занятости, равно как успехи МОТ в ее работе на уровне стран, повысили заинтересованность трехсторонних участников Организации в содействии МОТ в процессе ПРСП. Доноры признают такую необходимость, и на данном этапе МОТ получила фонды на техническое сотрудничество в области ПРСП от правительств Нидерландов, Дании и, главным образом, Соединенного Королевства. В подготовленном недавно Департаментом международного развития (ДМР) Соединенного Королевства ежегодном обзоре рамочного соглашения о партнерстве между ДМР и МОТ содержится положительный отзыв о достижениях МОТ в ее поддержке процесса ПРС и дается лестное для МОТ сравнение с другими специализированными учреждениями системы ООН. Имеются, таким образом, разумные основания сделать вывод о том, что спрос на критически важное участие МОТ в процессах ПРС будет возрастать. Для углубления и расширения этой работы требуется, однако, учитывать то обстоятельство, что институциональные резервы находятся на пределе, и поэтому следует обеспечить пополнение ресурсов регулярного бюджета дополнительными средствами, предназначенными для технического сотрудничества в процессе ПРС.
- 30.** Сделав выводы из накопленного опыта и усовершенствовав подход и методологию работы по ПРСП, которая и в будущем будет опираться на меры по укреплению потенциала трехсторонних участников Организации и на достижение максимальных результатов от практического участия в диалогах по вопросам политики в области сокращения бедности, МОТ потребует теперь проявлять еще большую активность в содействии проведению оценки ПРСП на глобальном и национальном уровнях, в усилиях по оказанию влияния на процесс составления бюджетов, в пропаганде занятости, опирающейся на экономический рост, равно как во включении прав подчас игнорируемых групп населения, таких как работники, занятые в сельском хозяйстве и неформальной экономике, трудящиеся-мигранты, коренные народы и народы, ведущие племенной образ жизни.
- 31.** Для усиления проводимого диалога по вопросам политики с партнерами по вопросам развития, включая международные финансовые учреждения, а в рамках Организации Объединенных Наций – с процессом РПООНПР/ОССО, и для укрепления своей поддержки на уровне стран, МОТ имеет возможность и необходимость продолжать свое содействие вкладу трехсторонних участников Организации в процессы ПРС через укрепление механизмов социального диалога. Кроме того, требуется и далее расширять эмпирический опыт, свидетельствующий о связях между макроэкономической политикой, занятостью и сокращением масштабов бедности; разрабатывать новые рекомендации об учете взаимосвязей с правами и нормами в ПРС; проводить меры по разработке стратегий, широко базирующихся на теме социальной защиты, решая одновременно проблему финансово-налогового пространства в ПРС; сосредоточить внимание на контрольных показателях ПРС и на мерах, направленных на включение в этот процесс целей достойного труда. Потребуется также – в качестве элемента процессов, происходящих в рамках СПДТ – разрабатывать с трехсторонними участниками Организации стратегии информационно-просветительской

работы, которые полнее учитывают специфику конкретной страны и охватывают широкую аудиторию, включая научные круги, парламентариев, доноров и гражданское общество.

- 32. Комитету по занятости и социальной политике предлагается представить свои замечания и комментарии по настоящему обзору и сформулировать свои рекомендации относительно будущих направлений действий МОТ в рамках ПРС.**

Женева, 29 сентября 2005 г.

Вносится для обсуждения и разработки рекомендаций