

Защитим людей, стимулируя создание рабочих мест

Защитим людей, стимулируя создание рабочих мест

Обзор страновых мер по проведению политики в сфере занятости и социальной защиты в ответ на глобальный экономический кризис

*Доклад МОТ, представленный Саммиту лидеров Группы двадцати,
Питтсбург, 24 и 25 сентября 2009 года*

МЕЖДУНАРОДНОЕ БЮРО ТРУДА
ЖЕНЕВА, СЕНТЯБРЬ 2009 г.

С настоящим докладом можно ознакомиться на сайте МОТ в сети Интернет (www.ilo.org)

ISBN 978-92-2-422732-5 (print)

ISBN 978-92-2-422733-2 (web pdf)

Первое издание, 2009

Названия, соответствующие принятой в Организации Объединенных Наций практике, и изложение материала в настоящей публикации не являются выражением какого-либо мнения Международного бюро труда ни о правовом статусе любой страны, района или территории, или их властей, ни о делимитации их границ.

Упоминание названий фирм и коммерческих изделий и процессов не означает их одобрения Международным бюро труда, как и отсутствие упоминания конкретной фирмы, коммерческого изделия или процесса не свидетельствует об их неодобрении.

Публикации Международного бюро труда имеются в продаже в крупных книжных магазинах или местных бюро МБТ во многих странах; их можно также получить непосредственно в Международном бюро труда; просьба обращаться по адресу: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Каталоги или списки новых публикаций можно бесплатно получить по указанному выше адресу либо по электронной почте pubvente@ilo.org. Посетите наш Интернет-сайт: www.ilo.org/publins.

Содержание

Содержание	v
Выражение признательности.....	vii
Введение	1
Глава 1: Последние тенденции в сфере занятости и в отношении безработицы; рассмотрение ситуации в развивающихся странах	3
1.1 Падение уровня занятости и рост безработицы.....	3
1.2 Женщины и мужчины по-разному подвергаются воздействию кризиса.....	5
1.3 Безработица среди молодежи	7
1.4 Безработные и лица, переставшие искать работу	7
1.5 Общемировой кризис, но различные результаты в сфере рынка труда.....	8
1.6 Своевременные данные о рынке труда.....	8
1.7 Последствия кризиса в развивающихся странах	9
Глава 2: Обзор мер в области занятости и социальной защиты, предпринимаемых странами в ответ на кризис	13
2.1 Обзор МОТ.....	13
2.2 Перечень ОЭСР и оценка.....	17
Информационное приложение 1: Меры политики в области занятости и социальной политики, принимаемые в целях преодоления кризиса.....	25
1. Меры, направленные на создание и сохранение рабочих мест	25
1.1 Расходы на инфраструктуру	25
1.2 Прямая финансовая поддержка предприятий	26
1.3 Приведение условий труда в соответствие с текущим спросом	29
2. Оценка характерных особенностей политики на рынке труда	31
2.1 Государственная служба занятости	31
2.2 Профессиональные навыки и подготовка	33
2.3 Дотации на цели найма	35
3. Поддержка безработных и социальная защита	36
3.1 Существующие системы выплат пособий.....	37
3.2 Социальная помощь	38
4. Социальный диалог и права в сфере труда.....	40

Приложение 2: Список стран, охваченных обзором МОТ	45
Приложение 3: Оценочные таблицы предпринятых мер	46
Приложение 4: Оценка воздействия стимулирующих мер на занятость в странах Группы двадцати	50
Приложение 5: Быстрое восстановление уровней занятости: вызовы и возможные варианты	54

Выражение признательности

Настоящий доклад был подготовлен сотрудниками Международного бюро труда на основе материалов, авторами которых являются Дункан Кэмпбелл, Марва Корлей-Кулибали, Филипп Еггер, Иянутул Ислам, Боб Килох, Номан Маджид, Моазам Махмуд, Стефен Перси, Катрин Саже и Валентина Стоевска. Сотрудники из регионов, страновых отделений и технических департаментов предоставили подборку информационных материалов, обзоров политики и комментариев.

Материалы ОЭСР были подготовлены Джоном Мартином, Стефано Скарпетта и Даниэль Венн.

Выражается глубокая признательность за ценные комментарии по проекту доклада, полученные от Доминик Дерюэль (МВФ), Ариэля Фицбейна (Всемирный банк), Юргена Майера (ЮНКТАД), Даниэль Венн и Стефано Скарпетта (ОЭСР) и Стефена Ричардса (Соединенное Королевство).

Введение

2 апреля 2009 года на Лондонском саммите по вопросам обеспечения роста, стабильности и рабочих мест лидеры Группы двадцати приняли Глобальный план восстановления и реформ. В пункте 26 своего заявления лидеры Группы двадцати рассмотрели аспекты кризиса, связанные с занятостью и социальной сферой и обратились к МОТ со следующей конкретной просьбой:

«Мы признаем важность человеческого измерения кризиса. Мы обязуемся оказывать поддержку тем, кто пострадал от кризиса путем создания возможностей трудоустройства и принятия мер по поддержанию доходов. Мы сформируем справедливый и учитывающий интересы семьи рынок труда, как для женщин, так и для мужчин. Поэтому мы приветствуем доклады Лондонской конференции по вопросам занятости и Римского социального саммита и ключевые принципы, предложенные в них. Мы поддержим занятость, стимулируя рост, инвестируя в образование и в профессиональную подготовку и посредством политики на рынке труда, сосредотачивая усилия на наиболее уязвимых группах населения. Мы призываем МОТ, в сотрудничестве с другими соответствующими организациями, оценить предпринятые меры и меры, которые необходимо осуществить в будущем.»

Настоящий доклад является ответом на просьбу Группы двадцати. Он представлен Саммиту лидеров Группы двадцати в Питтсбурге, Соединенные Штаты Америки, проходившему 24 и 25 сентября 2009 года. Доклад был подготовлен в очень сжатые временные сроки. Его следует рассматривать совместно с сопровождающим документом,¹ представленным лидерам Группы двадцати.

Структура доклада является следующей.

В Главе 1 представлены последние данные о занятости и безработице, охватывающие

выборку стран из всех регионов и со всеми уровнями доходов. Она включает обсуждение ситуации развивающихся стран в контексте глобального финансового и экономического кризиса.

В Главе 2 проводится обзор мер, принятых или объявленных странами с целью обеспечения занятости и социальной защиты в период со середины 2008 года по 30 июля 2009 года в ответ на кризис.

Эта информация была собрана МОТ в тесном сотрудничестве с национальными органами. Обзор охватывает следующие четыре основные области:

- i) стимулирование спроса на рабочую силу;
- ii) оказание поддержки рабочим местам, лицам, ищущим работу, и безработным;
- iii) расширение систем социальной защиты и продовольственной безопасности;
- iv) применение социального диалога и защита прав в сфере труда.

Обзор охватывает 54 страны, включая все страны Группы двадцати. Более подробный анализ с кратким описанием мер, предпринятых каждой страной, будет помещен на веб-сайте МОТ.

В эту главу также входит раздел, подготовленный ОЭСР, в котором рассматриваются масштабы и воздействие на занятость комплекса мер в области финансово-бюджетной политики и политики на рынке труда в странах ОЭСР и определяются основные направления дискреционных мер в области политики на рынке труда, предпринятых различными странами.

Информационное приложение 1 предназначено для более конкретного описания диапазона мер, предпринятых отдельными странами с целью стимулирования спроса на рабочую силу, защиты рабочих мест и безработных, расширения систем социальной защиты и содействия развитию социального диалога. Оно сопровождается начальными комментариями со ссылкой на самые последние данные и печатные материалы. Это – предварительные материалы, и работа находится в стадии выполнения. Приложение будет далее доработано на

¹ МБТ, 2009 г. Защитим людей, стимулируя создание рабочих мест: От принятия антикризисных мер к обеспечению экономического подъема и устойчивого роста. Послание МОТ лидерам Саммита Группы двадцати в Питтсбурге, 24 и 25 сентября 2009 года.

основе дополнительных материалов стран Группы двадцати, трехсторонних участников МОТ и соответствующих международных организаций.

Эта информация будет представлена для обсуждения и рассмотрения Административному совету Международного бюро труда на его предстоящей сессии в ноябре 2009 года.

Результаты этого процесса будут представлены в распоряжение Группы двадцати для принятия любых последующих мер, намеченных лидерами по этим вопросам.

В Приложении 2 перечислены 54 страны, представленных в выборке МОТ, в разбивке по регионам и категориям доходов.

В Приложении 3 проводится анализ мер, предпринятых в выборке из 54 стран, включая все страны Группы двадцати, в отношении 32 мер, определенных в обзоре МОТ.

В Приложении 4 оценивается суммарное воздействие на занятость стимулирующих мер, предпринятых странами. Оценка определяет порядок величины рабочих мест, сохраненных или созданных в результате принятых экстренных мер.

В Приложении 5 представлены четыре возможных сценария восстановления глобальной занятости в зависимости от темпов экономического восстановления и связанной с ним интенсивности повышения уровня занятости.

Глава 1

Последние тенденции в сфере занятости и в отношении безработицы; рассмотрение ситуации в развивающихся странах

В большинстве стран, начиная с третьего квартала 2008 года, отмечается резкое сокращение занятости. Потеря рабочих мест продолжалась вплоть до второго квартала 2009 года, о чем свидетельствует большинство имеющихся данных последнего времени. На рисунке 1.1 отражена эта тенденция в странах Группы двадцати и в странах Группы двадцати дополнительно еще в 34 странах.²

1.1 Падение уровня занятости и рост безработицы

В группе стран Группы двадцати³ отмечалась тенденция расширения занятости в среднем в размере 1,6% в год, начиная с 2002 года. В период с марта 2008 года по март 2009 года, в целом, занятость в среднем сократилась на 0,8%.

В отношении безработицы отмечалась обратная тенденция (рис. 1.2). В среднем, в 2008 году ускорились темпы роста безработицы, и эта тенденция наблюдалась и в первой половине 2009 года. Средние темпы роста безработицы по странам Группы 20 в марте 2009 года составляли 8,5%, что на 1,5% было выше уровня годом ранее. Общее число безработных по выборке стран в марте 2009 года было на 23,6% выше, чем в марте 2008 года.

По имеющимся по более ограниченному числу стран данным, численность безработных

в мае 2009 года была на 29,6% выше, чем годом ранее.

Имеются некоторые свидетельства того, что темпы ухудшения ситуации, возможно, замедляются. В соответствии с данными на апрель-июнь 2009 года, имеющимися по ограниченному числу стран, темпы роста безработицы замедлились по сравнению с первым кварталом 2009 года.

В таблице 1.1 приводятся последние данные (на конец июля 2009 г.) по темпам роста безработицы в отношении 34 стран, включая страны Группы двадцати. Уровень безработицы в 31 стране из 34 государств (включая 16 из 17 стран Группы двадцати), по которым имеются ежеквартальные или ежемесячные данные за 2009 год, выше уровня, отмечаемого годом ранее. Лишь в Индонезии, на Филиппинах и Маврикии отмечалось замедление темпов роста безработицы в начале 2009 года по сравнению с предыдущим годом.

Среди стран, по которым имеются данные за первый и второй кварталы 2009 года, уровень безработицы увеличился почти на 8% в Испании, более чем на 5% в Ирландии, Латвии и Турции, 4% в США, 3% в Чешской Республике, 2,5% в Канаде, 2,2% на Украине, 1,9% в Соединенном Королевстве, 1,5% во Франции и 1,4% в Российской Федерации. В Бразилии последние данные об уровне безработицы на июль 2009 года (8%) фактически ниже, чем в июле 2008 года.

В последние 12 месяцев в большинстве стран Группы двадцати отмечался резкий рост числа безработных. С июня 2008 года по июнь 2009 года уровень безработицы увеличился на 69% в США, на 44% в Канаде, на 42% в

² См. таблица 1.1, в которой перечислены эти 34 страны.

³ В условиях отсутствия ежемесячных или ежеквартальных данных по Китаю, Индии и Саудовской Аравии делается предположение, что в этих странах отмечается та же тенденция, что и в среднем в странах, по которым имеются данные по этой группе стран.

Рис. 1.1 Изменения в сфере занятости в % за тот же период по сравнению с прошлым годом (2000-09 гг.)

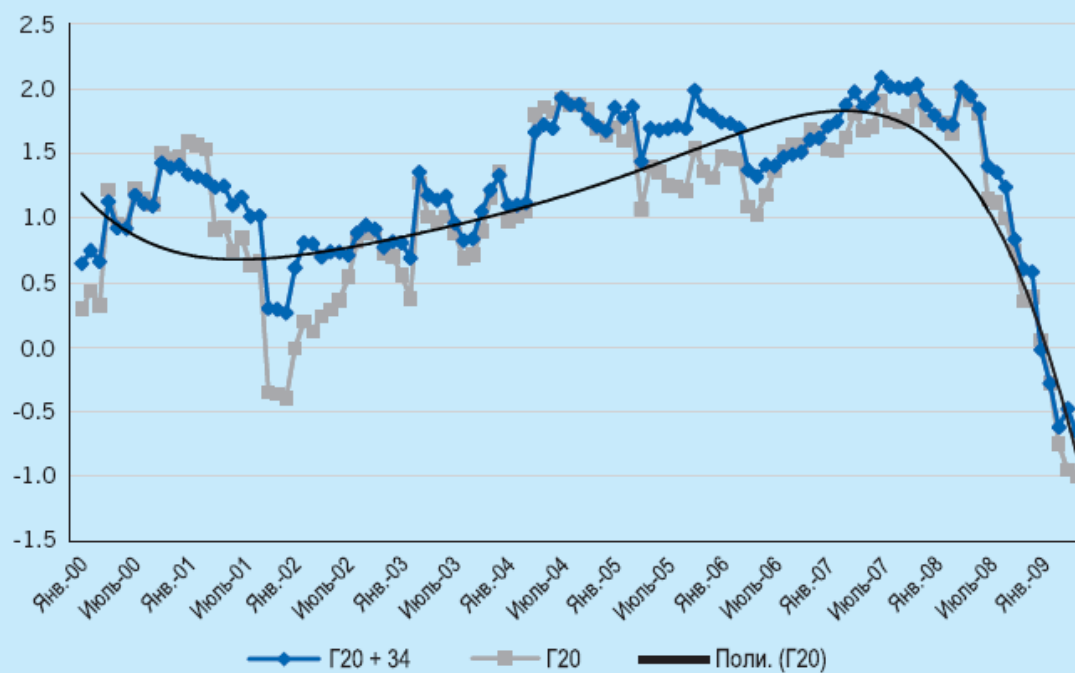
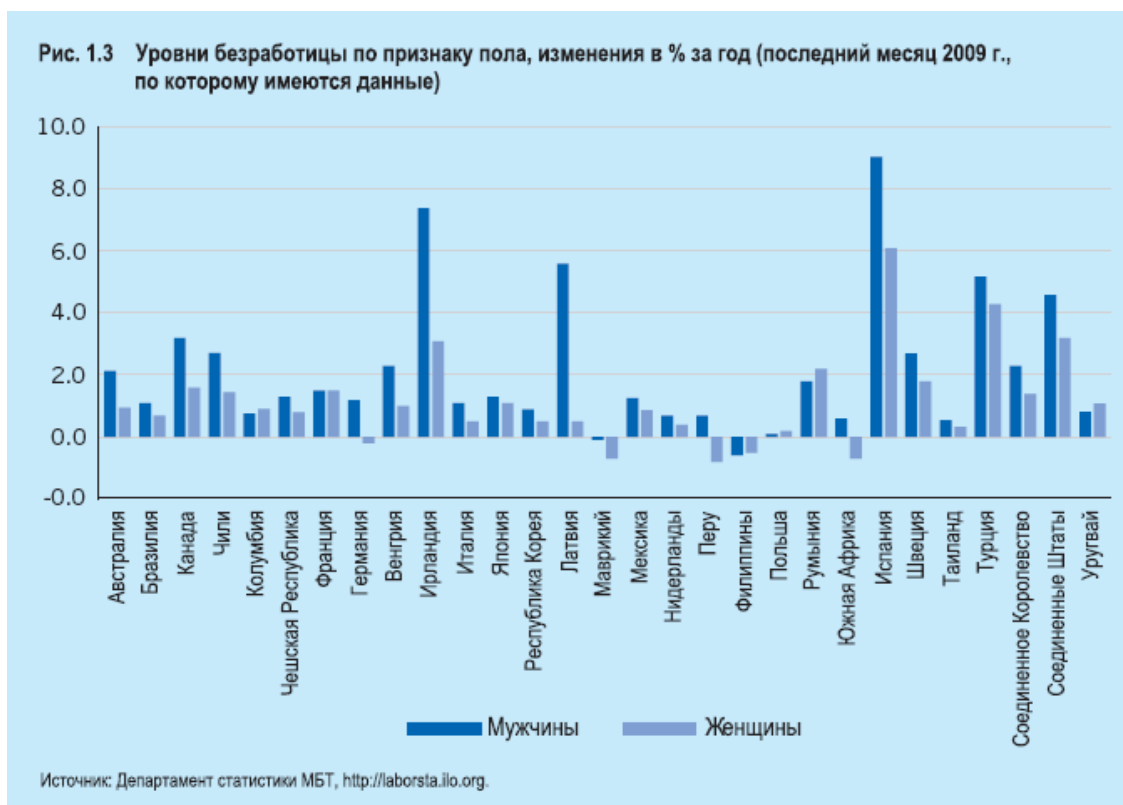


Рис. 1.2 Изменения в области безработицы в % за тот же период по сравнению с прошлым годом (2000-09 гг.)





Австралии, на 26% в Республике Корея, на 22% на Украине. В течение года до мая 2009 года безработица возросла в Российской Федерации на 83%; в течение года до апреля 2009 года безработица увеличилась на 55% в Турции, а в Соединенном Королевстве в течение года до марта 2009 года она увеличилась на 38%. Начиная с января 2009 года отмечается тенденция роста безработицы в Бразилии.

Возможности трудоустройства в городских районах Китая также существенно сократились. В первом квартале 2009 года рост общей занятости в городских районах по сравнению с тем же периодом 2008 года составлял 1,2 млн. человек или 1%, что существенно ниже показателя роста занятости в тот же период 2007-08 годов – 2,6%.

В некоторых странах резко сокращалась занятость в промышленности. Сокращение занятости более чем на 10% за тот же период 2008 года отмечалось, помимо других стран, в Канаде, США, Испании и Соединенном Королевстве.

В таблице 1.1 приводятся также данные по 17 странам о самом высоком уровне безработицы за последние 40 лет.⁴ В большинстве из

этих стран (13) уровень безработицы в начале 2009 года был ниже самого высокого уровня за 40 лет. Он был таким же или почти таким же в трех странах (Японии, Швеции и США) и выше в 2009 году в одной стране (Турции).

1.2 Женщины и мужчины по-разному подвергаются воздействию кризиса

Уровень безработицы повышался как для женщин, так и для мужчин. Уровень безработицы среди женщин, в среднем, выше, чем уровень безработицы среди мужчин. В первые месяцы 2009 года уровень безработицы среди женщин повышался медленнее, чем уровень безработицы среди мужчин в большинстве тех 29 стран, по которым имеются данные. В результате, гендерный разрыв с точки зрения уровней безработицы временно изменился на противоположный в Турции, Мексике, Австралии, Венгрии и Германии, где уровень безработицы среди мужчин стал выше, чем уровень безработицы среди женщин. Эта ситуация может измениться в том случае, если не окрепнет рынок труда.

⁴ Уровни безработицы, строго говоря, не сопоставимы, поскольку определения и методы в течение столь длительного периода времени подвергались изменениям.

Таблица 1.1 Уровень безработицы (самые последние данные за 2009 г.) и изменение ситуации по сравнению с соответствующим месяцем 2008 г.

Страна	Последний месяц	Источник	Уровень безработицы (%)	Изменение ситуации за год (pps)	Самый высокий уровень безработицы за последние 40 лет (%)	Год	Занятость по найму (% от общей занятости)
Маврикий	февраль-09	ОПС*	8,0	-0,2			80,0
Южная Африка	май-09	ОПС	23,6	0,5			84,4
Аргентина	февраль-09	ОПС	8,6	0,2			75,8
Бразилия	май-09	ОПС	8,8	0,9	14,1	1981	76,1
Канада	июнь-09	ОПС	8,1	2,5	12,0	1983	83,9
Чили	апрель-09	ОПС	10,2	2,3			68,7
Колумбия	апрель-09	ОПС	11,9	0,8			48,9
Мексика	февраль-09	ОПС	5,1	1,1	6,2	1995	67,1
Перу	март-09	ОПС	9,3	0,0			61,5
США	июнь-09	ОПС	9,7	4,0	9,7	1982	93,4
Уругвай	май-09	ОПС	8,1	0,9			69,8
Австралия	июнь-09	ОПС	5,7	1,6	10,6	1993	88,7
Китай	декабрь-08	Расчетные данные	4,2	0,2			
Япония	май-09	ОПС	5,2	1,2	5,4	2002	86,4
Индонезия	февраль-09	ОПС	8,1	-0,3			27,7
Республика Корея	июнь-09	ОПС	3,9	0,8	7,0	1998	69,6
Филиппины	апрель-09	ОПС	7,5	-0,5			51,9
Таиланд	февраль-09	ОПС	2,1	0,4			
Чешская Республика	май-09	Админ. отчеты	8,0	3,0	8,9	2000	83,4
Франция	февраль-09	ОПС	8,9	1,5			89,1
Германия	июнь-09	Админ. отчеты	8,1	0,6	11,1	2005	88,4
Венгрия	февраль-09	ОПС	9,7	1,7			87,2
Ирландия	февраль-09	ОПС	10,1	5,5	16,9	1986	82,6
Италия	февраль-09	ОПС	7,9	0,8	12,0	1987	74,8
Латвия	март-09	Админ. отчеты	10,7	5,8			88,5
Нидерланды	апрель-09	Офиц. расчеты	4,6	0,5			86,8
Польша	май-09	Админ. отчеты	10,8	0,8	19,9	2000	77,1
Румыния	май-09	Админ. отчеты	5,8	2,0			69,2
Российская Федерация	февраль-09	ОПС	8,5	1,4	12,9	1999	92,7
Испания	февраль-09	ОПС	17,5	7,9	22,9	1995	83,0
Швеция	апрель-09	ОПС	8,3	2,3	8,2	1993	89,5
Турция	Апрель-09	ОПС	14,9	5,0	10,5	2003	60,2
Украина	март-09	ОПС	9,5	2,4			82,0
Соединенное Королевство	февраль-09	ОПС	7,1	1,9	11,8	1984	86,2

* ОПС – Обследование рабочей силы.

Источник: Департамент статистики МБТ, <http://laborsta.ilo.org>.

Приведенные данные были получены МБТ на 20 июля 2009 года. Они были получены или заимствованы из официальных национальных статистических служб, публикаций и веб-сайтов. Данные основаны на национальных определениях без учета сезонных колебаний и не были ни скорректированы, ни изменены МБТ.

Таблица 1.2 Лица, переставшие искать работу

Страна	Период	Лица, переставшие искать работу (в тыс.)	Уровень безработицы %	Уровень расширенной безработицы %
Южная Африка	2 кв.-09	1517	23,6	29,7
Бразилия	март-09	927	9,0	12,6
Мексика	1 кв.-09	5656	5,1	15,6
США	июнь-09	2176	9,7	10,9
Чешская Республика	2008	11	4,4	4,6
Франция	2008	128	7,4	7,8
Германия	2008	255	7,5	8,0
Венгрия	2008	138	7,8	10,8
Италия	2008	1810	6,7	13,0
Нидерланды	2008	115	2,8	4,0
Польша	2008	488	7,1	9,7
Португалия	2008	24	7,6	8,0
Румыния	2008	299	5,8	8,5
Испания	2008	348	11,3	12,7
Турция	2008	681	9,4	11,9
Соединенное Королевство	2008	74	5,6	5,9

Источник: Национальные статистические веб-сайты и база данных Евростата. Уровень расширенной безработицы рассчитывается путем деления числа безработных и лиц, переставших искать работу, на число экономически активного населения и лиц, переставших искать работу. Определение лиц, переставших искать работу, в разных странах может быть различным.

В зависимости от гендерного состава профессий в некоторых странах первыми жертвами потери рабочих мест были мужчины. Темпы роста числа безработных мужчин в Бразилии в течение года до мая 2009 года были вдвое выше, чем темпы роста числа безработных женщин. В США число безработных мужчин в июне 2009 года было почти на 80% выше, чем в июне 2008 года. За тот же период численность безработных женщин возросла на 57%. Аналогичные тенденции отмечались в Австралии, Канаде, Чили, Колумбии, Мексике, Новой Зеландии, Республике Корея, Таиланде, Латвии, Испании, Швеции, Соединенном Королевстве и Турции.

В других странах в первую очередь стали терять работу женщины, как, например, на текстильных предприятиях, работающих на экспорт в Азию. Тем не менее, данные за самые последние месяцы свидетельствуют, что темпы роста безработицы среди мужчин практически сопоставимы с данными, касающимися женщин.

1.3 Безработица среди молодежи

Уровни безработицы среди молодежи (от 15 до 24 лет) в первой половине 2009 года свидетельствуют о резком повышении этого показателя по сравнению с 2008 годом в тех странах, в которых такие данные публикуются.

Например, в странах Европейского союза (ЕС-27) уровень безработицы среди молодежи в июне 2009 года достиг 19,7% по сравнению с 15,4% в июне 2008 года, т. е. рост составил более 4% (Евростат). Аналогичный резкий рост наблюдался в ряде других стран, включая Японию, Норвегию, Турцию и США.

1.4 Безработные и лица, переставшие искать работу

Статистические данные по занятости и безработице в полной мере не отражают масштабы проблемы занятости. Помимо роста числа безработных многие страны отмечают резкий рост числа лиц, переставших искать работу. Учет этой группы трудоспособного населения, которая хотела бы получить работу, но которая более не стремится трудоустроиться, заставил бы пересмотреть статистику общей численности безработных в сторону ее существенного увеличения и тем самым повысить расчеты уровня безработицы. Таблица 1.2, в которой приводятся данные, главным образом, за 2008 год, дает представление о численности лиц трудоспособного возраста, переставших искать работу еще до кризиса.

Потеря рабочих мест и безработица, особенно длительная безработица, чреватые высокими личными и социальными издержками,

Таблица 1.3. Сокращение ВВП и рост безработицы зависят от условий конкретной страны

Расчетные данные о сокращении ВВП в 2009 г.	Отмечаемый рост безработицы	
	Резкое сокращение (более 1,6%)	Умеренное сокращение (менее 1,3%)
Резкое сокращение (более 4%)	Испания, Соединенное Королевство	Германия, Италия, Япония, Мексика
Умеренное сокращение (менее 3%)	Австралия, Канада, США	Бразилия, Индонезия

Источник: Данные ВМФ по ВВП за 2009 г., данные о безработице из таблицы 1.1.

Таблица 1.4. Периодичность проведения обследований рабочей силы

	Число стран
Ежемесячно	19
Ежеквартально	46
Каждые полгода	1
Ежегодно	78
Нерегулярно в течение 2004-08 гг.	
Одно обследование	17
Два обследования	6
Три обследования	14
Всего стран	181

Источник: МБТ.

принимающими форму утраты профессиональных навыков, потери уверенности, повышения затрат на медицинское обеспечение и рост преступности. Комиссия по измерению экономической эффективности и социального прогресса под председательством профессоров Штиглица и Сена делает серьезное напоминание об этих издержках, которые практически не находят отражения в сегодняшних показателях.⁵

1.5 Общемировой кризис, но различные результаты в сфере рынка труда

В условиях спада экономической активности сокращается число имеющихся рабочих мест и увеличивается численность лиц, ищущих работу. Именно об этом свидетельствуют данные. Резкое (умеренное) снижение ВВП логически должно было бы привести к резкому (умеренному) росту безработицы. Это подтверждается в отношении ряда стран, как показано

в таблице 1.3, на примере, соответственно, Испании и Бразилии. Однако в ряде стран резкое снижение ВВП (например, в Германии и Мексике) повлекло за собой лишь умеренное возрастание уровня безработицы. В некоторых странах в условиях лишь умеренного сокращения ВВП (в относительном выражении) безработица резко возросла. Такие расхождения могут быть объяснены различиями между странами и различной политикой на рынке труда.

На практике резкая рецессия может быть смягчена существенным расширением занятости на условиях неполного рабочего времени (как в Германии), за счет того, что лица покидают рынок труда (как в Японии), или благодаря тому, что более значительное число потенциальных работников перестают активно искать работу (работники, прекратившие поиски работы, как в Мексике), а также за счет роста числа лиц, занятых в неформальном секторе (как это происходит, возможно, в Индонезии, где менее 30% рабочей силы занимается наемным трудом).

Напротив, резкое повышение темпов роста безработицы в Канаде и США при более умеренном сокращении экономической активности (снижение ВВП, соответственно, на 2,3 и 2,6% по расчетам на 2009 г. по сравнению с 6% или более в Германии и Японии) может быть объяснено более реакционноспособными трудовыми правоотношениями.

1.6 Своевременные данные о рынке труда

Всеобъемлющие и своевременные данные о тенденциях, проявляющихся на рынке труда, чрезвычайно важны для предметных общенациональных дискуссий и политических целей. Тем не менее, в этой области отмечаются серьезные недостатки. Из 181 страны 65 стран (36%) проводят ежемесячные или ежеквартальные обследования рабочей силы, а 116 стран проводят ежегодные обследования, а некоторые делают это лишь время от времени.

⁵ См. www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm.

Таблица 1.5. Изменения ВВП на душу населения (агрегированные показатели групп стран)

	2007-2008	2008-2009
Промышленно развитые	2,3	-3,3
Переходные – СНГ	7,7	-4,2
Переходные – ЦВЕ	6,5	-1,8
Развивающиеся – экспортеры нефти	5,1	0,4
Развивающиеся – с высокими доходами	3,4	-4,7
Развивающиеся – со средними доходами	7,4	2,4
Развивающиеся – наименее развитые страны	6,7	2,1
Все страны	4,1	-1,7
Развивающиеся – крупные экспортеры промышленной продукции	7,4	2,4
Развивающиеся – крупные экспортеры предметов потребления	6,3	2,4

Расчеты основаны на данных, полученных от МВФ (2009 г.). World Economic Outlook, апрель, 2009 г.

Примечание: Крупные экспортеры промышленной продукции определены как страны, экспорт промышленной продукции которых составляет более 50% экспорта товаров. Крупные экспортеры предметов потребления определены как страны, экспорт предметов потребления которых составляет более 30% экспорта всей товарной продукции. Крупные экспортеры предметов потребления и крупные экспортеры промышленной продукции включают 123 развивающихся страны.

1.7 Последствия кризиса в развивающихся странах

В большинстве развивающихся стран⁶ в 2008-09 годах по сравнению с 2007-08 годами отмечался спад экономического роста в результате глобального кризиса. Темпы экономического роста по группам стран приводятся в таблице 1.5.

Во всех группах стран, приведенных в таблице 1.5, отмечается негативный рост ВВП на душу населения в 2008-09 годах за исключением двух групп, а именно, развивающихся стран со средними доходами и наименее развитых стран. Эта ситуация отражена также по двум категориями развивающихся стран – крупных экспортеров промышленной продукции и крупных экспортеров предметов потребления. Наиболее высокий негативный рост ВВП на душу населения отмечался в странах СНГ с

переходной экономикой. В большинстве развивающихся стран отмечается сильное замедление темпов экономического роста, а не негативные показатели роста.

В таблице 1.6, ниже, приводятся показатели по странам с негативным ростом ВВП на душу населения в течение двух последовательных периодов 2007-08 и 2008-09 годов. Данные по последнему периоду представляют собой расчетные показатели.

В таблице 1.6 отмечены негативные изменения ВВП на душу населения в 2008-09 годах почти во всех развитых экономиках мира и в большинстве стран с переходной экономикой. По имеющимся данным, среди «основных» развивающихся стран⁷ государств с негативным ростом сравнительно мало. Значительное меньшинство – 29 из 92 государств из числа наименее развитых и развивающихся стран со средними доходами (приблизительно с 17% населения развивающихся стран) прогнозируют негативный рост в 2008-09 годах.

⁶ Наименее развитые экономики определены по классификации Организации Объединенных Наций (<http://unstats.un.org/>). Из оставшихся развивающихся стран не включены развивающиеся страны с высокими доходами (ВВП на душу населения более 10.000 долл. США в 2003 г.) и экспортеры нефти (экспорт нефти более 50% от общего объема экспорта); они причислены к развивающимся странам со средними доходами. Развивающиеся страны со средними доходами и наименее развитые страны отнесены к «основным» развивающимся странам.

⁷ Страны со средними доходами и наименее развитые страны причисляются к «основным» развивающимся странам, составляющим более 75% стран развивающегося мира, в которых проживает более 93% его населения. Подробно классификация приводится в Ghose, Majid and Ernst (2008): The Global Employment Challenge, МБТ.

Таблица 1.6. Страны с негативным ростом ВВП на душу населения (паритет покупательной способности)

	2007-2008	Ежегодный рост 2008-2009
Промышленно развитые	1/23	22/23
Переходные – СНГ	0/12	6/12
Переходные – ЦВЕ	2/13	11/13
Развивающиеся – экспортеры нефти	1/17	5/17
Развивающиеся – с высокими доходами	1/14	8/14
Развивающиеся – со средними доходами	0/44	19/44
Развивающиеся – наименее развитые страны	1/48	10/48
Все развивающиеся страны	3/123	42/123
Развивающиеся – крупные экспортеры промышленной продукции	0/27	11/27
Развивающиеся – крупные экспортеры предметов потребления	1/20	6/20

Расчеты основаны на данных, полученных от МВФ (2009 г.).

В 81 стране из 123 развивающихся государств (в которых проживает около 83% населения развивающихся стран) МВФ прогнозирует положительный рост в 2008-09 годах. Однако практически повсеместно в этих странах отмечается замедление темпов роста. В 24 странах, где проживают около 52% населения развивающегося мира, отмечаются темпы роста ВВП на душу населения, которые по-прежнему превышают 3% в 2008-09 годах. Ожидается, что в остальных 57 развивающихся странах с положительным ростом темпы роста ВВП на душу населения составят менее 3%.

Фактические данные об уровнях бедности свидетельствуют об остроте проблемы еще до кризиса. С учетом исторических взаимосвязей между экономическим ростом и уровнем бедности, вполне вероятно, что в этих странах в условиях замедления темпов роста снизятся также темпы сокращения масштабов бедности. Для стран с негативным ростом уровня бедности, возможно, повысятся.

Эти изменения пагубно скажутся на достижении Целей развития тысячелетия, касающихся искоренения нищеты, хотя и не вполне понятно, как ситуация сложится в отношении глобальных уровней бедности.⁸ В своем обзоре

экономической ситуации в мире, опубликованном в середине 2009 года, Организация Объединенных Наций заявила: «кризис представляет собой значительную угрозу общемировому социальному и экономическому развитию и в том числе достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и других международно согласованных целей в области развития».⁹

По расчетам Организации Объединенных Наций, от 73 до 103 млн. человек дополнительно окажутся за чертой бедности по сравнению с периодом до кризиса. Это эквивалентно росту на 1,3% масштабов бедности в развивающихся странах. По расчетам Всемирного банка, половина развивающихся стран может столкнуться с крайней нищетой в 2009 году.¹⁰

В своем Докладе о наименее развитых странах за 2009 год ЮНКТАД указывает, что «последствия глобального экономического кризиса, вероятно, будут столь серьезны в наименее развитых странах, что более не будет возможности вести «бизнес как прежде». Это

составляющей 2 долл. США в день, и с 21 до 18% в отношении черты бедности, составляющей 1,25 долл. США в день.

⁹ Организация Объединенных Наций, 2009 г. Мировое экономическое положение и перспективы, 2009 г., Нью-Йорк.

¹⁰ Всемирный банк. Global Monitoring Report 2009.

⁸ Chen and Ravallion (2009) *The impact of the global financial crisis on the world's poorest*. Указанные авторы показывают, что глобальные уровни бедности будут продолжать снижаться с 42 до 39% в отношении черты бедности,

потребуется пересмотра всей парадигмы развития».¹¹

Экономический кризис потряс развивающиеся страны и страны с переходной экономикой в результате резкого сокращения объемов экспорта, притоков капиталов и денежных переводов. Отмечается также усиливающийся дефицит текущих статей платежного баланса и снижение валютных курсов. Все эти факторы, в совокупности и в отдельности, сказываются на условиях труда и жизни людей.

Сокращение экспорта часто означает потерю рабочих мест в современных секторах, то есть «хороших» рабочих мест по сравнению с рабочими местами в неформальной экономике. Сокращение притока капиталов скажется на темпах расширения занятости в будущем. Обе эти тенденции повлекут за собой рост безработицы и при этом также расширят и без того раздутую неформальную экономику, которой характерны неполная занятость и низкая производительность. Сокращение объемов денежных переводов повлечет за собой снижение потребления получающих эти переводы домашних хозяйств, которые могут оказаться у черты бедности. В тех странах, где малоимущие домашние хозяйства непосредственно интегрированы в экспортные экономики в качестве рабочей силы или производителей, снижение цен на экспортную продукцию непосредственно скажется на уровне их жизни.

В странах Латинской Америки и Карибского бассейна в первом квартале 2009 года уровень безработицы, в среднем, повысился до 8,5% по сравнению с 7,9% в первом квартале 2008 года, что эквивалентно более 1 млн. безработных.

Последние официальные данные по Индонезии и Таиланду подтверждают факт расширения масштабов неформальной занятости.¹² В Индонезии численность наемных работников увеличилась в период с февраля 2008 года по февраль 2009 года на 1,4%, а число временных работников, за исключением сельскохозяйственной рабочей силы, увеличилось на 7,3% в тот же период времени. В Таиланде данные за первый квартал 2009 года свидетельствуют, что численность наемных работников увеличилась на 104.000 человек или на 0,6% исключительно в результате расширения численности госслужащих. С другой стороны, количество самозанятых лиц и участвующих в процессе получения дохода членов семьи в совокупности увеличилось на 566.000 человек по сравнению с предыдущим годом или на 3,2%. Это позволяет сделать вывод о том, что существенно возросла низкокачественная неформальная занятость.

В полной мере последствия кризиса для населения развивающихся стран, особенно стран с самыми низкими доходами, еще предстоит оценить.

¹¹ ЮНКТАД. Доклад о наименее развитых странах, 2009 г., Организация Объединенных Наций, Женева.

¹² Huynh, P. Kapsos, K. Beom Kim K., Sziraczki, G. 2009. Impacts of Current Global Economic Crisis on Asia's Labour Market, ILO, Bangkok.

Глава 2

Обзор мер в области занятости и социальной защиты, предпринимаемых странами в ответ на кризис

Данная глава состоит из двух основных разделов. В Разделе 1 представлены главные выводы проведенного МОТ обзора мер, принимаемых странами в ответ на кризис, по четырем основным направлениям:

- i) стимулирование спроса на рабочую силу;
- ii) защита рабочих мест, лиц, ищущих работу, и безработных;
- iii) расширение систем социальной защиты и продовольственной безопасности;
- iv) проведение социального диалога и защита прав работников в сфере труда.

В рамках этих четырех направлений определены 32 конкретные меры, заложившие собой основу осуществленного обзора.

Рассмотренные 32 меры отражают заключения, принятые на Лондонской конференции о рабочих местах (24 марта 2009 г.), выводы Римского социального саммита Группы восьми в расширенном составе (29-31 марта 2009 г.), а также Глобального пакта о рабочих местах, принятого Международной конференцией труда в июне 2009 года.

Раздел 2 был подготовлен ОЭСР. Он дополняет собой предыдущий анализ благодаря рассмотрению масштабов пакетов мер налогово-бюджетной политики и политики в сфере рынка труда в интересах стран ОЭСР и оценки их последствий для занятости. Этот раздел в основном построен на результатах анализа кризиса в сфере занятости, содержащихся в издании 2009 года Прогнозов занятости для стран ОЭСР.

Последствия принятых мер для занятости

МОТ осуществила оценку масштабов различий, возникающих вследствие предпринимаемых ответных политических мер. Несмотря на то, что бедственное положение с точки зрения безработицы и других показателей рынка труда еще более усугубилось за последние 12 месяцев, эти показатели были бы еще более удручающими, если не предпринимались бы подобные меры. По оценкам МОТ и по расчетам МВФ, такое дискретное расширение применения финансовых мер наряду с автоматически стабилизаторами в странах Группы двадцати в 2009 году позволили бы создать или сохранить от 7 до 11 млн. рабочих мест. Созданные или сохраненные рабочие места эквивалентны 29-43% общей занятости в странах Группы двадцати в первой половине 2009 года. Без таких расходов безработица могла бы быть намного выше в этих странах. Дальнейшие подробности этих расчетов приведены в Приложении 4.

2.1 Обзор МОТ

Сбор информации для этого обзора осуществлялся МОТ из официальных источников по 54 странам.¹³ Выборка включает все страны Группы двадцати и отражает ситуацию в разбивке по регионам по категориям доходов.

¹³ См. перечень в Приложении 2.

Обзор охватывает новые меры, направленные на сохранение занятости и социальную защиту, заявленные или предпринятые странами в период с середины 2008 года по 30 июля 2009 года. Таким образом, в него не вошли меры, осуществленные до июня 2008 года. Кроме того, информация ограничена мерами, предпринятыми или заявленными национальными или федеральными правительствами, исключая инициативы, выдвинутые децентрализованными органами.

В Приложении 3 приводится перечень мер, предпринятых каждой страной по 32 пунктам, определенным в обследовании МОТ.

Общий обзор предпринятых мер

В период с середины 2008 года по 30 июня 2009 года странами предпринимались меры в целях:

стимулирования процесса создания рабочих мест за счет:

- i) инвестирования государственных ресурсов для расширения инфраструктуры всех типов;
 - ii) оказания дополнительной поддержки посредством кредитования, снижения налогов и консультационных услуг технического характера в интересах, главным образом, малых предприятий;
 - iii) предоставления субсидий и сокращения размеров в системы социального обеспечения для предприятий, с тем чтобы снизить их издержки по сохранению рабочих мест для своих работников и стимулированию процесса набора новых кадров;
 - iv) удержания работников на рабочих местах благодаря сокращению продолжительности рабочего времени, выплате частичных пособий по безработице, сокращению затрат на оплату труда и организации профессиональной подготовки;
- оказания материальной поддержки работникам и их семьям за счет:
- i) расширения пособий по безработице;
 - ii) расширения охвата и корректировки размеров пособий по болезни и пенсионных пособий по старости;
 - iii) расширения программ безвозмездных денежных социальных выплат и программ социальной помощи;
- оказания поддержки безработным и лицам, ищущим работу, за счет:
- i) укрепления государственных служб занятости;
 - ii) расширения учебных программ и центров подготовки.

стимулирования социального диалога и консультаций с предпринимателями и работниками относительно мер борьбы с кризисом за счет:

- i) проведения национальных и отраслевых консультаций между предпринимателями, работниками и правительствами;
- ii) заключения национальных и отраслевых соглашений между предпринимателями, работниками и правительствами;
- iii) проведения консультаций и заключения соглашений на уровне предприятия.

В среднем, каждая страна (на национальном или федеральном уровнях) провела в жизнь чуть более десяти новых мер (в течение указанного периода) из 32 мер, определенных в обзоре МОТ. В отношении каждого из четырех общих направлений, указанных выше, каждая страна, в среднем, предприняла около четырех новых мер в целях стимулирования спроса на рабочую силу, от двух до трех мер, нацеленных на поддержку лиц, ищущих работу, и безработных, от двух до трех мер, направленных на расширение систем социальной защиты, и одну меру, призванную стимулировать процесс социального диалога и защиту прав в сфере труда.

Таблица 2.1. демонстрирует периодичность проведения мер каждой страной по 32 мерам, определенным в перечне, подготовленном МОТ.

Прослеживаются четкие структуры в формате мер, предпринятых странами в зависимости от уровня их доходов. Страны с низкими доходами, в среднем, предпринимали несколько меньшее число мер, а страны с более высокими доходами провели в жизнь несколько большее число мер. Все страны отдавали высокий приоритет новым или дополнительным инвестициям в инфраструктуру в целях расширения занятости. Однако страны со средними доходами и страны с доходами ниже среднего также выделяли значительные инвестиции в целях расширения систем социальной защиты, тогда как развитые страны больше средств выделяли для проведения политики в сфере рынка труда. В таблице 2.2 показаны различия в формате принятых мер.

Число принятых мер само по себе не является показателем эффективности. Более частое вмешательство не всегда приводит к более высоким результатам. Более ограниченный, но более целостный пакет мер может быть желательнее широкого комплекса мелких, плохо профинансированных и/или недостаточно продуманных мер вмешательства. Лишь более подробный анализ последствий принятых мер мог бы позволить осуществить такую оценку.

Таблица 2.1 Периодичность мер, предпринятых в странах выборки

1. Стимулирование спроса на рабочую силу	(%)	2. Поддержка лиц, ищущих работу, рабочих мест и безработных	(%)
Дополнительные бюджетные расходы на инфраструктуру	87,0	Дополнительные меры в сфере подготовки	63,0
с критериями занятости	33,3	Усиление потенциала государственных служб занятости	46,3
с критериями экологической безопасности	29,6	Новые меры для трудовых мигрантов	27,8
Занятость в госсекторе	24,1	Сокращение продолжительности рабочего времени	27,8
Новые или расширенные целевые программы в сфере занятости	51,9	Частичная безработица в сочетании с подготовкой и работа неполный рабочий день	27,8
Доступ МСП к кредитам	74,1	Снижение заработной платы	14,8
Доступ МСП к открытым торгам	9,3	Расширение охвата пособиями по безработице	31,5
Субсидии и налоговые льготы для МСП	77,8	Дополнительные меры социальной помощи и защиты	33,3
3. Расширение систем социального обеспечения и продовольственной безопасности		4. Социальный диалог и права в сфере труда	
Снижение налогов по социальному обеспечению	29,6	Консультации по антикризисным мерам	59,3
Дополнительные переводы денежных средств	53,7	Соглашения на национальном уровне	35,2
Расширение доступа к пособиям по болезни	37,0	Соглашение на отраслевом уровне	11,1
Изменения в пенсиях по старости	44,4	Дополнительные меры борьбы с торговлей рабочей силой	3,7
Изменения в размерах минимальной зарплаты	33,3	Дополнительные меры борьбы с детским трудом	3,7
Новые меры защиты для трудовых мигрантов	14,8	Изменения в трудовом законодательстве	22,2
Введение продовольственных субсидий	16,7	Укрепление потенциала органов регулирования вопросов труда инспекции труда	13,0
Новые меры поддержки сельского хозяйства	22,2		

Источник: Обзор МОТ.

Таблица 2.2 Среднее число мер в разбивке по категориям и группам стран по уровню дохода

Выборка стран по уровням дохода	Стимулирование спроса на рабочую силу	Поддержка рабочих мест, лиц, ищущих работу, и безработных	Расширение систем социальной защиты и продовольственной безопасности	Социальный диалог и права в сфере труда	Всего
С низкими доходами (10)	2.9	1.2	2.3	0.8	7.2
С доходами ниже среднего (10)	3.8	2.3	3.2	1.4	10.7
С доходами выше среднего (17)	3.9	2.9	2.5	1.6	10.9
С высокими доходами (17)	4.4	3.7	2.3	1.8	12.2
В среднем	3.8	2.5	2.6	1.4	10.3

Источник: Обзор МОТ.

Таблица 2.3 Расходы в 2009 году на инфраструктуру в процентах от ВВП

Бангладеш	0,1	Египет	0,8	Перу	2,2
Камбоджа	0,2	Иордания	2,2	Румыния	1,0
Чили	0,4	Кения	1,5	Объединенная Республика Танзания	1,6
Колумбия	0,2	Малайзия	0,6	Уругвай	1,6
Коста-Рика	0,8	Пакистан	0,2	Вьетнам	1,7

Источник: Страновые отчеты МВФ; обзор МОТ.

Объемы и формат пакетов бюджетно-финансовых мер

МВФ отмечает, что средний объем дискреционных бюджетно-финансовых мер в 2009 году составлял 1,9% от ВВП в развитых странах Группы двадцати, при этом приблизительно 30% было затрачено на инфраструктуру и 2,2% от ВВП в странах с переходной экономикой и развивающихся странах Группы двадцати, в которых около 50% средств было направлено на цели развития инфраструктуры.¹⁴

Что касается стран с низкими доходами, то по расчетам МОТ, они, в среднем, инвестируют около 1% от своего ВВП на расширение инфраструктуры, а страны со средними доходами – 0,7% от ВВП. В таблице 2.3 приведен перечень отдельных стран с указанием доли ВВП, направляемой на расширение инфраструктуры.

Сроки осуществления мер

Даты начала осуществления мер, являющихся предметом обзора МОТ, представлены по половине из них. Подавляющее большинство заявленных мер будут осуществлены в течение 2009 года, и лишь незначительная их часть (5%) заявлена на 2010 год. Безусловный апогей заявлений о мерах отмечался в январе и апреле 2009 года. 2 апреля 2009 года состоялся Лондонский саммит. Приблизительно 15% мер ограничены по срокам проведения, и, в первую очередь, это касается налоговых льгот для предприятий, мер социальной помощи для безработных, а также прав на социальную защиту, предоставляемых трудовым мигрантам.

Дополнительные ассигнования для уязвимых групп¹⁵

Страны во всех группах по уровню доходов стремились к тому, чтобы выделять

больше средств для наиболее уязвимых социальных групп. В рамках обследуемой МОТ группы стран основное внимание было уделено следующим мерам.

- 29% стран распространили сферу действия пособий по безработице на новые категории, включая работников с непродолжительным сроком выплаты взносов, а также работников, занятых на условиях сокращенного рабочего времени. В общей сложности, 10% стран повысили размеры или расширили сроки выплаты пособий по безработице, иногда лишь для отдельных групп лиц, ищущих работу, таких как пожилые работники. Кроме того, 13% стран, чьи системы пособий по безработице не изменились, внедрили новые меры поддержки в интересах отдельных категорий безработных лиц и предусмотрели налоговые льготы и сохранение прав в области социального обеспечения.
- 23% стран предусмотрели новые меры социальной защиты для трудовых мигрантов, в частности, в сфере образования, кредитов, предоставления разрешений на работу, информации, касающейся рынка труда, а также целевых программ в сфере занятости.
- 25% стран, находящихся на разных уровнях развития, предусмотрели дополнительную помощь пожилым лицам.
- 6% стран из числа стран с низкими доходами и стран с доходами ниже среднего предприняли меры по укреплению своих систем охраны материнства.
- 17% стран с высокими доходами проводили в жизнь политику, нацеленную на расширение занятости женщин, в том числе женщин, возвращающихся из отпуска по беременности, родам и уходу за ребенком и из родительского отпуска, установили квоты для женщин в программах занятости, ориентированных на малообеспеченные слои, или же содействовали сочетанию трудовых и семейных обязанностей.
- 55% стран расширили свою поддержку домашним хозяйствам с низкими доходами. В странах с доходами выше среднего и в

¹⁴ Horton, Mark; Manmohan Kumar; Paolo Mauro. 2009. The State of Public Finances: A cross-country fiscal monitor, IMF Staff Position Note, July.

¹⁵ Доклад Организации Объединенных Наций «Global Impact and Vulnerability Alert System (GIVAS)», в процессе подготовки которого участвовала МОТ, посвящен анализу последствий кризиса для незащищенных слоев населения.

странах с высокими доходами эта дополнительная поддержка была ориентирована на домашние хозяйства с низкими доходами, имеющие детей в двух третях случаев. В странах с низкими доходами и в странах с доходами ниже среднего дополнительные выплаты малообеспеченным были ориентированы на наиболее уязвимые слои малоимущих, такие как инвалиды, нуждающиеся женщины, живущие в бедности, касты, вдовы и мигранты-репатрианты. В общей сложности, 4% стран реализовали меры «сделай так, чтоб твой труд приносил доход», благодаря которым повысились стимулы для низкооплачиваемых работников участвовать на рынке труда благодаря предоставлению им льгот по подоходному налогу.

- 48% стран ориентировали свои программы в сфере занятости на малообеспеченные слои. В половине случаев эти программы осуществлялись в бедных или наименее развитых районах, а другие были ориентированы на малообеспеченные и уязвимые группы работников (низкоквалифицированных, длительно безработных).
- Дополнительные меры по расширению возможностей молодежи в области трудоустройства были предприняты в 33% стран. Чем выше уровень развития страны, тем выше вероятность осуществления мер, нацеленных на молодежь. В общей сложности, 19% стран провели программы профессионального обучения молодежи, 10% стран внедрили программы в сфере занятости в интересах молодежи, 6% стран ввели меры стимулирования для работодателей принимать на работу молодежь, такие как снижение взносов в системы социального обеспечения.

В таблице 2.4 приводятся целевые меры, предпринятые странами.

2.2 Перечень ОЭСР и оценка

В настоящем втором разделе анализируются размеры пакетов политических мер в области бюджетно-налоговой политики и политики в сфере рынка труда в странах ОЭСР, и при этом показано, что относительная важность дискреционных мер и автоматических стабилизаторов существенно различается в разных странах.

Данный раздел в основном построен на ответах стран на вопросник ОЭСР/Европейского сообщества, нацеленный на подведение итогов осуществления дискреционных мер, введенных государствами-членами в период кризиса, а также на результатах анализа последствий пакетов налогово-бюджетных мер для занятости;

этот анализ был осуществлен Секретариатом ОЭСР.

Количественная оценка антикризисных политических мер

В приведенном в предыдущем разделе перечне показано, что многие страны предпринимают меры по смягчению последствий воздействия кризиса на рынок труда. В настоящем разделе представлены данные об объемах пакетов мер налогово-бюджетной политики и политики в сфере рынка труда, осуществленных в ответ на кризис в странах ОЭСР. Результаты свидетельствуют о том, что масштабы и структура пакетов политических мер наряду с относительной важностью независимых мер и автоматических стабилизаторов существенно различаются в разных странах. Это происходит даже при том, что часто политические меры имеют практически аналогичную форму, по крайней мере, когда сопоставление осуществляется между развитыми странами. Представлены расчеты относительно последствий этих пакетов политических мер для занятости на основе итогов проведенной недавно работы ОЭСР по этому вопросу.

Пакеты финансовых стимулов и автоматические стабилизаторы

В разных странах отмечаются существенные различия в объемах пакетов антикризисных финансовых мер, в их разбивке по различным источникам доходов и статьям расходов и срокам проведения соответствующих мер (рис. 2.1). Различия в объемах дискреционных финансовых стимулов отражают целый ряд факторов, включая серьезность экономического спада, действенность автоматических стабилизаторов и трудности правительств, связанные с выпуском долговых обязательств. Среди стран ОЭСР, внедривших пакеты стимулирующих мер, отмечаются большие различия в относительной важности мер, направленных на извлечение внутренних доходов (например, налоговые льготы), по сравнению с увеличением расходов. Снижение подоходных налогов с физических лиц составляет основную часть мер в области налогообложения. Однако весьма распространена также практика сокращения взносов работодателей в системы социального обеспечения, хотя в большинстве случаев эти сокращения относительно невелики. Значительная часть средств расходуется на инфраструктуру и другие государственные инвестиционные программы, включая уже запланированные меры, которые претворяются в жизнь. Платежи по социальному обеспечению домашних хозяйств с низкими доходами также

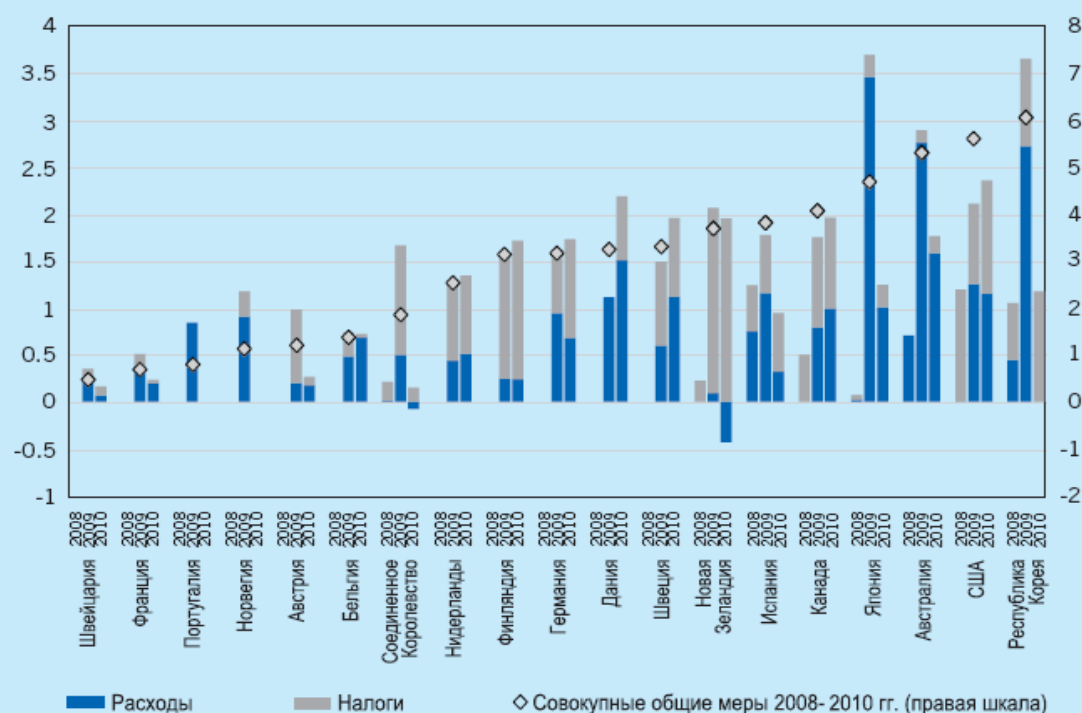
Таблица 2.4 Выборочные примеры целенаправленных мер

	Страны с низкими доходами	Страны с доходами ниже среднего	Страны с доходами выше среднего	Страны с высокими доходами
Расширение поддержки домохозяйств с низкими доходами	Кения (умственно отсталые), Бангладеш (крайне нуждающиеся женщины и другие), Непал (дети, пожилые лица, малоимущие касты), Вьетнам	Индия (вдовы, инвалиды), Китай (мигранты-репатрианты), Филиппины (ОДТ,* неимущие)	Аргентина, Бразилия, Колумбия, Коста-Рика, Перу, Гондурас, Южная Африка, Малайзия, Чили, Румыния, Российская Федерация	Чешская Республика, Франция, Германия, Венгрия, Италия, Соединенное Королевство, Республика Корея, США, Австралия, Саудовская Аравия, Испания
Более сильная направленность программ в сфере занятости на малообеспеченных	Камбоджа (мелкие проекты в сельских районах), Вьетнам (инфраструктура в беднейших районах)	Филиппины, Пакистан, Индия, Южная Африка	Уругвай (длительные безработные и пожилые безработные), Перу (молодежь с низкими доходами), Сербия (регионы), Турция (бедные регионы), Китай (регионы, испытывающие дефицит кредитов), Мексика (бедные районы)	Франция, Нидерланды (низкоквалифицированные и низкооплачиваемые работники), Румыния (бедные районы), Российская Федерация (моногорода), Испания (безработные), Китай (районы с высоким уровнем безработицы), Доминиканская Республика (домохозяйства с низкими доходами), США (кредиты для сельских районов и районов хронической безработицы), Саудовская Аравия (менее развитые районы), Республика Корея (районы с низкими доходами и бедные районы), Япония и Австралия (инвалиды), Венгрия (районы хронической безработицы)
Расширение сферы охвата или повышение уровня пенсий по старости и расширение поддержки пожилым лицам	Объединенная Республика Танзания, Кения, Бангладеш, Непал	Китай	Румыния, Российская Федерация, Доминиканская Республика, Южная Африка, Чили	Испания, США, Республика Корея
Расширение сферы охвата пособий по безработице/помощи безработным	Вьетнам	Украина	Польша, Румыния, Уругвай, Чили, Китай	Франция, Германия, Венгрия, Италия, Нидерланды, Канада, Япония
Увеличение размеров/сроков выплаты пособий по безработице			Российская Федерация, Бразилия	Чешская Республика, Канада, США
Меры в защиту трудовых мигрантов	Бангладеш, Непал, Вьетнам	Индия (Штат Керала), Иордания, Египет, Филиппины, Пакистан	Бразилия	Бахрейн, Нидерланды, Барбадос, Япония
Укрепление систем охраны материнства	Бангладеш	Индия, Иордания		
Политика поддержки семей/содействие занятости женщин		Индия, Южная Африка, Иордания	Чили, Российская Федерация	Республика Корея, Япония, Нидерланды, Венгрия

	Страны с низкими доходами	Страны с доходами ниже средних	Страны с доходами выше средних	Страны с высокими доходами
Расширение мер в сфере профессионального обучения и занятости в интересах молодежи	Кения (перераспределение ресурсов в пользу молодежи)	Филиппины (расширение программ в сфере занятости), Иордания (инфраструктура, нацеленная на молодежь, профессиональное обучение)	Турция (стимулы в сфере занятости, профессиональная подготовка), Южная Африка (общественные работы), Аргентина (профессиональная подготовка), Колумбия (профессиональная подготовка), Доминиканская Республика (профессиональная подготовка), Перу (программы в сфере занятости), Российская Федерация (профессиональная подготовка)	Япония (PES), Республика Корея (стимулы в сфере занятости), Франция (профессиональная подготовка), Германия (профессиональная подготовка), Соединенное Королевство (профессиональная подготовка), США (стимулы в сфере занятости), Нидерланды (профессиональная подготовка и программы в сфере занятости)

* ОДТ: Обусловленные денежные трансферты.

Рис. 2.1 Пакеты финансовых стимулов в процентном отношении от ВВП 2008 года, 2008-2010 гг.

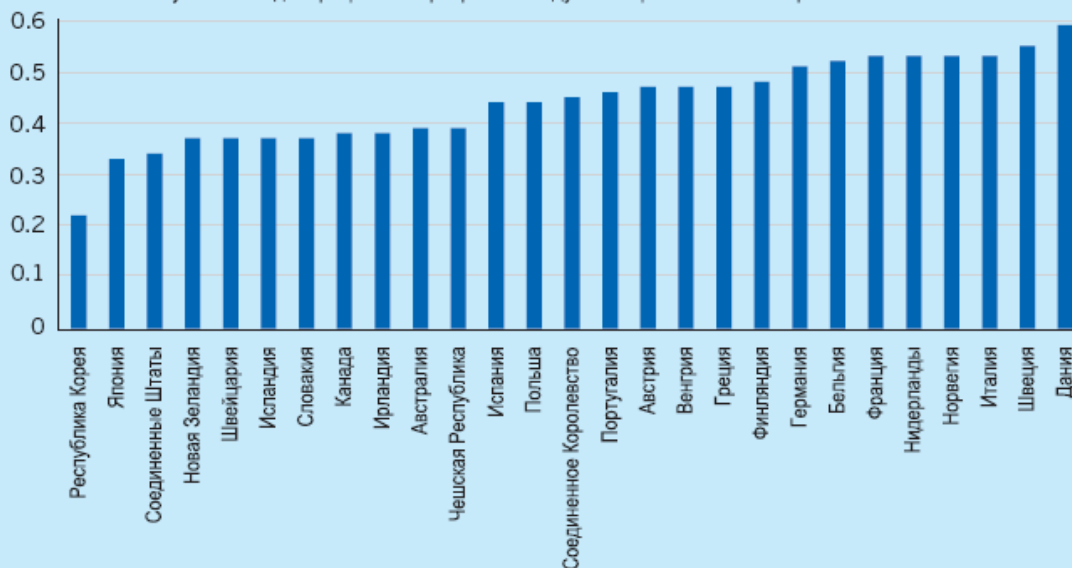


Примечание: В анализе учтены все страны ОЭСР, принявшие пакеты позитивных финансовых стимулов, в отношении которых имеется исчерпывающая информация по пакетам финансовых стимулов за период 2008-2010 годов. Страны приведены в убывающем порядке в зависимости от совокупного финансового воздействия в период 2008-2010 годов из расчета размеров ВВП 2008 года.

Источник: Расчеты ОЭСР на основе Базы данных по экономическим прогнозам ОЭСР.

Рис. 2.2 Относительная важность автоматических стабилизаторов

Автоматические изменения бюджетно-налоговой сбалансированности (в % от ВВП)
в условиях однопроцентного разрыва между потенциальным ВВП и реальным ВВП



Примечание: Заимствовано из оценок по методу регрессии эластичности корпоративных, индивидуальных и не прямых налогов, взносов в системы социального обеспечения и текущих государственных расходов с учетом разницы между потенциальным ВВП и реальным ВВП (потенциально возможным объемом производства).

Источник: Girouard, N. and C. André (2005), "Measuring Cyclically-Adjusted Budget Balances for OECD Countries", OECD Economics Department Working Paper, No. 434, OECD Publishing, Paris.

расширились в целом ряде стран. Для большинства стран основная доля стимулов должна быть реализована в течение 2009 года, хотя значительное число стран растянули эти меры на ряд лет. Это означает, что пакеты стимулов должны и впредь действовать, с тем чтобы поддерживать совокупный спрос в этих странах еще и в 2010 году.

Помимо дискреционных мер, большинство развитых стран применяют в своих системах налогообложения и системах выплаты пособий так называемые «автоматические стабилизаторы», которые позволяют автоматически поддерживать совокупный спрос в условиях ухудшения экономического положения. Такие автоматические стабилизаторы включают пособия по безработице и другие меры социальной защиты, которые позволяют выравнивать доходы домашних хозяйств путем компенсации утраченных заработков их членов благодаря выплате пособий по безработице или сокращению продолжительности рабочего времени. На рис. 2.2 показано, что относительные размеры автоматических стабилизаторов являются различными в разных странах, по которым имеются данные. Как правило, автоматические стабилизаторы наибольшее развитие получили в северо-европейских и других странах, в которых

государственные социальные расходы, в частности, на пособия по безработице и другие пособия по социальной защите, относительно высоки, а налоговые поступления носят более циклический характер. В большинстве стран ОЭСР стимулы, предусматриваемые автоматическими стабилизаторами в условиях сегодняшнего экономического спада, как ожидается, будут более сильными, чем те, которые обеспечиваются благодаря дискреционным финансовым мерам.¹⁶ Страны, внедрившие наиболее развернутые пакеты налогово-бюджетных мер (например, Республика Корея, США), как правило, также характеризуются сравнительно слабыми автоматическими стабилизаторами, что дает основание полагать, что эти две формы финансовых стимулов являются в значительной степени взаимозаменяемыми.

¹⁶ *OECD Economic Outlook*, No. 85, OECD Publishing, Париж, 2009 г. Австралия и США являются единственными странами ОЭСР, в которых дискреционные меры финансового характера, как ожидается, шире тех, которые предусмотрены автоматическими стабилизаторами. Более подробно см. *Interim Economic Outlook*, OECD Publishing, Париж, 2009 г.

Оценка воздействия налогово-бюджетных стимулов на рабочие места

В современных условиях чрезвычайно трудно оценить эффективность налогово-бюджетной политики в процессе стимулирования экономической активности и занятости. Тем не менее, ОЭСР предприняла попытку оценить последствия налогово-бюджетных стимулов для сферы занятости. Это осуществляется путем сравнения последних прогнозов ОЭСР в отношении занятости, в которых учитывается направленный на стимулирование роста эффект финансовых мер и которые могут быть приняты за исходную позицию, с контрфактивными прогнозами, не учитывающими таких последствий. Такие контрфактивные прогнозы строились на основе информации, касающейся пакетов финансовых мер, приведенных на рис. 2.1 и мультипликаторах занятости, показывающих воздействие расширяющихся финансовых стимулов на занятость. Представлено три сценария в целях апробирования чувствительности оценок на альтернативные предположения относительно эффекта мультипликатора.¹⁷

Даже хотя многие страны весьма оперативно приступили к реализации крупных пакетов финансовых стимулов, эти пакеты, в целом, не оказали существенного воздействия на ослабление первоначального спада в сфере занятости в условиях кризиса; примечательным исключением в этом отношении является Австралия. В отличие от этого, прогнозируемый эффект дискреционных фискальных мер стимулирования будет накапливаться на протяжении 2010 года, и, вероятнее всего, они позволят существенно повысить спрос на рабочую силу на поздних этапах экономического спада и в начальный период экономического восстановления. В среднем, эффект в сфере занятости в 2010 году для 19 рассмотренных стран ОЭСР равен приблизительно 0,8-1,4%. В целом это соответствует 3,2-5,5 млн. рабочих мест. По оценкам, последствия воздействия мер финансового стимулирования на рабочие места будут особо ярко проявляться в Австралии (1,4-1,9%), Японии (1,3-2%) и США (1-1,8%) в силу как относительно крупных размеров пакетов

налогово-бюджетных мер в этих странах, так и их относительно высоких фискальных мультипликаторов в сфере занятости.¹⁸

Масштабы и формат дискреционных активных мер на рынке труда

Переходя от анализа пакетов общих налогово-бюджетных мер к рассмотрению активных программ в сфере рынка труда (АПРТ), конкретно нацеленных на то, чтобы помогать безработным с трудоустройством, мы отмечаем, что, как показано на рис. 2.3, политические антикризисные меры в различных странах были разными. Однако в большинстве случаев объем дополнительных средств, выделяемых на цели АПРТ, является ограниченным.¹⁹ Исключениями являются Греция, Япония, Польша, Португалия, Испания и Швеция, где последние дискреционные меры по увеличению расходов соответствуют ежегодному росту расходов на АПРТ в размере от 0,15% до 0,45% от ВВП. Сопоставляя данные о расходах 2007 года, полученные из базы данных ОЭСР о политике на рынке труда, с увеличением расходов, можно сделать вывод о том, что Япония, Мексика, Польша и Португалия резко повышают государственное финансирование АПРТ, хотя и из относительно низких исходных позиций (за исключением Португалии).

В таблице 2.5 показаны виды АПРТ, осуществленные в странах ОЭСР в ответ на кризис. Почти все страны расширили доступность программ профессионального обучения для безработных или работников, занятых на условиях неполного рабочего времени, а также увеличили ресурсы, выделяемые на оказание содействия лицам, ищущим работу. Во многих случаях это сопряжено с расширением штатов государственных служб занятости, однако в некоторых странах большая роль в деле оказания помощи лицам в поисках трудоустройства стала отводиться частным агентствам занятости, что позволило быстро повысить потенциал структур, оказывающих содействие лицам, ищущим работу.

¹⁷ Более подробно см. *Перспективы занятости ОЭСР*, OECD Publishing, Париж, 2009 г. Дальнейший анализ позволяет предположить, что сокращение взносов работодателей в системы социального обеспечения может иметь существенный дополнительный эффект в сфере занятости по причине эффекта изменения относительных цен, сопряженного со снижением удельных затрат на рабочую силу. Если это так, то в расчетах, приведенных на рис. 2.3, возможно, недооценивается эффект воздействия стимулирующих мер финансового порядка на рабочие места, что предусматривает существенное снижение размеров взносов работодателей в системы социального обеспечения.

¹⁸ По расчетам, эффект в сфере занятости пакетов стимулов основан на информации, имеющейся на июнь 2009 года. Данные отражают воздействие пакетов налогово-бюджетных мер на сбалансированность бюджета и могут не отражать всех мер, реализованных в целях стимулирования экономической активности. В частности, операции по рекапитализации в финансовом секторе и увеличение инвестиций в государственные предприятия не вошли в эти данные.

¹⁹ Как показано в первом разделе настоящей главы, многие страны реализовали целый ряд других мер в сфере рынка труда, включая сокращение продолжительности рабочего времени или такие пассивные меры, как пособия по безработице, помимо активных мер, обсуждаемых в настоящем разделе.

Рис. 2.3 Дискреционные расходы на активные программы в сфере рынка труда в странах выборки



^{*} Среднегодовые расходы в период 2008-10 годов. Анализ ограничен странами, в отношении которых могли быть получены расчетные данные о расходах. Дания и Швейцария не показаны на рисунке, поскольку расходы на АПРТ автоматически повышаются с ростом безработицы в этих двух странах, что значительно ограничивает необходимость дискреционного повышения расходов.

Источник: Перспективы занятости ОЭСР, 2009 г.

Многие страны также активизировали свои усилия по оказанию помощи лицам в сфере трудоустройства, в частности, благодаря оказанию им своевременной индивидуальной помощи или предоставлению таким лицам консультативных услуг по вопросам трудоустройства. Некоторые учебные программы ориентированы на уязвимые категории лиц, ищущих работу (например, на молодежь, пожилых работников, низкоквалифицированных работников и трудовых мигрантов), однако большинство из них предоставляют возможность стать их участниками всем безработным. Меньшее число стран пошло на расширение комплексных программ «работа-учеба» и в тех странах,

где эти программы были расширены, они, как правило, ориентированы на незащищенные группы населения, главным образом, молодежь. Небольшое число дополнительных программ было разработано в целях поощрения ищущих работу лиц к тому, чтобы они трудоустраивались или начинали свой мелкий бизнес за счет либо прямых поощрительных выплат работникам, субсидий работодателям, кредитов под низкие проценты, сокращения взносов в фонды социального обеспечения, либо помощи в натуральном выражении в виде профессионального обучения, уходу за детьми или покрытия дорожных расходов.

Таблица 2.5 Дискреционные изменения в АПРТ в ответ на кризис

	Субсидии на создание рабочих мест и стимулирование найма	Сокращение затрат на рабочую силу, не связанных с зарплатой, в целях найма безработных	Содействие в поисках работы и обеспечение соответствия работника рабочему месту	Стимулирование процесса трудоустройства и начало собственного бизнеса	Программы работы-учеба	Учебные программы
Австралия	X		X			X
Австрия			X			X
Бельгия			X			
Канада	X		X		X	X
Чешская Республика						X
Дания						X
Финляндия			X	X		X
Франция	X	X	X		X	X
Германия			X			X
Греция	X		X			X
Венгрия	X					X
Ирландия			X		X	X
Италия			X			X
Япония	X		X	X	X	X
Республика Корея	X		X	X	X	X
Мексика	X	X	X	X		X
Нидерланды			X			X
Новая Зеландия			X		X	X
Норвегия			X		X	X
Польша	X	X	X			X
Португалия	X	X		X	X	X
Словакия	X	X		X		
Испания	X	X	X	X		X
Швеция	X		X		X	X
Швейцария						X
Турция		X				X
Соединенное Королевство	X		X	X	X	X
Соединенные Штаты Америки	X		X		X	X

Примечание: Относится лишь к инициативам федерального или национального правительства, ориентированным на безработных, экономически неактивных или незащищенных работников. В Дании и Швейцарии расходы на активные программы в сфере рынка труда увеличиваются автоматически по мере роста уровня безработицы (или когда, по прогнозам, ожидается рост этого уровня), поэтому данные по ним в таблице не приводятся.

Источник: Ответы на вопросник ОЭСР/Европейской комиссии.

Информационное приложение 1

Меры политики в области занятости и социальной политики, принимаемые в целях преодоления кризиса

Цель данного информационного приложения – подробно описать диапазон мер, которые принимаются в отдельных странах для стимулирования спроса на рабочую силу, защиты рабочих мест и безработных, расширения охвата систем социальной защиты и содействия социальному диалогу. Оно сопровождается начальными комментариями, почерпнутыми из последнего опыта и печатных материалов.

В приложении представлены предварительные результаты еще не завершенной работы. Они будут в дальнейшем прорабатываться на основе дополнительных данных стран Группы двадцати, трехсторонних участников МОТ и соответствующих международных организаций.

Эта информация будет представлена на рассмотрение предстоящей сессии Административного совета Международного бюро труда в ноябре 2009 года.

Результаты работы будут направлены представителям стран Группы двадцати для любых последующих решений, которые будут приниматься их руководителями по данным вопросам.

1. Меры, направленные на создание и сохранение рабочих мест

Целью мер по созданию и сохранению рабочих мест является удержание людей на рынке труда и, соответственно, стимулирование совокупного спроса. Предпринимаемые меры включают:

1.1 Расходы на инфраструктуру

Обоснование с учетом последствий кризиса:

Учитывая вялый спрос на рынках частного сектора, государство выступает в роли работодателя последней инстанции с целью сохранить не только рабочие места, но и совокупный спрос.

Расходы на содержание инфраструктуры дают максимальный мультипликационный эффект, по-прежнему более значительный в развивающихся странах, и открывают самый прямой путь к расширению занятости и резкому повышению или стабилизации совокупного спроса. Значительный мультипликационный эффект просто означает, что прямые последствия инфраструктурных ассигнований положительно влияют на другие сектора экономики – даже если первоначально они предназначались для отдельного проблемного сектора, такого как строительство.²⁰ Дополнительное косвенное воздействие инфраструктурных расходов, когда мультипликационный эффект проявляется через определенное время, связано с закладкой фундамента для обеспечения будущего роста и достижения долгосрочных целей развития.

²⁰ Предполагается, что мультипликационный эффект составляет около 1,5 – см. Bivens, J., J. Irons and E. Pollack, 2009. Tools for Assessing the Labor Market Impacts of Infrastructure Investment. EPI Working Paper, April 7.

Согласно одной из оценок влияния инфраструктурных расходов на занятость, каждый миллиард долларов США, вложенный в крупные проекты, создает прямо или косвенно – приблизительно в равных долях – порядка 28.000 рабочих мест в странах с развитой экономикой.²¹ Инфраструктурные расходы в развивающихся странах оказывают на занятость существенно более серьезное воздействие: каждый миллиард долларов США, израсходованный в Латинской Америке, может непосредственно привести к созданию свыше 200.000 рабочих мест, а инвестиции в тех же объемах в трудоемкие сельские проекты могут непосредственно создавать до 500.000 рабочих мест. Это говорит о том, что выбор производственной технологии, опирающейся на трудовые ресурсы или на использование оборудования, может оказывать значительное влияние на составляющую занятости в расходах.²² Инфраструктурные ассигнования с их прямым и опосредованным воздействием на занятость, особенно в долгосрочном плане, являются оптимальным выбором для развивающихся стран. При этом долгосрочный мультипликационный эффект, скорее всего, будет еще выше.

Несмотря на то, что некоторые масштабные проекты могут привлекать крупные компании с высоким уровнем капиталоемкости, максимальное воздействие на занятость оказывают инфраструктурные ассигнования на менее масштабные местные инфраструктурные проекты. Объединяя в себе выгоды обратных и упреждающих связей (имеются в виду закупки местных материалов и наем местной рабочей силы), они сразу могут мощно воздействовать на местную экономику, закладывая основу будущего развития. Поэтому такие проекты являются одним из инструментов местного развития.²³ В одной трети из 54 стран, где составлялись оценки, составляющая занятости была заложена в бюджетных ассигнованиях на инфраструктуру зачастую даже с более конкретными целями в отношении уязвимых групп населения (вставка 1).

Инфраструктурные ассигнования в кризисный период часто принимают форму «программ проведения общественных работ», в

которых государство выступает в роли работодателя последней инстанции. Это – два взаимосвязанных понятия. Однако они не являются синонимами, поскольку общественные работы могут означать любой вид деятельности, финансируемый государством, для укрепления или сохранения связей с рынком труда тех, кому угрожает разрыв этих связей. Часто уход за престарелыми гражданами, социальные услуги на местах и другие виды услуг финансируются государством в виде программ общественных работ, ориентированных на уязвимые группы населения. Здесь следует отметить программу национальных гарантий сельской занятости в Индии, которая уже существовала до кризиса, однако после его наступления превратилась в важный автоматический стабилизатор, который позволил обеспечить работой большую часть неимущих женщин, причем на «зеленых» рабочих местах.

Чили подает хороший пример увязки финансовой ответственности по новому закону от 2006 года с социально ответственной политикой в области занятости. В соответствии с этим законом чрезвычайный фонд автоматически активизируется для экстренного финансирования мер по обеспечению занятости, если уровень безработицы поднимается выше 10% или выше среднего уровня за последние пять лет.

1.2 Прямая финансовая поддержка предприятий

Обоснование с учетом последствий кризиса:

Жизнеспособные в иных условиях предприятия, в частности, МСП, не только столкнулись с падением спроса до минимума, но и испытывают кредитный голод.

Стимулирование спроса посредством государственных расходов

МСП обеспечивают основное количество рабочих мест, и поэтому им целесообразно оказывать адресную помощь в ситуации резкого падения спроса, мало зависящего от самих предприятий. Многие МСП могут вполне претендовать на участие в программах государственных закупок, хотя им труднее следовать процедурам торгов, которые благоприятствуют крупным компаниям (или на которые крупные компании откликаются с большей готовностью). В настоящее время некоторые страны организовали для небольших компаний специальные конкурсные торги в отношении государственных закупок. Ряд примеров приведен во вставке 2.

²¹ Levine, L. 2008 *Job Loss and Infrastructure Job Creation During the Recession*. Congressional Research Office. Также см. МБТ, 2002 г. The Labour-Based Technology Source Book, sixth edition, ILO-ASIST, Harare.

²² Tuck, L., Schwartz, J and Andrea, L. 2009. Crisis in LAC: Infrastructure Investment and Potential for Employment Generation. World Bank LCR Crisis Briefs.

²³ Murphy, L. Rapid Assessment of Poverty Impacts (RAPI): Elaboration of a Rapid Survey Method of Assessing the Poverty Reduction Impacts of Pilot Employment-Intensive Projects. Geneva. ILO.

Вставка 1. Страны, где критерии занятости учитываются в инфраструктурных расходах

<i>Страна</i>	<i>Критерии занятости</i>
Аргентина	Инфраструктурные ассигнования в размере 68 млрд. долл. США будут выделены крупным предприятиям и МСП; местная инфраструктура будет развиваться на основе трудоемких подходов.
Австралия	Правительство объявило о начале крупнейшего в истории страны инфраструктурного проекта по созданию широкополосной информационной сети стоимостью в 43 млрд. долл. США. По прогнозам, проект позволит создавать по 25.000 рабочих мест в год (до восьми лет подряд). Кроме того, средства Фонда рабочих мест для развития инфраструктуры в размере 650 млрд. долл. США будут выделяться районам, пострадавшим от глобального экономического спада.
Франция	Ожидается, что меры французского правительства в области инфраструктуры в целях преодоления последствий кризиса позволят создать от 80.000 до 110.000 рабочих мест.
Венгрия	В рамках программы «Путь к работе» предусматривается проведение общественных работ по содержанию местной инфраструктуры (школ, общественных объектов, детских учреждений и организаций здравоохранения), ассигнования на которые с 2008 года увеличились втрое.
Индонезия	Пакет мер по стимулированию экономики с объемом финансирования в 7,3 млрд. долл. США включает инвестиции в 1,2 млрд. долл. США, мобилизуемые из местных ресурсов, для развития национальной и местной инфраструктуры. В настоящее время МОТ оказывает помощь, направленную на повышение составляющей занятости в этих инвестициях. По оценкам, в случае если 50% инфраструктурных проектов будут использовать подходы, стимулирующие занятость, может появиться около 1 млн. рабочих мест.
Ирландия	Приоритетные капитальные расходы пересматриваются в целях поддержки трудоинтенсивных видов деятельности там, где это возможно.
Саудовская Аравия	Ожидается, что инфраструктурный проект, развернутый в четырех городах, привлечет инвестиции в объеме 300 млрд. риалов и позволит создать более 1 млн. рабочих мест. Эти экономические зоны расположены в менее развитых районах и были специально отобраны для справедливого распределения возможностей развития и занятости по всей территории Королевства.
Южная Африка	Проект по развитию инфраструктуры стоимостью в 787 млрд. рандов включает задачу максимального использования трудоемких процессов при ремонте дорог.
Украина	Временное трудоустройство рабочих из наиболее пострадавших отраслей (таких как металлургия и строительство) в других отраслях (например, для ремонтных работ) в целях недопущения увольнений. Лица, потерявшие работу, могут быть заняты в подготовке к чемпионату Европы по футболу 2012 года. В этом случае из фонда поддержки безработных им будет выплачиваться гарантированный минимум заработной платы.
Соединенное Королевство	Правительство «вводит требование для успешных подрядчиков, которые должны обеспечивать определенный процент учеников среди нанимаемых работников». По оценкам, в течение следующих трех лет эта мера может привести к появлению дополнительно 7.000 учеников в строительстве.
Парагвай	Программа контрциклических общественных работ усилена благодаря повышению эффективности распределения ресурсов, децентрализации программ и расширению масштаба деятельности. В кризисный период ожидается создание свыше 20.000 рабочих мест. ¹
Южная Африка	Помимо проектов в области транспорта и ирригации в программе общественных работ будет уделяться больше внимания уходу на дому и социально ориентированному здравоохранению. Она нацелена на неимущих глав домашних хозяйств и должна помочь женщинам, которые, как правило, в меньшей степени представлены в традиционных проектах по проведению общественных работ. По прогнозам, программа позволит создать 4,5 млн. 100-дневных временных рабочих мест, в том числе обеспечить профессиональную подготовку.
Мексика	По оценкам, расширение масштаба национальной программы временных работ в 2009 году обеспечило занятость 250.000 работников на срок от четырех до шести месяцев с зарплатой, вдвое превышающий установленный минимум. Затраты на программу составляют 160 млн. долл. США.
Перу	Расширение масштаба целевой программы работ для обеспечения многомесячной занятости 16.000 работников; на ее проведение израсходовано 13 млн. долл. США.
Уругвай	Продление до 8 месяцев программы общественных работ для лиц, долгое время пребывающих в состоянии безработицы; участникам выплачивается базовая зарплата и предоставляется доступ к пособиям из системы социальной обеспечения.

¹ Reinecke, Gerhard. 2009. Public investment as anti-cyclical policy tool to face the crisis: Paraguay's example. МОТ, Чили.

Примечание: Социальный фонд ЕС, Региональный фонд ЕС и Европейский инвестиционный банк совместно финансируют анти-кризисные меры государств-членов ЕС.

Вставка 2

- *Венгрия.* Поддержка МСП расширена в 70% проектов вместо 50%, время рассмотрения конкурсных заявок сокращено, а ставка авансирования увеличена.
- *Мексика.* В пакете стимулирующих мер предусмотрено, что не менее 20% государственных заказов должны размещаться среди малых и средних компаний.¹
- *Перу.* Госзакупки у МСП увеличены на 50 млн. долл. США.
- *Южная Африка.* Правительство поставило цель обеспечить преференциальные закупки у МСП.
- *Соединенное Королевство.* Начало проведения кампании, призывающей малые предприятия зарегистрироваться на онлайн-портале государственных закупок.²

¹ План стимулирующих мер по ограничению последствий кризиса, Агентство новостей IPS. 18.03.09. ² Supply2.gov.uk.

Расширение доступа к кредитам

Обоснование с учетом последствий кризиса:

Определяющей характеристикой данного периода времени является резкое сокращение объема кредитования компаний и рядовых потребителей.

Компании столкнулись не только с падением объемов продаж, но и с ограничением доступа к кредитам, а также с высокой стоимостью заимствований. В развивающихся странах, банки которых не испытали непосредственного влияния кризиса, торговые кредиты сошли на нет, премии за риск резко выросли, а МСП рассматриваются как предприятия с более высоким уровнем риска, чем у крупных компаний, так как доля МСП, выживающих в условиях кризиса, постоянно меняется. Сохранение МСП в этот бурный период – стратегия, нацеленная на сохранение и создание рабочих мест, и поэтому в ряде стран особая помощь оказывается сектору малых предприятий. В некоторых странах ключевую роль в сохранении и увеличении объемов кредитования сыграли государственные банки. К примеру, в период с сентября 2008 года по апрель 2009 года государственные банки в Бразилии увеличили

Вставка 3

- *Аргентина.* Новые кредитные механизмы обеспечивают выдачу МСП ссуд в размере до 300.000 долл. США для инвестиций.
- *Бразилия.* В 2009 году кредитные ресурсы национального банка развития (BNDES) увеличились на 85%.
- *Китай.* На цели кредитования микропредприятий выделено 9 млрд. юаней, требования к МСП по залоговому обеспечению смягчены и субсидируется снижение процентных ставок по кредитам.
- *Европейская комиссия* внедрила новый механизм микрофинансирования с начальным бюджетом в размере 100 млн. евро с целью поддержки малого бизнеса и мелких предпринимателей.
- *Франция.* Схемы государственных гарантий расширены для покрытия до 90% рисков, связанных с кредитами, в сравнении со средним показателем в 50-60% в прошлом (ОЭСР, 2009 г.).
- *Индия.* Расширение кредитования экспортно-ориентированных компаний, использующих значительные трудовые ресурсы, и повышение гарантий для малых предприятий.
- *Италия.* Усиление гарантий и выделение 8 млн. евро для расширения кредитования МСП; дополнительные кредиты могут получить компании, экспортирующие продукцию за пределы ЕС.
- *Япония.* Ассоциации кредитных гарантий выделено 10 трлн. иен для снятия кредитных ограничений в отношении МСП и дополнительно 4 трлн. иен для кредитования системы социальной защиты.
- *Сербия.* Для целей создания бизнеса предпринимателям и МСП выделены средства в размере 3,1 млрд. динаров.
- *Объединенная Республика Танзания.* Дополнительные ассигнования в размере 29 млрд. шиллингов для предоставления кредитных гарантий компаниям, ориентированным на экспорт, и МСП.

объемы кредитования почти на 20% в сравнении с 2,5% со стороны частных кредитных учреждений. Некоторые примеры представлены на вставке 3.

Снижение налогов

Обоснование с учетом последствий кризиса:

Снижение налогов ведет к росту реальных доходов потребителей и предприятий, а также к уменьшению расходов на ведение бизнеса.

Способов снижения налогов столь же много, сколь и самих налогов. Они составляют значительную часть общих пакетов стимулов: в странах ОЭСР на налоговые меры приходится 56% совокупного воздействия пакетов стимулов.²⁴ Одна из причин заключается в скорости, с которой эту стимулирующую меру можно осуществить. Однако быстрота достижения эффекта и сам эффект – не одно и то же. Налоги влияют на совокупный спрос опосредованно, воздействуя на готовность расходовать или инвестировать средства. Как показала практика, они обладают меньшим мультипликационным эффектом и менее действенны в плане стимулирования совокупного спроса и создания рабочих мест, чем государственные расходы.²⁵ Это особенно касается снижения подоходных налогов с физических лиц: в тяжелые времена люди склонны скорее копить деньги, чем тратить их.

Тем не менее, определенное снижение налогов, в частности, взимаемых с предприятий (но и относящихся к потреблению, например, НДС), может дать больший эффект с точки зрения расширения занятости, чем совокупные мультипликаторы. Во многих странах затраты на ведение бизнеса были снижены путем уменьшения размера взносов в систему социального обеспечения или других налогов на фонд оплаты труда. Естественно, из-за этого сокращаются поступления в государственный бюджет, однако считается, что этот эффект компенсируется сохраненными рабочими местами (и уплачиваемыми налогами). Освобождение от уплаты налогов также в целом является временной мерой в период циклического спада. Уменьшение налогообложения предприятий выгодно, потому что они сокращают производственные затраты, не посягая на зарплату работников и, соответственно, на совокупный спрос.

Налоговая политика используется и для поддержки отстающих секторов, и в верхней части этого списка находятся крупные

Вставка 4

- *Аргентина.* Сокращение взносов предприятий, испытывающих экономические трудности, в систему социального обеспечения при условии сохранения рабочих мест.
- *Египет.* В рамках пакета стимулирующих мер правительство предложило налоговые льготы для малых предприятий, терпящих убытки.
- *Франция.* Сокращение налогов на новые инвестиции до января 2010 года с потерей доходов бюджета в размере 1 млрд. евро; также освобождение низкооплачиваемых работников МСП от уплаты взносов в систему социального обеспечения на срок до одного года.
- *Индия.* Снижение ставок налогообложения экспортеров и уменьшение экспортных пошлин.
- *Республика Корея.* Ставка налогообложения малых предприятий снижена на 2% до 11% в 2009 году и будет снижена еще на 1% в следующем году; ставка налогообложения крупных предприятий снижена на 3% до 22% и затем еще до 20%.
- *Соединенные Штаты Америки.* Сокращение налога на прибыль малых предприятий.

ассигнования на продукцию длительного пользования. Во вставке 4 представлены примеры действий стран, направленных на стимулирование спроса и сохранение рабочих мест с помощью механизма корректировки налогов.

1.3 Приведение условий труда в соответствие с текущим спросом

Правительства и предприятия используют два механизма корректировки условий труда в ситуации угнетенного спроса – часто по соглашению с профсоюзами. Это механизмы заработной платы и организации рабочего времени. В целях стабилизации затрат для сохранения рабочих мест заработная плата замораживается.²⁶ В некоторых странах, где заработная плата замораживалась в 2009 году, ее реальный размер увеличивался особенно быстро в предшествующие годы. Хотя на макроэкономическом уровне сдерживание роста заработной платы может привести к ослаблению совокупного спроса, увольнения работников в качестве альтернативы привели бы к таким же и, возможно, еще более серьезным последствиям. Это особенно проявляется в ситуации, когда

²⁴ ОЭСР, Промежуточный экономический обзор, март 2009 г.

²⁵ Бюджетное управление Конгресса США, 2002 Economic Stimulus: Evaluating Proposed Changes in Tax Policy. Washington DC: CBO, January; Elmendorf D. and J. Furman 2008. If, When, How: A primer on fiscal stimulus. The Hamilton Project, Brookings Institution, Washington DC, January.

²⁶ 'More firms freeze annual pay rises', Virgin Media, web site, 20.02.09. Статья основана на данных Службы по вопросам трудовых отношений.

Вставка 5

- *Китай.* В 2009 году заработная плата заморожена местными органами власти.
- *Ирландия.* Повышение уровня заработной платы в частном и государственном секторах, ранее согласованное на трехсторонней основе, откладывается.
- *Республика Корея.* Замораживание заработной платы служащих финансовых учреждений и 30% максимальное сокращение зарплаты выпускников высших учебных заведений для обеспечения возможности зачисления нескольких человек на одно рабочее место.
- *Латвия.* Снижение уровня заработной платы на 15% для служащих государственных учреждений и служб в течение 2009 года; зарплата учителей урезана наполовину с сентября 2009 года, а зарплата медицинских работников уменьшена на 20%.
- *Сербия.* Замораживание и сокращение заработной платы, превышающей средний уровень, в государственном секторе.

механизмы замещения доходов слабые или вовсе отсутствуют. Опыт некоторых стран представлен во вставке 5.

Минимальный размер заработной платы – это пороговое значение оплаты труда, препятствующее дефляции зарплаты и чрезмерному падению совокупного спроса. Поэтому его можно рассматривать в качестве автоматического стабилизатора, а также в качестве одного из подходов к сокращению масштабов бедности. Кроме того, этот подход нацелен на группы населения, которые проявляют максимальную склонность к потреблению. Воздействие минимального уровня заработной платы на совокупный спрос было отмечено еще во времена Великой депрессии, когда Соединенные Штаты Америки установили минимальный размер зарплаты в качестве «неотъемлемой части плана по восстановлению экономики». В зависимости от относительного уровня заработной платы, например, если сравнивать его с медианным размером зарплаты, занятость может испытывать отрицательное воздействие, особенно среди определенных категорий работников, таких как молодежь. Установление минимального размера заработной платы может сочетаться с другими непосредственными мерами борьбы с бедностью в рамках комплекса высокоэффективных мероприятий, о чем свидетельствует пример Бразилии.

В условиях кризиса был проявлен интерес к трудоустройству нескольких работников на одном рабочем месте и к сокращению продолжительности рабочего времени для более

равномерного распределения трудовой нагрузки среди работников. В наиболее продвинутых системах действенные переговоры на уровне отдельных компаний подкрепляются государственными дотациями и расширением доступа к профессионально-технической подготовке.²⁷

Предприятия выигрывают от сокращения затрат на оплату труда, в том время как работники восполняют часть потерянной зарплаты в виде пособий по безработице или выплат из системы социального обеспечения. Как правило, это более сложная комбинация, чем только пособия по безработице, что соответственно позволяет стабилизировать совокупный спрос при одновременном снижении издержек предприятий. Особо следует отметить программу *Kurzarbeit* (короткий рабочий день) в Германии. Это самая крупная подобная программа в мире, которая в марте 2009 года охватывала 1,3 млн. работников. Она способствовала росту потребления на 0,3% в месяц и препятствовала повышению уровня безработицы на дополнительный процентный пункт.²⁸ Во вставке 6 приводятся примеры стимулирующих действий в ряде стран.

Многие страны с более низкими доходами, конечно, не могут позволить себе программы по трудоустройству нескольких человек на одном рабочем месте, которые дотируются из государственной казны. К примеру, в 2008 году в Аргентине в срочном порядке была возобновлена *Programa de Recuperación Activa*, которая была разработана в период кризиса 2002 года. До 12 месяцев работникам ежемесячно выплачивается надбавка к зарплате при условии согласия нанимателя не увольнять работников.

Зачисление нескольких работников на одно рабочее место доказало свою эффективность и экономичность как способ сохранения рабочих мест, главная цель которого – удержать работников на рынке труда. Однако некоторые вопросы вызывают озабоченность. Один из них – дотирование рабочих мест, которые в противном случае исчезли бы. Зачислению нескольких работников на одно рабочее место препятствует ситуация, когда на микроэкономическом уровне работника легче и дешевле уволить с работы. Однако если во главу угла ставится социальная задача удержания работников на рынке труда, тогда следует рекомендовать принятие мер по трудоустройству нескольких работников на одном рабочем месте, особенно в условиях финансового кризиса и связанной с ним задержкой в восстановлении рынка труда.

²⁷ Еврофонд, 2009 г. Tackling the recession: Employment-related public initiatives in the EU Member States and Norway.

²⁸ Broyer, S.; Costa, B. 2009. How do you explain the resilience of the German job market? Natixis Special Report, 30 June, No. 194.

Вставка 6

- *Германия.* В рамках программы *Kurzarbeit*, на которую, как ожидается, будет израсходовано 5 млрд. евро в течение 2009-10 годов, максимальный срок выплаты пособий для компаний, которые присоединятся к программе в 2009 году, увеличен с 6 до 24 месяцев. Федеральное агентство по трудоустройству компенсирует до 67% зарплаты, которую работники теряют из-за сокращения продолжительности рабочего времени, и возвращают работодателям 50% от суммы взносов в систему социального обеспечения (100%, если сокращенное рабочее время используется для целей профессиональной подготовки).
- *Япония.* Субсидия на перетрудоустройство выплачивается непосредственно работодателям, и ее размер был увеличен с одной трети от суммы затрат на перетрудоустройство работников до двух третей для крупных предприятий и с двух третей до девяти десятых для МСП; при этом максимальная сумма составляет 80 долл. США в день (если проводится профессионально-техническое обучение, эта сумма может быть увеличена на 63 долл. США в день, а максимальный срок выплат составляет три года). Дотация финансируется из взносов работодателей в систему страхования на случай безработицы.
- *Польша.* В июле 2009 года при поддержке организаций работников и работодателей началась программа по зачислению нескольких человек на одно рабочее место. Она финансируется из средств Фонда гарантированных пособий для работников. В рамках программы содействие оказывается и организации профессионально-технической подготовки – до 90% затрат покрывается за счет средств Фонда выплат пособий по безработице и зарплаты (остальная часть финансируется работодателями из средств, предназначенных для целей профессионально-технической подготовки).
- *Турция.* Правительство продлило срок выплат пособий работникам из фонда компенсации потерь доходов из-за сокращения рабочего времени с трех до шести месяцев и увеличило размер пособия на 50%.

2. Оценка характерных особенностей политики на рынке труда

Кризис в сфере труда преодолевается с помощью существующих мер политики и институтов рынка труда. Им принадлежит ясная роль, поскольку от них в любом случае зависят результаты, достигаемые на рынке труда.

Здесь рассматриваются три аспекта такой политики: государственные службы занятости, программы профессионально-технической подготовки и развития профессиональных навыков и дотации на цели найма работников.

2.1 Государственная служба занятости

Обоснование с учетом последствий кризиса:

Информация о рынке труда приобретает особую ценность для лиц, потерявших прежнюю работу и ищущих новую. Это центральная задача посреднических услуг, которые оказывают на рынке труда государственные службы занятости – поиск эквивалентной работы, связанные с этим потребности в профессионально-техническом обучении и профессиональное ориентирование конкретных подгрупп на рынке труда. В условиях кризиса предполагается, что спрос на услуги государственных служб занятости превышает предложение, что потенциал государственных служб занятости необходимо укреплять и что, несмотря на потерю одних рабочих мест, другие остаются вакантными.

Несмотря на потерю многих рабочих мест и дефицит вакансий, государственные службы занятости играют важнейшую посредническую роль, хотя бы потому что вакансии и избыток рабочей силы всегда сосуществуют, даже во время спада. Нагрузка на государственные службы занятости, которые на рынке труда решают задачи, относящиеся как к спросу, так и к предложению, возрастает со стороны предложения, то есть лиц, потерявших работу, и тех, кто пришел на рынок труда впервые. В особенно трудном положении на рынке труда оказывается молодежь, ищущая первую в жизни работу – аргументы «за» и «против» о том, как им можно помочь, изложены во вставке 7 ниже. Одним из последствий нынешнего кризиса стало укрепление взаимодействия между государственными и частными службами занятости, о чем свидетельствует опыт Нидерландов, Бельгии и Франции. Это, в частности, проявляется в обменах обученными сотрудниками.

Результаты ряда исследований, посвященных программам занятости молодежи, говорят о том, что, несмотря на успех некоторых программ, другие оказываются неспособными повысить шансы участников на трудоустройство. Несколько программ занятости молодежи в Латинской Америке (например, в Чили, Доминиканской Республике и Уругвае) подчеркивают роль комплексных действий, представляющих собой пакеты мер профессионально-технической подготовки, поддержки доходов и услуг в

Вставка 7. Программы занятости молодежи: преимущества и недостатки

Тип программы	Преимущества	Недостатки
Обучение на рынке труда	Лучше подходят для развития востребованных широких технических навыков и навыков, расширяющих возможности трудоустройства, и включают трудовой опыт и услуги в сфере занятости.	Решения могут быть скорее временными, чем долгосрочными, и в случае неточной ориентации могут помочь тем, кто уже находится «в лучшем положении». Одна лишь профессионально-техническая подготовка может быть недостаточной для повышения шансов молодежи на трудоустройство.
Услуги в сфере занятости (профориентация, поиски работы и информация о рынке труда)	Могут помочь молодежи сделать реальный выбор, когда надежды соответствуют возможностям получения работы и профессиональной подготовки; могут обеспечить более качественную информацию о перспективах трудоустройства, а также об эффективности, результативности и актуальности инициатив. Эти услуги также могут конкретизировать и нацеливать программы на этапе их разработки и реализации.	В случае оторванности от рынка труда могут питать нереальные надежды; часто охватывают только городские районы и формальную экономику.
Общественные работы и коммунальные службы, широко использующие рабочую силу	Помогают молодежи укрепиться на рынке труда и одновременно улучшают материальную и социальную инфраструктуру, особенно в сочетании со стратегиями развития и отраслевыми стратегиями. В сочетании с профессионально-технической подготовкой могут повышать потенциал к трудоустройству.	Низкий потенциал интеграции на рынке труда; молодые работники могут надолго задержаться в рамках временных программ по проведению общественных работ; часто присутствуют гендерные предубеждения; вытеснение компаний частного сектора.
Дотации на трудоустройство	Могут создавать рабочие места, если ориентированы на конкретные потребности (например, в качестве компенсации за низкую производительность и низкий уровень профессионально-технической подготовки в самом начале трудовой жизни) и на группы молодежи в трудном положении.	Высокие потери из-за «мертвого груза» и эффект замещения (если оказываются неадресно); работа может продолжаться только до тех пор, пока выделяются дотации.
Содействие предпринимательству	Может обладать высоким потенциалом развития занятости и может соответствовать чаяниям молодежи (например, в отношении гибкости и независимости); эффективность повышается, если эти меры сопровождаются финансовыми и другими услугами, в том числе наставничеством.	Могут вызывать эффект вытеснения и часто заканчиваться неудачей, что ограничивает потенциал к созданию устойчивых рабочих мест. Часто этой поддержкой трудно воспользоваться молодежи, находящейся в тяжелом положении, ввиду отсутствия сетей, опыта, знаний и объектов залога.

Источник: Rosas, G., Rossignotti, G., "Starting the new millennium right: Decent employment for young people", *International Labour Review*, Vol. 144 (2005), No. 2, Geneva.

сфере занятости, которые ориентируются на молодежь с низкими доходами и низкой квалификацией. Некоторые характерные черты программ занятости молодежи в обобщенном виде представлены во вставке 7.

Предоставление информации о рынке труда – основная функция государственных служб

занятости, хотя она поступает и из других источников. Во время финансового кризиса в Азии численность лиц, зарегистрированных в государственных службах занятости Республики Корея, увеличилась в десять раз, несмотря на то, что лишь 5,8% из зарегистрированных лиц нашли себе работу посредством

Вставка 8

- *Австралия.* В службы занятости вложено 42 млрд. австралийских долларов. Средства предназначены для самых разных нужд, в том числе для реструктуризации государственных служб занятости и их ориентирования на различные группы населения.
- *Канада.* Расширение штата и увеличение времени работы государственной службы занятости.
- *Доминиканская Республика.* В стране открыто семь новых региональных бюро государственной службы занятости.
- *Германия.* 2 млрд. евро инвестированы для увеличения штата федеральных агентств занятости на 5.000 человек.
- *Мексика.* Национальной службе помощи безработным выделено 138 млн. долл. США для продления времени работы и повышения качества услуг.
- *Камбоджа.* Укрепление государственных служб занятости путем открытия девяти новых региональных центров по трудоустройству.
- *Испания.* В государственных службах занятости принято на работу 1.415 человек в бюро по трудоустройству и 1.500 штатных сотрудников для оказания помощи безработным в поисках работы.

государственных служб занятости, а остальные – другими способами.²⁹ В нынешнем кризисе, судя по всему, учтен опыт его предшественников. Это, в основном, касается вопросов штатного расписания и потенциала этих служб. Примеры представлены во вставке 8.

В странах с неразвитыми государственными службами занятости имеет смысл рассмотреть вопрос о создании «экстренных государственных служб занятости».³⁰ К этой мере прибегают для преодоления разных кризисов – военных столкновений, природных бедствий и др. Речь идет о создании временных агентств по трудоустройству, зачастую передвижных и ориентированных на временных рабочих. В некоторых других регионах данный принцип может вполне применяться в условиях экономического кризиса.

Посреднические и информационные функции, выполняемые государственными службами занятости, имеют огромное значение для

функционирования рынка труда. Чтобы действовать эффективно в периоды экономического спада, службы занятости решают особо трудные задачи.³¹

2.2 Профессиональные навыки и подготовка

Обоснование с учетом последствий кризиса:

На микроуровне это открывает перед рядом предприятий возможности инвестировать средства в развитие профессиональных навыков в преддверии восстановления экономики, а также отказаться от устаревших профессиональных навыков, часто при государственной поддержке в целях сохранения рабочих мест. Для экономических систем, которые рассматривают данный период времени как структурные изменения в экономике, инвестиции в развитие профессиональных навыков на будущее являются адекватной реакцией на макроуровне.

Многие предприятия и страны осознали, что невостребованный спрос при сохранении рабочих мест создает возможности для развития профессиональных навыков.

Во вставке 9 показано, как отдельные страны удовлетворяют свои потребности в развитии профессиональных навыков. Вставка 10 демонстрирует, как некоторые страны используют сбой цикла деловой активности для решения долгосрочных задач, связанных с обеспечением стабильности окружающей среды. Переходу к устойчивой экономике препятствует нехватка профессиональных навыков, необходимых для «зеленых» рабочих мест, и многие страны используют кризис как возможность встать на более устойчивый путь развития.

После восстановления глобальная экономика будет отличаться от той, которая привела нас к кризису – иными словами, неотъемлемой частью восстановления экономики станет ее преобразование. Ограничения предложения необходимо снять при помощи соответствующих инвестиций в развитие профессиональных навыков в той мере, насколько это позволяет реструктуризация экономики.

Авторы ряда исследований ставят под сомнение значение профессионально-технической подготовки, ссылаясь при этом на высокие издержки, минимальный эффект на занятость в

²⁹ Betcherman, G.; Islam R. 2001. East Asian Labor Markets and the Economic Crisis. МОТ и Всемирный банк.

³⁰ *Guidelines for the Establishment of Emergency Employment Services.*

³¹ de Koning, J. 2001. Aggregate Impact Analysis of labour market policy: A literature review, *International Journal of Manpower*, Vol. 22, No. 8, pp. 707-734.

Вставка 9

- *Ирландия.* В результате перераспределения бюджетных средств было выделено 128 млн. евро для организации дополнительных курсов профессионально-технической подготовки приблизительно для 25.000 участников; дополнительно были внедрены учебные программы, посвященные технологиям, обеспечивающим устойчивое развитие энергетики и сохранение окружающей среды.
- *Венгрия.* 10 млрд. форинтов было выделено под программу профессионально-технической подготовки и дополнительно 20 млрд. форинтов для профессиональной подготовки лиц, потерявших работу во время кризиса.
- *Индонезия.* На цели профессионально-технической подготовки безработных выделено 300 млрд. рупий; поставлена задача увеличить численность обучающихся на 5.000 человек.
- *Малайзия.* Во взаимодействии с представителями промышленности численность обучающихся на курсах профессионально-технической подготовки была увеличена на 10.000 человек; одновременно 1.000 безработных, окончивших учебу, были обучены на рабочем месте.
- *Саудовская Аравия.* Объем финансирования на цели организации общеобразовательных программ и программ профессионально-технической подготовки для безработных увеличен почти на 17%.

периоды спада и большие потери из-за «мертвого груза».³²

Авторы других исследований считают, что профессионально-техническая подготовка более эффективна, когда она адресуется уязвимым и уволенным работникам и в максимальной степени учитывает потребности местного рынка труда; при этом имеется в виду, что стратегиям в области профессионально-технической подготовки предшествует анализ потребностей на местном рынке труда. Представляется важным определение целевой аудитории: как показывают результаты оценок, особый успех имеют инициативы, ориентированные на взрослое женское население.³³

³² Friedlander, D., D. Greenberg and P. Robins. 1997. Evaluating government training programmes for the economically disadvantaged. *Journal of Economic Literature* 35(4).

³³ Martin, J.P. 2000. What works among Active Labour market policies: Evidence from OECD countries' experiences. *OECD Economic Studies* No. 30, 2000/1, pp. 79-113.

Вставка 10

- *Соединенные Штаты Америки.* Согласно закону о «зеленых» рабочих местах, который был принят до наступления кризиса в 2007 году, будет создано 3 млн. новых рабочих мест. В законе предусматриваются меры поддержки программ ученичества на рабочем месте и программ профессионально-технической подготовки, направленных на удовлетворение возрастающего спроса на квалифицированных рабочих, занятых на объектах, которые связаны с энергосбережением и возобновляемыми источниками энергии.
- *Испания.* Задачи правительства по созданию «зеленых» рабочих мест включают два направления. Для решения первой задачи, связанной с повышением уровня занятости, создан инвестиционный фонд в размере 8 млрд. евро; средства фонда направляются на увеличение местных инвестиций в целях охраны окружающей среды и предотвращения ее загрязнения, повышения эффективности использования энергетических ресурсов, обеспечения безопасности на дорогах и повышения мобильности населения городов. Для решения второй задачи – стимулирования экономики и занятости¹ – создан специальный фонд в размере 3 млрд. евро; эти средства вкладываются в стратегически важные сектора в целях совершенствования инфраструктуры, технологий и повышения эффективности использования энергоресурсов. В результате уже было создано 76.180 новых рабочих мест.²
- *Республика Корея.* План стимулирования бюджетно-налоговой сферы предусматривает создание до 2017 года 8,5 млн. новых рабочих мест, главным образом, на экологически безопасных объектах инфраструктуры; 6 млрд. долл. США ассигнованы на цели энергосбережения и 7 млрд. долл. США – на развитие экологически чистых видов транспорта. Планом также поставлена задача по созданию 23.000 рабочих мест в 2009 году для лиц с низким уровнем доходов и для безработных.
- *Китай.* На цели энергосбережения, сокращения выбросов и охраны окружающей среды будет непосредственно выделено 210 млрд. юаней. Политика правительства предусматривает меры, направленные на придание приоритетного характера экологически безопасным продуктам в рамках государственных закупок и тендеров; экспертизу экологической безопасности экономического роста; достижение целей по сокращению выбросов углерода в рамках национальных программ развития; постановку целей по снижению энергоемкости, химического потребления кислорода и выбросов двуокиси серы.

¹ <http://www.meh.es/> ² <http://welcome.plane.gob.es/figures/>

Однако стратегии, направленные на повышение уровня производительности и доходов, также существуют для женщин и мужчин, работающих в неформальной экономике, которые не могут поступить на учебу в официальные профессионально-технические учебные заведения. В неформальной экономике широко распространена практика ученичества, которое является действенным средством повышения потенциала неимущего населения в области получения доходов. В этих условиях ученичество может принимать форму обобщенного опыта, который можно передавать и тиражировать. Это содействует созданию основ профессиональных стандартов. Такие подходы требуют больше внимания.³⁴

2.3 Дотации на цели найма

Обоснование с учетом последствий кризиса:

Такие дотации снижают стоимость рабочей силы и, соответственно, стимулируют спрос на нее. Часто они адресуются группам населения, находящимся в невыгодном положении на рынке труда. Дотации покрываются за счет бюджетных средств. При определенных условиях они могут увеличивать численность лиц, принимаемых на работу, однако они несут в себе и опасность вытеснения работников. Такие дотации могут и должны быть временной мерой.

Важным стимулом для развития занятости могут быть дотации на цели найма новых работников и трудоустройства лиц, находящихся в неблагоприятном положении. Это особенно важно для уволенных работников и молодежи, которая в нынешних условиях сталкивается с особыми препятствиями на пути к рынку труда. В условиях кризиса, который отрицательно воздействует на спрос на рабочую силу, подобные дотации можно рассматривать как значимый контрциклический инструмент политики. Однако в период дефицита рабочих места появляются издержки, связанные с замещением и «мертвым грузом». Во время активного восстановления экономической жизни дотации на

Вставка 11

- *Чили.* Дотация для приема на работу молодежи (от 18 до 24 лет).
- *Франция.* Предприятия получают дотацию в размере 3.000 евро в случае приема на постоянную работу стажера.
- *Япония.* Компании, принимающие на первую работу лиц с ограниченными возможностями, получают 1 млн. йен; эти дотации варьируются в зависимости от численности нанятых работников и от времени найма.
- *Республика Корея.* МСП получают дотации за наем новых работников, стажеров и за перевод временной работы в постоянную.
- *Румыния.* Для МСП, нанимающих работников, уменьшаются налоги.
- *Словакия.* Дотации на создание новых рабочих мест и снижение налогов работодателей за сохранение рабочих мест, которые в противном случае были бы сокращены.
- *Соединенное Королевство.* Компаниям выплачивается по две с половиной тысячи фунтов стерлингов за наем работников, которые были без работы более шести месяцев.

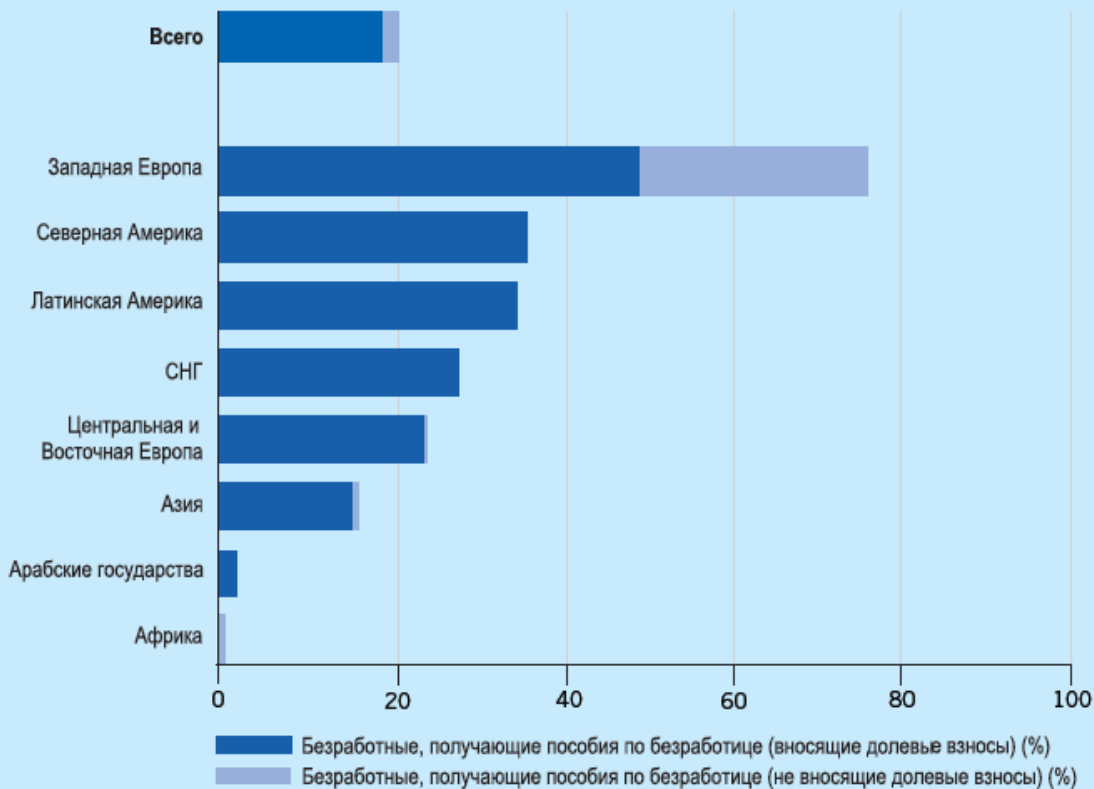
цели найма могут действительно стимулировать трудоустройство уязвимых работников и расширять их участие на рынке труда.

Во вставке 11 представлены примеры того, какие меры в этом отношении принимались в ряде стран. В целом, дотации на цели найма более эффективны, когда они точно адресуются конкретным категориям работников. Их эффективность может быть еще выше, если разумно определяются сроки программ и если они включаются в комплексные пакеты услуг, направленные на содействие уязвимым группам населения в получении работы. Как показывает опыт некоторых стран, общее воздействие на занятость целевых дотаций на оплату труда является позитивным, хотя и незначительным.³⁵

³⁴ Nubler, I.; Hofmann, C.; Greiner, C. 2009. Understanding informal apprenticeship: Findings from empirical research in the United Republic of Tanzania, ILO Employment Working Paper No. 32, Geneva.

³⁵ См. Gupta, Nabanita Datta; Larsen, Mona. 2008. Evaluating Employment Effects of Wage Subsidies for the Disabled, the Danish Flexjobs Scheme; в публикации представлен полезный обзор литературы. Опыт Германии раскрывается в работе: Jaenichen, Ursula; Stephan, Gesine. 2007. The Effectiveness of Targeted Wage Subsidies for Hard-to-place Workers, IAB discussion Paper, No. 16.

Рис. 1. Процентная доля от общего количества безработных, получающих пособия по безработице (вносящих и не вносящих долевого взноса), взвешенная по численности рабочей силы



Источник: Расчеты МБТ.

3. Поддержка безработных и социальная защита

Обоснование с учетом последствий кризиса:

Массовая потеря рабочих мест в сочетании с существующим уровнем неполной занятости и бедности сопряжена с опасностью социального кризиса, наступающего в результате экономического кризиса. Программы в области социальной защиты играют важную роль в стабилизации совокупного спроса. Отсутствие подобных программ является распространенным явлением в мире.

Страхование на случай безработицы — это часть системы социального обеспечения, которая берет на себя основную ответственность за возмещение доходов работников, потерявших работу. Возрастая в периоды спада, страхование на случай безработицы доказало свою пользу в качестве автоматического стабилизатора в условиях нынешнего кризиса. Пособия по безработице выплачиваются лишь в 56 из

167 стран, в отношении которых имеются сведения. Их охват и размер сильно различаются по странам.

Опыт США свидетельствует о том, что денежные выплаты, такие как дотации на питание и расширение охвата пособиями по безработице, могут в периоды экономического спада являться самостоятельными стимулами.³⁶

Во время предшествующих экономических кризисов, например, в Латинской Америке и Азии, в большинстве стран не существовало систем социального обеспечения. Поэтому резко возросли уровни безработицы и бедности. В отличие от них, страны, создавшие системы страхования на случай безработицы в докризисный период, например, Республика Корея и Аргентина, смогли расширить сферу применения этих механизмов в целях противодействия

³⁶ Каждый дополнительно потраченный доллар увеличивает ВВП на 1,6 для выплат пособий по безработице и на 1,73 для талонов на питание. Bivens, J., J. Irons and E. Pollack, 2009. Tools for Assessing the Labor Market Impacts of Infrastructure Investment. EPI Working Paper, April 7.

кризису, поскольку данный канал для них уже был открыт.³⁷

3.1 Существующие системы выплат пособий

В течение нынешнего кризиса многие страны продлили сроки выплат пособий по безработице и/или расширили их охват. В Германии, Нидерландах и Франции увеличен круг лиц, которые могут претендовать на получение части пособия по безработице. Частичные выплаты пособий по безработице позволяют работникам сохранять трудовое правоотношение при сокращенном рабочем времени (несколько человек зачисляется на одно рабочее место). Они направлены на предотвращение утраты профессиональных навыков и недопущение уныния среди работников, что может происходить в случае полной потери работы. Примеры продления сроков выплат и охвата пособий по безработице приведены во вставке 12.

Во многих странах Азии и Латинской Америки со средним уровнем доходов высока доля самозанятого населения и лиц, состоящих в неформальных трудовых отношениях. Таким работникам недоступны системы страхования на случай безработицы. Кроме того, кризис заставил большее число работников уйти в неформальную экономику и заняться нетипичными формами труда, что еще сильнее ограничивает охват систем страхования на случай безработицы.

В некоторых странах с низким уровнем доходов такие системы были созданы относительно недавно (например, во Вьетнаме и Бангладеш), а их охват ограничивается определенными категориями работников, нанимаемых по официальным трудовым договорам.

В ряде стран с низким уровнем доходов в малых масштабах и на экспериментальной основе осуществляются различные программы поддержки доходов, в рамках которых разным целевым группам населения выплачиваются денежные пособия и/или предоставляются рабочие места. Как правило, эти программы слишком малы, чтобы в условиях нынешнего кризиса помощь могла оказываться за рамками целевых групп населения, однако они свидетельствуют о том, что возможности распределения пособий и администрирования системой выплат укрепляются. Решающим фактором, который во многих случаях отсутствует, является

Вставка 12

- *Бразилия.* Продление срока выплат страхового пособия по безработице на два месяца для работников формального сектора в большинстве отраслей, наиболее пострадавших от кризиса. Эта мера коснется около 103.000 работников, или 20% получателей помощи.
- *Чили.* Выплата страхового пособия по безработице работникам, нанятым по срочным трудовым договорам или сервисным контрактам, продлена на два месяца при норме замещения дохода в 35%. Цель – дополнительно охватить 25.000 работников в месяц.
- *Чешская Республика.* Продлен срок выплаты (на один месяц) и увеличен размер пособий по безработице. Расходы на выплату пособий по безработице выросли почти вдвое с января по апрель 2009 года по сравнению с аналогичным периодом прошлого года.
- *Франция.* Пособия по безработице стали выплачиваться лицам, которые проработали четыре месяца за последние 28 месяцев, в течение срока, равного периоду работы, но не более 24 месяцев (36 месяцев для работников старше 50 лет).
- *Румыния.* Срок выплат пособий по безработице продлен с 6 до 9 месяцев.
- *Соединенные Штаты Америки.* Срок выплат пособий по безработице продлен до 33 недель, а их размер увеличен на 25 долларов в неделю; этим воспользуется 25 млн. работников.

стабильное финансирование; оно должно опираться на общие долгосрочные обязательства правительств и на временной основе (в случае необходимости) подкрепляться средствами доноров.³⁸

Системы страхования на случай безработицы играют важнейшую роль в поддержке доходов населения в периоды экономических спадов и в повышении эффективности поисков работы. Однако их критикуют за то, что они стимулируют экономику в ограниченных пределах и затягивают поиски работы.³⁹ Согласно этой точке зрения пособия по безработице дают отрицательный стимул к поиску работы и положительный стимул к продлению состояния безработицы. Остаются неясными точные

³⁷ Kang, Soon-Hie et al.: Korea (Rep. of): Labor Market Outcomes and Policy Responses after the Crisis, in: Betcherman, Gordon; Islam, Rizwanul (ed.) op.cit; see also Prasad, Naren; Gerecke, Megan. 2009. Employment-oriented crisis responses: Lessons from Argentina and the Republic of Korea, Международный институт социально-трудовых исследований, Женева.

³⁸ Economic Policy Research Institute: Low-income country preparedness for social protection responses to the global crisis. Draft Paper. 5 March 2009.

³⁹ Kyung Won Lee, James R. Schmidt and George E. Rejda, "Unemployment Insurance and State Economic Activity," International Economic Journal, Vol. 13, No. 3 (Autumn 1999), pp. 77-95.

границы необходимого баланса между гибкостью найма и увольнения и стабильностью доходов работников, если не считать нескольких стран с хорошо развитыми системами социальной защиты.

3.2 Социальная помощь

Безусловные трансферты

Если доступ к услугам в области здравоохранения и медицинского страхования обуславливается работой по найму, то тогда работники (и члены их семей), теряющие работу и источник доходов, одновременно лишаются медицинской помощи по доступной цене. Важнейшую роль здесь играют меры, защищающие безработных от потери доступа к услугам в области здравоохранения, другим социальным услугам или другим социальным пособиям (таким как пенсия, материнские и семейные пособия), а также часто забываемые вопросы, связанные с конфигурацией любой системы, которая обеспечивает защиту лицам, страдающим в результате потери работы.

В ряде стран, таких как Чили и Мексика, использован опыт прошлых лет. В настоящее время они гораздо лучше подготовлены к преодолению последствий кризиса. Лишь несколько стран объявило о сокращении и замораживании социальных расходов, как правило, в качестве меры по сдерживанию задолженности государственного сектора. Большинство стран стремится расширить охват или увеличить размер пенсий, медицинских услуг и семейных пособий. Некоторые примеры представлены во вставке 13.

Обусловленные денежные трансферты

В некоторых странах расширено использование обусловленных денежных трансфертов (ОДТ), то есть денежных сумм, непосредственно выплачиваемых получателям в обмен на обязательство пользоваться конкретными услугами. Условия самые разные – от обучения детей в школе до своевременного участия в медицинских осмотрах. В отличие от безусловных денежных трансфертов ОДТ влияют на поведение домашних хозяйств, привязывая дополнительный доход к выбору определенных услуг, которые в долгосрочном плане укрепляют их человеческий потенциал. В основе лежит тезис о том, что «использование услуг ограничивается не физической, а ценовой доступностью», и дополнительное подтверждение этому должен дать глобальный кризис.⁴⁰

Вставка 13

- *Бангладеш.* Повышение пенсий по старости на 20%.
- *Бразилия.* Расширение социальной помощи, увеличение размера пенсий по старости в соответствии с минимальным размером заработной платы.
- *Чили.* Распространение выплат социальных пенсий дополнительно на 5% неимущего пожилого населения при увеличении размера пособия.
- *Китай.* Постепенное расширение системы выплат пенсий по старости на сельское население; поощряется снижение медицинских страховых премий.
- *Франция.* Повышение пенсий по старости на 6,9%; расширение охвата медицинского страхования.
- *Индия.* Расширение охвата систем пенсионного и медицинского страхования.
- *Кения.* Денежные переводы пожилым гражданам.
- *Пакистан.* Расширение охвата услуг здравоохранения и системы социального обеспечения.
- *Российская Федерация.* Корректировка пенсий в соответствии с инфляционными прогнозами.
- *Объединенная Республика Танзания.* Увеличение минимального размера пенсий.
- *Соединенное Королевство.* Увеличение размера пособий на детей.
- *Соединенные Штаты Америки.* Расширение охвата системы медицинского страхования.

Популярность программ ОДТ стала расти после их успешного применения в период кризиса 1990-х годов в Латинской Америке. Программы в Мексике и Бразилии были позднее включены в известные широкомасштабные программы *Oportunidades* и *Bolsa Familia*. По оценкам, в период с середины 1990-х годов по середину 2000-х годов эти программы позволили сократить разрыв в доходах населения Бразилии и Мексики на 21% и обеспечили 50 и 25% доходов беднейших домашних хозяйств соответственно. Мексиканская программа (в центре внимания которой – вопросы образования) помогла увеличить численность учащихся средних школ на 11,1% и одновременно снизить участие мальчиков на рынке труда на 15-25% (ПРООН, 2009). Кроме того, проведение таких программ обходится относительно

⁴⁰ ПРООН, Индия, апрель 2009 г. Conditional cash transfer schemes for alleviating human poverty: Relevance for India.

Таблица 1. Охват и финансирование отдельных программ обусловленных денежных трансфертов (ОДТ)

Страна (программа), год	Охват		Финансирование ОДТ	
	% от всего населения	% от численности лиц, живущих в нищете ¹	% от ВВП	% от суммы социальных расходов
Бразилия (<i>Bolsa Familia</i>), 2006	22,7	>100,0	0,43	2,0
Мексика (<i>Oportunidades</i>), 2006	23,8	>100,0	0,44	4,3
Гватемала (<i>MFP</i>), 2008	13,6	46,7	0,06	0,8
Гондурас (<i>PRAF</i>), 2006	6,8	14,9	0,02	0,2
Никарагуа (<i>RPS</i>), 2006	2,5	7,8	0,04	0,4

¹ Без учета ошибок регистрации.

Источник: Cecchini, 2009 г.

недорого – 0,4% от объема ВВП Бразилии и Мексики в 2006 году.⁴¹

В течение нынешнего кризиса в ряде стран усилены действующие программы ОДТ или внедрены новые, как это представлено во вставке 14.⁴²

Программы ОДТ подвергаются критике, среди прочего, из-за того, что они уделяют основное внимание ограниченному спросу, при этом игнорируя проблемы полноты предложения. Первоначально программы ОДТ появились в странах со средним уровнем доходов, где существовала адекватная инфраструктура, а дефицит предложения был ограниченным. В странах с низким уровнем доходов эффективное функционирование программ затрудняется ослабленными институциональными и статистическими возможностями, а также ограниченным охватом банковской системы (Cecchini, 2009).

Так как программы ОДТ нацелены на домашние хозяйства с низким уровнем доходов, они не могут заменить базовую систему социальной защиты для всех. Однако они могут содействовать расширению охвата существующих систем.

Ассигнования на социальную защиту

В разных странах отмечаются достаточно серьезные различия в объемах ассигнований на цели социальной защиты. Как правило, государственные расходы на систему социальной защиты увеличиваются по мере развития экономики. Тем не менее, между странами

⁴¹ Cecchini, S. 2009. Do CCT programmes work in low-income countries? One Pager No. 90, July, International Policy Centre for Inclusive Growth, Brasília.

⁴² Часть информации получена от ЭКЛАК, 2009 г., “The reactions of Governments of the Americas to the International Crisis: An overview of policy measures up to 31 May 2009”. ООН, Чили.

Вставка 14

- *Барбадос*. Совместно с Всемирным банком и Межамериканским банком развития формируется программа ОДТ для расширения услуг в области здравоохранения в самых бедных районах страны.
- *Белиз*. С помощью Всемирного банка разрабатывается программа ОДТ.
- *Колумбия*. *Familias en Acción*, программа, направленная на улучшение питания и обучения детей, расширяется еще на 1,5 млн. семей.
- *Коста-Рика*. Правительство распространило действие программы ОДТ со 132.000 до 150.000 семей.
- *Гондурас*. Объем программы ОДТ *Asignación Familiar* увеличен вдвое с 20 до 40 млн. долл. США. Условиями участия в программе являются обращение за медицинской помощью и обучение детей и беременных женщин.
- *Мексика*. Всемирный банк одобрил кредит в размере 1,5 млрд. долл. США для расширения программы *Oportunidades*; участие в ней обусловлено использованием услуг здравоохранения и повышением качества питания всех членов домашнего хозяйства.
- *Парагвай*. Правительство страны расширило программу *Tekopora*, охватив дополнительно 120.000 семей, живущих в нищете; всего помощь в рамках программы получают 600.000 человек (половина населения, живущего в нищете).
- *Перу*. Расширен охват программы ОДТ.
- *Филиппины*. В 2008 году началось осуществление программы ОДТ, обусловленной участием в системе образования и здравоохранения; в декабре 2008 года для расширения программы были выделены дополнительные ресурсы.
- *Уругвай*. Программа ОДТ распространена на всех детей (500.000) из домашних хозяйств с низким уровнем доходов; условием участия является учеба детей в школе.

Таблица 2. Государственные расходы на систему социальной защиты как процент от ВВП

Индонезия (2004)	1,4
Индия (2005)	1,5
Китай (2007)	2,9
Республика Корея (2005)	6,9
Мексика (2005)	7,0
Южная Африка (2004)	8,8
Аргентина (2004)	10,8
Российская Федерация (2006)	12,3
Турция (2005)	13,7
Соединенные Штаты Америки (2005)	15,9
Канада (2005)	16,5
Австралия (2005)	17,1
Бразилия (2007)	18,6
Япония (2005)	18,6
Соединенное Королевство (2005)	21,3
Италия (2005)	25,0
Германия (2005)	26,7
Франция (2005)	29,2

Источники: АБР, ЭКЛА, МВФ, ОЭСР, МОТ.

существуют большие различия, как об этом свидетельствует таблица 2, где приведен пример стран Группы двадцати.

Кризис подчеркнул важность автоматических стабилизаторов в развитых странах и выявил гораздо меньше факторов стабилизации в странах с формирующимся рынком, что компенсируется большим объемом налогово-бюджетных стимулов. Общей целью во многих странах является постепенное расширение сферы охвата системы социальной защиты, и нынешний кризис подчеркивает срочный характер этой задачи. Системы социальной защиты играют ключевую роль в сокращении глобальных дисбалансов. В рамках Комитета высокого уровня по программам Организации Объединенных Наций МОТ и ВОЗ совместно разрабатывают концепцию «нижнего порога социальной защиты», включающего основные права, выплаты и услуги, которые следует последовательно создавать во всех странах сообразно средствам и внешней помощи, которыми они располагают. Это должно стать центральной задачей политики национального развития, как это подчеркивается в Глобальном пакте о рабочих местах.

Комитет ОЭСР по содействию развитию недавно отметил: «Система социальной защиты непосредственно сокращает масштаб

бедности и помогает направлять рост в поддержку бедных. Она стимулирует участие неимущих женщин и мужчин в процессе экономического роста, защищает самых бедных и уязвимых во время спада и содействует росту сплоченности и стабильности общества. Эта система помогает наращивать человеческий капитал, управлять рисками, поощрять инвестиции и предпринимательство и повышать степень участия на рынках труда. Программы социальной защиты могут быть доступными по цене, в том числе для беднейших стран, и обеспечивают хорошие результаты на вложенные средства».⁴³

4. Социальный диалог и права в сфере труда

Формы и роль социального диалога отличаются друг от друга в разных странах в зависимости от масштаба и состава экономической деятельности, трудового законодательства, масштаба и содержания коллективных переговоров, силы и легитимности социальных партнеров, а также уровня соблюдения международных трудовых норм и прав работников. Этого кризис не изменил. Однако он подтолкнул правительства и социальных партнеров многих стран к проведению консультаций и диалога. Об этом свидетельствует анализ, выполненный МОТ.

С середины 2008 года по 31 июля 2009 года национальные консультации и диалоги между представителями правительства, бизнеса и профсоюзов прошли в 32 странах. Это составляет 59% от выборки стран, в которых МОТ провело обследования. В 19 странах (35% стран) консультации завершились подписанием национальных соглашений. Эти данные соответствуют результатам предшествующего обследования МОТ, которые также указали на укрепление практики социального диалога во всех его формах во многих разных странах.⁴⁴

Данные инициативы отражают положения Глобального пакта о рабочих местах, принятого Международной конференцией труда в июне 2009 года, который гласит: «В первую очередь, в периоды повышения социальной напряженности жизненно важное значение имеет более строгое соблюдение и применение механизмов социального диалога, включая коллективные переговоры, когда это целесообразно, на всех уровнях».

⁴³ Комитет ОЭСР по содействию развитию. 2009 г. Making Economic Growth More Pro-Poor: The Role of Employment and Social Protection. Программное заявление, встреча на высоком уровне КСР, 27-28 мая.

⁴⁴ Ludek Rychly. 2009. "Social dialogue in times of crisis: Finding better solutions", ILO, Working Paper, May.

Вставка 15

Бразилия	Совет по вопросам экономического и социального развития, в работе которого принимают участие трехсторонние партнеры и другие стороны, играет важную роль в отслеживании кризиса, помимо организации специальных встреч между президентом Лулой и социальными партнерами.
Чили	В 2009 году было подписано национальное трехстороннее соглашение по вопросам профессионально-технической подготовки и защиты занятости, выплаты пособий по безработице и проведения мер в интересах работающих женщин.
Доминиканская Республика	Целый ряд трехсторонних консультаций в начале 2009 года привел к подписанию соглашений о защите и стимулировании занятости и о защите прав работников в условиях кризиса.
Франция	Ряд экстренных трехсторонних встреч, социальный диалог на высоком уровне с президентом, отслеживание мер по преодолению кризиса в рамках Национального совета по труду и вновь созданной трехсторонней комиссии.
Германия	Ряд экстренных встреч и консультаций на национальном и региональном уровнях, часто на трехсторонней основе, встреча на высшем уровне по вопросам занятости и учреждение совета экономических экспертов.
Индонезия	Форум по вопросам трудовых отношений; национальный трехсторонний консультативный орган.
Ирландия	Национальные консультативные органы и специальные неформальные совещания, промежуточное соглашение о выполнении совместного среднесрочного плана «Towards 2016» (Навстречу 2016 году); однако переговоры по программе восстановления экономики застопорились в феврале 2009 года.
Япония	В марте 2009 года подписано национальное трехстороннее соглашение о сохранении рабочих мест, социальной защите и профессионально-техническом обучении.
Республика Корея	Комиссия по экономическому и социальному развитию; экстренная встреча представителей профсоюзов, администрации предприятий, гражданских групп и правительства (трехсторонние партнеры плюс другие участники); ряд формальных и неформальных встреч; принятие трехсторонними партнерами и другими участниками документа под названием «Соглашение между представителями профсоюзов, администрации предприятий, гражданских групп и правительства о преодолении экономического кризиса».
Мексика	В мае 2009 года подписано национальное трехстороннее соглашение по вопросам производительности труда.
Нидерланды	Национальные консультативные органы; неформальные встречи; социально-экономический совет (трехсторонний орган); отсутствует соглашение о сдерживании роста заработной платы.
Южная Африка	Национальный (трехсторонний) совет по экономическому развитию и труду (NEDLAC) во взаимодействии с администрацией Президента сформировал рамочную программу «Реакция Южной Африки на международный экономический кризис», которая будет осуществляться и отслеживаться на основе планов действий силами пяти рабочих групп.
Испания	Экстренные встречи; ряд неформальных консультаций; комиссия по мониторингу социального диалога; трехсторонняя «Декларация принципов в целях содействия развитию экономики, занятости, конкурентоспособности и достижению социального прогресса» (29 июля 2008 г.).

Во вставке 15 представлены отдельные примеры из обследования МОТ, посвященного трехсторонним национальным консультациям и соглашениям.

Страны, где социальный диалог используется шире, это страны с прочно утвердившимися институтами и опытом проведения консультаций и переговоров. Некоторые из них — страны Европы (в том числе Бельгия, Чешская

Республика, Ирландия и Нидерланды). В Нидерландах социальные партнеры договорились о необходимости поддерживать покупательную способность населения и обратились к правительству с просьбой отсрочить запланированное повышение налога на добавленную стоимость. Испания — еще одна страна, принявшая срочные действия по налаживанию социального диалога, когда летом 2008 года в

строительном секторе явно обозначился резкий спад, и стороны подготовили важное соглашение, направленное на повышение ликвидности компаний, введение мер финансовой защиты жилищного строительства и реформирование системы профессионально-технического обучения.

В Южной Африке действует высокоавторитетный орган, организующий диалог и переговоры по экономическим и социальным вопросам. Этот форум (NEDLAC) совместно с инициативой Президента страны играет активную роль в формулировании комплекса мер на национальном уровне по преодолению кризиса на основе следующих принципов: защита наиболее уязвимых групп работников, экономический рост в целях расширения занятости и гарантирования качества рабочих мест, крупные инвестиции в инфраструктуру и проведение своевременного, адресного и конкретного анализа выполненных действий.

Такие разные страны, как Франция, Индия, Республика Корея и Российская Федерация, также имеют официальные механизмы для проведения консультаций, которые широко использовались во время текущего спада. Еще больше стран создало неформальные и специальные механизмы для проведения консультаций с социальными партнерами и гражданским обществом.

В качестве одной из стран, где были достигнуты соглашения на национальном уровне, можно привести пример Японии, где трехстороннее соглашение было достигнуто в марте 2009 года; в нем предусмотрены действия и обязательства в отношении сохранения рабочих мест путем зачисления нескольких человек на одно рабочее место и сокращения продолжительности рабочего времени; расширения и укрепления системы социального обеспечения; поддержки профессионально-технической подготовки и создания рабочих мест; особого внимания развитию таких секторов экономики, как медицинские обслуживание, услуги по уходу и охрана окружающей среды. Интересным примером в Нигерии является «Абуджская декларация о решении проблем занятости в связи с глобальным экономическим и финансовым кризисом», которая была принята в апреле 2009 года.

В гораздо большем числе стран организован диалог с социальными партнерами и заключены национальные соглашения по конкретным мерам на рынке труда, таким как продление срока выплат пособий по безработице и выплата части пособий по безработице работникам, которые были вынуждены согласиться с сокращением рабочего времени. Самым известным примером данного подхода является программа *Kurzarbeit* в Германии, о чем речь шла ранее. В Чили в мае 2009 года было

заключено национальное трехстороннее соглашение, предусматривающее ряд временных мер по защите занятости и содействию профессионально-технической подготовке.

В некоторых случаях диалог не смог сблизить противоположенные точки зрения. К примеру, в Испании и Ирландии сохраняются разногласия в отношении предложений, направленных на сокращение затрат на оплату труда или введение мер по повышению степени гибкости на рынке труда.

На основе накопленного к настоящему времени опыта можно сделать несколько выводов. Во-первых, наибольшую эффективность в разработке мер по преодолению кризиса показали трехсторонние органы, обладающие полномочиями по проведению переговоров (а не просто консультаций), в состав которых входят высокопоставленные политики, такие как члены кабинета министров и представители социальных партнеров высокого уровня. Предшествующий опыт также подтверждает, что такой тип структуры более эффективен, чем консультативные советы с утяжеленными организационными структурами и процедурами. Во-вторых, переговоры на централизованном уровне дают максимальные результаты, когда их программа включает разумный комплекс вопросов и оставляет простор для компромиссов. Переговоры вряд ли будут успешными, если они нацелены на решение узких вопросов, например, на сокращение затрат на оплату труда. В-третьих, переговоры на централизованном уровне часто включают меры, направленные на защиту и улучшение положения наиболее уязвимых работников, часто не являющихся членами каких-либо организаций, либо работающих по временным или нетипичным трудовым договорам, а также трудовых мигрантов.

Опыт предыдущих кризисов говорит о том, что реформы на рынке труда могут испытывать больше давления, если они строятся на обещаниях повысить степень гибкости и сократить затраты на оплату труда. Сובлазн попытаться обойти трудовое законодательство, проигнорировать обязательства, вытекающие из коллективных соглашений, и нарушить права работников повышается на вялых рынках труда и в ситуации, когда конкуренция по затратам на труд усиливается.

В Глобальном пакте о рабочих местах выражена озабоченность по поводу недопущения витка ухудшений в условиях труда. Уже в ноябре 2008 года официальные лица Административного совета МБТ выступили с заявлением о глобальном экономическом кризисе, где содержалось предупреждение о том, что кризис не должен подорвать социальный прогресс.⁴⁵

⁴⁵ Statement of the Officers of the ILO Governing Body, ноябрь 2008 г.

Отрадно отметить, что к настоящему времени известно немного примеров стран, которые ослабили свое трудовое законодательство в ответ на наступление нынешней рецессии. Несколько стран, в том числе Республика Корея и Аргентина, указали на то, что, противодействуя этому давлению, они укрепили органы регулирования вопросов труда и системы инспекции труда. Еще один пример – недавно принятый в Австралии закон о справедливой работе.

Меры по совершенствованию законодательных основ трудовых отношений приняты в Китае. В первой половине 2008 года правительство Китая одобрило несколько новых законов с целью смягчить последствия невыплат заработной платы и ряда других трудовых правонарушений. Среди этих законодательных реформ – принятие закона о трудовых договорах, закона о содействии занятости и закона о посредничестве и арбитражном урегулировании трудовых споров.⁴⁶ Укрепление институтов труда в Китае – важный вопрос в повестке дня правительства страны, направленный на достижение большего равенства доходов, резкое повышение внутреннего спроса и сохранение высоких темпов экономического роста.

Во время текущего кризиса прошла волна «переговоров об уступках», в ходе которых участники коллективного соглашения в свободной обстановке пересматривают условия соглашения в целях сохранения рабочих мест.

Переговоры подобного рода обычно проходят между представителями профсоюза и администрацией предприятия на уровне предприятия, но они проводятся и на уровне отрасли. Уступочные коллективные переговоры стали проводиться на предприятиях, где действовали профсоюзы, в Соединенных Штатах Америки, которые пострадали от экономического спада и stagflation в 1980-е годы. Аналогичная практика утвердилась в ряде европейских и других промышленно развитых стран в 1990-е годы, когда экономический спад замедлился, а ситуация на рынках труда ухудшилась. К ней стали прибегать гораздо чаще в самых разных странах в последние полтора года, поскольку администрация предприятий и профсоюзы

стремились ограничить сокращение рабочих мест и снизить издержки в компаниях, испытывающих дефицит кредитных ресурсов.

Коллективные переговоры об уступках могут принимать множество форм и в оптимальном случае вести к расширению повестки дня коллективных переговоров и расширению сотрудничества между администрацией предприятия и работниками. Некоторые переговоры строятся на стратегии обороны или противодействия, фокусируясь на узком вопросе, связанном с сокращением затрат на оплату труда путем уменьшения размера заработной платы или сдерживания ее роста ниже ранее согласованных уровней с целью сохранения рабочих мест в краткосрочном плане. С другой стороны, упреждающие стратегии нацелены на снижение удельных затрат на оплату труда путем повышения его производительности в рамках организации труда, других процессов или инновационных продуктов. В последнем случае речь часто идет о профессионально-технической подготовке, переводе работников в более производительные подразделения, освоении смежных навыков, инвестициях в новые продукты или технологии и финансовой гибкости.

В сложившихся условиях крайне желательно проводить коллективные переговоры на более согласованной основе, что позволяет лучше учитывать государственные интересы и масштабные экономические изменения. Однако даже если переход к согласованным коллективным переговорам невозможен в краткосрочной перспективе, желательно расширение социального диалога по соответствующим мерам, направленным на противодействие кризису и его воздействию на работников и членов их семей. Привлекая организации работодателей и профсоюзы к диалогу о перспективах текущего состояния экономики и имеющихся вариантах политики, правительства могут максимально повысить свои шансы на получение поддержки для продолжения макроэкономической политики стимулирования экономического роста, которая при этом не провоцирует рост инфляции, до того времени, пока прочно не утвердится процесс восстановления экономики.

⁴⁶ Dr Fang Lee Cook: “The enactment of three new labour laws in China: Unintended consequences and the emergence of new actors in employment relations”, June 2009.

Приложение 2

Список стран, охваченных Обзором МОТ⁴⁷

	Страны с низкими доходами	Страны с доходами ниже среднего	Страны с доходами выше среднего	Страны с высокими доходами
Страны Африки к югу от Сахары	Кения, Мали, Сенегал, Объединенная Республика Танзания, Руанда, Уганда	Нигерия	Южная Африка	
Северная и Южная Америка		Гондурас	Аргентина, Бразилия, Чили, Колумбия, Коста-Рика, Доминиканская Республика, Мексика, Перу, Уругвай	Канада, страны Карибского бассейна* (Багамские острова, Барбадос, Тринидад и Тобаго, Ямайка), Соединенные Штаты Америки
Арабские государства		Египет, Иордания		Бахрейн, Саудовская Аравия
Страны Азиатско-Тихоокеанского региона	Бангладеш, Камбоджа, Непал, Вьетнам	Китай, Индия, Индонезия, Пакистан, Филиппины	Малайзия	Австралия, Япония, Республика Корея
Европа (Восточная и Западная)		Украина	Латвия, Польша, Румыния, Российская Федерация, Сербия, Турция	Чешская Республика, Франция, Германия, Венгрия, Ирландия, Италия, Нидерланды, Испания, Соединенное Королевство
Всего	10 стран	10 стран	17 стран	17 стран

* Обзор МОТ охватил четыре страны Карибского бассейна, которые оценивались в качестве одного субъекта и были отнесены к группе стран с высоким уровнем доходов. Ямайка была отнесена к странам с уровнем доходов выше среднего.

⁴⁷ Классификация стран по уровням доходов базируется на классификации Всемирного банка, основанной на показателях валового национального дохода (ВНД) на душу населения. Классификация стран по регионам произведена в соответствии с распределением стран по группам, принятым в МОТ.

Приложение 3

Оценочные таблицы предпринятых мер

1. Стимулирование спроса на рабочую силу

Страны	Бюджетные расходы на инфраструктуру			Занятость в государственном секторе	Целевые программы занятости		Новая поддержка малым предприятиям и микропредпринимателям		
	Дополнительные расходы	Критерии занятости	«Зеленые» критерии		Внедрение новых программ	Недавнее расширение программ	Доступ к кредитованию	Доступ к государственным открытым тендерам	Субсидии Налоговые льготы
АФРИКА									
Египет	x								x
Кения	x						x		
Мали	x	x			x				
Нигерия	x	x				x			x
Руанда							x		
Сенегал	x				x		x		
Южная Африка	x	x		x				x	x
ОР Танзания	x						x		
Уганда	x								
СЕВЕРНАЯ И ЮЖНАЯ АМЕРИКА									
Аргентина	x	x					x		x
Бразилия	x		x				x		x
Канада	x		x						x
Карибские Острова	x								x
Чили	x					x	x		x
Колумбия	x						x		x
Коста-Рика	x						x		x
Доминиканская Республика	x				x		x		
Гондурас	x	x							x
Мексика	x		x			x	x		
Перу	x					x	x	x	x
Соединенные Штаты	x	x	x			x	x		x
Уругвай	x	x				x	x		x
АРАБСКИЕ ГОСУДАРСТВА									
Бахрейн									
Иордания	x	x					x		x
Саудовская Аравия	x	x							x
СТРАНЫ АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКОГО РЕГИОНА									
Австралия	x	x	x		x				x
Бангладеш				x	x				x
Камбоджа	x						x		x
Китай	x		x		x		x		x
Индия	x		x	x		x	x		x
Индонезия	x	x					x		
Япония	x		x	x		x	x		x
Республика Корея	x		x	x	x		x		x
Малайзия	x			x	x		x		x
Непал	x						x		x
Пакистан	x			x	x		x		
Филиппины	x	x	x	x	x	x	x		
Вьетнам	x					x	x		x
ЕВРОПА									
Чешская Республика									x
Франция	x	x			x	x	x		x
Германия	x		x				x		x
Венгрия	x	x		x	x	x	x	x	x
Ирландия		x		x	x		x		x
Италия	x		x				x		x
Латвия	x		x				x		x
Нидерланды	x		x				x	x	x
Польша							x		x
Румыния	x						x		x
Российская Федерация					x		x	x	x
Сербия	x			x	x		x		x
Испания	x	x	x				x		x
Турция	x			x			x		x
Украина	x	x		x					x
Соединенное Королевство	x	x	x			x	x		x

3. Расширение систем социальной защиты и продовольственной безопасности

Страны	Социальная защита						Продовольственная безопасность	
	Снижение налогов	Переводы дополнительных денежных средств	Расширение доступа к пособиям по болезни	Изменения в пенсионном обеспечении по старости	Изменения в минимальной зарплате	Новые меры для трудовых мигрантов	Введение субсидий на продукты питания	Новые меры поддержки сельского хозяйства
АФРИКА								
Египет		x	x		x	x	x	
Кения		x			x		x	
Мали								x
Нигерия								x
Руанда			x					
Сенегал			x					
Южная Африка	x	x	x	x			x	
ОР Танзания	x			x				x
Уганда								x
СЕВЕРНАЯ И ЮЖНАЯ АМЕРИКА								
Аргентина		x	x					
Бразилия	x	x			x	x		
Канада								
Карибские Острова						x		
Чили		x		x				
Колумбия		x						
Коста-Рика		x		x				x
Доминиканская Республика			x	x				
Гондурас		x	x		x			x
Мексика					x			
Перу		x						
Соединенные Штаты	x		x				x	
Уругвай		x		x	x			
АРАБСКИЕ ГОСУДАРСТВА								
Бахрейн						x		
Иордания		x	x	x	x	x	x	x
Саудовская Аравия			x				x	
СТРАНЫ АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКОГО РЕГИОНА								
Австралия		x		x				
Бангладеш		x	x	x				
Камбоджа								
Китай			x	x				x
Индия	x		x	x	x	x	x	
Индонезия								
Япония			x	x				
Республика Корея		x	x	x				
Малайзия	x	x						
Непал		x	x			x		
Пакистан		x	x			x		
Филиппины		x	x					
Вьетнам		x	x	x	x		x	x
ЕВРОПА								
Чешская Республика	x	x						
Франция	x	x			x			
Германия	x	x	x	x				
Венгрия	x			x			x	x
Ирландия								
Италия	x	x						
Латвия				x	x			
Нидерланды	x			x	x			
Польша				x	x			
Румыния	x	x		x	x			x
Российская Федерация		x		x	x			x
Сербия				x				
Испания	x	x		x	x			
Турция	x	x						
Украина				x	x			
Соединенное Королевство	x	x			x			

4. Социальный диалог и права в сфере труда

Социальный диалог			Права в сфере труда			
Консультации по антикризисным мерам	Соглашения на национальном уровне	Соглашения на отраслевом уровне	Дополнительные меры борьбы с торговлей рабочей силой	Дополнительные меры борьбы с детским трудом	Другие изменения в трудовом законодательстве	Укрепление потенциала систем регулирования труда/инспекции труда
x						
x	x					
x	x					x
x						
x				x		x
x	x					
x	x	x				
x					x	
x						
x	x					
		x				x
x			x	x	x	
x						
x					x	
x	x				x	x
x						
x						
x	x				x	
x	x					
	x	x				
x						
x	x					x
x		x				
x	x	x				x
	x					
x					x	
x	x				x	
x						x
	x					
x					x	
x					x	
x		x				

Приложение 4

Оценка воздействия стимулирующих мер на занятость в странах Группы двадцати

Соответствуют ли антикризисные меры, предпринятые странами Группы двадцати в поддержку занятости, наблюдаемому спаду в сфере занятости и повышению уровня безработицы? Как МВФ, так и ОЭСР осуществили оценку дополнительного экономического роста, который можно было бы ожидать благодаря бюджетным расходам, на которые идут правительства. В настоящем приложении сделана попытка оценить возможности расширения занятости за счет налогово-бюджетных стимулов, разработанных правительствами стран Группы двадцати⁴⁸ на основе расчетов МВФ.⁴⁹

Несмотря на то что наблюдаемые взаимосвязи между экономическим ростом и занятостью с течением времени и в различных странах претерпевают существенные изменения, МОТ осуществила оценку совокупного воздействия на занятость дополнительных бюджетных расходов, решение о которых было принято правительствами в ответ на кризис. При оценке прогнозируемого воздействия стимулирующих мер на занятость учитываются как дополнительные дискреционные бюджетные расходы, так и автоматические расходы (или автоматические стабилизаторы).

Цель оценки заключается в том, чтобы установить порядок величины ожидаемых

последствий для занятости мер, предпринимаемых правительствами в ответ на кризис.⁵⁰

Оценка роста числа безработных лиц в странах Группы двадцати

Совокупный чистый рост числа безработных по странам Группы двадцати в начале 2009 года оценивается в 25,2 млн. человек. Этот показатель заимствован из данных об уровнях безработицы в первом и втором кварталах 2009 года (из имеющихся данных) в сопоставлении с данными о безработице в переломный момент, когда в 2008 году во всех странах Группы двадцати уровень безработицы стал повышаться.

Потенциальное воздействие заявленных дискреционных налогово-бюджетных стимулов на занятость

Объемы дискреционных налогово-бюджетных стимулов по странам Группы двадцати в 2009 и 2010 годах показаны в таблице 1. Совокупность и дискреционные стимулы в странах Группы двадцати составляют 1,4% от ВВП в 2009 году и 1,3% в 2010 году. В таблице 1 показано, что эти дискреционные стимулы, по оценкам, должны способствовать росту ВВП

⁴⁸ В настоящем докладе в число стран Группы двадцати входят: Аргентина, Австралия, Бразилия, Канада, Китай, Франция, Германия, Индия, Индонезия, Италия, Япония, Республика Корея, Мексика, Российская Федерация, Саудовская Аравия, Южная Африка, Испания, Турция, Соединенное Королевство, США.

⁴⁹ МВФ. 2009 г. Note to Group of Twenty Deputies, 31 января-1 февраля, по адресу: <http://www.imf.org/external/np/g20/pdf/020509.pdf>.

⁵⁰ В этом порядке величины признаются некоторые погрешности в методологии одиночных уравнений, которые допущены в данном случае, а именно, прогнозирование краткосрочного эффекта в сфере занятости на основе исторического соотношения занятости к ВВП, игнорирование различий между странами с точки зрения рынков труда, формат пакетов налогово-бюджетных мер, которые могут иметь самый различный эффект в сфере занятости и игнорирование взаимосвязей между политикой в сфере занятости и монетарной политикой.

на средне взвешенную величину в размере от 0,4 до 1,3% в 2009 году и в более низком диапазоне от 0,1 до 0,3% в 2010 году. Этот коэффициент дискреционных стимулов, по всей видимости, составляет чуть менее 1 в 2009 году, но существенно будет снижен в 2010 году.

МОТ оценила потенциальное воздействие дискреционных стимулов на занятость на основе прогнозируемого МВФ эффекта влияния на рост ВВП. Необходимо сделать два важных уточнения в этом отношении, касающиеся в равной степени мультипликаторов мер стимулирования, рассчитанных МВФ, так и мультипликаторов в сфере занятости, рассчитанных МОТ. Суть основной посылки заключается в том, что средства, выделенные на меры стимулирования, будут израсходованы полностью. Второе уточнение заключается в том, что в полном объеме эти средства могут и не быть израсходованы в течение того финансового года, на который эти средства были заложены в бюджет и ассигнованы. При этом делается предположение, что потенциальный возможный эффект этих стимулов зависит от исчерпания всего объема выделенных средств в течение всего установленного периода времени.

МОТ оценила долгосрочные адаптационные способности занятости с точки зрения роста ВВП во всех странах Группы двадцати на период 1997-2007 годов. Этот десятилетний период времени был выбран потому, что он охватывает несколько кризисов, включая восстановление темпов роста ВВП и занятости после Азиатского кризиса 1997-98 годов, а также глобальную одновременную рецессию

2000-01 годов. Такая эластичность занятости с точки зрения роста ВВП в периоды кризисов и экономического восстановления делает такую адаптированность более подходящей для оценки темпов восстановления в сфере занятости благодаря пакетам стимулирующих мер и автоматическим механизмам стабилизации. Эта адаптируемость подсчитывается в прямо пропорциональной форме, с тем чтобы ослабить резко отклоняющиеся значения, возникающие в результате аномальных ситуаций.

Подсчитанный МВФ эффект воздействия дискреционных стимулов на рост ВВП, помноженный на коэффициент эластичности занятости, оцененной МОТ в отношении роста, дает возможность подсчитать потенциальный эффект этих стимулов для расширения занятости. Важно отметить, что эти расчетные данные не являются точными прогнозами, а дают лишь представление о порядках величины. Они призваны дать представление о приблизительном эффекте стимулов для создания рабочих мест в сопоставлении с размерами безработицы, возникшей в результате кризиса.

В таблице 1 прогнозируемое увеличение темпов расширения занятости в результате дискреционных мер стимулирования преобразуется в рост числа занятых лиц в период 2009-10 годов. В этой таблице показано, что дискреционные стимулы могут привести к расширению занятости в течение 2009 года порядка 2,0-5,7 млн. человек. В течение 2010 года, как ожидается, расширение занятости будет происходить более медленными темпами, но тем не менее будет создано от 0,3 до 0,9 млн. рабочих мест.

Таблица 1. Воздействие дискреционных налогово-бюджетных стимулов на занятость

	Объем стимулов¹ (% от ВВП) Итого (средневзвешенный показатель паритета покупательной способности)			Воздействие стимулов на рост ВВП¹ (%)		Уровень занятости² (в млн.)	Воздействие дискреционных налогово-бюджетных стимулов на занятость³				
							Изменения в сфере занятости (в млн.)	Уровень занятости (в млн.)	Изменения в сфере занятости (в млн.)	Уровень занятости (в млн.)	Изменения в сфере занятости (в млн.)
	2008	2009	2010	2009	2010	2008	2009	2009	2010	2010	2009 + 2010
Страны Группы 20	0,5	1,4	1,3	0,4- 1,3	0,1- 0,3	2026.12	2.030- 5.704	2028.15- 2031.82	0.316- 0.899	2028.46- 2032.72	2.346- 6.603
Рост (%)							0.100- 0.282		0.02-0.04		

¹ МВФ, 2009 г.

² Расчеты: Instituto Nacional de Estadística y Censos; Encuesta Permanente de Hogares, 2009; Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), 2009 г.; Министерство труда и социального обеспечения, Национальное бюро статистики: Правительство Китая, 2009 г.; Economist Intelligence Unit (EIU), 2009; Economist Intelligence Unit and Central Bureau of Statistics (EIU and CBS), 2009; Saudi Arabian Monetary Agency (SAMA), 2009.

³ Расчеты МБТ, 2009 г., на основе оценок эластичности занятости в 1997-2007 гг.

В совокупности, в течение 2009-10 годов дискреционные стимулы могут позволить создать от 2,3 до 6,6 млн. рабочих мест.

Рабочие места, созданные благодаря дискреционным стимулам, эквивалентны от 9 до 26% объемов увеличения безработицы в первой половине 2009 года. (в сопоставлении с 2008 г.).

Прогнозируемое воздействие автоматических стабилизаторов на занятость

К этому потенциальному эффекту в сфере занятости дискреционных налогово-бюджетных стимулов, к которым прибегают страны Группы двадцати, необходимо приплюсовать потенциальный эффект недискреционных автоматических стабилизаторов в сфере труда в результате замедления темпов роста ВВП.

Потенциальный эффект недискреционных автоматических стабилизаторов в сфере занятости рассчитан с использованием того же метода, что и дискреционных стимулов. МВФ сделал расчеты объемов автоматических стабилизаторов на 2009 год для стран Группы двадцати. Поскольку любая стабилизационная мера рассматривается как фискальное соотношение, которое ухудшается с ростом ВВП, ее знак является отрицательным, а ее воздействие на темпы роста ВВП немедленно становится положительным. Таким образом, прогнозируемый МВФ эффект этих стабилизационных мер варьируется от 2% от ВВП в Соединенном Королевстве, Республике Корея, Франции, Испании, Германии, 1,5% в США, до 0,25-0,5% в таких странах с переходной экономикой, как

Бразилия, Китай, Индия, Индонезия и Южная Африка. Средневзвешенный показатель этих стабилизационных мер по странам Группы двадцати оценивается в 1,2%, как указано в таблице 2.

Далее в таблице 2 приводятся расчетные данные о потенциальном воздействии этих автоматических стабилизаторов на расширение занятости, а также о росте числа лиц, трудоустроенных в течение 2009 года, по каждой из стран Группы двадцати. Совокупный рост уровней занятости во всех странах Группы двадцати, по расчетам, в 2009 году составит 5,2 млн. рабочих мест.

Совокупное воздействие на занятость дискреционных бюджетных расходов и автоматических стабилизаторов

Совокупный потенциальный эффект двух макростимулов, дискреционных фискальных стимулов, взятых на вооружение странами Группы двадцати, и автоматических мер стабилизации в сфере труда в этих странах, по расчетам, в 2009 году должен позволить создать от 7,2 до 10,9 млн. рабочих мест. Это эквивалентно 29 и 43% от 25 млн. потерянных, по оценкам, рабочих мест в первой половине 2009 года в странах Группы двадцати.

Оцененный в данном случае порядок величины весьма существенен. Автоматические стабилизаторы по-прежнему будут задействованы и после 2009 года, и, по прогнозам, рост ВВП будет весьма слабым. Дискреционные налогово-бюджетные стимулы, по всей вероятности, начнут свертываться в 2010 году и в последующие годы.

Таблица 2. Воздействие автоматических стабилизаторов на занятость

	Размеры автоматических стабилизаторов, 2008-09 гг. ¹ (% от ВВП) Итого (средневзвешенный показатель паритета покупательной способности)	Уровень занятости ² (в млн.)	Воздействие автоматических стабилизаторов на занятость ³	
			Изменения в сфере занятости (в млн.)	Уровень занятости (в млн.)
	2009	2008	2009	2009
Страны Группы 20	-1,2	2026.12	5.17	2031.28
Рост (%)			0.25	

¹ МВФ, 2009 г.

² Расчеты: Instituto Nacional de Estadística y Censos; Encuesta Permanente de Hogares, 2009; Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), 2009 г.; Министерство труда и социального обеспечения, Национальное бюро статистики: Правительство Китая, 2009 г.; Economist Intelligence Unit (EIU), 2009; Economist Intelligence Unit and Central Bureau of Statistics (EIU and CBS), 2009; Saudi Arabian Monetary Agency (SAMA), 2009.

³ Расчеты МБТ, 2009 г., на основе оценок эластичности занятости в 1997-2007 гг.

Несмотря на то, что налогово-бюджетные меры позволяют придать существенный импульс расширению занятости в период, когда рабочие места находятся в дефиците, эти меры как можно быстрее должны быть переведены в плоскость рыночного экономического роста,

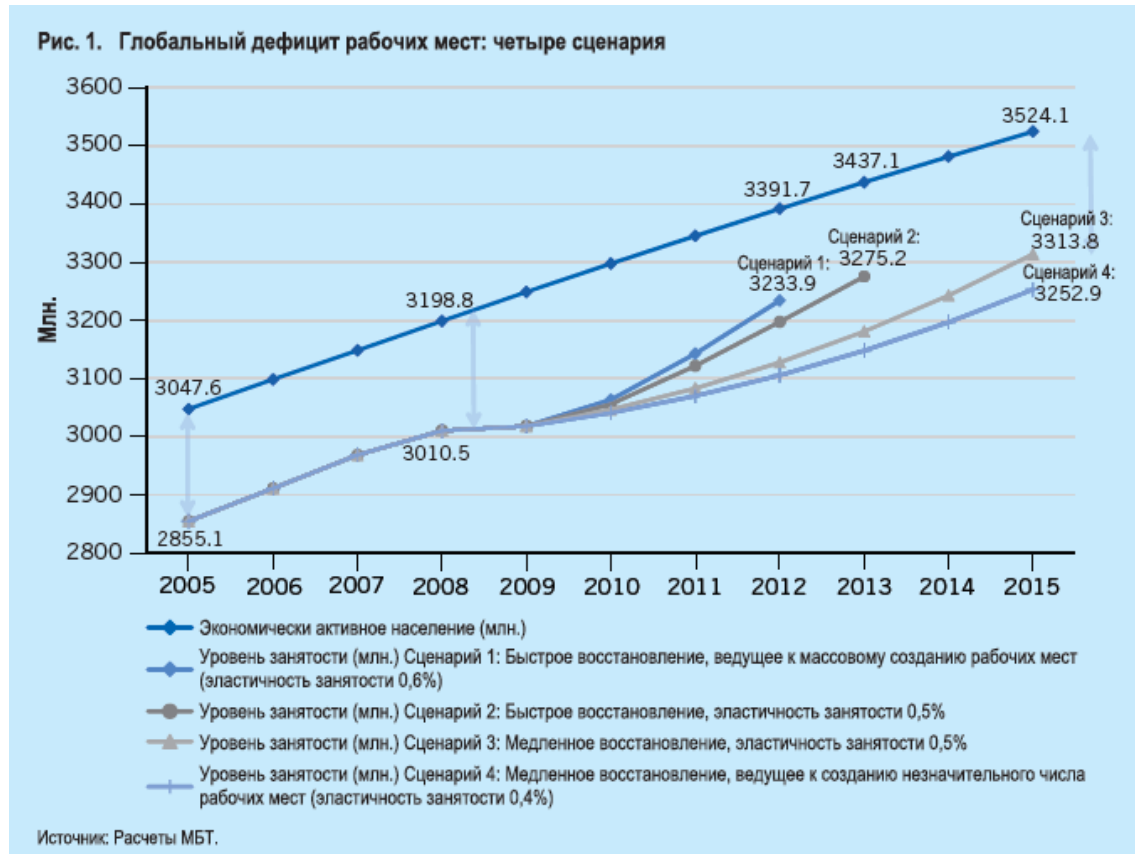
с тем чтобы создавать рабочие места, необходимые для всех лиц, нуждающихся в трудоустройстве. В связи с этим встает взаимосвязанный вопрос, касающийся содержания экономического роста с точки зрения занятости и качества создаваемых рабочих мест.

Приложение 5

Быстрое восстановление уровней занятости: вызовы и возможные варианты

В 2008 году кризис положил конец длительному периоду сокращения глобальной безработицы. Сегодня вновь углубляется разрыв между созданием рабочих мест и предложением рабочей силы – этот разрыв ежегодно увеличивается приблизительно на 45 млн. человек.

С тем чтобы оценить серьезность вызова в сфере занятости, на приведенном ниже рисунке проиллюстрированы четыре возможные кривые роста глобальной занятости в период вплоть до 2015 года, при этом за конечную цель взяты Цели развития тысячелетия. Верхняя кривая отражает рост экономически



активного населения в мире, которое в 2015 году должно достичь отметки 3,5 млрд. человек. Четыре нижние кривые отражают возможные направления или сценарии, каждый из которых иллюстрирует различные предположения относительно темпов восстановления производства и соотношения расширения занятости⁵¹ к росту производства.

В том случае если темпы роста будут возрастать стремительно и этот рост будет обеспечиваться за счет массового создания рабочих мест, то растущий дефицит рабочих мест может быть преодолен в течение 3-4 лет. Таково предположение по наиболее оптимистичному сценарию 1 с высокими темпами восстановления экономики (около 4% всемирного экономического роста начиная с 2011 г.) и массовым созданием рабочих мест в процессе экономического роста (эластичность, равная 0,6%).⁵² Этот сценарий показывает, что в 2012 году безработица в глобальных масштабах будет ниже, чем в 2007 году. В таких условиях можно было бы добиться сокращения дефицита, то есть расстояния между границей предложения рабочей силы и занятостью.

Однако если процесс экономического восстановления проходит вяло и не ведет к созданию достаточного числа рабочих мест, то дефицит в сфере занятости (разрыв между предложением рабочей силы и имеющимися рабочими местами) по-прежнему будет оставаться

острым и после 2015 года. Такая ситуация отражена в наиболее пессимистичном сценарии 4, характеризуемом медленными темпами экономического восстановления (общемировой экономический рост в пределах 2-4% до 2014 г.) и относительно низкой эластичностью между занятостью и экономическим ростом (0,4%).

В сценариях 2 и 3 представлены промежуточные траектории роста. В сценарии 2 использовано предположение сценария 1 относительно быстрого экономического восстановления, но с несколько более низкой эластичностью занятости, составляющей 0,5%. В сценарии 3 сделано предположение о медленном экономическом восстановлении с той же эластичностью занятости по сценарию 2 (0,5%).

Данный рисунок наглядно иллюстрирует один важный вывод. Энергичное расширение занятости и высокие темпы экономического роста являются чрезвычайно важными факторами. Политика должна по-прежнему ориентироваться на обе эти задачи, с тем чтобы сокращать отставание в процессе экономического восстановления уровня глобальной занятости. Включение одной категории (занятости) в другую категорию (экономический рост), вероятно, приведет к получению неудовлетворительных результатов в социальном и экономическом отношениях.

⁵¹ На этом рисунке отражен общий рост занятости независимо от количества рабочих мест или уровней доходов на этих рабочих местах.

⁵² Коэффициент эластичности занятости (в данном случае 0,4, 0,5 и 0,6%) – это темпы расширения занятости, прогнозируемые в условиях увеличения темпов экономического роста на 1%.