

**ДЛЯ ОБСУЖДЕНИЯ И
РАЗРАБОТКИ РЕКОМЕНДАЦИЙ**

ПЕРВЫЙ ПУНКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ

**Выполнение глобальной программы
занятости:****с) Предлагаемые методы оценки ГПЗ
в контексте Страновых программ
достойного труда**

1. На своей ноябрьской сессии (2005 г.) Комитет предложил Бюро подготовить документ, в котором бы предлагался механизм оценки ГПЗ в контексте Страновых программ достойного труда (СПДТ). Говоря конкретнее, Комитет хотел бы располагать таким механизмом оценки, который бы позволял вести учет двух вопросов: а) последствия или позитивные сдвиги в деятельности Бюро, как в штаб-квартире, так и на местах, в области разработки и претворения в жизнь Национальных стратегий занятости на отраслевом или местном уровнях; б) эффективность ГПЗ – другими словами, оказала ли ГПЗ воздействие на политику той или иной страны в области занятости и на ее оперативные основы и если да, то каким образом. Комитет рассматривал это как поступательный процесс, строящийся и совершенствующийся благодаря уже внедренным механизмам, и предложил на более длительную перспективу предусмотреть более строгую оценку эффективности этого процесса. Цель в настоящее время заключается в том, чтобы рассмотреть простые, но действенные средства и механизмы взаимодействия в имя обеспечения того, чтобы работа МОТ в рамках национальных государств в сфере занятости строилась с учетом ГПЗ и чтобы в ходе дискуссий, которые проводятся в Комитете по занятости и социальной политике (ESP) по ГПЗ, учитывались результаты работы в этой области.
2. Предлагая конкретные механизмы, соответствующие поставленным задачам, прилагались усилия к тому, чтобы избежать параллелизма в работе, которую предстоит провести вновь созданной Группе по оценке МОТ¹ и по аналитическому обзору национального опыта, который предстоит осуществить, предварительно рассмотрев эти вопросы в Комитете ESP. Безусловно, предлагаемые механизмы нацелены на то, чтобы в максимальной мере использовать синергию между Группой оценки и Комитетом ESP, с тем чтобы обеспечить максимально эффективную обратную связь в

¹ В документе GB.294/PFA/8/4 изложены основы новой политики и стратегических основ оценки в рамках МОТ и порядок ее проведения и роль Группы по оценке.

целях реализации ГПЗ и ее учета при разработке национальных стратегий в области занятости и СПДТ.

3. Соответственно, в Части I настоящего документа предлагается следующий механизм: i) совершенствование текущего процесса национальных сообщений в Комитете ESP посредством более четкого их сопряжения с тем, каким образом основы ГПЗ способствовали их составлению и применению на практике национальных стратегий в области занятости и каким образом МОТ поддерживала этот процесс; ii) учет оценок СПДТ, который должен осуществляться Группой по оценке МОТ в целях анализа вклада ГПЗ в развитие элементов занятости СПДТ; iii) оценка конкретных методов или сочетания политических инструментов в целях повышения количества и качества рабочих мест внутри стран и среди них. Конкретный инструментарий, подлежащий оценке, может быть определен Комитетом ESP, а оценка в первую очередь должна осуществляться заинтересованным техническим подразделением, а ее результаты доводиться до сведения Комитета.
4. В Части II документа указывается, что для заинтересованных стран открываются возможности разработки более строгой системы учета и оценки национальных стратегий в области занятости на основе ГПЗ. Эти меры могут строиться на методологии, которую предстоит разработать МОТ в целях такой оценки, включая учет принимаемых сегодня аналогичных инициатив, таких как Европейская стратегия в области занятости в целях оценки национальных стратегий в сфере занятости.
5. Предлагая или пересматривая альтернативные методологии важно помнить о том, что МОТ уже придерживается целого ряда процедур отчетности, которые могут быть взяты на вооружение при проведении обзора ГПЗ. Таковые включают предусмотренные уставом процедуры отчетности по международным трудовым конвенциям и рекомендациям, принятым Международной конференцией труда, таким как Конвенция 1964 года о политике в области занятости (122), Конвенция 1975 года о развитии людских ресурсов (142), Конвенция 1983 года о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов (159), Конвенция 1988 года о содействии занятости и защите от безработицы (168), Рекомендация 1998 года о стимулировании создания рабочих мест на малых и средних предприятиях (189) и Рекомендация 2002 года о содействии кооперативам (193).²
6. Кроме того, в настоящее время, когда МОТ осуществляет свою деятельность в рамках, ориентированных на конечные результаты основ управления и стратегического бюджета, в Программе и бюджете на 2006-07 годы заложены конкретные результаты и показатели прогресса в отношении конкретных оперативных задач, тесно взаимосвязанных с ГПЗ, а конечные результаты по соответствующим показателям доводятся до сведения Административного совета.³ Эти показатели, однако, учитывают результаты, которые достигаются с точки зрения задач и ключевых элементов ГПЗ и конкретно не отражают использование основ ГПЗ для достижения этих результатов.

² Перечень соответствующих конвенций, касающихся политики в области занятости, включен в приложение к документу GB.295/ESP/1/1.

³ К примеру, в Программе и бюджете на 2006-07 гг. Итог 2а.1: Занятость как центральный элемент экономической и социальной политики, что является основной целью ГПЗ, предусматривает соответствие Показателю 2а.1 i), что «страны повышают качество информации о рынках труда и ее анализа и разрабатывают, осуществляют и оценивают политику в области занятости и рынков труда, уделяя особое внимание гарантированию занятости и доходов, а также обеспечению равного доступа к достойной и продуктивной занятости для всех женщин и мужчин», при этом цель составляет 50 стран.

Часть I: Предложения, касающиеся рассмотрения эффективности применения ГПЗ при разработке Национальных стратегий в области занятости

Устные сообщения стран в Комитете ESP

7. Будучи частью регулярного обновления информации о выполнении ГПЗ, устные сообщения о национальном опыте по разработке Национальных стратегий в области занятости в контексте их соответствующих СПДТ были сделаны Аргентиной, Ганой и Филиппинами на сессиях Комитета ESP в марте и ноябре 2005 года. По этим национальным трехсторонним сообщениям со своими комментариями выступили трехсторонние члены Комитета ESP. Однако, во всех случаях из заслушанных сообщений было не вполне понятно, каким образом ГПЗ и техническое содействие со стороны МОТ стимулируют этот процесс.
8. Представляется целесообразным, чтобы и в дальнейшем практиковалось предоставление слова той или иной стране, чтобы она могла поделиться своим опытом, при этом в каждый двухлетний период, начиная с марта 2007 года, Комитет заслушивал бы по два национальных сообщения, но при этом следовало бы усовершенствовать весь процесс, с тем чтобы не только конкретно уяснить себе, каким образом ГПЗ оказала благотворное воздействие на этот процесс, но и придать более интерактивный и обоюдовыгодный характер всем дискуссиям в Комитете ESP. Такие элементы совершенствования процесса могли бы включать:
 - i) В ходе устного сообщения страны конкретно бы указывалось на применение основ ГПЗ и помощи со стороны МОТ, как напрямую, так и опосредованно, в процессе разработки и реализации национальной стратегии в области занятости страны и указывалось бы, в какой мере эта деятельность строилась на основных концепциях, подходах и механизмах, включая контрольный перечень ключевых политических областей и соответствующих руководящих принципов (как это предложено в «Концептуальном» документе).⁴ Целью этих устных сообщений является выявление передовой практики и изложение сути извлеченных уроков, с тем чтобы страны могли воспользоваться опытом друг друга, а также повышение эффективности и действенности технических консультативных услуг со стороны МБТ.
 - ii) Национальные устные сообщения должны представляться представителями правительства, организаций работодателей и организаций работников и обсуждаться в Комитете ESP до выступления национальной делегации на заседании Комитета. Бюро берется подготовить перечень основных вопросов, которые стали бы своеобразным руководством в ходе подготовки письменных документов и устных сообщений национальной делегации.
 - iii) Трехсторонняя делегация, представленная одним правительственным представителем, одним представителем от работников и одним представителем от работодателей, отобранных Комитетом ESP, посещает страну в целях проведения дискуссий в первую очередь с представителями директивных органов и социальных партнеров и обсуждения вопросов технического содействия со стороны МОТ для разработки стратегии в области занятости, ее практической

⁴ GB.295/ESP/1/1.

реализации и учета достигнутых до настоящего времени результатов. Эта трехсторонняя делегация направляет свой отчет Комитету ESP до начала соответствующей сессии и представляет свой доклад Комитету ESP после выступления национальной делегации. Расходы по этому мероприятию будут отнесены на счет регулярного бюджета по сектору занятости на соответствующее двухлетие.

- iv) На основе сообщения правительственного представителя, замечаний и комментариев трехсторонней делегации и итогов прений в Комитете ESP Бюро представляет информацию в первую очередь техническим консультативным службам МБТ по основным извлеченным урокам и по тем элементам, которые могут быть сочтены действенными или малоэффективными.
- v) После того как со своими сообщениями выступит целая группа стран на Комитете ESP, Бюро подготовит проект итогового доклада с учетом передовой практики и опыта, с которыми будут ознакомлены члены Комитета ESP, а также другие заинтересованные лица.

Стратегические основы оценки МОТ

- 9. Вновь принятые политические и стратегические основы оценки в МОТ нацелены на совершенствование и укрепление практики независимой оценки в рамках Организации. Ими также закладываются принципы систематической самооценки эффективности программы, с тем чтобы в своей совокупности они в полной мере охватывали всю деятельность МОТ, проводимую в рамках Стратегических политических основ, разработанных на 2006-09 годы.
- 10. В рамках национальной программы оценки Группа по оценке в течение ближайших двух двухлетий ежегодно будет проводить независимую оценку, по крайней мере, одной национальной программы. Эти национальные оценки будут нацелены на содействие реализации СПДТ и применению новых подходов к данному процессу. Поскольку для большинства государств основная точка соприкосновения с процессом СПДТ заключается в расширении занятости, эти оценки, особенно для тех стран, которые отдают высокий приоритет целям создания рабочих мест, будут ориентированы на тщательное изучение того, каким образом приоритеты в сфере занятости, нашедшие отражение в СПДТ, были реализованы при техническом содействии со стороны МОТ и какие были достигнуты результаты. Такая оценка может рассматриваться в ракурсе ГПЗ и ее основных политических областей, которые нашли свое отражение в «Концептуальном» документе. Безусловно, сегодня, когда СПДТ служит основным механизмом политической консультативной помощи МОТ и технических консультативных услуг, было бы важно оценивать вклад ГПЗ в реализацию целей СПДТ.

Оценка конкретных механизмов или совокупности политических средств

- 11. МОТ разработала целый ряд конкретных механизмов, инструментов и методологий в поддержку создания большего числа рабочих мест и лучшего качества для женщин и мужчин во многих странах мира. Таковые включают, если перечислить некоторые из них: инвестиционные подходы, ведущие к расширению занятости, реабилитацию в рамках общины, активную политику в области рынка труда в целях создания рабочих мест и предприятий, развитие предпринимательства женщин, модернизацию неформальных предприятий и профподготовку и обучение, опираясь на общины.

12. Эти инструменты и средства являются жизненно важным компонентом осуществления Национальной стратегии в области занятости, особенно на отраслевом и местном уровнях. Многие из них стали предметом успешно проведенной оценки, осуществленной в рамках национальных проектов по техническому сотрудничеству. Во многих случаях задача заключается в том, чтобы перевести эти успешные мероприятия, проведенные на микроуровне или уровне проекта, на более высокую национальную ступень, а также тиражировать эту практику в других государствах.
13. В процессе консультаций с Комитетом ESP можно было бы в каждое двухлетие определять один или два ключевых инструмента и средства и оценивать их эффективность на национальном уровне, включая вопросы, касающиеся повышения их действенности, либо же, рассматривая ряд отобранных для этих целей стран, извлекать уроки относительно большей эффективности этих инструментов и средств в одних странах, чем в других. Итоги этих оценок, которые на первых порах будут осуществляться заинтересованным техническим подразделением, могли бы доводиться до сведения Комитета ESP.

Часть II: Направления возможных будущих действий в целях более строгой оценки эффективности и пересмотра Национальной стратегии в области занятости

Оценка эффективности⁵

14. Проведению оценок эффективности программ или проектов в последнее время уделяется все большее внимание, и они стали важной составной частью набора инструментов по проведению оценок и подходов ряда организаций, занимающихся вопросами развития, в том числе Всемирного банка, Европейского союза и ряда других национальных донорских учреждений. Определяемая как систематическое выявление факторов эффективности – положительных или отрицательных, задуманных или случайных –, являющихся результатом конкретной деятельности в сфере развития, оценка эффективности может варьироваться от широкомасштабных выборочных обзоров до мелкомасштабных экспресс-оценок и оценок участия, при которых показатели эффективности рассчитываются на основе совместных коллективных интервью, информации опрашиваемых лиц, ситуационных исследований и имеющихся вторичных данных. Оценка эффективности может применяться в целях измерения результативности и воздействия на конкретную деятельность, оказания содействия для выяснения того, оправданы ли издержки на проводимую деятельность, или же извлечение уроков для улучшения планирования и управления будущей деятельностью. Преимущество проведения такой оценки заключается в том, что на важные вопросы можно было бы получить конкретные ответы. В какой мере проводимые мероприятия могут содействовать улучшению ситуации? Каковы результаты на местах? Какие элементы можно улучшить?

⁵ По методологии и опыте проведения оценок эффективности имеется большое количество литературы. См., например, There is large body of literature on methodology and experiences on conducting impact assessments. See for example Judy Baker: *Evaluating the impact of development projects on poverty: A handbook for practitioners*, World Bank 2000 and Cherp. A. George, C., Kirkpatrick, C.: *A Methodology for Assessing National Sustainable Development Strategies*, Impact Assessment Research Center (IARC), World Paper Series № 6, 2004. В отношении материалов и методов, помогающих проводить стратегическую оценку масштабов бедности и социальных последствий см. веб-сайт Всемирного банка: www.worldbank.org.

15. В более долгосрочной перспективе Бюро могло бы разработать методологию для измерения и оценки эффективности политических мероприятий в области занятости в отношении характеристик занятости на национальном уровне, основываясь на оперативных рамках ГПЗ, как они определены в контрольном перечне ключевых политических областей и инструментов, изложенных в «Концептуальном» документе. Эта методология могла бы включать практические руководящие принципы и механизмы для определения конкретных количественных и поддающихся измерению целей Национальных стратегий в области занятости, а также для проведения оценок прогресса по достижению таким образом определенных целей. Применяемый подход должен носить практический и достаточно гибкий характер, с тем чтобы его можно было применять в самых различных ситуациях и с учетом разной степени дефицита ресурсов. В то же время он потребует предоставления четкой и своевременной информации директивным органам относительно ожидаемых или реальных последствий практических мероприятий, осуществленных в контексте реализации ГПЗ, в целях разработки Национальных стратегий в области занятости, а также соответствующих политики и программ.

Европейская стратегия в области занятости и методы ее оценки

16. Европейская стратегия в области занятости (ЕСЗ), начиная с 1997 года, является тем средством, благодаря которому Европейский союз пытается «определять общие задачи в связи с политикой в области занятости и разрабатывать подробные руководящие принципы для разработки политики в сфере занятости государств-членов». В настоящее время Европейская комиссия следующим образом рассматривает цели стратегий в области занятости: полная занятость (большее число рабочих мест); качество рабочих мест и производительность труда (большее число и более продуктивных рабочих мест); усиление согласованности и более интегрированный рынок труда (более высокая социальная сплоченность). Эти задачи должны находить отражение в национальной политике и целях в области занятости и, в частности: привлекать и удерживать большее число лиц в сфере занятости; увеличивать предложение рабочей силы и модернизировать системы социальной защиты; совершенствовать адаптированность работников и предприятий; увеличивать инвестиции в человеческий капитал благодаря более качественному образованию и профессиональной подготовке.
17. Практическое осуществление ЕСЗ построено на так называемом «открытом методе координации».⁶ Координация национальной политики в области занятости в ЕС строится на ежегодном цикле отчетности: комплексные руководящие принципы в сфере занятости, закладываемые единые приоритеты, согласованные на уровне Совета; национальные программы реформ (НПР), являющиеся отчетами государств-членов, осуществляющих контроль за выполнением руководящих принципов; совместный доклад по занятости (подготавливаемый Комиссией и утверждаемый Советом, в котором дается оценка всем НПР); рекомендации (по решению Совета с учетом предложений, сформулированных Комиссией). При этом этот процесс ни в коей мере не поддержан обязательными директивами в адрес государств-членов и за ним не осуществляется с их стороны контроля.

⁶ Начиная с 2005 г., применяется новая система отчетности, в которой сочетаются аспекты занятости и широкомасштабные руководящие принципы экономической политики. Однако «открытый метод координации», равно как и ежегодный цикл отчетности по-прежнему не утратили своей актуальности.

18. В данной стратегии использован принцип количественных измерений, целей и контрольных цифр, что позволяет осуществлять более строгий учет и качественную оценку достигаемого прогресса. Начиная с 2003 года, в обиходе находятся 40 ключевых показателей и 64 ситуационных показателя, при этом последние содействуют проведению анализа НПР. Эти показатели охватывают такие области, как потенциал к трудоустройству, предпринимательские отношения, способность адаптироваться и равенство возможностей между женщинами и мужчинами (например, предотвращение длительной безработицы, привлечение к трудовой деятельности безработных, непрерывное обучение, наиболее незащищенные группы, создание предприятий и уровень их выживаемости, качество работы и гендерные пробелы), а также общие показатели эффективности рынка труда (например, занятость, занятость, эквивалентная занятости на условиях полного рабочего времени, безработица, безработица молодежи, долговременная безработица, расширение занятости, рост производительности труда и реальные удельные затраты на рабочую силу).
19. Каким образом может быть использована модель ЕСЗ для разработки основ оценки и контроля за осуществлением ГПЗ? «Контрольный перечень ключевых политических областей», представленный в «Концептуальном» документе, может послужить основой для стран, которые заинтересованы в этом, в их разработке национальных руководящих принципов, ориентиров и целей. По каждой ключевой политической области и подобласти стратегических мероприятий Бюро могло бы оказать содействие в разработке соответствующих качественных и количественных показателей для измерения прогресса, которые могли бы использоваться странами как при разработке Национальных стратегий в области занятости, так и в процессе контроля за прогрессом.⁷ Впоследствии МОТ могла бы плотно сотрудничать со странами, которые в добровольном порядке пожелали бы применить эту методологию. Соответствующая страна и Бюро могли бы отчитываться за достигнутый прогресс и результаты такого применения перед Комитетом ESP.

Заключения

20. С учетом вышеизложенного обзора возможных методов и механизмов оценки Комитету ESP предлагается изучить представленные возможные решения, в первую очередь в отношении ближайших мер (Часть I), а также высказать свои мнения по поводу возможной разработки более строгой методологии эффективности оценки на уровне национальных государств по ГПЗ и ее применению на более длительную перспективу (Часть II).

Женева, 3 февраля 2006 г.

Вносится для обсуждения и разработки рекомендаций.

⁷ Эти показатели могли бы быть разработаны на основе Ключевых показателей МОТ по рынку труда (КПРТ).