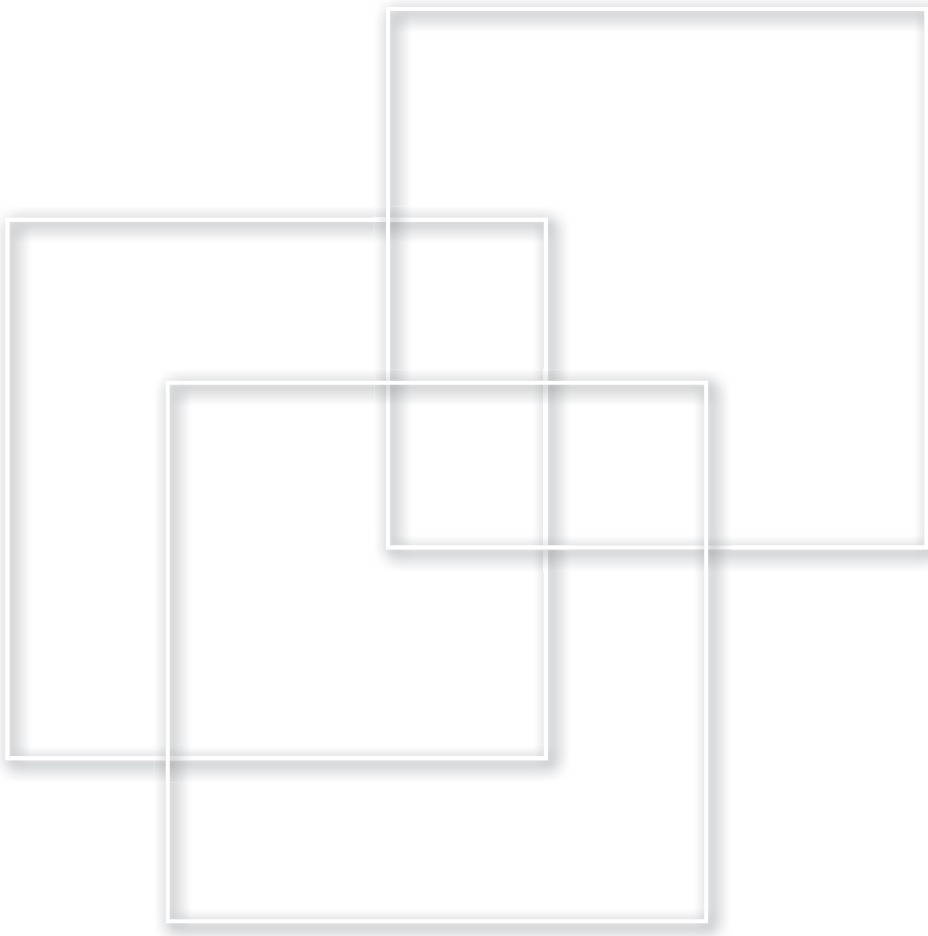




Национальная политика в сфере занятости

Руководство для представительных
организаций работников

© Международная организация труда, 2015

Первое издание, 2015 год

Публикации Международного бюро труда охраняются авторским правом в соответствии с Протоколом 2 Всемирной конвенции об авторском праве. Тем не менее краткие выдержки из них могут воспроизводиться без получения разрешения при условии указания источника. Для получения прав на воспроизведение или перевод следует обращаться по адресу: ILO Publications (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211, Geneva 22, Switzerland, либо по электронной почте: pubdroit@ilo.org. Международное бюро труда приветствует такие обращения.

Библиотеки, учреждения и другие пользователи, зарегистрированные в организациях интеллектуальной собственности, могут делать копии согласно лицензиям, выданным им для этой цели. Для того чтобы найти организации интеллектуальной собственности в вашей стране, посетите сайт www.ifrro.org.

ILO Cataloguing in Publication Data

Национальная политика в сфере занятости : Руководство для представительных организаций работников / Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. – Москва: МБТ, 2015.

ISBN: 9789224293436; 9789224293443 (web pdf)

International Labour Office

employment policy / trade union role / promotion of employment / plan of action / data collecting / labour force / informal economy / labour market

13.01.3

Библиографическое описание книги

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

Ответственность за выраженные в подписных статьях, исследованиях и прочих произведениях мнения лежит исключительно на их авторах, и факт публикации не означает, что Международное бюро труда поддерживает излагаемые мнения.

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

Издания Международного бюро труда и их электронные версии имеются в продаже в крупных 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 вебсайт: www.ilo.org/publns

Напечатано в России.

Содержание

Предисловие и выражение благодарности	5
Информация о настоящем Руководстве.	7

1. Национальная политика в сфере занятости. Что это такое? Для чего она нужна? Почему профсоюзы должны быть вовлечены?	9
2. Что требуется профсоюзам для успешного участия в национальной политике в сфере занятости?	35
3. Роль профсоюзов в политическом цикле	49
4. Сбор и анализ данных о рынке труда	109
5. Как макроэкономическая и отраслевая политика влияет на занятость?	135
6. Политика в области неформальной экономики	159
7. Институты труда, социальная защита и занятость	181
8. Глоссарий	209

Предисловие и благодарность

Последние годы стали непростыми для работников во всем мире. Большинству стран было сложно создать достаточное количество рабочих мест для трудоустройства всех способных и желающих трудиться. Все большая доля работников сталкивалась также с ухудшением качества занятости и распространением незащищенных форм труда.

Мировой кризис в сфере занятости занял важное место в повестке Международной организации труда. В качестве примера можно привести *«Глобальную программу занятости»* 2003 года, *«Глобальный пакт о рабочих местах»* 2009 года, а также недавние обсуждения вопросов занятости молодежи на Международной конференции труда. Кроме того, правительства, организации работодателей и работников, стремящиеся найти пути для преодоления этих проблем, все чаще обращались в МОТ с просьбой о предоставлении технической помощи и рекомендаций в разработке политики.

В ответ на это МОТ старалась дать свои собственные рекомендации, опираясь на опыт специалистов в различных областях, а также на ценности социальной справедливости и социального диалога. Такое уникальное сочетание ярко выделяет деятельность МОТ на фоне других организаций и наделяет ее рядом преимуществ. Для успешной экономической политики недостаточно следовать готовым рецептам. Успех зависит также от того, насколько директивные органы, работодатели и работники осознают реальное положение вещей, и от достигнутого между ними консенсуса.

Конвенция МОТ № 122 о политике в области занятости, к настоящему времени ратифицированная более чем 107 странами, занимает центральное место. Она требует от правительств «проводить и осуществлять в качестве главной цели активную политику, направленную на содействие полной, продуктивной и свободно избранной занятости». Конвенция также оговаривает, что «при применении настоящей Конвенции представители кругов, заинтересованных в предполагаемых мерах, в частности представители работодателей и работников, привлекаются к консультациям в отношении политики в области занятости, для того чтобы полностью учесть их опыт и мнение и заручиться их полным сотрудничеством в формулировании и поддержке такой политики».

При обсуждении политики в сфере занятости трехсторонние участники и заинтересованные лица часто оставались в стороне. Однако в последние годы желание многих правительств дать осмысленный ответ на кризис занятости способствовало привлечению профсоюзных организаций. Теперь сами профсоюзы должны активизировать свои действия и принять вызов.

Настоящее руководство и было составлено для информирования о данном процессе. С помощью Руководства профсоюзы смогут получить основные инструменты и аргументы для участия в обсуждении политики. Руководство не претендует на исчерпывающее изложение всех вопросов; его цель — обеспечить минимальный уровень экономической грамотности, необходимый для активного участия в подобных дискуссиях.

Экономическая политика была и остается «спорной территорией» с конкурирующими экономическими теориями, каждая из которых претендует на роль доминирующей концептуальной системы. Каждая теория имеет свои приоритеты и свои последствия. Поэтому важно понимать подобные теории, хотя бы для того, чтобы грамотно их критиковать.

Аргументы, изложенные в настоящем руководстве, основаны на трех важных посылах. Во-первых, для достижения полной и продуктивной занятости требуется мобилизация всех стратегических рычагов: не только политики на рынке труда и его регулирования, но также налогово-бюджетной, денежно-кредитной, промышленной, торговой и социальной политики.

Во-вторых, занятость должна быть прямым ориентиром для директивных органов, отвечающих за экономическую политику. Опыт последних лет показал, что «погони за ростом» недостаточно. Разные виды политики должны быть ориентированы на качественный потенциал занятости.

Наконец, в-третьих, в этой области не может быть волшебных средств. Разработка экономической политики — это «искусство возможного», как некогда было сказано о политике. Экономическая политика должна учитывать конкретные, зачастую сложные национальные условия, при этом почти всегда испытывая дефицит средств. Каждая политическая альтернатива имеет свой собственный набор издержек и выгод, победителей и проигравших. Именно поэтому процесс должен сопровождаться компетентным и серьезным социальным диалогом.

Мы надеемся, что настоящее руководство поможет улучшить вклад профсоюзов в формирование политики, что, в свою очередь, заметно повысит качество самого процесса.

Руководство составлено группой специалистов МОТ: Элеонор д'Ашон, Клэр Хэрасти и Пьером Лалиберте. Жанин Берг, Лаура Шмид и Марейке Тейслинг внесли вклад в написание главы по институтам рынка труда. Мохаммед Мвамадзинго дал экспертное заключение по общей концепции руководства. От специалистов из национальных бюро МОТ и Женевы были получены чрезвычайно полезные комментарии по предыдущей версии руководства. Жан Ндензако и Понг-Сул Ан подготовили материалы по отдельным странам, чтобы сделать примеры более разнообразными. Салли Макбет из агентства Clear Language and Design тщательно отредактировала первоначальный текст, изложив его доступным и простым языком. Клэр Хэрасти отвечала за общую координацию проекта.

Мы благодарим авторов настоящей публикации и желаем Вам плодотворного чтения!

Азита Берар Авад

Директор Департамента
по вопросам политики в сфере занятости

Мария Хелена Андре

Директор
Департамента по вопросам деятельности трудящихся

Информация о настоящем руководстве

Международная организация труда (МОТ) составила настоящее руководство для профсоюзных организаций, которые вместе с другими ключевыми заинтересованными организациями участвуют в разработке национальной политики в области занятости. Оно является дополнением к более общему «Руководству по формированию национальной политики в сфере занятости» (МОТ: 2012). В настоящем руководстве основное внимание уделяется профсоюзам в развивающихся странах. Оно входит в комплексный учебный пакет для членов профсоюза, желающих играть более эффективную роль в процессе.

Залогом успешной национальной политики является социальный диалог. Когда страны вырабатывают общую платформу путем всесторонних консультаций и содержательных дискуссий, все участники (актеры) ощущают свою причастность к политике и, скорее всего, будут содействовать ее реализации и внимательно следить за претворением ее в жизнь.

За последние несколько лет профсоюзы многих стран приобрели опыт участия в формировании национальной политики. Они извлекли также важные уроки, как необходимость играть более активную роль в определении приоритетов национальной занятости.

Разработка национальной политики в сфере занятости (НПЗ) — это сложная задача. Для ее решения настоящее руководство предлагает ряд теорий, концепций и процессов. Мы надеемся, что с его помощью профсоюзы смогут понять, где они могут внести свой вклад, а где им еще предстоит расширить свой опыт и потенциал, чтобы стать надежными и активными участниками.

Руководство состоит из шести частей:

Часть 1 объясняет сущность национальной политики в сфере занятости и рассматривает современные условия, в которых занятость снова заняла ведущее место в национальной и международной повестке дня. Показано, как МОТ выработала собственный подход к эффективному участию в процессе формирования политики.

Часть 2 объясняет значение для профсоюза новой роли как ключевого участника процесса. Показаны социальные структуры и условия для диалога, который необходим стране для того, чтобы профсоюзы смогли внести активный вклад в национальную политику в сфере занятости.

Часть 3 дает детальную поэтапную характеристику процесса формирования национальной политики в сфере занятости. Всего выделено семь этапов: подготовка, выявление проблем, формулирование, утверждение, планирование мероприятий, реализация, а также мониторинг и оценка. Профсоюзам необходимо укреплять свой потенциал для участия во всех стадиях этого цикла. Часть 3 дает практические рекомендации, как справиться с наиболее сложными аспектами формирования политики в сфере занятости; подробно излагает возможные способы, как профсоюзы могут участвовать в каждом из этапов.

Части 4—7 представляют ключевые вопросы, которые профсоюзы, вероятно, захотят внести в национальную политику в сфере занятости. Руководство объясняет, как профсоюзы могут аргументировать и защищать свои позиции по данным вопросам.

Часть 4 знакомит с основами сбора и анализа данных по рынку труда — важными навыками для профсоюзов, желающих стать надежными и хорошо информированными участниками процесса. Поясняется, где найти полезную информацию и когда профсоюзы смогут прибегнуть к самостоятельному сбору такой информации. В этой части раскрываются понятия рабочей силы и показатели для ее оценки. Профсоюзы должны уметь интерпретировать статистические данные по занятости для выдвижения политических аргументов и мониторинга результатов ее реализации.

Часть 5 знакомит членов профсоюза с основными элементами дискуссии об экономической политике. На выбор той или иной политической альтернативы влияет теория и анализ. Рассматривается, как макроэкономика, экономика в целом и политика на этом уровне влияют на создание достойных рабочих мест. Объясняется влияние денежно-кредитной, валютной и налогово-бюджетной политики. Ведется дискуссия, почему и насколько важно для профсоюзов влиять на виды макроэкономической модели, а также на политику в отдельных секторах.

Часть 6 рассматривает неформальную экономику — сегмент рынка труда, где практически отсутствует регулирование, и работники не защищены и подвергаются эксплуатации. Профсоюзы должны быть готовы участвовать в дискуссиях о том, как воздействовать на неформальную экономику мерами национальной политики. Эти национальные меры должны стать частью любой социально-экономической политики. Здесь же рассматривается, какими способами организованные профсоюзы во многих странах помогают неформальным работникам озвучивать свои голоса за столом переговоров..

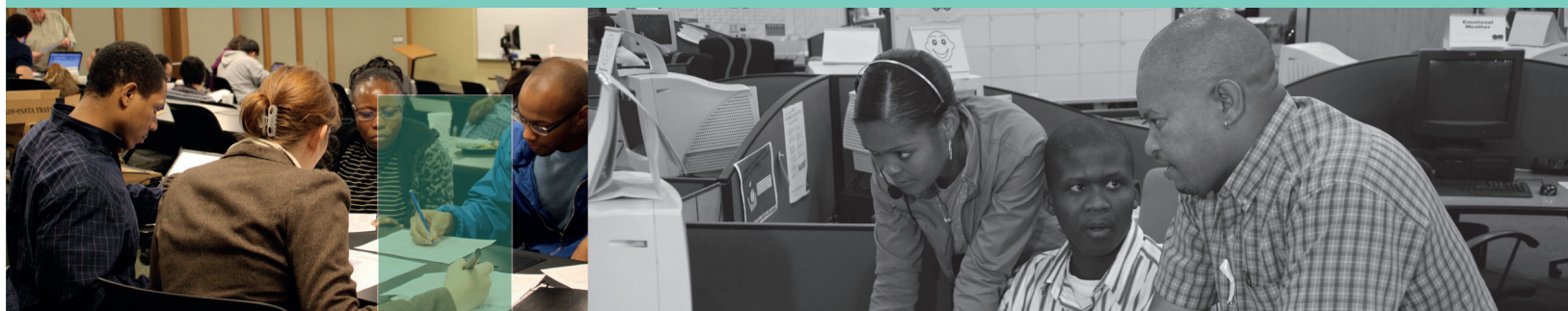
Часть 7 обсуждает роль институтов рынка труда — нормы, практики и политические меры, влияющие на его функционирование. Делается акцент на двух важных институтах рынка труда — законодательстве в сфере защиты занятости и минимальной заработной плате. Рассматриваются теоретические аргументы «за» и «против» таких институтов, а также результаты научных исследований. Также анализируется связь между занятостью и системами социальной защиты (социальное обеспечение, пенсионные планы и пособия по безработице). Ключевая идея заключается в том, что политика в сфере занятости и системы социальной защиты должны быть тесно взаимосвязаны. Профсоюзы должны уметь обосновывать эти взаимосвязи при разработке политики, чтобы добиваться принятия решений, направленных на долгосрочное и устойчивое развитие, ориентированное на создание занятости.

Часть 8 содержит глоссарий или список ключевых слов, которые используются в настоящем руководстве, с описанием их значения. Эти термины выделены **синим цветом, когда они встречаются в первый раз**, и содержат ссылку на глоссарий.

Настоящее руководство ни в коем случае не является последним словом в формировании политики в сфере занятости. Каждая представительная организация работников из своего практического опыта знает, какие решения эффективны, а какие — нет. Да и сам практический опыт не статичен: каждый элемент формирования политики — это возможность улучшить свой подход.

На протяжении всего руководства приводятся конкретные примеры и тематические исследования, показывающие, каким образом профсоюзы по всему миру содействуют в своих странах НПЗ, и какие уроки они извлекают из полученного опыта. В конце каждой части руководства приведены списки литературы, инструментов и источников.

Национальная политика в сфере занятости



1

Что это такое?

Для чего она нужна?

Почему профсоюзы должны быть вовлечены?

Краткий обзор	11
1.1. Что такое национальная политика в сфере занятости?	12
1.2. Глобальные тенденции, которые делают национальную политику в сфере занятости более важной, чем когда-либо	12
Демографические проблемы: старение рабочей силы в одних частях мира и «резкий демографический рост молодого населения» в других.	12
Структурные изменения в некоторых странах протекают быстрыми темпами	14
Структурные изменения часто означают массовые движения населения.	14
Экономический рост не ведет автоматически к созданию новых рабочих мест с достойными условиями труда и расширению благ.	14
Неформальная занятость все еще преобладает в развивающемся мире	15
Незащищенная занятость по своим масштабам значительно превосходит безработицу	15
Кусок пирога становится все меньше: неравенство в заработной плате растет по всему миру	16
Рабочие места не гарантируют защиту от бедности	17
Полная занятость уже не является нормой в развитом мире	17
Все больше женщин вливается в ряды рабочей силы, однако качество их занятости хуже, чем у мужчин	17
Рабочих мест недостаточно, особенно для молодежи.	19
Неполная занятость и низкая заработная плата сдерживают рост экономики	19
1.3. Как национальная политика в сфере занятости заняла ведущее место в мировой повестке дня	20
1.4. Подход к политике занятости в странах развивающегося мира.	24
Национальная политика в сфере занятости в разных регионах мира	24
Усиление важности проблемы занятости в рамках национальных программ развития	25
1.5. Подход МОТ к НПЗ.	26
Нормативная база.	27
Основы политики	29
 Список литературы	31
 Источники и инструменты	33

Краткий обзор

Национальная политика в сфере занятости — это концепция и одновременно с этим практический комплексный план для достижения целей в сфере занятости в конкретной стране. Страны нуждаются в этой политике ввиду того, что проблемы в сфере занятости становятся все более сложными:

- Демографические тенденции оказывают колоссальное давление на рынки труда.
- Структурные изменения во многих странах создают огромные возможности и в то же время необычайно сложные проблемы в связи с тем, что люди переходят из сельскохозяйственного сектора в сферу производства и услуг в крупных городах.
- Экономический рост не ведет автоматически к созданию большего числа достойных рабочих мест и созданию льгот для бедных.
- Неформальная занятость — труд без должной социальной и правовой защиты и рабочих пособий — все еще распространена в развивающемся мире.
- Неравенство в заработной плате возрастает по всему миру, и работники получают меньше выгод от экономического роста.
- Все больше работников попадают в категорию **работающих бедных**.
- Стабильная, полная занятость с социальными пособиями уже не является нормой и в развитом мире.
- Доля работающих женщин более высокая, однако качество их занятости, включая уровень заработной платы, условия труда и престижность, по-прежнему хуже, чем у мужчин.
- Из-за высокой молодежной безработицы все больше молодых людей отчаиваются найти работу и покидают рынок труда.

Потребность в комплексной национальной политике в сфере занятости (НПЗ) снова заняла важное место в глобальной повестке дня, особенно после мирового финансового кризиса 2008 года. В этой части руководства обсуждается, в частности, происходящее в развивающихся странах.

Профсоюзы должны быть вовлечены в определение стратегии в сфере занятости в своих странах. Никто лучше профсоюзов не способен озвучить требования трудящихся. Однако эта новая роль выходит далеко за пределы традиционной сферы интересов и видов акций. Профсоюзам придется расширить свою программу, реагируя на проблемы занятости в более широком экономическом контексте.

Профсоюзам понадобятся более мощные ресурсы, чтобы осмысленно участвовать в сложных дискуссиях о национальной политике, предлагая обоснованные аргументы и представляя интересы всех сегментов рабочей силы. Возможно, им потребуется вступать в коалиции с организованными в профсоюзы работниками в своих странах, чтобы придать голосу работников общенациональный характер. Наконец, может возникнуть необходимость в создании коалиций с организациями-единомышленниками за пределами рабочего движения.

1.1. Что такое национальная политика в сфере занятости?

Национальная политика в сфере занятости (НПЗ) — это концепция и одновременно с этим практический комплексный план для достижения целей в сфере занятости в конкретной стране. Для разработки такого плана правительство должно четко сознавать проблемы и возможности в своей стране. Оно должно проводить всесторонние консультации для достижения общего согласия между всеми заинтересованными участниками экономических отношений, включая представительные организации работодателей и работников.

НПЗ — это не просто программа создания рабочих мест. Она учитывает широкий круг социально-экономических вопросов. Она влияет на многие сферы государственного управления — не только на те, что ответственны за труд и занятость, — и на каждый элемент экономики. Она сводит вместе различные показатели, программы и институты, влияющие на спрос и предложение рабочей силы, а также на функционирование рынка труда. НПЗ должна содействовать обеспечению **достойного труда**, когда международные трудовые нормы, социальная защита и основные права работников неразрывно связаны с созданием рабочих мест.

Национальная политика в сфере занятости — это то, что каждая страна должна формировать под себя, с учетом своих собственных условий и уровня развития. Это не просто вдохновляющее заявление о том, на что мы рассчитываем. Это реальный план по достижению цели. В этот процесс должны быть вовлечены многие заинтересованные лица, а конечный результат — это то, над чем все они готовы трудиться.

1.2. Глобальные тенденции, которые делают национальную политику в сфере занятости более важной, чем когда-либо

Если бы проблемы в сфере занятости были простыми, большая часть из них была бы уже решена. Однако в нашем глобализованном мире эти проблемы становятся все более сложными. Их диапазон необычайно широк. Ознакомьтесь с краткой характеристикой тенденций и проблем. Согласны ли вы с тем, что для их решения занятость должна занимать центральное место в социально-экономической политике каждой страны?

Демографические проблемы: старение рабочей силы в одних частях мира и «резкий демографический рост молодого населения» в других

Старение вызывает особое беспокойство в развитых северных экономиках, а также в таких странах, как Китай. Там пожилые работники занимают гораздо более значительную долю в составе рабочей силы по сравнению с молодежью. Непрерывно растущие расходы на услуги в области здравоохранения и социального обеспечения ложатся на плечи сокращающегося трудоспособного населения.

В других регионах наблюдается стремительный рост населения и «молодежный взрыв». Многочисленная молодая рабочая сила может обеспечивать благосостояние при условии, что экономика растет в правильных пропорциях. Однако она может быть и огромной обузой, если экономика перестает расти или не создает достойные рабочие места для молодежи.

На рис. 1а и 1b показано, что к 2050 году во всех регионах увеличится доля пожилых людей и сократится доля молодежи.

Рис. 1а. Возрастная структура населения в более развитых регионах, 2000–2050 гг.

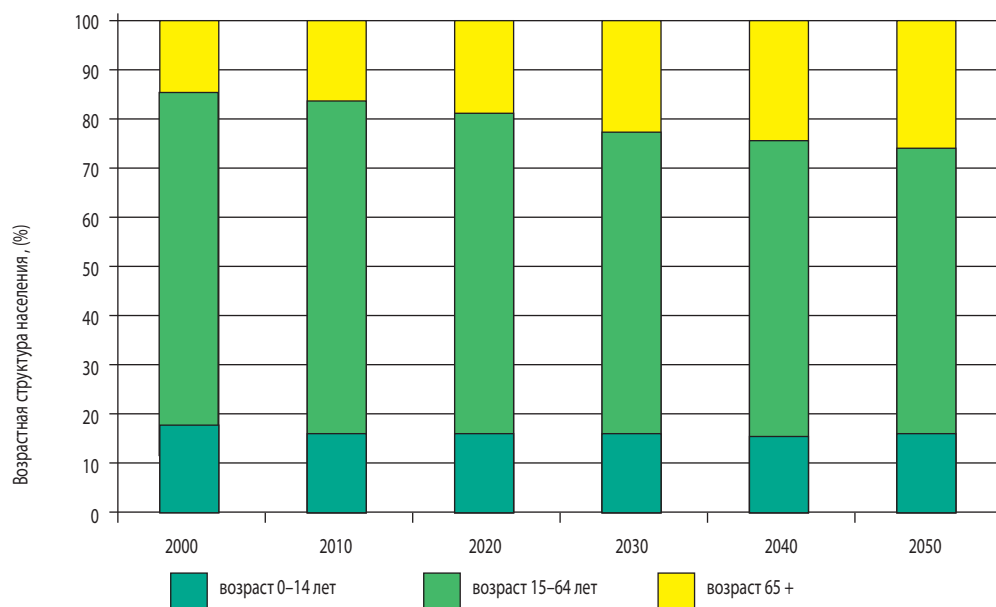
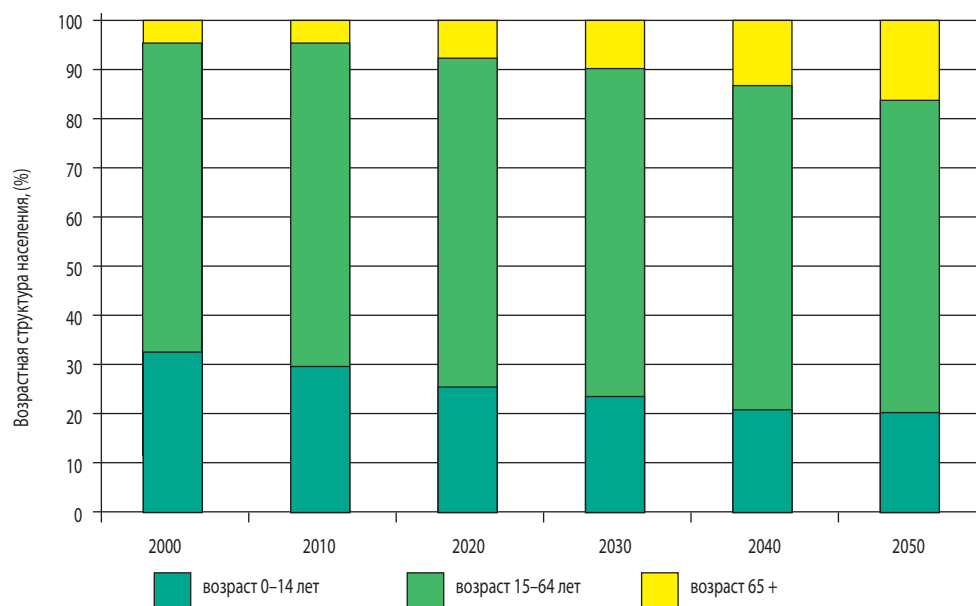


Рис. 1b. Возрастная структура населения в менее развитых регионах, 2000–2050 гг.



Источник: ООН, 2011.

Структурные изменения в некоторых странах протекают быстрыми темпами

Структурные изменения — это ключевое условие для обеспечения достойной и продуктивной занятости. Они проявляются в том, что большое число работников переходит из сельскохозяйственного сектора в сферу производства и услуг. Структурные изменения могут приводить к значительному улучшению производительности. Некоторые развивающиеся страны (особенно в Азии) за короткий период времени сократили разрыв в производительности труда с промышленно развитыми странами. В прошлом процесс структурных изменений занимал целые десятилетия, однако сегодня во многих развивающихся странах жизни людей преобразуются в течение одного поколения. В 2003 году, впервые в истории, доля занятых в сфере услуг в масштабе всего мира превысила долю занятых в сельскохозяйственном секторе. После начала мирового финансового кризиса 2008 года эти стремительные структурные изменения несколько замедлились.

Хотя некоторые страны получили выгоды от структурных изменений, существует множество проблем, требующих решения:

- В странах, где структурные изменения происходят быстрыми темпами, системы образования и профессиональной подготовки часто не справляются с меняющимися требованиями к квалификации работников.
- Переход из одного сектора в другой еще не гарантирует достойной занятости. Многие рабочие места в сфере услуг имеют низкое качество и невысокий уровень заработной платы. Нет оснований предполагать, что рост сферы услуг в бедных странах ведет к увеличению доходов бедных; они просто переходят из сельской бедноты в городскую.
- Чтобы структурные изменения вели к улучшению качества рабочих мест, политика государства в сфере занятости должна быть направлена на привлечение инвестиций в секторы с высокой добавленной стоимостью. Капиталовложения в инфраструктуру необходимы, но важны также и социальные инвестиции в образование, здравоохранение и охрану труда.

Структурные изменения часто означают массовые движения населения

Структурные изменения тесно связаны с внутренней миграцией, когда люди переезжают из сельской местности в города. К 2050 году более двух третей мирового населения будут проживать в городской среде. Такая миграция — это результат оттока рабочей силы из сельского хозяйства на фабрики или в сферу обслуживания, где преобладает **неформальная занятость** — труд без социальной и правовой защиты и дополнительных пособий. В течение одного столетия произошла коренная ломка жизненного уклада во всем мире. В 1950 году только 30% мирового населения проживали в городах (IOM, 2010).

Экономический рост не ведет автоматически к созданию новых рабочих мест с достойными условиями труда и расширению благ

Мировая экономика значительно выросла с 2002 по 2007 год. Почти во всех регионах мира наблюдался достаточно стабильный рост занятости. Однако одного увеличения занятости недостаточно. Рост занятости в течение этого периода не привел к устойчивому созданию достойных рабочих мест. Безработица, неформальная занятость и работающая бедность так и не были преодолены.



Неформальная занятость все еще преобладает в развивающемся мире

Неформальная занятость в основном охватывает небольшие домохозяйства или мелкие семейные предприятия. Это одна из ключевых характеристик рынка труда во многих развивающихся странах. В сельскохозяйственном секторе развивающихся стран неформальная занятость всегда была высокой. Однако даже без учета этого сектора в двух третях стран, по которым у нас имеются данные, неформальная занятость составляет более 40% и, судя по всему, продолжит расти (МОТ, 2012).

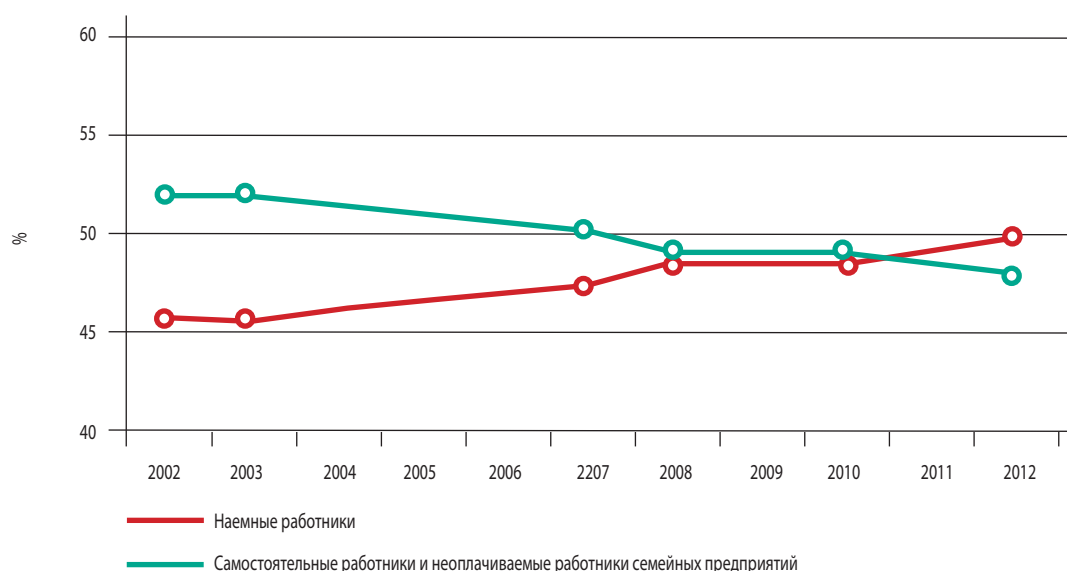
Неформальные работники, как правило, имеют низкий уровень образования. Это означает, что у работников не остается иного выхода, кроме неофициального трудоустройства. Неформальные рабочие места обычно имеют низкое качество, невысокую оплату, а также не защищены основными трудовыми нормами и представительными организациями работников.

Незащищенная занятость по своим масштабам значительно превосходит безработицу

Когда работник самозанят, не имеет официальных трудовых отношений и в его подчинении нет персонала, кроме членов семьи, не получающих за свой труд заработной платы, мы причисляем его к категории **самозанятых** работников. Такие работники, как правило, не находятся в официальных трудовых отношениях и лишены адекватного заработка и социального обеспечения. В то время как в условиях оплачиваемой занятости работники могут не всегда иметь все элементы достойного рабочего места, они все же в меньшей степени подвержены бедности, чем самозанятые работники.

Мы относим самозанятых и **неоплачиваемых работников на семейном предприятии** в развивающихся странах к **незащищенной занятости**. Незащищенная занятость по своим масштабам значительно превосходит безработицу. Например, в Южной и Восточной Азии незащищенных работников в 14 раз больше, чем безработных (МОТ, 2010). В 2007 году пять из десяти работников относились либо к категории неоплачиваемых работников на семейных предприятиях, либо к категории самозанятых. В период с 1997 по 2007 год ситуация значительно улучшилась, но только по сравнению с высоким исходным уровнем. Глобальный финансовый кризис 2008 года отчасти свел на нет достигнутый прогресс. На рис. 2 показан медленный глобальный переход от труда в домохозяйстве к оплачиваемой работе по найму.

Рис. 2. Доля работников, занятых оплачиваемым трудом, по сравнению с долей неоплачиваемых работников на семейных предприятиях и самозанятых лиц от общего числа занятых, в мировом масштабе, 2002–2012 гг.



Источник: МОТ, 2013а.

Кусок пирога становится все меньше: неравенство в заработной плате растет по всему миру

С середины 1990-х годов неравенство в заработной плате проявляет тенденцию к росту как в развитых, так и в развивающихся странах. В период с 1995 по 2007 год рост производительности не был в полной мере преобразован в рост заработных плат (МОТ, 2010). Это означает, что работники в меньшей степени выиграли от экономического роста. В большинстве стран [низкооплачиваемая занятость](#) за последние 15 лет возросла. Среди низкооплачиваемых работников наблюдается непропорционально высокая доля женщин и представителей неблагополучных групп населения.

Хотя низкооплачиваемая занятость может быть первым шагом к более высокооплачиваемой работе, особенно для молодых работников, она может также становиться ловушкой, когда нет возможностей для развития профессиональных навыков.

Финансовый кризис 2008 года — еще один фактор низкой оплаты труда по всему миру, поскольку он привел к массовому сокращению заработной платы во многих странах. Кризис также негативно сказался на ведении коллективных переговоров, что, скорее всего, спровоцирует дальнейшее снижение заработной платы.

Рабочие места не гарантируют защиту от бедности

Все больше трудящихся попадают в категорию бедных. Работающая бедность означает, что, несмотря на занятость, человек не может вывести себя и своих иждивенцев из состояния бедности. Причиной может быть слишком низкий доход от их трудовой деятельности и/или недостаточный объем работы, который они получают.

В период активного экономического роста с 1997 по 2007 год доля работающих бедных в мире снижалась, что, впрочем, не оказало существенного влияния на бедные регионы мира. После мирового экономического кризиса 2008 года показатель бедности среди работников продолжил снижение в странах, переживающих структурные изменения, но уже более низкими темпами, чем раньше. Поскольку в странах с высоким показателем бедности среди работающих экономика развивается более быстрыми темпами, чем в среднем по миру, ожидается дальнейшее сокращение работающих бедных. Однако, учитывая быстрый рост населения этих стран, фактическое количество работающих бедных, согласно прогнозу, будет увеличиваться (МОТ, 2012b).

Полная занятость уже не является нормой в развитом мире

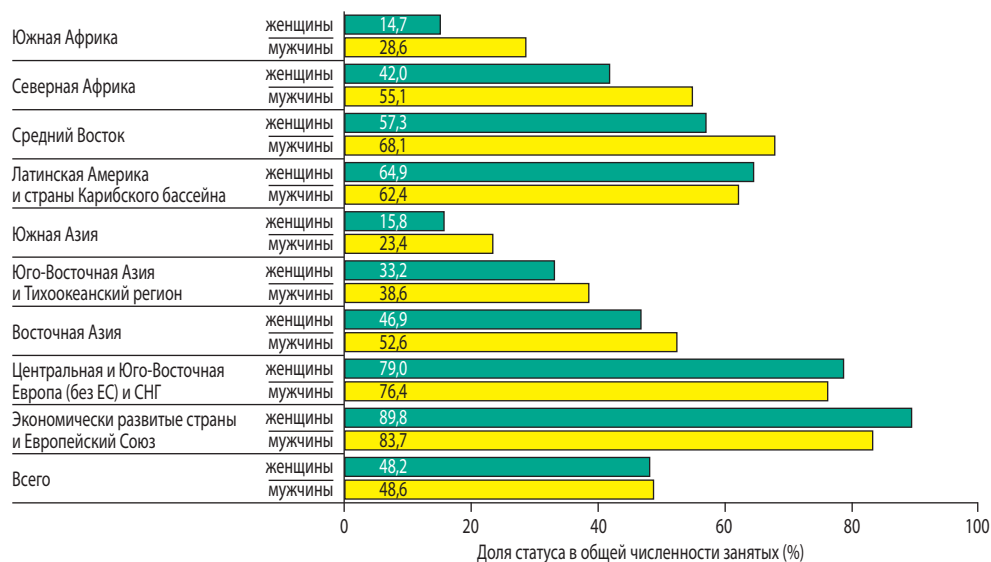
За последние двадцать лет все больше людей, желающих работать полный рабочий день, вынуждены соглашаться на частичную занятость. Такая недобровольная частичная занятость, а также непостоянная или ограниченная по времени занятость истощает продуктивный потенциал человека. При смене работы, а также в длительные периоды безработицы и нестабильности, как правило, происходит потеря навыков. Нетипичная занятость означает также снижение роста производительности в будущем и меньше возможностей для процветания и продвижения по карьерной лестнице. Уровень заработной платы также ниже. Например, временным работникам платят примерно на 40% меньше, чем постоянным (МОТ, 2013a).

Все больше женщин вливается в ряды рабочей силы, однако качество их занятости хуже, чем у мужчин

Доля женщин в оплачиваемой рабочей силе в мире выросла сегодня до 40%. За последние 20 лет в мире труда произошел очевидный прогресс в обеспечении гендерного равенства. В развивающихся странах женщины попадают на рынок труда по разным каналам. Одним из них является работа в зонах экспортного производства или особых экономических зонах. Женщины также заняты в сельском хозяйстве, ориентированном на экспорт, и все чаще становятся независимыми трудящимися-мигрантами (МОТ, 2012c).

Однако в большинстве случаев труд женщин оплачивается хуже, чем у мужчин, и менее престижен. Кроме того, женщины по сравнению с мужчинами чаще оказываются в условиях незащищенной занятости, и этот гендерный разрыв только увеличился за последние двадцать лет. Женщины также чаще выступают в качестве неоплачиваемых работников в домохозяйстве, где они полностью лишены личного дохода.

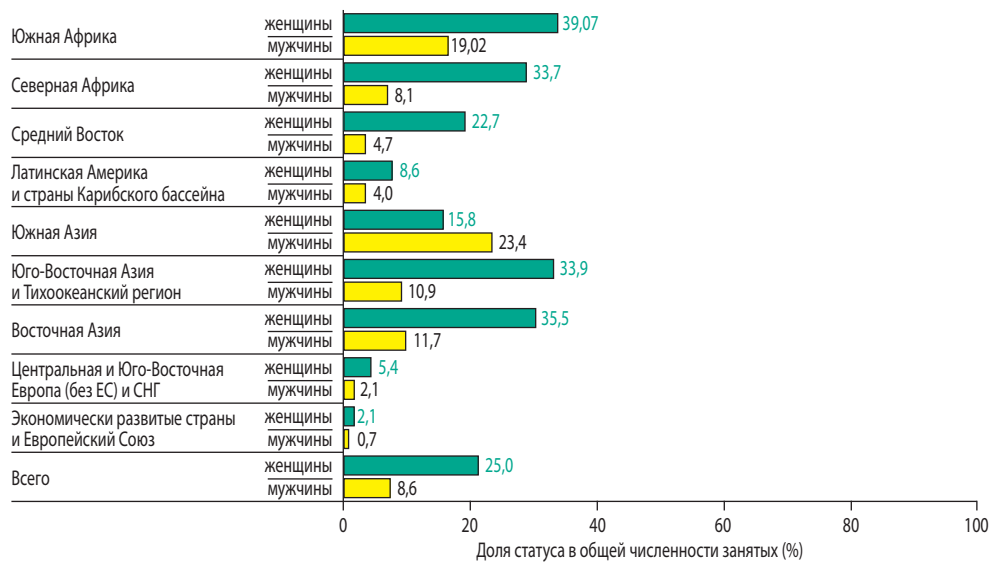
Рис. 3а. Доля оплачиваемых работников от общего числа занятых, по регионам и полу, 2012 г.



Источник: МОТ, 2012b.

Примечание. Данные за 2012 год носят оценочный характер (по состоянию на октябрь 2013 г.).

Рис. 3б. Доля неоплачиваемых работников на семейных предприятиях от общего числа занятых, по регионам и полу, 2012 г.



Источник: МОТ, 2012b

Примечание. Предварительные оценки (по состоянию на октябрь 2013 г.).

Рабочих мест недостаточно, особенно для молодежи

После финансового кризиса 2008 года количество безработных по всему миру возросло, особенно в экономиках с высоким и средним уровнем дохода. Безработица среди молодежи выросла примерно в четырех из пяти развитых экономик и в двух третях развивающихся экономик (МОТ, 2013). Серьезную озабоченность вызывает тот факт, что все больше молодых людей сталкиваются с **долгосрочной безработицей**. Около 35% безработной молодежи в развитых экономиках лишены работы в течение шести или более месяцев. В результате все больше молодых людей отчаиваются найти работу и покидают рынок труда.

Работники, отчаявшиеся найти работу, не учитываются как безработные, однако они также страдают от отсутствия возможностей для трудоустройства. Такая ситуация имеет далеко идущие последствия для молодежи. Она приводит к деградации профессиональных и социальных навыков и лишает молодых людей возможности приобретать новые навыки и опыт работы. Безработица на раннем этапе жизни, как правило, оказывает негативное влияние на последующую заработную плату, что даже спустя десятилетия продолжает негативно сказываться на занятости и перспективах заработка.

Неполная занятость и низкая заработная плата сдерживают рост экономики

Работники также являются потребителями, однако высокая безработица, **неполная занятость** и низкие заработки означают более низкий располагаемый доход. Снижение спроса на товары и услуги приводит к падению предпринимательской уверенности. Потребление и инвестиции — два основных двигателя экономического роста. А когда фирмы перестают инвестировать и нанимать новый персонал, образуется порочный круг, замедляющий восстановление экономики.



1.3. Как национальная политика в сфере занятости заняла ведущее место в мировой повестке дня

Следующая хронологическая таблица показывает, как проблема занятости приобретала все большее значение, начиная с середины прошлого столетия.



1944 г. Филадельфийская декларация Международной организации труда признает своим «торжественным обязательством» способствовать реализации программ, направленных на обеспечение полной занятости и повышение уровня жизни.



1948 г. Организация Объединенных Наций принимает Всеобщую декларацию прав человека, которая провозглашает, что «каждый человек имеет право на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы».



1964 г. Международная конференция труда принимает Конвенцию о политике в области занятости (Конвенция № 122). Она признает аспекты права человека, связанные со сферой труда. Эта конвенция служит основой для государств-членов, стремящихся к формированию национальной политики в сфере занятости.



1966 г. Организация Объединенных Наций принимает Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, провозглашающий, что «право на труд... включает право каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается, и [государства-участники] предпримут надлежащие шаги к обеспечению этого права».



1995 г. Всемирный саммит по социальному развитию признает связь между занятостью и развитием.



1997 г. Государства-члены Европейского Союза определяют ряд общих целей для создания большего количества рабочих мест и улучшения их качества на основе Европейской стратегии занятости. Согласованы процедуры ежегодного мониторинга и **показатели** (количественные измерения, ориентиры и нормативы) для мониторинга и оценки достигнутого прогресса.



2000 г. Генеральная ассамблея ООН подчеркивает значимость полной, продуктивной и свободно избранной занятости для социально-экономического прогресса.



2004 г. В Африке на Чрезвычайном саммите по вопросам занятости и борьбы с бедностью, созванном в Уагадугу, приняты Декларация о расширении занятости и сокращении масштабов бедности в Африке, План действий по содействию повышению занятости и борьбе с бедностью, а также Механизм наблюдения за выполнением решений и Процедура оценки.



2005 г.

Главы государств на Всемирном саммите «преисполнены решимости сделать так, чтобы цели обеспечения полной и продуктивной занятости и **достойного труда** для всех, в том числе для женщин и молодежи, вошли в число центральных задач [их] соответствующей национальной и международной политики и стратегий национального развития, включая стратегии сокращения масштабов нищеты, в рамках [их] усилий по достижению Целей развития тысячелетия».



2008 г.

Организация Объединенных Наций расширяет Цели развития тысячелетия, добавляя новый ориентир для занятости и признавая, что достойный и продуктивный труд для всех людей играет центральную роль в решении проблемы бедности. Всем странам рекомендуют использовать четыре новых показателя занятости при подготовке отчетности о достигнутом прогрессе с разбивкой данных по полу и городскому/сельскому населению.



2010 г.

Саммит «Большой двадцатки» в Сеуле согласовал 25 четких, ориентированных на будущее, коллективных обязательств, которые получили название «Сеульский консенсус для целей развития». Предложен новый подход к разработке основ экономической политики, который обеспечит как общий рост, так и достижение целей глобального развития, включая сокращение бедности и формирование занятости.



В это же время на исторической конференции в Осло Международный валютный фонд вместе с другими международными лидерами призывает к политике, ориентированной на занятость, в ответ на глобальный экономический спад.



2011 г.

На Конференции в Осло по вопросам макроэкономической политики и стратегий роста в посткризисный период было достигнуто всеобщее согласие с тем, что после мирового финансового кризиса 2008 года мы оказались в совершенно другом мире в плане формирования политики. В давней дискуссии об относительной роли рынков и государства маятник качнулся в сторону государства.



2012 г.

В ответ на высокий уровень безработицы в Европе Европейская Комиссия вводит пакет мер по обеспечению занятости, включая:

- поддержку в создании рабочих мест с помощью сниженных налоговых ставок на труд и субсидий на трудоустройство, а также использования потенциала таких секторов, как «зеленая экономика», информационные технологии и здравоохранение;
- помощь трудящимся в интеграции и достижении успеха на рынке труда путем инвестирования в развитие профессиональных навыков на основе более точного прогноза потребностей, а также путем содействия свободному перемещению рабочей силы;
- более интенсивный мониторинг политики в сфере занятости в странах ЕС для того, чтобы решение проблем, связанных с занятостью и социальным развитием, не отставало от решения экономических проблем.



2013 г.

Всемирный банк посвятил проблеме занятости свой годовой «Доклад о мировом развитии». В нем говорится, что «занятость является краеугольным камнем экономического и социального развития. На деле, развитие идет через занятость».

В том же году Медельинская декларация (Организация американских государств, 2013a) подтвердила, что такие задачи, как достойный труд, продуктивная занятость и социальная интеграция, должны пронизывать социально-экономическую политику, и обязала министров труда государств-участников следовать плану действий (Организация американских государств, 2013b).

1.4. Подход к политике занятости в странах развивающегося мира

Растущее беспокойство по поводу занятости побудило многие развивающиеся страны выработать национальную политику в этой сфере и уделять больше внимания занятости в национальных программах развития. Национальная программа развития — это комплексный план государства, в котором изложены его приоритеты развития на определенный период времени. В целом проблема занятости стала занимать более важное место в национальных программах развития. В некоторых странах об этом говорят уже сами названия программ, например: Стратегия роста и занятости в Камеруне и Стратегия ускоренного роста и содействия занятости в Того.

EmPol Gateway — база данных МОТ, которая содержит информацию о национальных программах развития и национальной политике в сфере занятости по 63 странам мира. Из них 27 стран уже приняли НПЗ, в основном после мирового финансового кризиса 2008 года. Восемнадцать стран в настоящее время ведут ее разработку. Пять стран инициировали пересмотр своей политики, чтобы лучше реагировать на новые проблемы в области занятости. Данные указывают на то, что страны все больше отходят от решения проблем занятости на основе одной только **активной политики на рынке труда**, включая создание рабочих мест и субсидии на трудоустройство. Они стремятся к разработке и принятию комплексной НПЗ, сводя воедино различные показатели, программы и институты, влияющие на спрос и предложение рабочей силы, а также на функционирование рынка труда.

Национальная политика в сфере занятости в разных регионах мира

В ряде стран Азии, в которых была или до сих пор сохраняется плановая экономика (Китай, Непал, Индия и Вьетнам), перешли на законодательное регулирование. В азиатских странах, которые всегда были ориентированы на рынок, этот процесс не столь очевиден. В Восточной и Юго-Восточной Азии (Сингапур, Индонезия, Филиппины, Камбоджа) политика направлена на международную интеграцию как на ключевой фактор стимулирования роста и занятости (МОТ, 2010d). Она формируется в рамках национальных планов развития и в специальных документах, посвященных политике в сфере занятости.

В Африке основное внимание уделяется **стратегиям сокращения бедности**, признающим важную роль занятости, а также национальным планам по ее обеспечению. После Саммита по вопросам занятости в Уагадугу, состоявшегося в конце 2004 года, эти вопросы заняли более заметное место в стратегиях сокращения бедности. Растет признание того, что продуктивная занятость имеет решающее значение как для обеспечения роста, так и для устойчивого снижения бедности. Африканский Союз и региональные экономические комиссии внесли вклад в признание центральной роли занятости.

После Арабской весны 2011 года некоторые арабские страны, такие как Тунис и Марокко, приступили к разработке комплексной НПЗ. Эти страны перешли от активной политики на рынке труда, ранее ограничивавшейся поддержкой молодых выпускников вузов, к комплексной политике с учетом многих других проблем в сфере занятости, с которыми столкнулся регион.

В **Центральной и Восточной Европе** многие страны приняли НПЗ. Основное внимание в ней уделяется следующим вопросам:

- Активная политика на рынке труда (особенно в отношении молодежи). Активная политика на рынке труда направлена на стимулирование занятости с помощью таких мер, как прямое создание рабочих мест и предоставление субсидий на трудоустройство.
- Улучшение деятельности служб занятости.
- Более эффективная социальная защита безработных.
- Содействие развитию профессиональных навыков и другим формам развития человеческого капитала.
- Содействие активному долголетию.

Разработка политики в сфере занятости относится к обязательным требованиям для вступления страны в Европейский Союз. Политика страны-кандидата должна соответствовать социальной модели Европейского Союза и Европейской стратегии занятости. Социальная модель Европейского Союза предполагает содействие устойчивому экономическому росту, высокому уровню жизни и достойным условиям труда. Главная цель — создать более справедливое общество: искоренить бедность и нищенские заработные платы, гарантировать фундаментальные права человека, услуги первой необходимости и доход, который позволит каждому человеку вести достойную жизнь. Модель предусматривает приверженность достижению полной занятости, социальной защиты для всех граждан, социальной включенности и демократии.

В Латинской Америке основное внимание уделяется конкретным планам действий борьбы с молодежной безработицей, а также выплате денежных пособий на определенных условиях. Речь идет о денежных пособиях для бедных семей на таких условиях, как запись детей в школу и профилактическое медицинское обслуживание. Некоторые страны региона (например, Аргентина и Бразилия) применяют также хорошо продуманные подходы к борьбе с **неформальной экономикой**. Неформальная экономика — это экономическая деятельность, которая не подчиняется законам, включая трудовое законодательство, и упорядоченным процедурам, таким как выплата официальной заработной платы.

Усиление важности проблемы занятости в рамках национальных программ развития

Согласно базе данных EmPol Gateway, национальные программы развития разработаны в 24 странах. Из них:

- 16 стран рассматривают занятость как ключевой элемент своих стратегических целей.
- В 13 странах проблеме занятости посвящен отдельный раздел.
- В 11 странах понимают под национальной политикой в сфере занятости специальный документ, который должен быть разработан или реализован.
- 14 стран выработали конкретные целевые показатели занятости наряду с показателями роста и сокращения бедности. Такие показатели отражают национальные приоритеты

(например, создать 80 000 рабочих мест в период с 2010 по 2014 год в Гондурасе; уменьшить уровень безработицы с 7,6 до 5—6% в Индонезии; увеличить долю женщин в экономически активном населении с 10 до 15% в Иордании).

- Почти половина стран считает безработицу приоритетным целевым показателем, хотя в странах, где большое количество людей занято в неформальной экономике, полезность этого термина несколько ограничена.

Страны с национальными программами развития все чаще считают занятость перекрестной с другими проблемой. Например, большинство в данный момент признает, что молодые люди и женщины особенно уязвимы на рынке труда. Многие страны также сознают необходимость стимулировать секторы экономики, создание достойных рабочих мест.

НПЗ в развивающихся странах содержат некоторые элементы стратегии занятости, однако рост занятости рассматривается как результат, а не как стратегия роста занятости. Много внимания уделяется мерам по стимулированию предложения (облегчение условий деятельности для предприятий в надежде на то, что они будут создавать новые рабочие места). Хотя почти все национальные стратегии развития воспринимают рост числа рабочих мест как вызов, они редко содержат ясные указания, как именно добиться такого роста. Крайне важно уделять внимание спросу, встраивая цели обеспечения занятости в национальные стратегии роста.

Социальные партнеры (организации работодателей и профсоюзы) нечасто упоминаются в качестве заинтересованных сторон при разработке национальных программ развития. Однако нам известно, что благодаря своему участию в формировании политики в сфере занятости они дополняют традиционный опыт правительства особыми знаниями. Видимо, существует определенная связь между таким участием и изменением дискурса на тему занятости в некоторых странах, когда больше внимания начинают уделять принципам достойного труда (D'Achon, 2011).

Остаются и другие сложные задачи. Странам необходимо переводить политическую риторику в четко сформулированные цели обеспечения занятости с предложением конкретных мер. Им требуется более прочная связь между политикой в сфере занятости и национальным бюджетом. И, наконец, они должны усилить возможности систем рынка труда представлять постоянную и достоверную информацию, необходимую для подготовки программ и отчетности.

1.5. Подход МОТ к НПЗ

Международная организация труда разработала общий или рамочный подход формирования НПЗ. Следующие документы обеспечивают руководство для данного подхода:

- Конвенция № 122 о политике в области занятости (1964)
- Глобальная программа занятости (2003)
- Реализация глобальной программы занятости. Стратегии занятости в поддержку достойного труда (2006)

- Декларация МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации (2008)
- Глобальный пакт о рабочих местах (2009)
- Резолюция МОТ по занятости (2010)

Нормативная база

Нормативная база состоит из международных трудовых норм, которые необходимо соблюдать после их соответствующей ратификации данными государствами:

Конвенция № 122 о политике в области занятости (1964)

Конвенция о политике в области занятости устанавливает общие принципы для государств-членов, разрабатывающих политику в сфере занятости. По состоянию на декабрь 2013 года документ ратифицирован 108 государствами. Конвенция № 122 — это одна из четырех норм, которые наиболее важны с точки зрения государственного управления. Эти четыре нормы относятся к «приоритетным» правовым актам, и государствам-членам МОТ настоятельно рекомендуется их ратифицировать в связи с их особым значением для функционирования системы международных трудовых норм.

Ниже приведены шесть ключевых принципов Конвенции № 122:

1. Политика в сфере занятости должна обеспечивать наличие рабочих мест в соответствующем количестве и качестве (полная, продуктивная и свободно избранная занятость).
2. Государства-члены должны брать на себя четко оговоренные обязательства по обеспечению занятости, отражая их в национальном законодательстве или основополагающих заявлениях о намерениях.
3. Политика в сфере занятости должна учитывать уровень экономического развития и соответствовать национальным практикам.
4. Государства-члены должны отражать цели в сфере занятости в своей экономической и социальной политике и добиваться того, чтобы они подкрепляли друг друга.
5. Правительства обязаны установить процедуры или механизмы, посредством которых можно будет согласовывать и пересматривать меры в сфере занятости.
6. Консультации с социальными партнерами и ключевыми действующими лицами должны проводиться как на ранних стадиях формирования политики, так и в процессе ее реализации (МОТ, 1964).

Детали:

В параграфе 2 Статьи 1 Конвенции определяются цели и задачи политики в сфере занятости. Политика должна быть направлена на то, чтобы: «(а) имелась работа для всех, кто готов приступить к работе и ищет работу; (b) такая работа была как можно более продуктивной; (c) существовали свобода выбора занятости и самые широкие возможности для каждого ра-

ботника получить подготовку и использовать свои навыки и способности для выполнения работы, к которой он пригоден, независимо от расы, цвета кожи, пола, религии, политических взглядов, иностранного происхождения или социального происхождения».

Важно отметить, что полная занятость не означает полное отсутствие безработицы. В определенных пределах безработица неизбежна. Небольшой процент безработных (2—3% от общего количества рабочей силы), скорее всего, будет сохраняться всегда.

Официальное и четкое провозглашение политики в сфере занятости — это основное обязательство, которое Конвенция № 122 устанавливает для ратифицировавших ее государств. Оно может быть реализовано в самых разных формах. Одни государства, например, включают общее заявление в свои конституции и основные нормативно-правовые акты. Другие государства более подробно излагают детали своей политики в сфере занятости через подзаконные акты и политические инструменты. В некоторых странах политика декларируется в речах главы правительства либо излагается в стратегиях сокращения бедности или национальных планах развития (МОТ, 2010d).

Согласно требованию Конвенции, национальная политика в сфере занятости должна занять центральное место в национальной повестке дня. Конвенция призывает проводить активную политику в сфере занятости как главную цель экономической и социальной политики. Иными словами, достижение полной и продуктивной занятости должно учитываться на всех этапах формулирования экономической и социальной политики, а не быть некоей побочной целью, поставленной задним числом.

Статья 1 Конвенции не требует от государств достижения таких целей в течение определенного периода времени. Она признает, что политика должна надлежащим образом учитывать стадию и уровень экономического развития страны. Она должна осуществляться с помощью методов, соответствующих национальным условиям и практике.

Правительства обязаны принимать меры по реализации и оценке эффективности своей политики в сфере занятости. Они должны предусмотреть возможность для ее пересмотра и корректировки. В соответствии со Статьей 2 Конвенции правительство «определяет и периодически пересматривает в рамках координированной экономической и социальной политики меры, которые необходимо принять для достижения целей».

Статья 3 Конвенции требует от правительств консультироваться с представителями лиц, которых затронут планируемые меры. В частности, должны привлекаться социальные партнеры, такие как представительные организации работодателей и работников, для того чтобы правительства могли полностью учесть их опыт и мнение. Эти консультации не ограничиваются одними только мерами политики в сфере занятости в узком смысле этого слова. Они должны охватывать все аспекты экономической политики, влияющие на занятость. Поэтому социальные партнеры должны привлекаться к консультациям по рынку труда и программам развития профессиональных навыков, а также по формированию более широкой экономической политики, которая влияет на стимулирование занятости. Однако речь идет не только о консультациях с социальными партнерами. Следует также узнавать мнение других групп экономически активного населения, в частности тех, кто занят в сельскохозяйственном секторе и неформальной экономике. Участие в консультациях не должно ограничиваться только формулированием политики, но также распространяться и на ее реализацию.

Конвенция № 122 дополнена Рекомендацией № 122 о политике в сфере занятости (1964) и Рекомендацией № 169 о политике в сфере занятости (дополнительные положения) (1984).

Указанные рекомендации более подробно излагают подход к формированию политики. МОТ приняла также около 20 других правовых актов с указаниями по разъяснительной и технической работе в таких областях, как развитие профессиональных навыков и предпринимательства, службы занятости, занятость инвалидов и других незащищенных групп, трудовые отношения и многонациональные компании.

Основы политики

Основы политики содержат методические рекомендации, которым могут следовать страны или которые могут направлять их в процессе формирования политики и определения ее содержания.

Глобальная программа занятости (2003)

Глобальная программа занятости создает рамки для формирования национальной политики в сфере занятости. Программа отводит занятости центральное место в экономической и социальной политике. Она ставит целью повышение продуктивной занятости, но при этом подчеркивает, что простого создания рабочих мест недостаточно. Необходимо содействовать обеспечению достойного труда, когда международные трудовые нормы, социальная защита и основные права трудящихся неразрывно связаны с созданием рабочих мест. Программа призывает к комплексным и хорошо продуманным мерам, учитывающим макро- и микроэкономические аспекты и охватывающим как спрос, так и предложение рабочей силы.

Стратегия реализации Глобальной программы занятости (2006)

Документ «Реализация глобальной программы занятости. Стратегии занятости в поддержку достойного труда» выделил шесть основных разделов политики:

- расширение занятости;
- профессиональные навыки, технологии и возможность занятости;
- развитие предпринимательства;
- институты и программы рынка труда;
- управление, представительство и защита;
- социальная защита.

Декларация 2008 года о социальной справедливости в целях справедливой глобализации

Декларация подтверждает обязательство «придать продуктивной и полной занятости, а также достойному труду основную роль в социально-экономической политике». Она подчеркивает важность достойного труда и призывает к комплексному подходу к выполнению задач в сфере достойного труда, поскольку такие задачи *«неразрывно связаны между собой, взаимозависимы и взаимодополняемы»* (МОТ, 2008, с. 2).

В дополнение к декларации «Доклад периодического обсуждения вопросов занятости» (МОТ, 2010а) выделил некоторые области, которые нуждаются в дополнительных мерах со стороны правительств и социальных партнеров:

- оценка роли **макроэкономической политики** (национальной, региональной и международной) в стимулировании роста занятости;
- максимальное воздействие политики в различных экономических секторах на занятость;
- преодоление дискриминации и укрепление гендерного равенства в сфере занятости;
- реализация стратегий в сельском хозяйстве и неформальной экономике;
- активизация участия профсоюзов и представительных организаций работодателей в формулировании политики в сфере занятости совместными с правительством усилиями;
- более внимательное отношение к качеству и условиям работы, политике в области заработной платы, свободе ассоциации и коллективным переговорам.

Резолюция МОТ по занятости (2010)

Резолюция, принятая в 2010 году Международной конференцией труда, подчеркивает значимость формулирования и реализации политики в сфере занятости для содействия обеспечению достойного труда. Она акцентирует необходимость дальнейшего усиления фактора занятости (в количественном и качественном отношении) в стратегиях роста (МОТ, 2010b). Резолюция определяет ряд оставшихся проблем, которые требуют от государств и социальных партнеров энергичного и инициативного подхода. Она выделяет следующие аспекты:

- Полный потенциал экономического и социального роста общества может быть реализован только при условии, что люди будут обеспечены **минимальными нормами социальной защиты**.
- Программы социального обеспечения могут финансироваться только при наличии прочной базы экономики и занятости.
- Свободно избранная занятость требует соблюдения основополагающих принципов и прав в сфере труда.
- Социальный диалог важен как для справедливого распределения выгод от роста производительности, так и для справедливого распределения нагрузки при трудностях, возникающих во время экономических кризисов.
- Рост производительности и занятости требует благоприятной среды для устойчивой предпринимательской деятельности.

Список литературы



D'Achon, E. 2011. *Social partners and their engagement in national development plans. Lessons learnt from a decade of implementation of poverty reduction strategies* [Социальные партнеры и их вовлеченность в национальные планы развития. Итоги десятилетней реализации стратегий сокращения бедности] (Женева, МОТ).

Международная организация труда (МОТ), 1964. Конвенция № 122 о политике в области занятости (Женева).

—. 2008. *Декларация о социальной справедливости в целях справедливой глобализации* (Женева).

—. 2009. *Guide to the new MDG Employment Indicators* [Руководство по новым показателям занятости для Целей развития тысячелетия] (Женева). Доступно по ссылке: http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_110511/lang—en/index.htm

—. 2010a. *Employment policies for social justice and a fair globalization* [Политика в сфере занятости ради социальной справедливости и справедливой глобализации], Доклад VI, Международная конференция труда, 99-я сессия, Женева, 2010 г. (Женева). Доступно по ссылке: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_126682.pdf

—. 2010b. *Conclusion concerning the recurrent discussion on employment*. In *Resolutions adopted by the International Labour Conference at its 99th Session* [В: Решения, принятые Международной конференцией труда на 99-сессии], с. 5—16. Международная конференция труда, 99-я сессия (Женева). Доступно по ссылке: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_143164.pdf

—. 2010c. *World of work report 2010. From one crisis to the next?* [Доклад «Мир труда в 2010 году: от кризиса к кризису?»] (Женева). Доступно по ссылке: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—dcomm/—publ/documents/publication/wcms_145259.pdf

—. 2010d. *General survey concerning employment instruments in the light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization* [Общий обзор Правовых актов в сфере занятости в свете выхода Декларации о социальной справедливости в целях справедливой глобализации], доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций, Доклад III (Часть 1B), Международная конференция труда, 99-я сессия, Женева, 2010 г. (Женева). Доступно по ссылке: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—relconf/documents/meetingdocument/wcms_123390.pdf

—. 2011. *Global employment trends 2011: The challenge of a jobs recovery* [Глобальные тенденции в сфере занятости в 2011 году. Проблема восстановления рабочих мест] (Женева). Доступно по ссылке: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_150440.pdf

—. 2012a. *World of work report 2012: Better jobs for a better economy* [Мир труда в 2012 году. Более качественные рабочие места для более эффективной экономики] (Женева). Доступно по ссыл-

ке: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—dcomm/—publ/documents/publication/wcms_179453.pdf

—. 2012b. *Global employment trends 2012: Preventing a deeper jobs crisis* [Глобальные тенденции в сфере занятости в 2012 году. Предотвращение развития кризиса занятости] (Женева). Доступно по ссылке: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—dcomm/—publ/documents/publication/wcms_171571.pdf

—. 2013a. *World of work report 2013: Repairing the economic and social fabric* [Мир труда в 2013 году. Восстановление экономического и социального устройства] (Женева). Доступно по ссылке: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—dcomm/documents/publication/wcms_214476.pdf

—. 2013b. *Estimates and projections of the economically active population* [Оценки и прогнозы по экономически активному населению], 6-ое издание (обновлено в октябре 2013 г.), (Женева).

Международная организация по миграции (ИОМ). 2010. *World migration report 2010. The future of migration: Building capacities for change* [Всемирный доклад по миграции. Будущее миграции: создание потенциала для перемен] (Женева). Доступно по ссылке: http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR_2010_ENGLISH.pdf

Организация американских государств. 2013a. *Declaración De Medellín De 2013: 50 Años De Diálogo Interamericano Para La Promoción De La Justicia Social Y El Trabajo Decente: Avances Y Desafíos Hacia El Desarrollo Sostenible* [Медельинская декларация 2013 года. 50 лет межамериканского диалога в целях содействия социальной справедливости и достойного труда. Достижения и вызовы на пути к устойчивому развитию], XVIII Межамериканская конференция министров труда, 11—12 ноября 2013 г. (Медельин, Колумбия).

Организация американских государств. 2013b. *Plan De Acción De Medellín 2013: 50 Años De Diálogo Interamericano Para La Promoción De La Justicia Social Y El Trabajo Decente: Avances Y Desafíos Hacia El Desarrollo Sostenible* [Медельинский план действий 2013 года. 50 лет межамериканского диалога в целях содействия социальной справедливости и достойного труда. Достижения и вызовы на пути к устойчивому развитию], XVIII Межамериканская конференция министров труда, 11—12 ноября 2013 г. (Медельин, Колумбия).

Организация Объединенных Наций (ООН), 2011. *World population prospects: The 2010 revision* [Прогноз численности населения мира: пересмотр 2010 года]. (Нью-Йорк, Отдел народонаселения, Департамент по экономическим и социальным вопросам). Доступно по ссылке: <http://www.un.org/popin/data.html>

Всемирный банк. 2013. *Jobs: World development report* [Рабочие места. Доклад о мировом развитии] (Вашингтон, округ Колумбия).

Источники и инструменты



Глобальная программа занятости

[http://www.ilo.org/employment/areas/global-employment-agenda/lang — en/index.htm](http://www.ilo.org/employment/areas/global-employment-agenda/lang—en/index.htm)

Реализация глобальной программы занятости. Стратегии занятости в поддержку достойного труда (видение) (2006)

[http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_103335/lang — en/index.htm](http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_103335/lang—en/index.htm)

Руководство по формированию национальной политики в сфере занятости [http://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_188048/lang — en/index.html](http://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_188048/lang—en/index.html)

База данных EmPol Gateway

Конвенция № 122 о политике в области занятости (1964) http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C122

Рекомендация № 169 о политике в сфере занятости (дополнительные положения) (1984)

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_ILO_CODE:R169

Конвенция № 87 о свободе ассоциации и защите права на организацию (1948) http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C087

Конвенция № 98 о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров (1949) http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C098

Конвенция № 144 о трехсторонних консультациях (международные трудовые нормы) (1976) http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C144

Рекомендация № 113 о консультациях (на отраслевом и национальном уровнях) (1960)

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R113

Рекомендация о консультациях и кооперации между органами государственной власти и представительными организациями работодателей и работников на отраслевом и национальном уровнях.



Национальная политика в сфере занятости



2

Что требуется профсоюзам
для успешного участия в национальной политике
в сфере занятости?

2

Краткий обзор	37
2.1. Новая роль профсоюзов.	39
Расширение рабочей повестки	39
Новая творческая деятельность	39
Формирование коалиций.	39
Укрепление потенциала.	40
2.2. Четыре ключевые характеристики успешного политического процесса.	41
Эффективный социальный диалог.	41
Стратегические партнерства	43
Четкая институциональная база	44
Согласованность с национальным процессом планирования	44
2.3. Представление интересов работников сельского хозяйства и неформальной экономики	46
Роль профсоюзов в привлечении работников неформальной экономики к социальному диалогу	47
 Список литературы	48
 Источники и инструменты	49

Краткий обзор

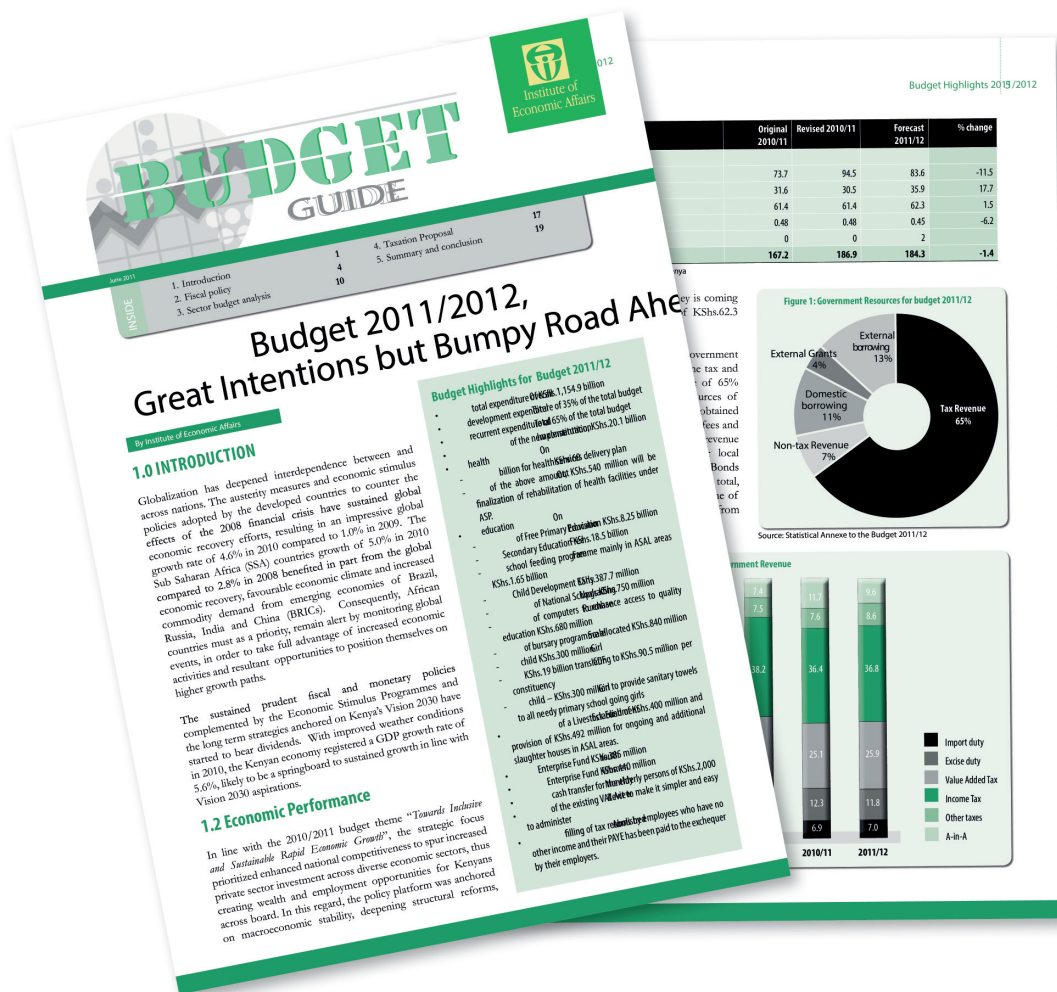
Профсоюзы вовлечены в один из важных аспектов жизнедеятельности человека — его труд. Они понимают проблемы труда в своей стране, и у них есть конструктивные идеи о том, как их преодолеть. В силу этого они естественным образом заинтересованы в формировании политики в сфере занятости. Никто лучше профсоюзов не способен озвучить требования трудящихся.

Взяв на себя эту роль, профсоюзы неизбежно сталкиваются с рядом проблем. Теперь им придется переходить от деятельности, сконцентрированной на традиционных вопросах, таких как заработная плата и условия труда, к изучению проблем занятости в более широком экономическом контексте. От них потребуются как можно более активное участие в обсуждении национальной политики в сфере занятости (НПЗ) вместе с другими заинтересованными лицами в своей стране. Они должны будут вступать в коалиции друг с другом и с остальными заинтересованными лицами, разделяющими их взгляды. Все это потребует от них наращивания потенциала и опыта в своих организациях для того, чтобы стать активными участниками на протяжении всего цикла формирования политики.

Процессы формирования НПЗ, успешно интегрирующие вклад профсоюзов, имеют четыре общие характеристики:

- В основе процесса лежит эффективный социальный диалог. Социальный диалог — это нечто большее, чем обмен информацией, но это и не переговоры. Последнее слово в национальной политике остается за правительством. Однако трехсторонний социальный диалог с участием правительства, работников и работодателей необходим для надежной и эффективной разработки и реализации политики в сфере занятости.
- Важнейшую роль играют стратегические партнерства. Объединяясь друг с другом, профсоюзы могут набирать критическую массу голосов, к которым директивные органы, скорее всего, будут прислушиваться.
- Политика в сфере занятости привлекает множество разных действующих лиц: министерство по вопросам занятости, ключевые отраслевые министерства, стимулирующие рост занятости, группы гражданского общества, представляющие интересы молодежи, женщин, инвалидов и работников неформальной экономики. Грамотная НПЗ требует объединения всех этих заинтересованных лиц в единую институциональную систему, в которой возможен социальный диалог.
- Процесс формирования политики в сфере занятости должен быть согласован с общим национальным процессом планирования. Национальная программа развития — это комплексный план государства, в котором изложены его приоритеты развития на определенный период времени. Как правило, национальные бюджеты формируются в соответствии с этими приоритетами.

Профсоюзам также необходимо добиваться того, чтобы были учтены интересы сельскохозяйственных и неформально занятых работников. В отдельных странах профсоюзы специально перестраивают свою структуру управления, чтобы представлять интересы работников неформальной экономики. Например, некоторые профсоюзы внесли поправки в свои уставы, разрешив таким работникам или их ассоциациям становиться членами профсоюза. Другой вариант — вступать в альянсы с представительными организациями работников неформальной экономики.



2.1. Новая роль профсоюзов

Профсоюзы вовлечены в один из важных аспектов жизнедеятельности человека — его труд. Они понимают проблемы труда в своей стране, и у них есть конструктивные идеи о том, как их преодолеть. Именно профсоюзы активнее всех выступают за содействие достойной занятости. В силу этого они естественным образом заинтересованы в формировании политики в сфере занятости. Никто лучше профсоюзов не способен озвучить требования трудящихся.

Во многих странах профсоюзы накопили богатый опыт и расширили кругозор своих правил, участвуя в стратегиях сокращения бедности и добиваясь включения в них таких вопросов, как достойный труд (D'Achon, 2011). Вклад профсоюзов в политику в сфере занятости стал еще более весомым. Однако эта новая роль выходит далеко за пределы традиционной сферы интересов и инструментов деятельности профсоюзов. Ниже приведены некоторые проблемы, с которыми они столкнулись.

Расширение рабочей повестки

Ежедневно профсоюзы занимаются целым рядом традиционных вопросов, таких как заработная плата, пенсии, пособия, **коллективные переговоры**, охрана труда и безопасность, условия работы и многое другое. Действуя во все более сложной окружающей среде, они вынуждены расширять сферу своего влияния и **социального диалога**, включая в них более широкие вопросы социально-экономической политики. Это означает, что им приходится переходить от деятельности институтов рынка труда к изучению проблем занятости в более широком экономическом контексте.

Новая творческая деятельность

Для того чтобы влиять на НПЗ, профсоюзы не могут полагаться только на традиционные структуры трудовых отношений. Они вынуждены переосмысливать и диверсифицировать инструменты своего влияния. Если в стране есть форум, сводящий вместе всех, кто заинтересован в НПЗ, профсоюзы должны как можно активнее в нем участвовать. Такой форум является для них лучшим каналом, через который они могут озвучить волнующие их проблемы занятости. Там, где подобного форума нет, профсоюзы должны призывать к его созданию.

Формирование коалиций

Решение сложных задач в сфере занятости затрагивает так много политических аспектов, что единственный способ справиться с ними — вступать в более широкие партнерства и коалиции. Учитывая ограниченные ресурсы отдельных профсоюзов, формирование сетей с социальными и экономическими субъектами на национальном уровне может быть очень действенным средством. Создание стратегических сетей с организациями-единомышленниками помогает найти доступ к различным дискуссионным площадкам, чтобы получить право голоса. Кроме того, работники редко представлены лишь одной всеобщей организацией на национальном уровне. Как правило, речь идет о нескольких профсоюзах. В связи с этим сложнее согласовывать мнения работников и представлять их интересы. Ключевое значение имеет формирование коалиций среди самих профсоюзов. Профсоюзы должны также достойно

представлять интересы женщин, молодежи и неформально занятых работников и добиваться того, чтобы их голоса были учтены в процессе формирования НПЗ.

Укрепление потенциала

Для осмысленного участия в сложных дискуссиях о национальной политике профсоюзам может понадобиться укрепления потенциала и расширение опыта внутри своих организаций. Они должны выдвигать обоснованные аргументы в защиту своей позиции. Это означает, что им потребуются надежные данные, качественный анализ и рекомендации по разработке политики. Они также нуждаются в формировании членской базы, обладающей пониманием существующих проблем, а также коалиций, которые помогут оказывать влияние на политические дебаты.

Далеко не все находится в руках профсоюзов. Наличие и качество данных зависят от статистических учреждений в определенной стране. Качественный анализ требует времени и личной заинтересованности. Рекомендации по разработке политики должны соответствовать конкретным условиям той или иной страны и требуют знаний и навыков. Обучение членов — это дело не одного дня. Для этого нужны ресурсы, действенные методы и проницательность. Последнее, сколько бы важным оно ни было, выходит за рамки настоящего руководства.

При распределении ограниченных ресурсов каждый профсоюз сталкивается с собственными проблемами. Но следует помнить, что собственные специалисты по рынку труда и анализу занятости могут значительно укрепить способность конкретного профсоюза оказывать влияние на государственную политику.

Формирование партнерских отношений с университетами и научными институтами — еще один надежный способ для получения необходимых данных, анализа и рекомендаций. Такие партнерства дают также возможность для создания коалиций, чтобы участвовать в решении тех или иных вопросов государственной политики.



2.2. Четыре ключевые характеристики успешного политического процесса

Процессы формирования НПЗ, успешно интегрирующие вклад профсоюзов, имеют четыре общие характеристики:

- эффективный социальный диалог;
- стратегические партнерства;
- четкая институциональная база;
- согласованность с национальным процессом планирования.

Эффективный социальный диалог

Социальный диалог означает все виды переговоров, консультаций и обмена информацией между правительствами и их социальными партнерами. Социальный диалог — это основа надежной и эффективной разработки и реализации политики в сфере занятости.

Чтобы профсоюзы могли продуктивно участвовать в социальном диалоге, государство должно признавать свободу ассоциаций и право на коллективные переговоры. Международная организация труда (МОТ) выделила восемь конвенций, охватывающих основополагающие принципы и права в сфере труда. Среди них — конвенции № 87 и 98, которые закрепляют свободу ассоциаций и эффективное признание права на коллективные переговоры (МОТ, 1948; МОТ, 1949).

Необходимо наличие благоприятной среды для трудовых отношений в сочетании с эффективной правоприменительной практикой и механизмами разрешения споров. Профсоюзы должны быть легитимными, независимыми и представлять интересы трудящихся, включая такие маргинализированные группы, как молодежь и неформально занятые лица.

Правительства должны обладать политической волей для участия в социальном диалоге и признавать роль своих социальных партнеров. Конвенция № 144 вводит значение «представительные организации» работодателей и работников. Она требует от ратифицировавших ее государств обеспечения эффективных консультаций между представителями правительства, работодателей и работников по вопросам, относящимся к деятельности МОТ. Она провозглашает, что работодатели и работники должны быть представлены на равной основе в любых органах, через посредство которых осуществляются консультации, и что консультации должны проводиться хотя бы один раз в год (МОТ, 1976).

Как правительства, так и социальные партнеры должны обладать технической компетентностью или возможностями для заключения и реализации договоров. Профсоюзы все чаще признаются сильными и надежными партнерами в процессе формирования национальной политики, поскольку они вносят ценный вклад и часто способны оказывать помощь в реализации и мониторинге политики. Профсоюзы дополняют традиционный опыт правительства особыми знаниями и практиками. В некоторых странах охрана труда помогла изменить дискурс на тему занятости; и принципам достойного труда стали уделять больше внимания (D'Achon, 2011; Harasty et al., 2012).

Консультации — это не переговоры

Консультации — это нечто большее, чем простой обмен информацией, но это и не переговоры. Конвенция МОТ о политике в области занятости (№ 122) требует от правительств проведения консультаций с представителями тех, кого затронут планируемые меры, а не просто информирования их перед принятием решений (МОТ, 1964). Однако Конвенция не обязывает правительства вести переговоры до тех пор, пока не будет достигнуто соглашение. Последнее слово остается за правительством.

Конвенция призывает к широкому участию в консультациях, включая лиц, занятых в сельском хозяйстве и неформальной экономике. Консультации охватывают все этапы формирования НПЗ, включая реализацию, мониторинг и оценку.

Они не ограничиваются одними только мерами политики в сфере занятости в узком смысле этого слова. Правительства должны проводить консультации с социальными партнерами по всем аспектам экономической политики, которые влияют на стимулирование занятости.

Профсоюзы должны проявлять инициативу

Профсоюзам не следует ждать особого приглашения от государственных ведомств, ответственных за вопросы занятости. Ведомства не всегда исполняют свою обязанность по согласованию мнений, выраженных социальными партнерами. Нередко необходимые материалы, такие как справочная информация и повестка дня, выдаются слишком поздно, что ограничивает возможность трудящихся сформулировать адекватный ответ. Запрашивайте справочные материалы. Принимайте необходимые меры для сбора информации и посещения стратегических форумов. Используйте любую возможность для участия в формировании национальной политики в сфере занятости.

Реальная вовлеченность в этот процесс не ограничивается обменом информацией, консультациями и механическим утверждением решений, которые уже были приняты другими лицами. Деятельное участие требует от профсоюзов совместного контроля за определением приоритетов, оказанием влияния на распределение ресурсов, реализацией и мониторингом политики.



«Они проводят с нами консультации, но в итоге они не делают того, о чем мы просили», — частая жалоба со стороны профсоюзов. Поэтому так важно ввести в действие механизм участия в разработке НПЗ.

- ✓ Он гарантирует, что профсоюзы будут авторитетными партнерами и действующими лицами в этом процессе.
- ✓ Такой механизм институционализирует социальный диалог в рамках процесса.

Стратегические партнерства

Чем больше организаций выступают в поддержку одних и тех же приоритетов, тем лучше. Профсоюзы не могут рассчитывать только на свои силы. Они должны вступать в коалиции как друг с другом, так и с другими организациями, разделяющими их взгляды. Им также нужно учиться у тех, кто ранее успешно влиял на процесс планирования.



Разные заинтересованные лица имеют разные программы и интересы. Это не должно препятствовать их совместной работе над поиском общей платформы, хотя противоположные интересы, несомненно, дадут о себе знать. Например, в Республике Сенегал был создан Национальный комитет социального диалога, объединивший 17 профсоюзов с целью согласовать требования и предложения для формулирования и мониторинга национальной стратегии сокращения бедности. Определенный прогресс был достигнут, хотя борьба между профсоюзами ослабила эффективность работы комитета (D'Achon, 2011).

Формируя альянсы, профсоюзы могут привлекать внимание к волнующим их вопросам. Объединяясь друг с другом, профсоюзы могут набирать критическую массу голосов, к которым директивные органы будут вынуждены прислушиваться. Единственный институт, озвучивающий проблему на национальном уровне в той или иной стране, будет оказывать влияние только при условии широкого представительства. В странах, где организации работников многочисленны, альянсы могут открывать новые каналы, по которым они смогут доносить актуальные проблемы до директивных органов.

В каждой стране необходимо определить круг участников, с которыми можно вступать в партнерские отношения. Среди них могут быть международные финансовые институты, ООН и более широкое сообщество спонсоров; министерства экономики и финансов, министерства по вопросам занятости, группы частного сектора, гражданского общества и т.д. Совместная работа в рамках широких коалиций с организациями-единомышленниками также помогает устранять имеющиеся пробелы.



Например, в Канаде профсоюзы являются членами Канадского центра политических альтернатив. Этот независимый научно-исследовательский институт занимается вопросами социальной, экономической и экологической справедливости. Центр был основан в 1980 году и стал одной из ведущих прогрессивных сил в Канаде, имея весомый голос в дебатах о государственной политике. Благодаря сотрудничеству с центром профсоюзы получают возможность выдвигать обоснованные аргументы в ходе горячих дискуссий — например, развенчивать мифы о том, что стареющее население разрушает систему общественного здравоохранения, а соблюдение обязательств по борьбе с изменением климата ведет к сокращению рабочих мест.

Четкая институциональная база

Представительные организации работников имеют собственные форумы для ведения социального диалога в традиционной сфере своих интересов, таких как условия труда или заработная плата. Участие в таких форумах — это часть повседневной работы профсоюза. Однако комплексный и всесторонний подход к политике в сфере занятости требует институциональной системы, выходящей за пределы традиционных интересов.

Предпосылкой для успешного участия в формировании НПЗ является создание структуры и условий. Политика в сфере занятости привлекает разные действующие лица: министерства по вопросам занятости, ключевые отраслевые министерства, стимулирующие рост занятости, группы гражданского общества, представляющие интересы молодежи, женщин, инвалидов и неформально занятых лиц. Грамотная НПЗ требует объединения заинтересованных лиц в единую институциональную систему, в рамках которой возможен социальный диалог.

Институциональная система должна регламентироваться законом или указом, охватывая широкий круг социальных и экономических вопросов. Необходимо выделить достаточно ресурсов. Система должна выполнять не только консультативную, но и рекомендательную функцию. Формирование авторитетной институциональной системы — это длительный процесс.

Институционализация НПЗ в рамках такой системы является залогом успеха. Во-первых, институциональная система делает политику прозрачной. Во-вторых, она формализует взаимодействие между различными участниками и согласование политических мер. В-третьих, она гарантирует, что согласованный подход будет не единичным опытом, а постоянным и институционализированным подходом к политике в сфере занятости.

Согласованность с национальным процессом планирования

Национальные приоритеты сформулированы в [национальных программах развития](#). Национальная программа развития — это комплексный план государства, в котором изложены его приоритеты развития на определенный период времени. Как правило, национальные бюджеты формируются в соответствии с этими приоритетами.

НПЗ должна быть согласована с общей программой развития и закреплена в ней. Процесс формирования политики должен быть скоординирован по времени с разработкой и пересмотром национальной программы развития. Необходимо добиться согласованности политики в отношении задач, ориентиров и показателей мониторинга. Ведущие участники должны тесно взаимодействовать друг с другом. Такое тщательное согласование создает «стратегическое пространство». Оно дает возможность убедить директивные органы в том, что занятость должна стать центральным и контрольным ориентиром экономической политики.

Во многих странах разработка и мониторинг национальных программ развития осуществляются координационными комитетами. Технические рабочие группы отвечают за конкретные направления, такие как частный сектор, здравоохранение и образование. Некоторым странам удалось создать рабочие группы по вопросам занятости. Они могут способствовать интеграции национальной политики в сфере занятости в бюджетные циклы, циклы планирования и мониторинга. Например, государства, имеющие стратегии сокращения бедности, открыли доступ к процессам национального планирования для более широкого круга заинтересованных лиц, включая профсоюзы.

Что для этого должны сделать профсоюзы?

Профсоюзы должны хорошо разбираться в процессе государственного планирования. Сегодня процесс планирования четко организован во многих странах. Он цикличен; и в его основе лежит календарь мероприятий, повторяющихся из года в год. Во многих случаях информация об этом политическом цикле широко распространена и доступна.

Сложность заключается в том, чтобы участвовать в процессе на протяжении всего цикла, а не ограничиваться эпизодическим участием. Для этого нужно согласовать график участия с повседневной деятельностью профсоюзов, устранив все возможные противоречия. Одним из решений может быть назначение специалистов, которые сосредоточат усилия на формировании политики в сфере занятости.

Профсоюзы не относятся к традиционным партнерам министерства экономики и финансов в своей стране, однако именно эта сфера государственного управления определяет процесс планирования. Профсоюзы должны воздействовать на министерство по вопросам занятости, используя его в качестве связующего звена. Именно этот орган несет ответственность за организацию участия социальных партнеров в дискуссиях.



2.3. Представление интересов работников сельского хозяйства и неформальной экономики

Лица, занятые в сельском хозяйстве и неформальной экономике, имеют особые ограничения, потребности и сложности на рынке труда. Чаще всего это независимые работники, и они не защищены трудовыми договорами, условия которых согласуются во время коллективных переговоров. Часто такие работники разобщены; и их местоположение сложно определить. Все это увеличивает сложность и стоимость организационных мер.

Как профсоюзам добиться того, чтобы голоса неформально занятых и сельскохозяйственных работников были учтены в ходе обсуждения национальной политики в сфере занятости? В отдельных странах профсоюзы реагируют на эти проблемы. Некоторые профсоюзы специально перестраивают свою структуру управления, чтобы представлять интересы работников неформальной экономики. Например, некоторые профсоюзы внесли поправки в свои уставы, разрешив таким трудящимся или их ассоциациям становиться членами профсоюза.

Другой способ — это выделить человеческие и финансовые ресурсы, чтобы сформировать альянсы с организациями, представляющими интересы неформально занятых работников. Профсоюзы могут создать общие переговорные площадки, организовав консультации с действующими объединениями или сетями. За последние два десятилетия произошел значительный рост автономных членских организаций работников неформальной экономики. Речь идет об организациях надомников, домашних работников, уличных и рыночных торговцев и т.д. Некоторые предпочли зарегистрироваться в качестве профсоюзов, в то время как другие остались ассоциациями или организационно не оформленными сетями.



Прецеденты

Роль профсоюзов в привлечении работников неформальной экономики к социальному диалогу

Индия. В течение последнего десятилетия профсоюзы объединили лиц, неформально занятых в сельском хозяйстве, в союзы сельскохозяйственных работников, численность которых к 2011 году достигла 172 270 членов. Такие союзы открыли 14 информационных центров для работников, которые помогли более 83 800 неформально занятым лицам получить доступ к программам социального обеспечения.

Индонезия. Всеиндонезийская конфедерация трудящихся (Konfederasi Serikat Pekerja Seluruh Indonesia) в Индонезии создала Союз работников строительства и общественных работ и Индонезийский союз работников транспорта. Большинство вступивших в них членов не имеют официального трудоустройства. Члены Союза работников строительства и общественных работ автоматически становятся членами кооперативных и профессиональных объединений союза, что обеспечивает им защиту как в экономическом, так и производственном отношении.

Никарагуа. В 2009 году Конфедерация самозанятых работников (Confederación de Trabajadores por Cuenta Propia) в результате социального диалога с работодателями и органами местной власти разработала стратегию поддержки самозанятых работников в укреплении их бизнеса. Данная стратегия была применена похожими организациями в других странах субрегиона.

Гана. В этой стране, где на неформально занятых лиц приходится 87%, общего количества рабочей силы, различные отраслевые союзы последние несколько лет занимались организацией трудящихся. Некоторые из них присоединились к Конгрессу профсоюзов Ганы. Союз ассоциаций торговцев Ганы был образован в 1989 году как федерация из 15 национальных и региональных объединений самозанятых торговцев, не имеющих официального трудоустройства.

Сенегал. Национальная конфедерация рабочих Сенегала вместе с банком MESCO предлагает финансовые услуги уволенным женщинам, которые открыли свое дело без официальной регистрации, например в торговле, пищевой промышленности и общественном питании.

Индия. Ассоциация самостоятельно занятых женщин занимается защитой материально нуждающихся женщин, которые открыли свой бизнес без официального трудоустройства или работают на небольших предприятиях. Она предлагает услуги по накоплению сбережений и кредитованию, здравоохранению и уходу за детьми. Некоторые программы для работающих бедных, особенно женщин, занятых в неформальной экономике, разработаны сетью «Женщины в неформальной занятости. Глобализация и организация».

Источник: МОТ, 2013.





Список литературы

D'Achon, E. 2011. *Social partners and their engagement in national development plans. Lessons learnt from a decade of implementation of poverty reduction strategies* [Социальные партнеры и их вовлеченность в национальные планы развития. Итоги десятилетней реализации стратегий сокращения бедности] (Женева, МОТ).

Harasty, C.; van Liemt, G.; Tadjoeddin, Z.; Pouchkin, M. 2012. *Towards more inclusive employment policy making: Process and role of stakeholders in Indonesia, Nicaragua, Moldova and Uganda* [К формированию более инклюзивной политики в сфере трудоустройства: процесс и роль акционеров из Индонезии, Никарагуа, Молдовы и Уганды], Рабочий доклад по занятости № 137 (Женева, МОТ).

Международная организация труда (МОТ), 1948. Конвенция о свободе ассоциации и защите права на организацию (№ 87) (Женева).

—. 1949. Конвенция о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров (№ 98) (Женева).

—. 1964. Конвенция о политике в области занятости (№ 122) (Женева).

—. 1976. Конвенция о трехсторонних консультациях для содействия применению международных трудовых норм (№ 144) (Женева).

—. 2013. *Social dialogue: Recurrent discussion under the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization* [Социальный диалог: периодическое обсуждение в соответствии с Декларацией МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации] (Международная конференция труда, 102-я сессия, 2013 г.) — Доклад VI (Женева).

Национальная политика в сфере занятости



3

Роль профсоюзов
в политическом цикле

3

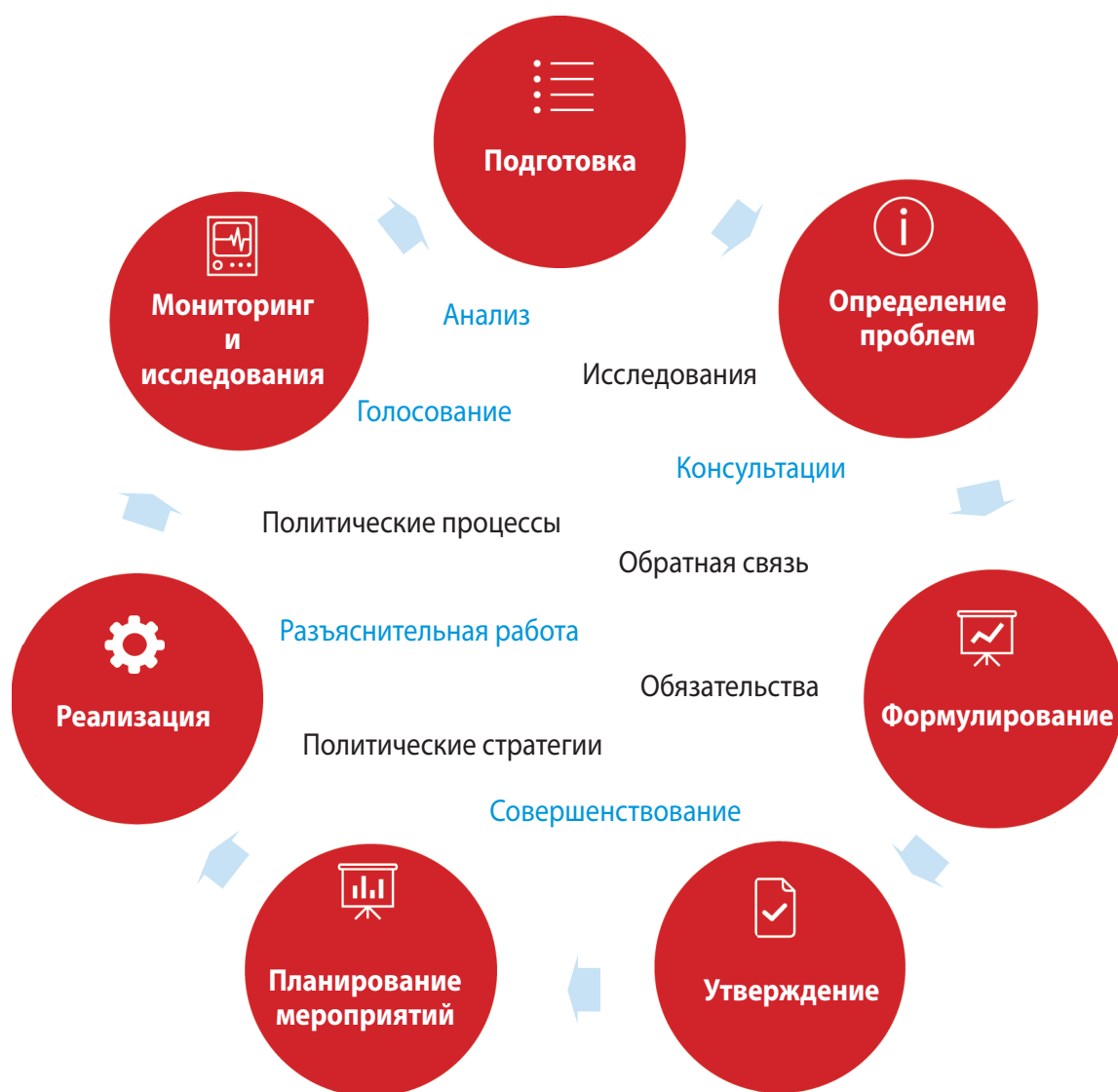
Краткий обзор	51
3.1. Этап 1. Подготовка — роль профсоюзов в начале политического цикла.	55
Членство профсоюзов в координационном комитете, ответственном за разработку политики	55
3.2. Стадия 2. Определение проблем. Диагностика занятости.	58
Что такое диагностика занятости?	58
Как лучше всего накапливать знания для проведения диагностики?	60
Какие вопросы должна охватывать диагностика занятости?	61
3.3. Этап 3. Формулирование. Определение приоритетов, задач, конечных результатов и показателей	65
Определение задач политики	67
Разработка задач	68
Разработка конечных результатов и показателей.	68
3.4. Этап 4. Утверждение. Оформление и информационное обеспечение НПЗ	71
Влияние на окончательный вариант	72
Лоббирование на этапе утверждения	72
3.5. Этап 5. Планирование мероприятий. Подготовка программ и бюджета для НПЗ	75
Образец плана действий с примером.	78
Финансирование НПЗ	79
Что такое бюджетный процесс, способствующий росту занятости?	79
3.6. Этап 6. Реализация. Какую роль могут играть профсоюзы в осуществлении политики?	83
Схема координационной структуры	85
Профсоюзы должны постоянно сотрудничать с министерством труда.	89
Профсоюзы могут напрямую участвовать в реализации плана мероприятий в сфере занятости.	90
3.7. Этап 7. Мониторинг и оценка. Как мы узнаем об эффективности политики?	95
Из каких элементов должна состоять эффективная система мониторинга и оценки?	97
Какую роль могут играть профсоюзы в мониторинге НПЗ?	97
 Список литературы	106
 Источники и инструменты	108

Краткий обзор

В настоящем разделе дается общее представление о процессе формирования НПЗ и исходных точках для участия профсоюзов. Материал основан на «Руководстве по формированию национальной политики в сфере занятости» (ILO, 2012a). Конечно, на практике развитие каждого процесса имеет свои характерные особенности. Возможны задержки между этапами, или несколько видов деятельности могут осуществляться одновременно. Однако общая картина процесса будет полезной при планировании, прогнозировании и выработке стратегии.

На следующей диаграмме политический процесс представлен в виде цикла с семью этапами. В центре цикла мы видим различные формы участия профсоюзов. Характер деятельности меняется с каждым этапом. В следующих разделах мы более подробно рассмотрим каждый из этих этапов и видов деятельности.

7 этапов



Роль профсоюзов на каждом этапе политического цикла

Этап	Задачи	Характеристика и роль профсоюзов
Подготовительный этап	Определение организационной структуры политического процесса.	Профсоюзы должны назначить одного или нескольких представителей для систематического участия в организационной структуре процесса НПЗ. Во-первых, должны быть определены все ключевые участники. Во-вторых, необходимо создать трехсторонний и межведомственный координационный комитет для того, чтобы обеспечить согласованный, ответственный и устойчивый подход к разработке политики. В-третьих, следует сформировать техническую группу для оживления процесса. Должна быть четко определена роль каждого лица в рамках организационной структуры.
	Определение всеобъемлющей цели (например: «Достижение полной, продуктивной и свободно избираемой занятости для всех женщин и мужчин»).	Долгосрочная цель политики базируется на таких источниках, как национальная программа развития, стратегия страны и президентская программа. Важен также диалог с основными действующими лицами. Организациям работников необходимо участвовать в выработке цели НПЗ. Они должны быть готовы внести весомый вклад в общее дело.
	Определение сроков реализации политического процесса. Составление плана и бюджета для выделения необходимых ресурсов.	Одна из первоочередных задач организационной структуры заключается в составлении графика и определении ресурсов, необходимых для ведения и реализации процесса формирования НПЗ. Профсоюзы должны внимательно изучить календарь мероприятий, связанных с разработкой политики. Им следует проявлять инициативу и самостоятельно собирать информацию об эффективных формах участия в процессе. Они также должны определить, какие ресурсы им понадобятся для такого плодотворного участия.
2. Определение проблем	Составление справки с описанием возможностей и ограничений рынка труда.	На данном этапе проводятся исследования и широкие консультации, чтобы ознакомиться с мнением всех заинтересованных сторон по актуальным для них проблемам, а в случае с профсоюзами — с требованиями и потребностями их участников. Организации работников могут играть особенно важную роль в выявлении вопросов, вызывающих озабоченность в отношении политики, и проведении независимого критического анализа. Поддерживая тесные контакты с широкими массами работников, профсоюзы знают о различных тенденциях и актуальных проблемах, которых могут не замечать другие партнеры, включая правительство.

3. Формулирование	Оценка проблем, выявленных на этапе 2, по степени приоритетности. Выбор от 3 до 5 приоритетов для НПЗ. Определение задач в соответствии с выбранными приоритетами. Согласование программных мер для выполнения этих задач.	Профсоюзы играют ключевую роль, оказывая влияние на выбор приоритетов для НПЗ. Они также играют важную роль в точном формулировании задач политики. Профсоюзы должны также участвовать в обсуждении различных политических альтернатив для выполнения поставленных задач, вынося на обсуждение собственную информацию, основанную на непосредственном опыте и контактах со своими членами.
4. Утверждение	Достижение национального консенсуса по НПЗ.	После подготовки проект НПЗ должен быть передан ключевым заинтересованным лицам (как трехсторонним, так и межведомственным). Это последняя возможность для профсоюзов озвучить свои опасения и потребовать, чтобы их предложения были учтены. Государственная техническая группа, ответственная за разработку НПЗ, должна включить полученные комментарии в программный документ и оформить его в окончательном виде.
	Определение всех необходимых полномочий для того, чтобы обеспечить серьезное отношение всех участников к НПЗ.	Утверждение проекта правительством — это важный шаг для придания политике законной силы. Это может быть сделано в разных формах — посредством заявления, указа или закона.
	Информирование о НПЗ (распространение информации и разъяснительная работа).	Каждое лицо, которого затрагивает НПЗ, должно быть с ней ознакомлено. Однако этим этапом часто пренебрегают. Организации работников могут внести значительный вклад, упрощая программные документы и распространяя их в удобных для пользователя форматах, а также придавая дискуссиям более содержательный характер. Они могут организовывать информационно-просветительскую и разъяснительную работу.

5. Планирование мероприятий	Четкое определение путей и способов решения задач НПЗ.	Этот этап требует времени и трудозатрат, но он играет ключевую роль в реализации политики. Профсоюзы иногда пренебрегают им, поскольку он не столь заметен для широкой общественности, как другие этапы политического цикла. Однако именно на этом этапе принимаются ключевые решения, которые в конечном счете определяют эффективность НПЗ. Определяются конечные результаты, мероприятия и входные ресурсы (такие как финансовые и трудовые ресурсы и оборудование). Разрабатывается система мониторинга с «разумными» показателями для всех конечных результатов и видов деятельности. Вводится в действие механизм координации. Организациям работников очень важно участвовать на этом этапе, чтобы добиться отражения своих взглядов, а также ранее согласованных положений НПЗ в конкретных программных и бюджетных решениях. Они должны также взять на себя обязательства по прямой реализации некоторых положений плана мероприятий. Если они исключены из этого процесса, им следует требовать более широкого доступа к формированию бюджета и принятию решений.
6. Реализация	Осуществление стратегии и плана мероприятий.	Претворение НПЗ в жизнь — не такой простой процесс, как это может показаться на первый взгляд. Он требует изменения привычек и проторенных путей в решении проблем занятости. Профсоюзам необходимо добиться полноценной роли в координации и реализации НПЗ. Они должны принимать полноценное участие в работе координационного комитета и укреплять свой потенциал, чтобы выполнить взятые на себя обязательства по реализации политики. Организации работников могут также помочь в обеспечении прозрачности государственного сектора, способствуют развитию подотчетности при реализации НПЗ.
7. Мониторинг и оценка	Мониторинг и оценка результатов реализации плана мероприятий и анализ будущих потребностей.	Организации работников могут способствовать регулярному мониторингу реализации политики, действуя одновременно в качестве поставщиков собственной информации и пользователей информации, предоставленной другими лицами. Профсоюзы располагают хорошими возможностями для сбора информации по мере реализации политики. Они могут также анализировать информацию, полученную в ходе мониторинга, и обсуждать ее со своими членами. Профсоюзы должны активно участвовать в оценке эффективности, выясняя, насколько итоги политики отвечают ее первоначальным намерениям и не принесла ли она неожиданные результаты — как положительные, так и отрицательные. Среднесрочная оценка может помочь в переориентации политики, если в этом возникнет необходимость. Результаты окончательной оценки могут использоваться для формулирования новой НПЗ.

3.1. Этап 1. Подготовка — роль профсоюзов в начале политического цикла



Членство профсоюзов в координационном комитете, ответственном за разработку политики

В большинстве случаев правительство создает координационный комитет, наделяя его полномочиями по разработке НПЗ. Это **трехсторонний** координационный комитет, состоящий из членов правительства, представителей организаций работодателей и профсоюзов. На протяжении всего процесса профсоюзы должны находить возможности для активного участия в работе этого комитета.

Одной из передовых практик является назначение по крайней мере одного штатного сотрудника профсоюза в качестве связующего звена внутри организации. Это лицо представляет

профсоюз во всех совещаниях на протяжении всего процесса. Участие должно быть устойчивым и непрерывным.

В странах, где одновременно действует много профсоюзов, не у всех из них есть возможность представлять свои интересы в координационном комитете, особенно в том случае, если профсоюз имеет относительно небольшие размеры и не желает расширяться. Тогда перед ними встает сложная задача — согласовывать мнения работников и представлять общие интересы. С этой целью можно создать площадку для защиты и содействия интересам профсоюзов, например в форме межпрофсоюзного комитета, который будет контролировать решение проблем занятости и вносить вклад в подготовку НПЗ. Затем профсоюзы могут согласовать кандидатуру одного или двух представителей работников для участия в работе координационного комитета от имени профсоюзов страны.

Вместе с тем каждый профсоюз должен отвечать за проведение отдельных, внутренних встреч со своими членами. Такой подход обеспечит более интенсивные обсуждения и даст возможность отдельным профсоюзам продумывать и формулировать свою позицию.

Планирование и ресурсы, необходимые для участия профсоюзов

К двум первоочередным задачам координационного комитета относятся:

- подготовка годового графика основных мероприятий по разработке политики и
- определение ресурсов, необходимых для управления и реализации процесса НПЗ.

Профсоюзы имеют хорошую возможность изучить календарь мероприятий, связанных с процессом разработки. Они всегда должны быть в нужном месте и в нужное время. Им следует проявлять инициативу и самостоятельно собирать информацию о наиболее эффективных формах участия в процессе. Они также должны определять, какие ресурсы им требуются для такого плодотворного участия.

Активное участие профсоюза требует наращивания потенциала и опыта

Обладая скудными ресурсами, непросто постоянно участвовать во всех совещаниях и мероприятиях на протяжении всего цикла НПЗ. Профсоюзам следует обдумать, за счет чего они могут укрепить свой потенциал.

Они могут выделить персонал для НПЗ, чтобы обеспечить постоянный обмен между правительством и организациями работников. Такой персонал должен обладать навыками и опытом ведения разъяснительной работы. Они будут отвечать за регулярные контакты с другими заинтересованными сторонами, своевременный сбор информации о процессе и формировании рабочих связей с министерством по вопросам занятости и другими ключевыми участниками.

Профсоюзам необходимо также укреплять свой технический потенциал. Дефицит финансовых ресурсов — это актуальная проблема, но основное внимание следует уделять потребности в знаниях и опыте. Нехватка политического опыта ограничивает вклад, который организация может внести в процесс. Существует опасность, что диалог может перейти в идеологическую плоскость, оторвавшись от реальных фактов. Для укрепления внутреннего потенциала можно создать отдел политических исследований и укомплектовать его соответствующими специалистами. Профсоюзы могут также формировать партнерские связи с научными сотрудни-

ками, которые специализируются на конкретных проблемах, и те могут обмениваться друг с другом результатами своих исследований.

Например, Африканская сеть научных исследований в сфере труда является ведущим «мозговым центром» по вопросам труда. Она была создана в 2001 году и сегодня объединяет институты исследования труда и научно-исследовательские отделы федераций профсоюзов в Африке. Одна из целей сети — укреплять возможности профсоюзов по привлечению директивных органов к проблемам, затрагивающим работников и их семей, с помощью передовых научных исследований.



Формулирование четкого видения или цели

НПЗ призвана преобразовать текущую ситуацию на рынке труда в соответствии с заявленной стратегией или целью. Поэтому важно ответить на вопрос: «Чего именно мы хотим добиться?».

Организации работников должны участвовать в формулировке этой широкой программной цели. Она задает общее направление для дальнейшей постановки конкретных, практически осуществимых и количественно измеримых **задач** в сфере занятости, которые организации работников также помогают выработать на этапе 3.

Международная организация труда дает пример такого рода всеобъемлющей стратегии или цели в Конвенции № 122 о политике в области занятости — «содействие полной, продуктивной и добровольной занятости» (МОТ, 1964). Еще одним примером является цель обеспечения занятости, сформулированная в Национальном плане мероприятий в сфере занятости Мадагаскара: «содействие всеобщему распространению достойного труда для сокращения бедности» (Правительство Мадагаскара, 2006).

Во многих случаях процесс формирования политики легко сводится к ряду альтернатив и решений, которые не имеют под собой четко сформулированной цели. Опасность заключается во введении мер, которые изначально основаны на ошибочных подходах к проблемам. Прежде чем переходить к решению проблем, необходимо четко сформулировать долгосрочную программную цель на самом высоком уровне.

Четкая программная цель — это хорошая исходная точка, которая задает общее направление для всех участников.

3.2. Стадия 2. Определение проблем. Диагностика занятости



Что такое диагностика занятости?

Политика, основанная на обоснованных данных, скорее всего, даст хороший результат. Поэтому важно использовать научные данные для определения политических проблем. Такой научно-исследовательский подход называется **диагностикой занятости**. Диагностика позволяет охарактеризовать рынок труда и ситуацию в сфере занятости, а затем выявить политические проблемы, которые должны быть решены.

При этом диагностика не предназначена для расстановки приоритетов или определения альтернатив текущей политике. Эти задачи решаются на этапе 3 (формулирование). Будучи основанной на научных данных, качественная диагностика занятости выходит за рамки научных

исследований и подразумевает широкие консультации со всеми заинтересованными сторонами. Она требует сотрудничества и обмена данными между научно-исследовательскими отделами государственных ведомств, независимыми научно-исследовательскими институтами и всеми социальными партнерами. Серьезное внимание должно быть уделено богатому опыту профсоюзов.

Диагностику занятости следует рассматривать как часть повседневной работы, поскольку «разовая» диагностика неспособна охватить все вопросы, а проблемы в сфере занятости развиваются со временем. Необходимо определить, какие потребности должны быть проанализированы в первую очередь, а какие — включены в будущие политические циклы.

Результаты диагностики должны быть предметом активного обмена и обсуждений, а не рассматриваться за закрытыми дверями ограниченным кругом чиновников. Правительствам не рекомендуется привлекать консультанта или «мозговой центр» для проведения диагностики, а затем обсуждать результаты на трехстороннем совещании, поскольку в этом случае профсоюзам не хватит времени для изучения доклада и подготовки своих аргументов.

Правильно проведенная диагностика занятости становится ключевым инструментом, облегчающим согласование задач НПЗ. Диагностика выполняет следующие функции:

- Обогащает социальный диалог качественными и достоверными данными и не дает ему вылиться в чисто идеологические дискуссии, делающие невозможным согласование мнений.
- Облегчает разъяснительную работу, поскольку качественный диагностический анализ указывает на первопричины проблем в сфере занятости.
- Оказывает поддержку на этапе 7 (мониторинг и оценка), обеспечивая информацию для разработки контрольных и сравнительных ориентиров национального плана занятости с целью оценки влияния НПЗ.



Как лучше всего накапливать знания для проведения диагностики?

Начните с уже имеющихся данных

Во многих странах уже проведен большой объем аналитических и научно-исследовательских работ. Изучите информацию по действующей политике и программам. Ознакомьтесь со свежими результатами исследований, докладами и статьями. Собирайте данные по ведущимся и планируемым исследованиям в сфере занятости, чтобы избежать лишних действий. Профсоюзы производят значительный объем информации, который следует собирать и использовать. Проконсультируйтесь с членами своего профсоюза и составьте перечень доступных источников.

Определите пробелы и направления, требующие более глубокого анализа

Выбор направлений для дальнейшего анализа определяется приоритетами правительства, а также внешними событиями (такими как стихийное бедствие, экономический спад или производственный кризис). Профсоюзы имеют значительный опыт в мире труда и могут играть ценную роль в определении проблем в сфере занятости, требующих более глубокого изучения.

Накапливайте новые знания

Существует много способов диагностики занятости. К ним относятся научные исследования, анализ данных, моделирование и разработка сценариев, политический, институциональный и правовой анализ, а также анализ затрат. Профсоюзы могут вносить ценный вклад, предоставляя информацию из первоисточников для проведения диагностики занятости.

Они также способны проводить собственные исследования. В этом случае стратегически важно решить, с кем именно формировать партнерские отношения. Совместный вклад позволяет не только распределить затраты, но также довести результаты исследования до как можно более широкой аудитории и завоевать доверие чиновников. Работа с правильно выбранным партнером гарантирует, что результаты диагностики станут использоваться на практике, а не будут отложены в «долгий ящик».

В некоторых случаях профсоюзы, сознавая свою техническую неготовность к детальному обсуждению социально-экономической политики, привлекали консультантов и специалистов из университетов или научно-исследовательских центров. В других случаях профсоюзы нанимали профессионалов, чтобы пополнить свои научно-исследовательские кадры.

Обменивайтесь результатами исследований

Участвуйте в обсуждении результатов исследований и представляйте знания в доступной для понимания форме. Подготавливайте данные для широкого распространения, делая их содержательными, легко усваиваемыми и подходящими для обмена. Используйте информацию в разъяснительной работе с директивными органами, которые обладают полномочиями по изменению политики или законодательства. Разъяснительная работа также способна изменять общественное мнение, настраивая его в пользу той или иной инициативы в сфере занятости.



Конгресс профсоюзов — Гана

Научно-исследовательская деятельность Конгресса профсоюзов Ганы традиционно была сосредоточена на заработной плате, в то время как более широким социально-экономическим вопросам уделялось очень мало внимания.

Участие в разработке первой Стратегии сокращения бедности Ганы показало необходимость модернизации научно-исследовательского отдела, чтобы результаты его деятельности могли влиять на национальную политику. В связи с этим Конгресс профсоюзов пополнил свой научно-исследовательский штат двумя новыми специалистами.

Какие вопросы должна охватывать диагностика занятости?

Изучайте более широкий круг вопросов

Чтобы организовать по-настоящему эффективную разъяснительную работу, диагностика должна быть созвучна более широким национальным приоритетам (таким как национальный план развития).

Не ограничивайте диагностику традиционными вопросами, связанными с рынком труда, такими как заработная плата. Изучайте другие элементы, влияющие на функционирование рынка труда. Приведем несколько примеров:

- Отстаивайте необходимость изучения макроэкономической системы в рамках диагностики.
- Определите отрасли экономики, имеющие наибольший потенциал для создания добавленной стоимости и обеспечения продуктивной занятости. Какие ограничения для увеличения продуктивной занятости существуют в этих отраслях?
- С помощью анализа бедности можно выявить типы рабочих мест, которые, скорее всего, позволят улучшить положение бедных.
- Анализ занятости и рынка труда проводится для оценки ситуации на рынке труда и основных факторов занятости.

- Анализ политики в сфере занятости позволяет определить экономические, социальные и правовые условия, влияющие на занятость.
- Изучайте институциональную среду. Адекватные институты, хорошо укомплектованные квалифицированными кадрами, являются существенным условием реализации НПЗ. Поэтому анализ институциональной системы также имеет ключевое значение.
- Анализируйте государственные расходы для оценки влияния на конечные результаты в сфере занятости. Например, Международная организация труда обобщила опыт общественных работ в Чили (ILO, 2010).



Тематическое исследование



Сальвадор

Профсоюзы Сальвадора подготовили меморандум, изложив в нем свои приоритеты в отношении НПЗ (ILO, 2013a). Этот документ содержит детальную диагностику ситуации в сфере занятости. В него включены результаты анализа данных по рынку труда и макроэкономической ситуации. В нем также представлены приоритеты, определенные на основе диагностики, и конкретные предложения по требуемым мерам.

«Ликвидировать бедность рабочими местами» (*Superar la pobreza, con empleos*) — так профсоюзы сформулировали свое видение НПЗ. Их цель — «создать возможности для трудоустройства, чтобы улучшить качество жизни работающих семей».

Сальвадорские профсоюзы также подготовили документ, в котором сформулированы направления для дальнейшего укрепления их потенциала с тем, чтобы эффективно участвовать в социальном диалоге на тему НПЗ.

Речь идет о совместных усилиях двух основных профсоюзов в стране при поддержке Международной организации здравоохранения.



Монголия

Конфедерация монгольских профсоюзов сыграла важную роль в формировании НПЗ. Она обучила своих лидеров важным концепциям достойного труда, подготовила меморандум с изложением собственной позиции по НПЗ, участвовала в трехсторонних обсуждениях и поддержала профсоюзных лидеров, участвующих в реализации НПЗ.

Своим меморандумом «Роль профсоюзов в стратегиях занятости» (Ahn, 2014) конфедерация внесла важный вклад в разработку политики.

Чтобы привлечь к своему исследованию заинтересованных лиц и получить широкий диапазон мнений, конфедерация организовала однодневные совещания в четырех провинциях, расположенных на севере, юге, востоке и западе страны. Каждую встречу посещало от 10 до 15 профсоюзных лидеров. Для окончательного оформления меморандума в мае 2011 года состоялось национальное консультационное совещание с 40 участниками, представляющими 13 провинциальных и 25 отраслевых федераций.

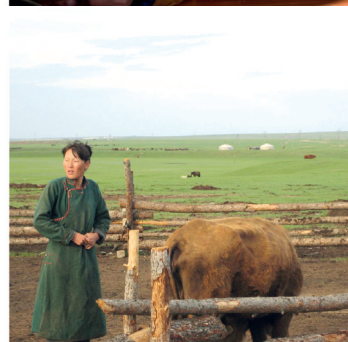
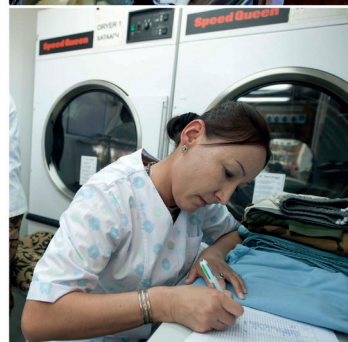
Диагностика, проведенная в рамках разработки меморандума, основана на четырех стратегических задачах Международной организации труда: трудовые нормы, обеспечение продуктивной занятости, социальная защита и социальный диалог. Был также проанализирован опыт реализации мер по восстановлению занятости в Монголии после мирового экономического кризиса 2008 года. Рассмотрены потенциальные отрасли роста для обеспечения занятости в стране.

Эти результаты были использованы в качестве справочных материалов на семинарах, посвященных укреплению потенциала конфедерации. В сентябре 2011 года в Улан-Батаре был проведен «Семинар по укреплению потенциала Конфедерации монгольских профсоюзов под эгидой профсоюзов/МОТ». Лидеры ознакомились с меморандумом, смогли лучше понять последствия мирового экономического кризиса для труда и занятости, а также получили представление о рекомендациях по формированию политики, изложенных в Глобальном пакте о рабочих местах МОТ 2009 года (ILO, 2009).

На семинаре были успешно выработаны предложения профсоюзов по стратегиям содействия занятости. Эти предложения были представлены на Трехстороннем форуме по национальной стратегии занятости, который состоялся в Улан-Батаре в сентябре 2011 года. Они стали важным вкладом в разработку НПЗ.

Затем, в ноябре 2011 года, Конфедерация провела «Семинар по укреплению потенциала профсоюзов по Национальной стратегии занятости Монголии под эгидой Конфедерации монгольских профсоюзов/МОТ» в провинции Орхон. 35 участников из 10 провинций получили возможность оценить проект национальной политики с точки зрения профсоюзов. Они сделали ряд замечаний по вопросам, связанным с двусмысленной терминологией, нереалистичными сроками реализации каждого плана мероприятий, неопределенной ролью профсоюзов в его реализации и отсутствием гендерного аспекта.

Многие виды деятельности конфедерации освещались в местной прессе, на радио и телевидении. Такая популяризация стала ценным вкладом, дав возможность вести публичную разъяснительную работу.

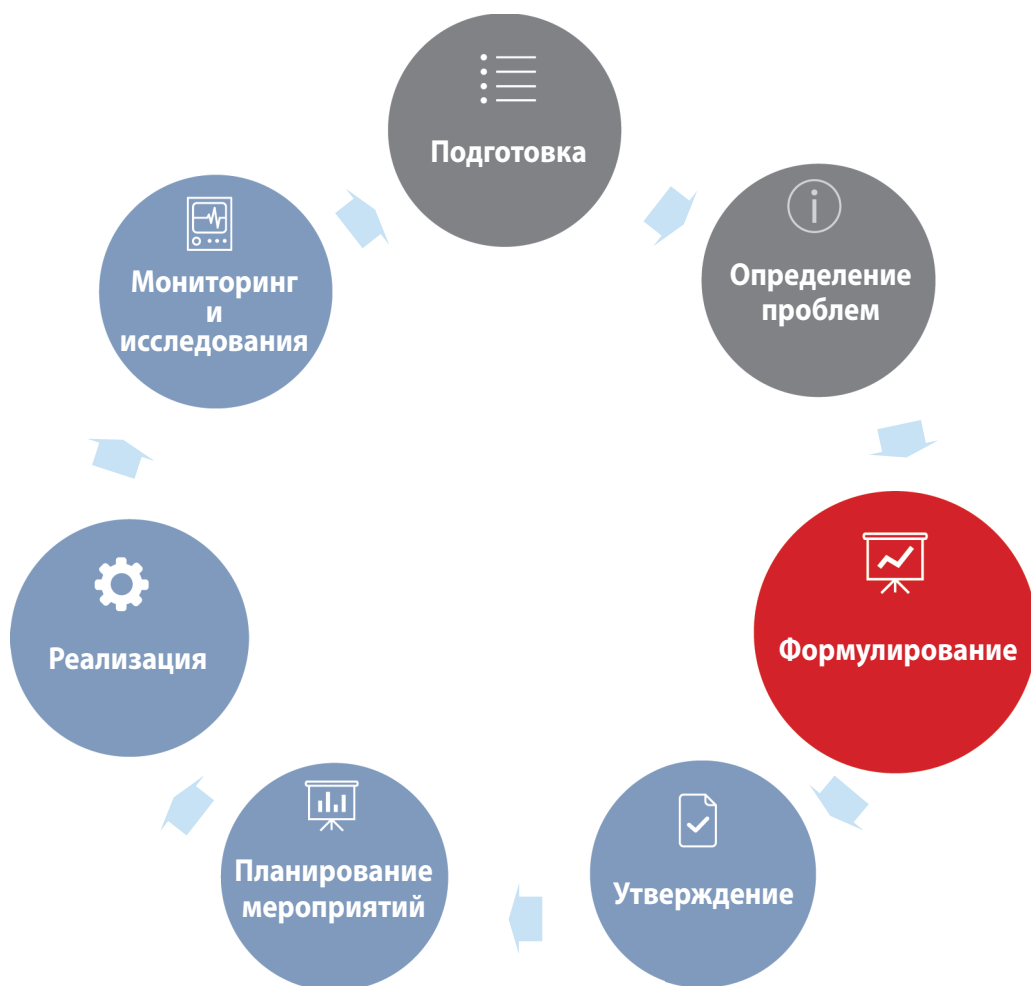


Другие вопросы, на которые следует обратить внимание:

- Аналитическая работа не должна ограничиваться одним только выявлением проблем, таких как высокая безработица или низкий уровень заработной платы, без серьезного анализа первопричин. Это не всегда просто. На занятость влияет широкий ряд культурных, социальных, экономических и институциональных факторов. Не следует уделять чрезмерного внимания лишь одной причине. Учитывайте также переменные тех или иных аспектов, такие как пол и возраст.
- Убедитесь в том, что полученные знания достоверны. С этой целью выступайте за применение доступных инструментов планирования и сотрудничество с нужными партнерами, имеющими легитимные интересы и опыт в изучаемых областях.
- Подготовьте самые убедительные аргументы, оперируя национальными и международными, количественными и качественными данными, чтобы представить свою точку зрения в привлекательной и как можно более лаконичной форме.



3.3. Этап 3. Формулирование. Определение приоритетов, задач, конечных результатов и показателей



В большинстве стран диагностика занятости, как правило, выявляет длинный список проблем. Попытка решить все эти проблемы одновременно может привести к весьма скромным результатам. Поэтому важно расставить приоритеты. Гораздо плодотворнее сконцентрироваться на нескольких четко определенных вопросах, вызывающих беспокойство, чем пытаться охватить широкий ряд приоритетов.

По каждому приоритетному направлению должна быть сформулирована программная задача. После этого необходимо выбрать показатель для оценки эффективности выполнения задачи и оценки конечных результатов.

Профсоюзы должны быть хорошо готовы к дискуссиям на данном этапе. Расстановка приоритетов — это результат сочетания политических и технических суждений. Данный процесс зависит от взаимодействий между разными группами интересов (включая профсоюзы), однако он основан также на технических соображениях. Очень важен стратегический и реалистичный подход к выбору приоритетных направлений для дальнейшей работы.

Расстановка приоритетов

Начните с составления списка всех проблем, выявленных на этапе диагностики. Определите не более пяти приоритетов на основе четких критериев. Четкие критерии помогут обосновать выбор того или иного приоритета при встрече с другими заинтересованными лицами. Речь идет о следующих критериях:

- **Национальные условия:** Переживает ли ваша страна экономический кризис? Растет ли экономика высокими темпами? Происходит быстрое старение населения или формирование «молодежного пузыря»? Трудовые отношения носят напряженный или спокойный характер? Было ли недавно сформировано новое правительство или скоро предстоят выборы?
- **Национальные приоритеты:** Согласуйте приоритеты в сфере занятости с приоритетами национальной программы развития или президентской программы. Определите основные направления, которые в политическом отношении наиболее приемлемы для правительства.
- **Финансовые и трудовые ресурсы:** Является ли решение выбранной приоритетной проблемы приемлемым, реалистичным и устойчивым в течение всего периода реализации политики?

В следующей таблице представлен аналитический процесс определения приоритетов в Либерии для НПЗ на 2009 год.

Пример: Национальная политика Либерии в сфере занятости на 2009 год

Критерий	Ситуация	Выбор приоритета
Национальные условия	После кризиса (война закончилась в 2003 году)	• Масштабное увеличение занятости путем прямого создания рабочих мест (общественные работы) • Расширение устойчивых возможностей для продуктивного и достойного труда
	Тяжелые последствия мирового экономического кризиса в 2008–2009 годах	
	Подавляющее большинство людей живет за чертой бедности	
Национальные приоритеты (стратегия сокращения бедности Либерии)	Восстановление жизненно важной инфраструктуры	• Программы восстановления инфраструктуры и общественных программ, обеспечивающих увеличение занятости • Повышение уровня образования и квалификации для удовлетворения спроса в ключевых отраслях роста и увеличения производительности труда • Содействие конкурентоспособным и устойчивым предприятиям малого и среднего бизнеса
	Восстановление традиционных двигателей роста в горнодобывающей промышленности, лесном и сельском хозяйстве	
	Формирование конкурентной деловой среды для содействия диверсификации экономики в среднесрочной перспективе	
Наличие ресурсов	Страна имеет низкие доходы и сильно зависит от помощи иностранных государств	• Скудные ресурсы должны быть направлены на восстановление жизненно важной инфраструктуры с помощью срочных программ создания рабочих мест
	Мировой экономический кризис приводит к серьезным бюджетным ограничениям	

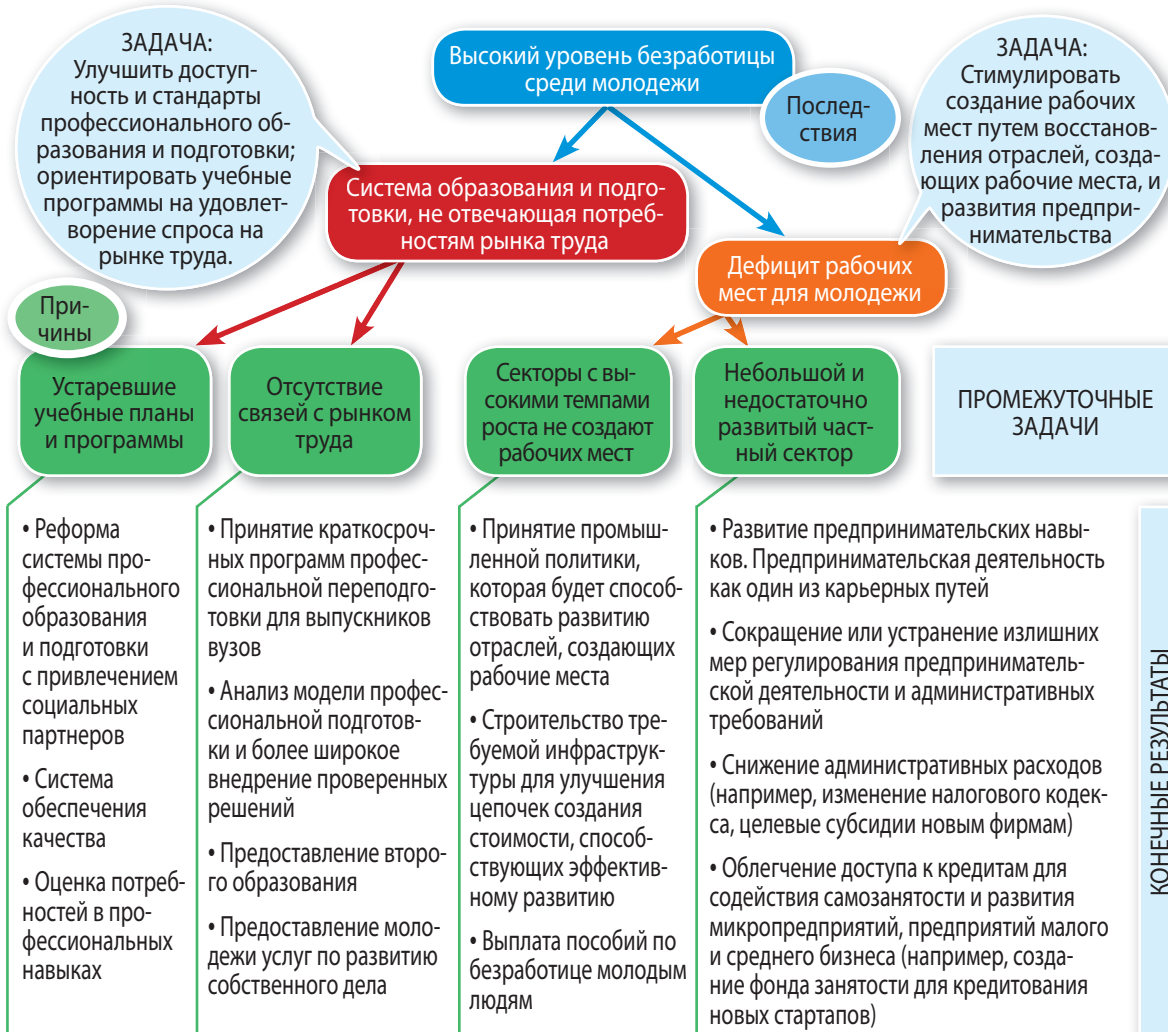
Определение задач политики

После расстановки приоритетов фокус анализа смещается с того, что происходит, на то, почему это происходит. Полезным инструментом для выявления причин и последствий той или иной проблемы занятости является диагностическое дерево (ILO, 2012b). Выявленные причины или ветви и подветви диагностического дерева соответствуют выбору возможных мер для их решения и перехода к задаче более высокого уровня.

Например, на приведенном ниже дереве в качестве основной проблемы определен высокий уровень безработицы среди молодежи в городских районах страны. На дереве указаны следующие причины:

- небольшой и недостаточно развитый частный сектор;
- очень низкий потенциал создания новых рабочих мест в растущих отраслях экономики;
- устаревшая система профессионального образования и подготовки;
- отсутствие связей между системой образования/подготовки и рынком труда.

Для каждой из этих причин диагностическое дерево предлагает конкретные меры.



Разработка задач

Кто формулирует НПЗ? Процессом руководит правительство, но в большинстве случаев разработка политики проходит через множество вариантов и циклов, вовлекая широкий круг заинтересованных лиц, включая профсоюзы. В идеале распространяются два или три проекта для комментирования.

Профсоюзы должны быть задействованы в формулировании НПЗ. Им необходимо участвовать в разработке четких, кратко сформулированных основ политики на основе выявленных приоритетов.

Каждый раз при определении приоритета утверждается определенная формулировка **задачи**. Задачи — это то, чего должна добиться политика; широкие долгосрочные результаты решения проблемы, признанные на официальном уровне. Они должны быть тщательно разработаны и представлены в как можно более точной и ясной форме.

Вернемся к нашему диагностическому дереву для безработицы среди молодежи. Приведенный ниже пример показывает, насколько точность и ясность улучшают рабочую формулировку задачи.



Разработка конечных результатов и показателей

Имея перед глазами ясную картину того, что в целом нужно достичь (цель НПЗ), и задач, ведущих к этой цели, следует определить измеримые ориентиры, на которые необходимо равняться на протяжении всего периода реализации политики.

Конечные результаты — это конкретные заявления о желаемых последствиях политики. Они характеризуют измеримые изменения, которые ожидаются в течение данного периода времени. Конечные результаты всегда связаны с той или иной задачей.

Чтобы сформулировать конечный результат, нужно определить, к какому конкретному, измеримому, практически достижимому прогрессу должна привести политика. Вернемся к нашему диагностическому дереву для безработицы среди молодежи. Приведенный ниже пример показывает, насколько конкретность и определенность улучшают рабочую формулировку задачи.



При разработке задач и исходных результатов следует избегать двусмысленного и перегруженного техническими терминами языка:



Каждый исходный результат должен быть показателем

Показатель — это научный инструмент, который дает информацию для измерения достигнутого прогресса или отражения изменений в связи с реализацией той или иной программной меры. Ниже в качестве примера приведены несколько видов показателей:

- **Показатели времени:** срок, к которому должен быть достигнут результат.
- **Количественные показатели:** целевое значение в процентах для измерения достигнутого результата, например безработица. Целевое значение может быть выражено в виде диапазона с верхней и нижней границей.
- **Качественные показатели:** целевой уровень качества (высокий, средний и низкий). Например, при оценке проекта национального плана развития степень его внимания к проблемам занятости может быть оценена как «высокая», «средняя» или «низкая».
- **Показатели реализации мер:** в качестве примера можно привести количество учебных семинаров, совещаний и конференций, которые должны проводиться регулярно. Показатель может быть сформулирован следующим образом: «Консультативный орган

должен проводить не менее двух сессий в год для решения актуальных проблем и мониторинга реализации политики».

Ниже приведены показатели в отношении задач и конечных результатов для нашего примера с профессиональным образованием и подготовкой:



Как профсоюзы могут влиять на выбор политических альтернатив

Внутренние консультации и дискуссии

Профсоюзы должны проводить широкие обсуждения со своими членами и партнерами для выработки общей позиции. В ходе таких обсуждений первостепенное значение, естественно, получают вопросы, представляющие для членов прямой интерес. Однако крайне важно, чтобы они также обращали внимание на более широкие меры по содействию занятости.

Социальный диалог

При диагностике проблем в сфере занятости профсоюзы отдают предпочтение определенным политическим альтернативам. Чтобы их мнение было услышано, профсоюзы должны добиваться трехстороннего диалога с участием правительства, профсоюзов и объединений работодателей. Социальный диалог позволяет достичь консенсуса и выработать общую платформу.

Профсоюзы должны быть представлены в координационном комитете по вопросам НПЗ, а также плодотворно участвовать в других совещаниях и семинарах, на которых обсуждаются политические приоритеты и альтернативы.

Тщательно подготовленные, обоснованные аргументы

Утверждение «Приоритетом должно быть именно это!», может быть, и является верным, но вряд ли способно переубедить оппонента. Нужны конкретные заявления и анализ, подкре-

пленный конкретными данными. Рассказ об успешном опыте в других условиях может оказаться убедительным и обоснованным аргументом.

Имея в запасе такой аргумент, вы будете хорошо готовы к обсуждениям и дискуссиям. При участии в совещаниях в рамках социального диалога заранее подготовьте обоснованные аргументы в пользу ограниченного набора приоритетов (не более пяти). Опишите целевые меры по каждому из них. Представив меморандум с подробным изложением своей позиции, вы сможете лучше донести информацию по волнующим вас вопросам.

3.4. Этап 4. Утверждение. Оформление и информационное обеспечение НПЗ



Влияние на окончательный вариант

В идеале государственная техническая группа, ответственная за разработку НПЗ, распространяет проекты документа, чтобы получить комментарии и учесть их в окончательном варианте проекта. После этого она организует общенациональное обсуждение (трехстороннее и межведомственное) для проверки проекта (контрольное совещание).

Насколько широка переговорная площадка на данном этапе? У профсоюзов остается последняя возможность озвучить свои опасения и потребовать того, чтобы их окончательные предложения были учтены. Следует понимать, что переработать большое количество предложений, поступивших от заинтересованных сторон, в согласованную и приемлемую стратегию — это непростая задача. Проектной группе, вероятно, уже пришлось иметь дело с широким кругом вопросов, и она приложила немало усилий, чтобы выделить основные приоритеты из огромного массива информации.

Поскольку на данном этапе площадка для переговоров достаточно ограничена, следующие действия профсоюзов становятся еще более значимыми:

- внести стратегические предложения по разработке политики;
- представить убедительную и научно обоснованную аргументацию с учетом реалий данной страны;
- избегать общих заявлений и предложить экономически эффективные и реалистичные пути решения существующих проблем.

Лоббирование на этапе утверждения

После надлежащего обсуждения проекта политики государственная техническая группа подготавливает окончательный вариант и передает его на утверждение компетентным органам правительства. Правительство принимает решение об официальной форме, в которую будет облечена политика: это может быть заявление, указ, закон или нечто иное. В некоторых случаях формальное утверждение может быть отложено или растянуто на определенное время. На данном этапе процесс перестает быть чисто техническим и начинает обретать политическую окраску. Если вы удовлетворены документом, лоббируйте его принятие.

Информационное обеспечение политики для членов профсоюза и других заинтересованных сторон

Профсоюзы играют ключевую роль в формировании чувства причастности к политике. Это чувство необходимо для того, чтобы заинтересованные стороны взяли на себя обязательства в отношении политики и несли ответственность за ее реализацию. Формирование чувства причастности требует продуманной стратегии информационного обеспечения. Организации работников могут вносить значительный вклад благодаря опыту упрощения сложных идей и представления их в удобном формате для своих членов.

Пример: Национальный профсоюз металлургов Южной Африки (NUMSA) разъясняет план национального развития с помощью мультфильмов



Хелен (ДА) говорит:
Конгресс профсоюзов Южной Африки стал камнем предков для создания рабочих мест.

Тревор (НДП) говорит:
Рабочее руководство должно позволить безработным более широкий доступ к рабочим местам.

Ирвин (Национальный профсоюз металлургов Южной Африки) говорит:
Они оба говорят одно и то же. Они говорят, что безработица вызвана профсоюзами. Теперь мы можем видеть, что мы правы; политика ДА повторяет НДП.

Источник: <http://www.cosatu.org.za/docs/misc/2013/numsa-cartoon.pdf>

Существует множество способов для того, чтобы донести идею до членов профсоюза и более широкой общественности:

- Регулярно информировать членов о ходе реализации политики.
- Предоставлять копии официального документа с изложением основ политики всем членам и размещать такие копии в библиотеках.
- Проводить в печатных СМИ информационные кампании на местных языках, предоставляя необходимую информацию, например, о целях и задачах политики, приоритетных мерах и лицах, ответственных за ее реализацию.
- Вести публичные дебаты на местном уровне по радио или телевидению.
- Организовывать дискуссионные форумы в сети.
- Проводить инструктивно-методические семинары или информационно-просветительские мероприятия на национальном, региональном и местном уровнях.
- Проводить пресс-конференции и лоббировать интересы на открытых встречах.
- Организовывать учебные мероприятия для укрепления своего потенциала при поддержке Бюро МОТ по деятельности трудящихся, а также специалистов по деятельности трудящихся и занятости в субрегиональных и национальных офисах МОТ.



3.5. Этап 5. Планирование мероприятий. Подготовка программ и бюджета для НПЗ



«Видение без действия — лишь мечта. Действие без видения — пустая трата времени. Видение, подкрепленное действием, меняет мир».

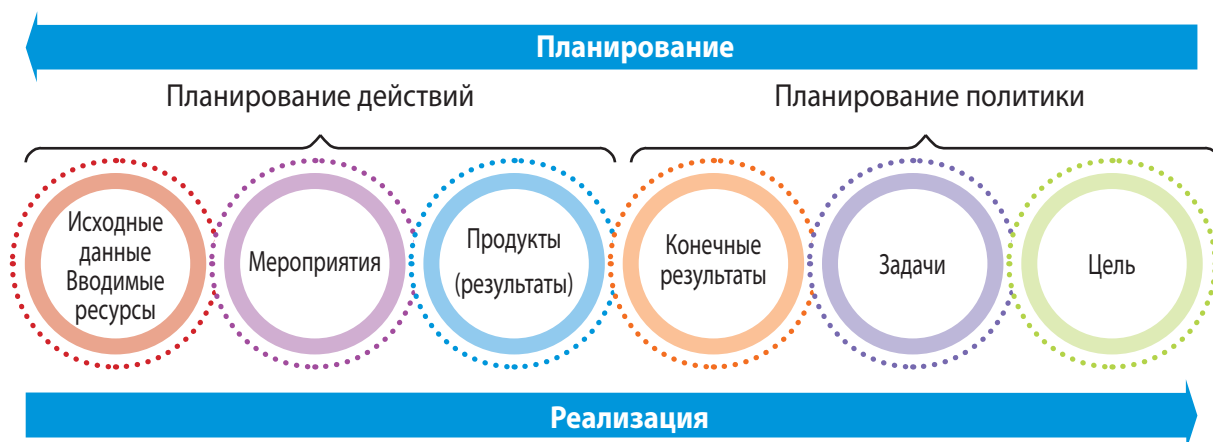
Нельсон Мандела

Профсоюзы, как правило, более глубоко вовлечены в первые этапы формирования НПЗ, в то время как на более поздних стадиях они менее активны или вовсе в них не участвуют. Между тем, профсоюзы должны эффективно участвовать в процессе на протяжении всего политического цикла, включая планирование мероприятий, реализацию, мониторинг и оценку.

НПЗ должна сопровождаться принятием рабочего документа или плана мероприятий. Это может быть отдельный документ или часть основного документа, излагающего основы политики. План мероприятий должен четко определять следующий круг вопросов:

- ожидаемые действия или изменения;
- лица, ответственные за их реализацию;
- сроки реализации;
- необходимые ресурсы для их реализации.

От планирования политики к реализации.
Планирование действий



Вводимые ресурсы — это ресурсы, необходимые для реализации мероприятий. Это могут быть трудовые ресурсы, финансовые ресурсы, здания и оборудование.

При планировании мероприятий под **продуктами** понимаются прямые последствия мероприятий, реализованных для получения конечных результатов политики. Ожидается, что все эти вводимые ресурсы, мероприятия и продукты приведут к достижению конечных результатов, задач и общей цели, заданных на этапе планирования политики.

**На что нужно обратить внимание
при разработке плана мероприятий**

- Проверьте, согласован ли план мероприятий с приоритетами, установленными в национальном плане занятости.
- Учтены ли заданные приоритеты в программных мероприятиях?
- Согласованы ли заявленные задачи с мероприятиями, предлагаемыми для их достижения?
- Определите, в каких мероприятиях может быть задействован ваш профсоюз или за какие мероприятия он может взять ответственность.
- Удостоверьтесь в том, что формат плана мероприятий согласован с национальными практиками. Например, в большинстве стран, как правило, действует система управления, ориентированная на конечные результаты. Формат плана мероприятий должен соответствовать такой системе, делая акцент на измеримые результаты.
- Удостоверьтесь в том, что для каждого мероприятия указаны временные рамки. Без конкретных временных интервалов и конечных сроков выполнение некоторых заданий может быть никогда не завершено.
- Удостоверьтесь в том, что четко изложен круг обязанностей. Профсоюзы могут играть определенную роль в выборе нужных институтов и лиц для осуществления мероприятий, определенных планом. Это должны быть такие лица и институты, которые смогут участвовать в течение всего периода реализации.

Образец плана действий с примером

Задача 1: Улучшить доступность и стандарты профессионального образования и подготовки; ориентировать учебные программы на удовлетворение спроса на рынке труда.

Конечный результат 1.1: Пересмотреть планы и программы в системе профессионального образования и подготовки в соответствии с потребностями рынка труда

Продукты	Мероприятия	Оценка потребностей в ресурсах					Ответственная структура	Партнеры
		Год 1	Год 2	Год 3	Год 4	Год 5		
Учет всех учреждений профессионального образования и подготовки в печатной и электронной форме	Назначить по одному лицу в каждом регионе для проведения учета	0	0	0	0	0	Департамент профессионального образования и подготовки, Министерство труда	Учреждения профессионального образования и подготовки
	Проведение учета	xxx руб. (бензин + ИТ-оборудование) Рабочее время	0	0	0	0		
	Сведение результатов учета по каждому региону в единый документ	Рабочее время	0	0	0	0		
	Опубликование документа в печатной и электронной форме	xxx руб. Рабочее время	0	0	0	0		
Согласование учебного плана для всех учреждений профессионального образования и подготовки							Департамент профессионального образования и подготовки, Министерство труда	
Укрепление потенциала Департамента профессионального образования и подготовки и Министерства труда для контроля и мониторинга реализации нового учебного плана							Генеральный секретариат Министерства труда	Финансовый департамент Министерства труда, Министерство финансов, МОТ, Международный учебный центр МОТ

Финансирование НПЗ

Национальные бюджеты являются основным инструментом для перехода от благих намерений в отношении занятости к конкретным результатам. Бюджеты отражают приоритеты правительства, причем часто более точно, чем политика, на которой они базируются.

Тем не менее, сложно найти компонент занятости в национальном бюджете. Например, Конференции африканских министров экономики и финансов поставили следующий вопрос в 2010 году:

«Заявления о создании рабочих мест в рамках национальной политики редко связаны с количественными бюджетными показателями и бесследно исчезают, как только процесс подготовки бюджета подходит к концу. Иными словами, занятость не отражается в оценках бюджета на конец цикла. Согласование между министерствами, особенно министерствами финансов и труда, до настоящего времени было недостающим звеном, когда речь шла о политике в сфере занятости».

Можно выделить две причины такой разобщенности: во-первых, в течение многих лет преобладало представление о занятости как о результате экономического роста и социальных инвестиций в такие блага, как образование и здравоохранение. В соответствии с этим представлением считалось излишним напрямую отражать проблему занятости в государственном бюджете. Якобы занятость определяется рыночными факторами, а роль государства скромна.

Мировой экономический кризис 2008 года стал поворотной точкой в этом мышлении. Кризис заставил государство снова встать у руля для проведения реформ. Он поднял политические вопросы о том, какие средства для обеспечения и поддержки достойной занятости через государственные бюджеты могут быть наиболее эффективны. Дан новый импульс для серьезного подхода к бюджетному процессу, способствующему росту занятости.

Вторая причина заключается в том, что достаточно сложно отразить политику в сфере занятости в бюджетном процессе, поскольку занятость пронизывает все экономические секторы и на нее влияют множество экономических и социальных факторов, включая пол, возраст и факторы среды. Столь же много заинтересованных лиц, которые должны быть привлечены к формированию занятости. Сложно связать воедино все эти секторы, факторы и лица в рамках бюджета.

Министерство труда должно располагать достаточными финансовыми средствами для согласования и реализации политики в сфере занятости вместе с другими ключевыми министерствами. Отраслевые министерства обязаны сделать занятость центральным ориентиром своей политики и бюджета, за который они несут ответственность.

Что такое бюджетный процесс, способствующий росту занятости?

Бюджетный процесс, способствующий росту занятости, означает включение аспекта занятости в национальный бюджет путем рассмотрения всех государственных доходов и расходов сквозь призму этой проблемы (ILO, 2014). Иными словами, бюджетный процесс, способствующий росту занятости, подразумевает привлечение и выделение денежных средств на реализацию политики и программ таким образом, чтобы это содействовало обеспечению достойного труда.

Бюджетный процесс, способствующий росту занятости, не означает составление отдельного бюджета, который управлялся бы министерством по вопросам занятости. Скорее, это попытка оценить государственные приоритеты, отраженные в масштабе всего бюджета, и определить, как они влияют на занятость. Бюджетный процесс, способствующий росту занятости,— это не только и не столько выделение ресурсов для политики в сфере занятости, сколько более эффективное использование существующих ресурсов, когда ставится вопрос: «Как с каждым потраченным рублем добиваться более широкой занятости и улучшать ее качество?»

Бюджетный процесс, способствующий росту занятости, не означает, что занятость рассматривается в качестве единственного приоритета в национальном бюджете. Правительства стремятся к решению самых разных задач, включая макроэкономическую стабильность и рост.

Включение аспекта занятости в национальный бюджет НЕ означает:

- Проявление интереса только к проблеме занятости
- Увеличения доли бюджета, отведенной для решения проблемы занятости
- Составление национального бюджета в двух частях: для занятости и для других видов национальной политики.

Включение аспекта занятости в национальный бюджет означает, что:

- Все виды политики и все бюджеты всех государственных структур (министерств, национальных агентств, децентрализованных структур) должны отражать поставленную задачу в сфере занятости.

Анализ национального бюджета сквозь призму занятости позволяет выявить расхождения между заявлениями правительства о принимаемых мерах и фактическими ресурсами, которые оно выделяет для реализации политики в сфере занятости.



Коротко о главном:

Бюджетный процесс, способствующий росту занятости, – это эффективный инструмент для:

- ✓ оказания влияния на государственные расходы и политику в пользу занятости
- ✓ демонстрации неэффективности государственных расходов и выявления возможностей для перераспределения затрат на политику в сфере занятости
- ✓ освещения того, насколько правительство реально привержено политике в сфере занятости
- ✓ привлечения профсоюзов и предоставления им полномочий для участия в бюджетном процессе
- ✓ повышения подотчетности и прозрачности государственных бюджетов.

Как этого добиться?

Бюджетный процесс, способствующий росту занятости,— это относительно новый процесс, и инструменты для него еще только разрабатываются. Процессы различаются в зависимости от региона, но следует указать на несколько передовых практик:

- Министерства финансов, как правило, выделяют ресурсы с учетом качества соответствующих заявок. Крайне важно добиваться выделения средств на основе убедительных аргументов. Будьте реалистичны и акцентируйте внимание на измеримых результатах и ориентирах.
- С самого начала разработки политики в сфере занятости министерства финансов должны быть ключевыми партнерами. В рамках своих полномочий министерство финансов может облегчить включение НПЗ в бюджетный процесс. Оно может также оказывать методическую поддержку по действующим процедурам и указывать, на каких мерах должна сфокусироваться НПЗ.
- Согласовывайте НПЗ с приоритетами, изложенными в национальной программе развития. В условиях дефицита финансовых ресурсов невозможно охватить одновременно все элементы политики. Связь с национальным планом развития помогает выявить области, которые в политическом отношении наиболее приемлемы для правительства.
- Налаживайте тесное сотрудничество между министерством по вопросам занятости и министерством планирования и экономики. Министерство экономики и планирования обычно является ведущей структурой для реализации национального плана развития и может лучше всего согласовать его с НПЗ.
- Оценка государственных расходов позволяет критически проанализировать, насколько эффективно использовались ресурсы в прошлом и как в будущем их использовать более эффективно. С помощью такой оценки можно обосновать предложения по новым затратам или убедить министерство финансов в том, что прошлые бюджетные ассигнования были успешно освоены. Она также дает возможность оценить объем бюджетных средств, который может быть реально зарезервирован для НПЗ.

Какую роль могут играть профсоюзы в национальном бюджетном процессе

При наличии бюджетного документа с правительства легче требовать подотчетности за результаты деятельности с учетом полученных им денежных средств. Во многих странах происходит переход от бюрократической и административной культуры к более открытому и подотчетному бюджетному процессу, ориентированному на гражданское общество. Вследствие этого во многих странах роль социальных партнеров в бюджетном процессе растет или имеет потенциал роста.

Консультации: Профсоюзы могут способствовать тому, чтобы аспекту занятости была отведена заметная роль в государственном бюджете — в нужном месте и в нужное время. Профсоюзы должны хорошо знать график основных обсуждений и других мероприятий, связанных с подготовкой годового бюджета.

Например, правительство Маврикия консультирует социальных партнеров в ходе подготовки национального бюджета. Уже третий год подряд большое значение придается созданию рабочих мест.



Проведение независимого анализа: Профсоюзы могут представлять на дискуссиях результаты независимого критического анализа и новую информацию.



В Индии неправительственная организация «Samarthan» проводит бюджетный анализ и мониторинг крупнейшей в стране программы занятости — Национальной системы гарантий сельской занятости. Она на глубоком уровне изучила финансовые потоки и проанализировала бюджетные данные. В результате этого ей удалось выявить ограничивающие факторы и проблемы. Организация предложила ряд решений. Например, изменить процедуру выделения средств, в результате чего они стали доходить до работников с меньшими задержками. Эта неправительственная организация также организует обучение по процессу разработки бюджета для своих сотрудников на уровне отдельных поселков.



В Канаде Канадский центр политических альтернатив ежегодно составляет альтернативный федеральный бюджет. Речь идет об анализе возможных сценариев. Например, в 2014 году альтернативный федеральный бюджет показал, чего могло бы добиться федеральное правительство, если бы всерьез отнеслось к наиболее значимым социальным, экономическим и экологическим проблемам канадцев. В рамках альтернативного бюджета был составлен план, который позволил бы вывести из бедности 885 000 канадцев, уменьшить неравенство доходов, стимулировать экономику, сократить безработицу до 5,4% и при этом сбалансировать бюджет лишь на один год позже по сравнению с федеральным государственным планом. Альтернативный федеральный бюджет демонстрирует в конкретной и убедительной форме, что параллельный мир действительно существует.

Расширение дебатов в гражданском обществе: Профсоюзы могут способствовать распространению бюджетной информации в упрощенном и удобном формате, понятном для большинства заинтересованных лиц.



В качестве примера документа с удобным для пользователя форматом можно привести «Ключевые моменты бюджета Кении за 2011—2012 годы: Руководство для граждан». Он легко читается и содержит данные, графики и краткие итоги по приоритетам расходования. В шестистраничном документе приведены полезные секторные диаграммы с разбивкой по источникам доходов, простая таблица с макроэкономическими показателями, прогнозируемыми на 2013—2014 годы, и диаграмма с наглядной и цифровой информацией о приоритетах расходования. Документ акцентирует внимание непосредственно на тех проблемах, которые больше всего волнуют граждан: продовольственная нестабильность, безработица среди молодежи, социальная защита и инвестиции в инфраструктуру для ускорения экономического роста.

3.6. Этап 6. Реализация. Какую роль могут играть профсоюзы в осуществлении политики?



Профсоюзы могут создавать координационные структуры и участвовать в их работе

Что представляет собой координационная структура для НПЗ?

Занятость — это многосторонняя проблема. Она касается многих министерств, помимо министерства по вопросам занятости. Она затрагивает разные уровни правительства (национальное, региональное, местное) и разных участников, включая представительные организации работников и работодателей, а также другие специализированные агентства. В связи с этим крайне важно разработать хорошо структурированную основу для взаимодействий между всеми заинтересованными сторонами, участвующими в реализации политики. Должны быть определены их роли и обязательства.

Координационные структуры индивидуальны для каждой страны, однако часто имеют следующие общие характеристики:

- Постоянно действующая структура на национальном уровне обеспечивает управление и координацию для реализации НПЗ. Обычно она создается на законодательном уровне и чаще всего называется межведомственным комитетом или государственной комиссией, советом или комитетом по вопросам занятости. Ее члены должны быть высокопоставленными должностными лицами, чтобы обеспечить непрерывное участие в процессе на высоком политическом уровне. Такая структура должна быть трехсторонней, с участием министерства труда и его социальных партнеров, представляющих организованную рабочую силу и работодателей. Она также должна носить межведомственный характер и включать в себя представителей министерств экономики и планирования, финансов и торговли. В зависимости от страны в этот орган могут также входить представители центральной статистической организации, университета и научно-исследовательских институтов, организаций молодежи и женщин и т.д.
- Для обеспечения эффективной координации структура должна возглавляться одной из наиболее влиятельных политических фигур в стране, таких как премьер-министр, министр кабинета или министр экономики или планирования.
- Работа государственной структуры поддерживается исполнительным комитетом или секретариатом, обычно возглавляемым министром по вопросам занятости. Структура фактически координирует реализацию плана мероприятий и контролирует техническую работу. Например, она подготавливает отчеты о ходе реализации для межведомственного комитета.

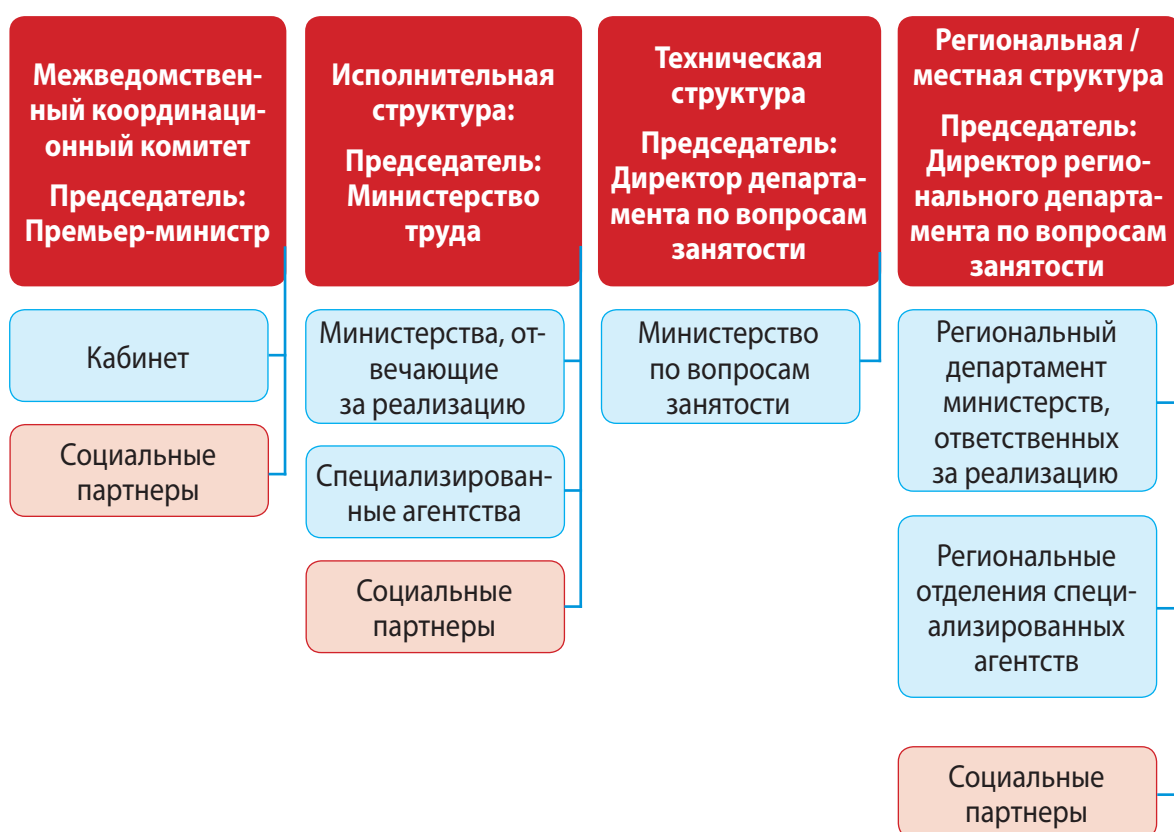
Пример: В Шри-Ланке за реализацию Национальной политики в сфере трудовых ресурсов и занятости отвечает Секретариат главных министров под общим руководством Национального координационного комитета. Для реализации политики созданы также подкомитеты. Секретариат главных министров отвечает за формирование общественного мнения о политике и принимает обратную связь для уточнения и разработки соответствующих стратегий и планов мероприятий по реализации.

- Могут быть созданы технические или рабочие группы для консультирования национального координационного органа, подготовки информационных брошюр и проведения исследований по конкретным вопросам. В некоторых странах консультационные комитеты или группы играют информационную роль в реализации политики.

Пример: Совет по рабочим местам и конкурентоспособности при Президенте США дает Президенту рекомендации по устойчивому росту и обеспечению конкурентоспособности промышленности и рабочей силы. Его члены назначаются Президентом и представляют разные точки зрения частного сектора, работодателей и работников. Совет предлагает желающим со всей страны делиться идеями по стимулированию экономики. Он отчитывается напрямую Президенту по таким вопросам, как разработка, реализация и оценка политики, направленной на содействие росту, повышение уровня образования и квалификации, поддержание стабильной и здоровой финансовой и банковской системы, создание стабильных рабочих мест и улучшение долгосрочной конкурентоспособности экономики.

Межведомственная и трехсторонняя координационная структура на национальном уровне должна быть дополнена структурой на региональном или местном уровне. По своей функции и составу она схожа с национальной координационной структурой, но привлекает к работе людей, действующих в основном в местных условиях. Она обеспечивает закрепление и реализацию НПЗ на местном уровне.

Схема координационной структуры





Тематическое исследование



Иордания

Как отсутствие надлежащей координационной структуры помешало реализации стратегического подхода к занятости, предусмотренного Национальной повесткой дня

«Национальная стратегия занятости — это не первая попытка стратегического подхода к данной проблеме, имеющей межотраслевой характер и связанной с долгосрочным развитием. Ранее в 2005 году Национальная повестка дня рассматривала эту проблему через ее основополагающие факторы, такие как производственное и профессиональное обучение, инвестиции, система среднего и высшего образования, а также сети социальной защиты».

«Хотя такие факторы позволяли применять целенаправленный подход к каждому отдельному аспекту, многосторонняя проблема занятости решалась в основном через производственное и профессиональное обучение, в то время как другим факторам не уделялось достаточного внимания, особенно инвестициям, формирующим спрос на рынке труда. Сложившуюся ситуацию можно было исправить, если была бы реализована одна из основных рекомендаций Национальной повестки — «создать Высший совет по развитию трудовых ресурсов (HCHRD) во главе с премьер-министром». Однако этого не было сделано. Следовательно, не было и возможности координировать функции регулирования спроса и предложения между различными министерствами и давать руководящие указания на постоянной основе».

«Учитывая, насколько критически важной и многосторонней проблемой является занятость, сложно понять, как можно было бы осуществлять координацию и руководство без зонтичной структуры, которая бы отражала при формировании политики как спрос, так и предложение, равно как и интересы основных заинтересованных лиц. Для поддержки Совета HCHRD следовало бы создать небольшой Секретариат, который можно было бы укомплектовать сотрудниками Национального центра развития трудовых ресурсов (NCHRD). Он удовлетворял бы важные потребности HCHRD в мониторинге и анализе».

Источник: Hashemite Kingdom of Jordan, 2011

Какую роль могут играть профсоюзы в построении успешной координационной структуры?

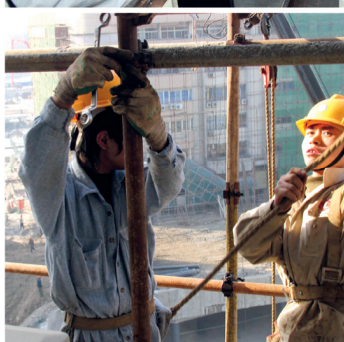
- Проверьте, четко ли охарактеризован каждый аспект координационной структуры в НПЗ и каким образом она будет формироваться (как на национальном, так и на региональном уровне).
- Проверьте, четко ли изложены ваши роли и обязательства в качестве социального партнера, участвующего в работе координационной структуры.
- Добивайтесь привлечения квалифицированных и опытных представителей труда на всех уровнях координационной структуры. Лучше всего задействовать тех же лиц, которые участвовали в процессе разработки. Чем активнее вы участвуете, тем больше опыта и знаний вы можете получить.
- Предлагайте действующие структуры, которые могут быть задействованы во избежание увеличения аппарата. По возможности привлекайте к процессу координации и реализации национальной политики структуры, которые уже пользуются влиянием в стране.

Примеры: В ряде африканских государств были созданы координационные комитеты для реализации идей, выдвинутых на Саммите в Уагадугу. Впоследствии этим же комитетам можно было поручить координацию НПЗ. Избежать дублирования можно и другим способом: привлечь министерство труда, обычно имеющее в своем составе департамент планирования и разработки политики, в качестве исполнительного органа или секретариата для содействия реализации.

- После создания координационной структуры следует по возможности добиваться того, чтобы она продолжала функционировать на всех уровнях и привлекать социальных партнеров. Часто отдельные элементы структуры становятся только площадкой для диалога или признаются необходимыми только на период решения проблемы (Harasty et al., 2012).



Тематическое исследование



Роль Всекитайской федерации профсоюзов в реализации НПЗ

Федерация является одним из семи главных членов Межведомственного совета по вопросам политике в сфере занятости. Совет отвечает за разработку политики, мониторинг хода реализации и отчетность о результатах. К шести остальным членам относится Министерство трудовых ресурсов и социального обеспечения, Министерство финансов, Национальный комитет развития и реформ, Народный банк Китая, Национальное налоговое бюро и Национальное управление по вопросам промышленности и торговли.

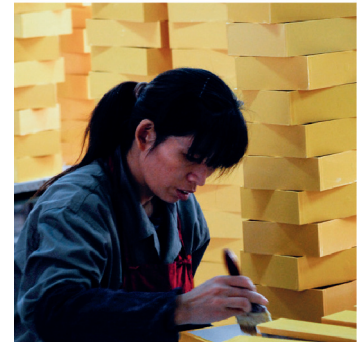
Всекитайская федерация профсоюзов представляет собой ведущую силу в проведении обследования и мониторинга реализации НПЗ. По требованию Государственного совета такие обследования проводятся один или два раза в год. Сформировано несколько групп для обследования и мониторинга, в которые вошел 21 член Межведомственного совета.

Вместе с Министерством трудовых ресурсов и социального обеспечения, Министерством образования и Всекитайской Федерацией женщин, Всекитайская федерация профсоюзов организует каждый май ежегодную кампанию по содействию занятости среди молодежи, а каждый январь — кампанию по поддержке трудящихся-мигрантов, переезжающих из сельской местности в города.



Федерация регулярно проводит собственные специальные обследования и оценки последствий от реализации НПЗ, уделяя особое внимание нуждающимся работникам, не имеющим официального трудоустройства. Результаты поступают непосредственно в Государственный совет.

Федерация имеет собственные Центры занятости и Центры помощи нуждающимся работникам. Они содействуют реализации НПЗ, оказывая, например, услуги по трудоустройству, профессиональной подготовке и микрокредитованию.



Профсоюзы должны постоянно сотрудничать с министерством труда

Министерство играет ключевую роль в координации участия социальных партнеров. Оно служит связующим звеном между социальными партнерами и другими влиятельными министерствами, включая министерство финансов и экономики, которые обычно не взаимодействуют с трудом.

Во время разработки стратегии сокращения бедности в Сенегале министерство труда, несмотря на полученное приглашение, самоустранилось от процесса. Без своего традиционного сторонника, который обычно поддерживает, обосновывает, а также технически и политически согласует их вклад с государственной администрацией, социальные партнеры имели весьма ограниченное пространство для маневра. Сложно маневрировать, оставшись один на один с Министерством экономики и финансов, ведь это министерство не привыкло иметь дело с социальными партнерами (D'Achon, 2011).

Профсоюзы могут разрабатывать инструменты для вовлечения в процесс незащищенных групп

Работники, занятые в неформальной экономике

В неформальной экономике работники обычно не защищены трудовым законодательством. В некоторых странах профсоюзы поддерживают таких работников в рамках своих организаций или помогают им в создании собственных организаций. Приведем несколько примеров:

Создание новых профсоюзов: В Перу указ 1992 года дал возможность независимым работникам формировать собственные организации. В сентябре 2006 года Латиноамериканский центр работников (Central Latinoamericana de Trabajadores) создал новую федерацию работников неформальной экономики, которая объединила восемь национальных профсоюзов.



Изменение статуса существующих профсоюзов для включения объединения работников неформальной экономики в структуры принятия решений:

В Испании была создана межотраслевая ассоциация самозанятых работников, наделенная полным правом голоса в конфедерации профсоюзов.

Создание сетей, партнерств или совместных политических форумов с сетями работников формальной экономики.

Ассоциация надомников Бангладеша была создана в 1995 году и сегодня представлена в 64 районах, объединяя 18 000 надомников. Она имеет членство в Международной федерации работников текстильной, швейной и кожевенной промышленности, а также в сети HomeNet.

Молодежь



Еще одним примером незащищенной занятости является молодежь. Социальные партнеры могут содействовать занятости, например, создавая и управляя системами производственного и профессионального обучения и подготовки, а также создавая учебные фонды. В нескольких азиатских и африканских странах трехсторонние партнеры представлены в национальных консультативных советах по трудовым ресурсам. Трехсторонние партнеры активно участвуют в разработке национальных систем сертификации навыков в государствах-членах Карибского сообщества, а также в Чили, Малайзии, Маврикии, Сингапуре, ЮАР, Шри-Ланке, Тунисе, Турции и многих европейских странах.

В некоторых странах Европы и Латинской Америки представители молодежи участвуют в управлении национальных систем профессиональной подготовки (ILO, 2013b).

Профсоюзы могут напрямую участвовать в реализации плана мероприятий в сфере занятости

Профсоюзы могут участвовать в процессе реализации, например:

- организовывать профессиональное обучение для рабочих;
- добиваться решения конкретных проблем работников женщин и других особых групп;
- организовывать информационно-просветительские мероприятия по другим актуальным для труда вопросам, такими как ВИЧ/СПИД;
- проводить консультации для уволенных работников и переподготовку в случае массовых сокращений или увольнений своих членов.



Пример: «Comisiones Obreras», главный профсоюз в Испании, предлагает информационную поддержку, методические указания, помощь в поиске работы и самостоятельной занятости. Он дает информацию и указания работникам, участвующим в его собственных учебных курсах, в том числе по выявлению возможностей на рынке труда, оценке личных качеств, вариантам обучения и методам поиска работы (ILO, 2006).

Тематическое исследование



Совместные усилия по стимулированию занятости среди молодежи в Сербии

В Сербии мировой экономический кризис нанес особенно сильный удар по молодежи. Более трети молодых людей не трудоустроены, а из тех, кто все же смог найти работу, каждый третий находится в условиях временной или неформальной, незащищенной занятости. Полученные во время учебы знания часто не отвечают ожиданиям работодателей, что осложняет поиск работы.

Для решения этих проблем правительство Сербии, профсоюзы и работодатели совместными усилиями выработали новые программные меры, чтобы дать молодым людям, особенно с низким уровнем образования, шанс найти и сохранить достойное рабочее место. В рамках пилотного проекта, финансируемого Италией, сербские профсоюзы разработали программу подготовки для молодых людей, которые в наибольшей степени подвержены риску долгосрочной безработицы.

Италия оказывает финансовую поддержку еще одной инициативе Национальной службы занятости Сербии: молодых людей с ограниченными возможностями образования сводят непосредственно с работодателями, которые обучают их определенной профессии.



Кыргызстан — роль профсоюзов в национальной программе сокращения бедности

«Комплексная основа развития Кыргызской Республики», национальная программа развития страны, провозгласила политическое и социальное благосостояние народа Кыргызстана общей национальной целью на период до 2010 года. Первой стадией реализации национальной программы развития стала Национальная стратегия сокращения бедности. Данная стратегия включает в себя полный пакет мероприятий, программ, проектов и исследований на период до 2005 года.

Указом Президента были созданы Национальный совет и Секретариат для реализации национальной программы развития. Были сформированы координационные комитеты и 23 экспертных рабочих группы. Профсоюзы стали частью координационных и рабочих органов. Два года велась широкомасштабная подготовительная работа.





Секретариат выработал ряд мероприятий с конкретными сроками реализации, бюджетом и планируемыми результатами. Профсоюзы — среди активных участников процесса. Например, они ответственны за развитие социального партнерства, совершенствование правовой базы, а также обучение и переподготовку персонала.

Федерация профсоюзов Кыргызстана внесла вклад в разработку Национальной стратегии сокращения бедности, а именно раздела «Построение справедливого общества». Федерация помогла подготовить предложения по проверке нуждаемости и методологии оценки социальных стандартов.

Она также помогла улучшить механизм социальной поддержки для компенсации повышенных затрат на электроэнергию и работала над предложением по введению социальных паспортов для нуждающихся — программы, которая позволила бы составить более полную картину бедности в различных регионах. Профсоюзы также смогли добиться того, чтобы их мнения о повышении и выравнивании реальных доходов и заработных плат, а также создании рабочих мест были учтены при определении приоритетов стратегии.

Подготовка стратегии велась в условиях открытого и равноправного диалога между партнерами. Состоялся ряд конференций по теории и практике, а также представительные международные семинары, круглые столы и консультации. Одни мероприятия проходили с участием профсоюзов, а другие проводились силами самих профсоюзов.

Федерация профсоюзов Кыргызстана организовала для своих активистов местные учебные семинары, на которых были согласованы позиции профсоюза и выработаны предложения. Региональные профсоюзные структуры хорошо зарекомендовали себя во время реализации проектов, связанных с водоснабжением, реконструкцией социальных и культурных объектов, а также социальной мобильностью. Профсоюзные активисты оказали помощь региональным и районным социальным работникам в подготовке социальных паспортов и карт бедности

(Semyonova, 2004, p. 29—35).

Профсоюзы могут организовывать параллельные процессы в поддержку реализации

Профсоюзы могут вводить собственные параллельные консультационные процессы, чтобы более эффективно отстаивать свою точку зрения или более широко представлять интересы работников. Однако чтобы разъяснительная работа была еще более плодотворной, она должна быть связана с национальными форумами.

В тех случаях, когда правительствам недостает политической воли для реализации НПЗ, профсоюзы могут играть важную роль, не давая политике угаснуть. Такая ситуация, например, имела место в Занзибаре, где национальная политика становилась со временем все менее активной.

Тематическое исследование

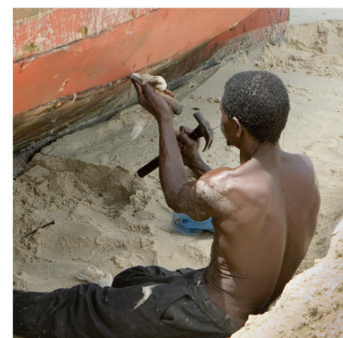


Профсоюзы Занзибара создают параллельную стратегию для обеспечения достойного труда

Создание возможностей для продуктивной и устойчивой занятости играет ключевую роль в достижении целей, связанных с долгосрочным видением Занзибара. Политика в сфере занятости Занзибара 2009 года ставит своей задачей стимулирование производительности в стране для достижения полной и свободно избираемой продуктивной занятости и, как следствие, сокращения безработицы и неполной занятости, а также повышения производительности труда. В стратегии роста и сокращения бедности Занзибара на 2010—2015 годы обеспечение занятости указано в качестве первого основополагающего принципа для «экономического роста и сокращения бедности по уровню доходов».

Зонтичной организацией, представляющей интересы работников, является Конгресс профсоюзов Занзибара, созданный в 2002 году в результате объединения девяти региональных профсоюзов. На семинаре, организованном Конгрессом профсоюзов при поддержке Датского профсоюзного совета по вопросам международного развития в декабре 2011 года, участники жаловались на отсутствие политической воли при реализации политики в сфере занятости.

В ответ на это Конгресс профсоюзов разработал профсоюзную стратегию по обеспечению достойного труда и занятости. Ее цель — добиться признания того, что создание рабочих мест является приоритетной задачей для сокращения бедности и социально-экономического развития. Конгресс считает социальный диалог лучшим подходом к обеспечению достойного труда и содействию занятости в Занзибаре.





Профсоюзы могут вносить свой вклад в развитие достойного труда и достойной занятости в Занзибаре несколькими способами:

- Обеспечить соблюдение и расширение **свободы ассоциаций** в Занзибаре. Свобода ассоциаций — это основополагающий принцип эффективного управления и подотчетности. Она также обеспечивает участие работников через свои профсоюзы.
- Укреплять **потенциал и мощь** профсоюзов путем привлечения новых членов, эффективного представления интересов и оказания услуг своим членам профсоюза и работникам.
- Проводить систематическую **разъяснительную работу и лоббистские кампании** по развитию достойного труда и достойной занятости в Занзибаре. Следует уделять больше внимания роли женщин и молодежи в создании рабочих мест, особенно в сельских районах, путем местного экономического развития и развития социальной экономики, а также с помощью инициатив государственных предприятий.
- Обеспечить ведение **коллективных переговоров** как основного, непосредственного вклада профсоюзов в создание рабочих мест и сокращение бедности.
- Содействовать соблюдению **прав профсоюзов** как центрального условия экономического процветания.
- Поддерживать механизмы **повышения производительности** как одного из факторов создания рабочих мест и улучшения уровня жизни.
- Рассмотреть возможность деятельности в качестве крупных экономических субъектов путем создания **предприятий, ориентированных на труд**.

Источник: ZATUC/LO-FTF, 2011

3.7. Этап 7. Мониторинг и оценка.

Как мы узнаем об эффективности политики?



Мониторинг дает надежные данные и полезную обратную связь по реализации политики. Это непрерывный процесс, который оказывает непосредственную помощь заинтересованным лицам, ответственным за реализацию политики в своей сфере деятельности. **Оценка** — это анализ данных, полученных в результате мониторинга, для изучения того, были ли достигнуты планируемые результаты или нет, и почему так произошло. Оценка проводится через определенные промежутки времени на протяжении всего периода реализации политики, часто каждые пять лет.

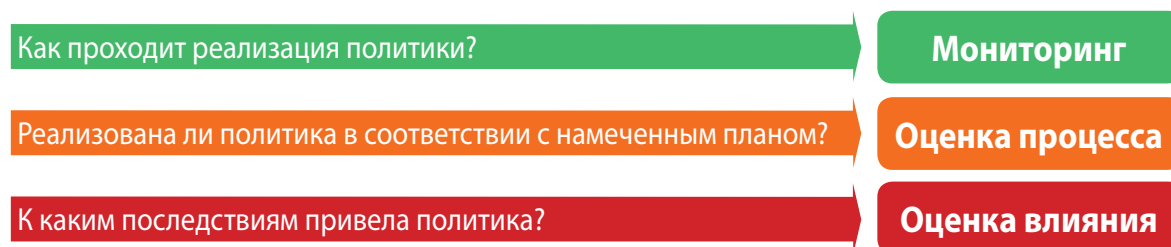
В совокупности мониторинг и оценка — это механизм для изучения того, были ли достигнуты цели и показатели политики, к каким последствиям она привела, а также с какими вызовами и ограничениями приходится иметь дело. Это инструменты для совершенствования текущей и разработки будущей политики. Они поддерживают политический диалог между правитель-

ством и социальными партнерами. Они также помогают правительству распространять информацию о политических альтернативах и обосновывать выделение ресурсов при обсуждении бюджета.

Мониторинг и оценка показывают, *правильно* ли реализуется политика и *правильной* ли является сама политика. Любой документ, излагающий основы НПЗ, должен содержать описание системы мониторинга и оценки.

Методы оценки

Существуют два метода оценки по результатам мониторинга. Оценка влияния проводится на основе собранной информации для выяснения того, были ли достигнуты целевые показатели или нет. *Оценка влияния* изучает конечные результаты. Измеряется благосостояние частных лиц, домохозяйств и общества, а также последствия от реализации программы, а затем полученные показатели сравниваются с теми, которые бы наблюдались при отсутствии программы. Иногда сложно измерить такие последствия в связи с наличием других факторов, которые могут влиять на благосостояние людей.



Если политика не приводит к предполагаемому результату, причиной обычно является один из двух видов ошибки. *Ошибка выбора теории* имеет место в тех случаях, когда политика была реализована в соответствии с ожиданиями, но не дала нужный эффект. Например, страна, желая сократить безработицу среди молодежи, принимает меры для повышения уровня образования молодых людей, однако уровень безработицы остается высоким. Политические меры реализованы, а изменений нет. Теория о том, что безработица среди молодежи обусловлена низким уровнем образования, оказалась ошибочной. Политика может быть также подвержена *ошибке реализации*. Например, система образования и профессиональной подготовки, введенная в ходе реализации политики, может не отвечать потребностям рынка труда или оказаться недостаточно доступной для молодежи.

Оценка НПЗ должна также определять следующие параметры:

- **Актуальность:** Правильно ли была определена проблема? Не были ли упущены какие-либо важные аспекты? Верной ли была логика, лежавшая в основе мероприятия? Почему да или почему нет?
- **Результативность:** Были ли достигнуты запланированные результаты? Почему да или почему нет?
- **Эффективность:** Были ли использованы ресурсы наилучшим образом? Почему да или почему нет?

- **Предусмотренные и непредусмотренные последствия:** Способствовала ли политика достижению поставленных долгосрочных целей и в какой мере? Почему да или почему нет? Привела ли реализация проекта к каким-либо непредусмотренным последствиям — положительным или отрицательным?
- **Устойчивое влияние:** Ожидается ли дальнейший положительный эффект от политики после ее завершения? Почему да или почему нет?

Из каких элементов должна состоять эффективная система мониторинга и оценки?

В документе НПЗ должна быть четко описана система мониторинга и оценки, которая будет введена в действие. Система мониторинга и оценки, встраиваемая в НПЗ, индивидуальна для каждой страны, однако в любом случае она должна предусматривать четкое распределение ролей и обязанностей, разумные сроки, реалистичный бюджет и анализ проблем, препятствующих сбору данных.

Система мониторинга и оценки признается устойчивой, если она актуальна, результативна и эффективна. Профсоюзы должны быть бдительны и добиваться такой устойчивости.

Система признается актуальной, если она четко определяет круг лиц, которые будут поставлять и использовать информацию, а также их потребности. Национальная служба статистики и министр по вопросам занятости должны поддерживать друг с другом тесные взаимосвязи.

Система результативна в том случае, если своевременно предоставляет информацию, которая может успешно использоваться в процессе принятия решений. При этом должны быть определены структура и сроки обмена информацией между различными заинтересованными лицами.

Система мониторинга и оценки эффективна в том случае, если она дает нужный результат при приемлемых затратах.

Качественная система оценки и мониторинга, как правило, использует показатели SMART для мониторинга достижения целей. Это означает выбор показателей со следующими характеристиками:

- S**pecific (конкретные)
- M**easurable (измеримые)
- A**chievable (достижимые)
- R**elevant (целесообразные)
- T**ime-bound (ограниченные по сроку).

Какую роль могут играть профсоюзы в мониторинге НПЗ?

Профсоюзы могут играть разные роли, выступая в качестве поставщиков и пользователей информации, полученной в результате мониторинга рынка труда, а также в качестве наблюдателей (ILO, 2012).

- Большинство систем мониторинга и оценки НПЗ предусматривают участие профсоюзных представителей в составе соответствующих комитетов или рабочих групп. Профсоюзы могут **вносить вклад в дискуссии** о приоритетах и результатах мониторинга и оценки. Они также могут **способствовать обеспечению связи** между системой мониторинга занятости и общей национальной системой мониторинга, например национальной службой статистики.
- Профсоюзы могут участвовать в **проектировании** системы мониторинга и оценки, помогая в выборе реалистичных показателей занятости.
- Фактически профсоюзы могут сами **выполнять функции мониторинга**, проводить анализ и выработать рекомендации. В некоторых видах мониторинга профсоюзы могут иметь сравнительные преимущества. Им может быть поручено проведение мониторинга в рамках действующей системы, или же они могут предпочесть свой собственный мониторинг за пределами системы.
- При наличии у профсоюзов научно-исследовательских ресурсов независимый мониторинг станет ценным вкладом в **анализ политики**. Некоторые системы также опираются на независимые институты, университеты, неправительственные организации и других социальных партнеров.
- Профсоюзы способны проводить **целевой мониторинг**. Например, они могут отслеживать реализацию программ занятости на местном уровне или уровне отдельных предприятий. В странах с низким уровнем грамотности большинство работников не способны оценивать сложные отчеты о результатах оценки, чтобы выяснить, дает ли политика нужный эффект или нет. Профсоюзы могут осуществлять мониторинг, находясь ближе к работникам, и вмешиваться напрямую в том случае, если программы не приносят предполагаемых результатов. В сложных политических условиях прямое вмешательство может быть менее конфликтным вариантом, чем критические отзывы о работе правительства. (Важно также проконсультироваться с социальными партнерами, чтобы узнать, какую роль они желают играть в системе мониторинга. В некоторых политических условиях они могут предпочесть оставаться за рамками системы из-за опасения кооптации и контроля со стороны правительства, особенно если участие требует государственного финансирования.)
- Профсоюзы могут **распространять информацию**. Некоторые профсоюзы обладают опытом переработки информации в конечный продукт для широкого круга местных адресатов, например через средства массовой информации или информационно-просветительские кампании.
- Профсоюзы могут докладывать и **публично заявлять о своих опасениях**, если процесс реализации не соответствует целям НПЗ. Они могут доводить свои опасения до правительства при составлении регулярных отчетов или пересмотре плана мероприятий.

Тематическое исследование



Обсерватории по вопросам занятости в Западной Африке

Несколько стран Западной Африки создали обсерватории по вопросам занятости и развития навыков. Такие обсерватории осуществляют сбор и координацию данных от основных поставщиков информации по занятости и из других источников. Во многих случаях они также составляют отчеты и данные по развитию трудовых ресурсов.

Обсерватории оказывают информационную поддержку в процессе принятия решений по вопросам занятости: они проводят аналитическую и научно-исследовательскую работу, прогнозируют потребности в навыках и тенденции на рынке труда и вырабатывают рекомендации по улучшению ситуации с занятостью.

Профсоюзы осуществляют мониторинг на российском рынке труда

Мировой финансовый и экономический кризис усугубил нерешенные проблемы на российском рынке труда. Федерация независимых профсоюзов России решила вести собственный мониторинг ситуации на рынке труда. Система мониторинга была организована в различных отраслях экономики и регионах Российской Федерации. По состоянию на октябрь 2008 года мониторинг проводился на еженедельной основе.

Информация предоставлялась первичными профсоюзными организациями, центральными комитетами отраслевых союзов и региональными объединениями профсоюзов. Они собирали еженедельную статистику по предприятиям, где существовали проблемы в социальной и трудовой сфере, а затем эта статистика раз в неделю анализировалась Федерацией. Такой мониторинг стал существенным дополнением к мониторингу Министерства здравоохранения и социального развития, поскольку не все безработные учитывались правительством и местными властями.

При проведении своего мониторинга профсоюзы обращали особое внимание на следующие вопросы:

- увольнения;
- снижение и задержка заработной платы;
- задержка премий и других выплат, предусмотренных коллективными договорами;





- отказы работодателей заключать или продлевать коллективные договоры;
- введение режима с сокращенной продолжительностью рабочего времени;
- остановка работы;
- введение вынужденного отпуска по инициативе администрации;
- ставки по кредитам, выплачиваемым предприятиями;
- факты отказа от выплаты кредитов;
- другие проблемы, часто сопровождающиеся нарушением трудового законодательства со стороны работодателя.

Результаты были представлены на обсуждение Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений и Правительственной комиссии по повышению устойчивости развития российской экономики.

Достигнутые результаты

Профсоюзы настояли на расширении роли правительства в содействии занятости. Меры по снижению напряженности на рынке труда были разработаны во всех регионах Российской Федерации и реализованы в 2009—2011 годах. Мероприятия финансировались из федерального бюджета, что позволило сократить уровень зарегистрированной безработицы в 1,4 раза в период с начала 2009 года по третий квартал 2011 года.

В целом в Российской Федерации с начала 2009 года по сентябрь 2011 года более 5 миллионов людей было охвачено различными программами. Речь идет о следующих мероприятиях:

- профессиональная подготовка работников, находящихся под угрозой сокращения;
- организация временных и общественных работ;
- стажировка (обучение на рабочем месте) выпускников профессиональных учебных заведений;
- адресная помощь гражданам, включая переселение в другой населенный пункт в целях трудоустройства;
- меры по содействию малому предпринимательству и самозанятости безработных граждан.

Система мониторинга профсоюзов способствовала созданию Рабочей группы по модернизации моногородов при Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции. В состав Рабочей группы входят представители правительства, Администрации Президента Российской Федерации, государственных корпораций и банков с госу-

дарственным участием, институтов развития и Федерации независимых профсоюзов России. Государственная поддержка модернизации моногородов помогла создать новые рабочие места и тем самым значительно снизить уровень безработицы. В 2010—2011 годах было выбрано 50 моногородов из 335 в целях финансовой поддержки из федерального бюджета (35 в 2010 году и 15 в 2011 году).

Данные, собранные профсоюзами в результате мониторинга (например, сведения о задержке заработной платы на отдельных предприятиях), помогли решить многие проблемы предприятий при участии правительства. В ходе мониторинга профсоюзам часто удавалось получить более подробные данные по конкретным предприятиям, чем сведения, публикуемые официальными статистическими службами.

Система профсоюзного мониторинга также дала возможность для точного краткосрочного прогнозирования, что позволило быстро выявить проблемы в отдельных регионах, отраслях экономики и компаниях, а затем принять требуемые меры.

Необходимо отметить, что речь идет о единственной в стране системе мониторинга, которая не основана на информации, предоставляемой работодателями.

(Источник: Esaulova, 2011)



Три примера систем координации, реализации, мониторинга и оценки НПЗ

Координация и управление	Реализация	Мониторинг, оценка и финансирование
Уганда		
Национальный совет по вопросам занятости, в который входят высокопоставленные лица уровня постоянных секретарей и директоров из разных министерств, департаментов и агентств, а также представители социальных партнеров. Полномочия: Данный Совет призван направлять и отслеживать усилия по реализации политики. Он будет определять приоритетные направления деятельности; предлагать способы вовлечения всех отраслей экономики в решение поставленной задачи обеспечения занятости; помогать в проведении разъяснительной работы по различным аспектам проблемы занятости; вырабатывать рекомендации и задавать целевые показатели в этой сфере.	Согласно разработанной политике, Правительство должно нести общую ответственность за ее реализацию с участием всех действующих лиц, включая частный сектор, представительные организации работодателей и работников, партнеров по развитию, неправительственных организаций, общинных организаций и граждан. Федерация союзов работодателей и работников Уганды, будучи социальным партнером, должна сотрудничать с министерством труда и другими компетентными органами при мониторинге выполнения задач данной политики и распространения информации. Следует побуждать как ассоциации работодателей, так и профсоюзы к приему большого количества членов из числа малых незарегистрированных предприятий, включая работодателей с одним или двумя работниками и членов объединений временных/сезонных работников.	Мониторинг и оценка реализации и влияния политических мер на всех уровнях должны проводиться на регулярной основе с использованием подходящих показателей. Это требует полноценного участия государственных министерств, департаментов и агентств, частного сектора, организаций работников и работодателей, а также представителей гражданского общества. Дополнительное финансирование не предусмотрено. Финансирование НПЗ распределено между отраслевыми министерствами, департаментами и агентствами, а также между органами местной власти, социальными партнерами и организациями гражданского общества.

Координация и управление	Реализация	Мониторинг, оценка и финансирование
Китай Для управления и координации НПЗ было создано межведомственное и трехстороннее собрание. В него входит 21 член, включая ключевые министерства, Национальное бюро статистики, профсоюзы, ассоциацию молодежи, федерацию женщин, федерацию инвалидов, ассоциацию промышленности и торговли, а также губернатора от каждой провинции. Сначала собрание проводилось под председательством министерства труда. Позднее, в связи с недостаточным участием других министерств, председательские функции были переданы вице-премьер-министру. Высокий уровень органа является важным условием для участия и мотивированной работы всех участников. Собрание проводится два раза в год: в начале года для выработки годового плана мероприятий и в конце для проверки и оценки хода и результатов реализации. Создание координационной системы на местном уровне предусмотрено Законом о политике в сфере занятости 2008 года. Местные органы выполняют такую же функцию, что и национальное собрание, но в пределах своей территории. В их состав входят вице-губернаторы, директора служб занятости, социальные партнеры и представители ключевых министерств.		
	Государственная служба занятости — это ключевой механизм реализации. Государственные органы на всех уровнях определяют целевые показатели занятости и отвечают за выполнение согласованных задач по обеспечению занятости.	Система оценки и мониторинга состоит из пяти компонентов: 1. Оценка «сверху вниз» Проводится Межведомственным собранием от имени Государственного совета или местной межведомственной группой от имени местного правительства для оценки хода и результатов реализации. 2. Социальный контроль «снизу вверх» Правительства на всех уровнях открывают горячую линию, веб-сайт, почтовый ящик и т.д., чтобы собрать мнения о проблемах занятости со всех слоев общества. 3. Специальные обследования Организуются на всех уровнях правительства путем опроса различных департаментов, университетов, социальных партнеров, предприятий, безработных и т.д. Обследования проводятся в основном в регионах, которые сталкиваются с трудностями, чтобы дать им указания и помочь в решении проблем. 4. Индивидуальный контроль Осуществляется профсоюзами, Китайской федерацией промышленности и торговли и т.д. 5. Пилотная программа Была введена в действие в 2011 году министерствами финансов и труда. Было определено шестнадцать показателей для оценки результатов НПЗ, а также эффективности правительства в управлении фондом занятости и расходовании его средств. Выделение ресурсов поставлено в зависимость от системы мониторинга и оценки, чтобы государственные расходы действительно способствовали достижению целевых показателей занятости, согласованных на национальном и местном уровнях.

Координация и управление	Реализация	Мониторинг, оценка и финансирование
Иордания		
Высший Совет по развитию трудовых ресурсов будет возглавляться премьер-министром и состоять из членов основных министерств, ответственных за вопросы занятости и управление трудовыми ресурсами (министерства образования, высшего образования, труда, экономики и торговли), представителей частного сектора и профсоюзов, а также специализированных технических институтов. После создания и перехода на полноценный режим работы Высший совет будет проверять квартальные отчеты и осуществлять необходимую координацию между министерствами и другими государственными органами. Высший совет будет также рассматривать годовой отчет о проделанной работе, подготовленный Группой по реализации, и представлять его на утверждение Совету министров, если предлагается внести изменения в План мероприятий. Предполагается также, что Национальный центр по развитию трудовых ресурсов станет Секретариатом Высшего совета, чтобы обеспечить научно обоснованную разработку политики, своевременное предоставление информации и результатов анализа для директивных органов. Национальную стратегию занятости планируется полностью обновлять каждые три года.	Группа по реализации будет состоять из представителей всех министерств и государственных органов, ответственных за реализацию различных мер. По решению Совета министерства, Министерство труда будет возглавлять Группу по реализации и отчетываться перед Советом Министров и Высшим Советом по развитию трудовых ресурсов (после его создания) о проделанной работе. Планируется, что Группа по реализации будет проводить каждый месяц заседания с подгруппами или проектными подотделами, отвечающими за такие вопросы, как спрос, предложение и институциональные аспекты. Группа по реализации будет составлять квартальный отчет о проделанной работе с учетом сроков и показателей, установленных в Планах реализации. Квартальный отчет будет также отражать существующие проблемы или задержки и предлагать пути их преодоления. Изменения проектных заданий и Плана реализации будут представляться на рассмотрение Группе по реализации и утверждаться Министерством труда. Любые изменения Плана мероприятий будут передаваться на утверждение Совету министров. Для поддержки Группы по реализации потребуются создание не большого, но в высшей степени профессионального подразделения по реализации при Министерстве труда.	Мониторинг и оценка на институциональном уровне будут проводиться в рамках двух правительственных подразделений: Управление по оценке эффективности деятельности правительства при Министерстве развития государственного сектора Подразделение по контролю реализации при Управлении делами премьер-министра Управление по оценке эффективности помогло согласовать показатели эффективности национальной стратегии занятости с показателями, предусмотренными Национальной повесткой дня, и предоставило Группе по реализации автоматическую систему для обновления данных о ходе реализации каждого мероприятия. Управление также организовало для членов Группы всестороннее обучение по управлению системами мониторинга и оценки. Подразделение по контролю реализации опубликовало План реализации на общедоступном веб-сайте и впоследствии будет составлять месячный отчет для премьер-министра, отслеживая ход реализации мероприятий. Если не считать вышеперечисленного, в настоящее время в стране нет независимой программы оценки для национальной стратегии занятости. Такая функция должна быть выработана на устойчивой основе в рамках государственного органа,

Координация и управление	Реализация	Мониторинг, оценка и финансирование
		который будет в значительной степени независим от министерств и агентств, участвующих в реализации политики. Среди действующих органов Национальный центр по развитию трудовых ресурсов идеально подходит для выполнения данной функции, поскольку в его полномочия входит оценка трудовых ресурсов и политики в сфере занятости. Он также независим от всех министерств, участвующих в реализации. Чтобы взять на себя эту роль, Центр должен укрепить свои возможности по проведению оценки.

Источники: Республика Уганда, 2011.; Wang, 2013; Иорданское Хашимитское Королевство, 2011.



ИСТОЧНИКИ

Ahn, Pong-Sul. (2014). *The role of trade unions in employment strategies (Mongolia)* [Роль профсоюзов в стратегиях занятости (Монголия)] (Бангкок, МОТ).

D'Achon, E. 2011. *Social partners and their engagement in national development plans: Lessons learnt from a decade of implementation of poverty reduction strategies* [Социальные партнеры и их вовлеченность в национальные планы развития. Итоги десятилетней реализации стратегий сокращения бедности] (Женева, МОТ).

Esaulova, S. 2011. Неопубликованные материалы для Международной организации труда, Федерация независимых профсоюзов России.

Правительство Мадагаскара. 2006. *Madagascar's National Employment Action Plan* [Национальный план мероприятий в сфере занятости Мадагаскара] (Антананариву).

Иорданское Хашимитское Королевство. 2011. *Национальная стратегия занятости Иордана, 2011—2020 гг.* (Амман, Министерство труда). Доступно по ссылке: [http://www.ilo.org/beirut/countries/jordan/lang — en/index.htm](http://www.ilo.org/beirut/countries/jordan/lang—en/index.htm).

Hansen, E. 2006. *Career Guidance: A resource handbook for low- and middle-income countries* [Справочник по странам с низким и средним уровнем дохода] (Женева, МОТ).

Harasty, C.; van Liemt, G.; Tadjoeeddin, Z.; Pouchkin, M. 2012. *Towards more inclusive employment policy making: Process and role of stakeholders in Indonesia, Nicaragua, Moldova and Uganda* [К формированию более инклюзивной политики в сфере трудоустройства: Процесс и роль заинтересованных сторон в Индонезии, Никарагуа, Республике Молдова и Уганде], Рабочий доклад по занятости № 137 (Женева, МОТ).

Международная организация труда (МОТ). 1964. Конвенция о политике в области занятости (№ 122), 48-я сессия Конференции Международной организации труда (Женева).

—. 2009. *Recovering from the crisis: A global jobs pact adopted by the International Labour Conference at its ninety-eighth session* [Восстановление после кризиса: «Глобальный пакт о рабочих местах», принятый Международной конференцией труда на девяносто восьмой сессии] (Женева).

—. 2010. *Public works and the creation of jobs: ILO notes on the crisis* [Общественные работы и создание рабочих мест: заметки МОТ о кризисе] (Лима, МОТ). Доступно по ссылке: <http://www.oit.org.pe/2/wp-content/uploads/2011/04/29-Velasquez-obras-publicas-ingles.pdf>.

—. 2012a. *Guide for the formulation of national employment policies* [Руководство по формированию национальной политики в сфере занятости] (Женева). Доступно по ссылке: [http://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_188048/lang — en/index.htm](http://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_188048/lang—en/index.htm).

—. 2012b. *Employment diagnostic analysis: A methodological guide* [Диагностический анализ занятости: методическое руководство] (Женева).

—. 2013a. *Documento de prioridades del sector trabajador para una política nacional de empleo* (неопубликованный документ, Женева).

—. 2013b. *Social dialogue: Recurrent discussion under the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization* [Социальный диалог: периодическое обсуждение по Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации] (Международная конференция труда, 102-я сессия, 2013 г.) — Доклад VI (Женева).

—. 2014. *Pro-employment budgeting: How to link NEPs and national budgets* [Бюджетный процесс, способствующий росту занятости: как обеспечить связь между НПЗ и национальными бюджетами] (Женева, в процессе публикации).

Республика Уганда. 2011. *Uganda's National Employment Policy; Increasing decent employment opportunities and labour productivity for socioeconomic transformation* [Национальная политика в сфере занятости Уганды; улучшение возможностей достойной занятости и повышение производительности труда для социально-экономической перестройки] (Кампала, Министерство по вопросам гендерного равенства, труда и социального развития). Доступно по ссылке <http://www.mglsd.go.ug/wp-content/uploads/2011/04/Employment%20policy1blank.pdf>

Semyonova, S.F. 2004. «Building a fair society — Kyrgyzstan's unions and poverty reduction» [«Построение справедливого общества — профсоюзы Кыргызстана и сокращение бедности»], в: *Labour Education* 2004/1—2, Nos. 134–135 (Женева, МОТ).

Wang, Y. 2013. «Institution setting in employment policy formulation and implementation». Presentation delivered at the ILO Employment Policy Course [«Институциональные аспекты при разработке и реализации политики в сфере занятости». Доклад, представленный на Курсе по политике в сфере занятости МОТ], Турин (Италия), 16—27 сентября 2013 г.

Конгресс профсоюзов Занзибара (ZATUC) и Датский профсоюзный совет по вопросам международного развития (LO-FTF). 2011. *Trade union strategy for decent work and employment* [Стратегия профсоюзов по обеспечению достойного труда и занятости]. Разработана на семинаре ZATUC/LO-FTF по стратегии занятости (Джамбиани).



Источники и инструменты

Африканская сеть исследований в сфере труда: <http://www.alrn.net/>

Канадский центр политических альтернатив <http://www.policyalternatives.ca/offices#sthash.MYL2J2Oi.dpuf>

Egulu, L. 2004. Trade Union Participation in the PRSP Process [Участие профсоюзов в процессе разработки стратегии сокращения бедности]. *Social Protection Discussion Paper Series No. 417*. Washington DC: World Bank.

MOT. 2006. Career Guidance: A resource handbook for low- and middle-income countries [Справочник по странам с низким и средним уровнем дохода]: http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_118211/lang—en/index.htm

MOT. 2012. *Employment Diagnostic Analysis; A methodological guide* [Диагностический анализ занятости: методическое руководство]: http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_177130/lang—en/index.htm

MOT. 2012. *Understanding deficits of productive employment and setting targets: A methodological guide* [Анализ недостатков в сфере продуктивной занятости и постановка целей: методическое руководство]: http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_177149/lang—en/index.htm

MOT. 2012. *Guide for the formulation of National Employment Policies* [Руководство по формированию национальной политики в сфере занятости]: http://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_188048/lang—en/index.htm

MOT. 2012. *The informal economy and decent work: A policy resource guide supporting transitions to formality* [Неформальная экономика и достойный труд: Руководство по разработке политики для содействия формализации процессов] (Женева, Департамент по вопросам политики занятости). Доступно по ссылке: http://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_212688/lang—en/index.htm.

MOT. 2013. National Tripartite Social Dialogue: An ILO guide for improved governance [Национальный трехсторонний социальный диалог: Руководство MOT по эффективному управлению]: http://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/publications/WCMS_231193/lang—en/index.htm

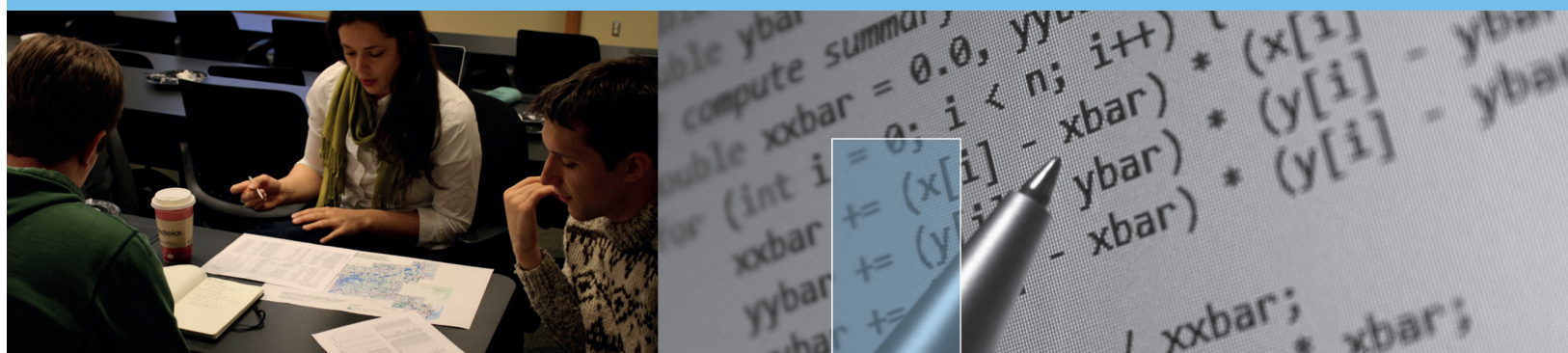
Pro-employment budgeting: How to link NEPs and national budgets [Бюджетный процесс, способствующий росту занятости: как обеспечить связь между НПЗ и национальными бюджетами] (Женева, публикация ожидается в 2014 г.)

Конвенция 1976 года о трехсторонних консультациях (международные трудовые нормы) (№ 144) — http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C144 (Конвенция 1976 о трехсторонних консультациях для содействия применению международных трудовых норм)

Рекомендация 1960 года о консультациях (на отраслевом и национальном уровнях) (№ 113) — http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R113 (Рекомендация о консультациях и сотрудничестве между государственными властями и организациями работодателей и работников в отраслевом и в национальном масштабе)

Видеоролик о занятости среди молодежи в Сербии: <http://www.youtube.com/watch?v=Yn8ku-mtqel>

Национальная политика в сфере занятости



4

Сбор и анализ данных
о рынке труда

4

Краткий обзор	111
4.1. Основы	111
Почему анализ данных важен для профсоюзов	111
Как мы используем данные?	113
Основные структурные элементы рабочей силы	113
4.2. Понятия рабочей силы и показатели для ее оценки	114
Понятие занятости	114
Международная стандартная отраслевая классификация всех видов экономической деятельности (МСОК), 4-я версия	115
Международная стандартная классификация занятий (МСКЗ-08):	116
Международная классификация статуса в занятости (МКСЗ-93)	116
4.3. Выбор показателей для сбора данных	119
Доля занятых в общей численности населения	119
Уровень безработицы	120
4.4. Оценка полной и продуктивной занятости	122
Уровень производительности труда и темпы роста производительности труда	123
Показатели случайной занятости	125
4.5. Оценка равенства возможностей и обращения в сфере занятости	126
Гендерный разрыв в заработной плате.	127
4.6. Прочие показатели достойного труда.	129
Молодежь, которая не учится и не работает	129
Уровень неформальной занятости	129
Доля работников с низким уровнем заработной платы.	130
Доля занятых с чрезмерной продолжительностью рабочих часов	130
4.7. Использование качественных данных для выработки аргументации	131
 Список литературы	132
 Источники и инструменты	133

Краткий обзор

Анализ данных о рынке труда важен по трем причинам:

1. Он позволяет **выявлять и изучать проблемы** на рынке труда, чтобы вести осознанную дискуссию, вступая в диалог с другими участниками на тему НПЗ.
2. Этот анализ дает объективные, эмпирические основы для принятия информированных **решений по НПЗ**.
3. Он позволяет **оценить выгоды и издержки** политики, мероприятий и программ.

Данные о рынке труда помогают осветить проблемные стороны политики. Мы можем использовать их в качестве основы или исходной точки при разработке политики или определении целей в сфере занятости, а также для оценки последствий политики с течением времени.

В настоящем разделе руководства представлены основы сбора и анализа данных о рынке труда. Объясняется, где найти полезную информацию и когда именно профсоюзам может понадобиться самостоятельный сбор такой информации. Раскрываются понятия, связанные с рабочей силой, и показатели для ее оценки.

Основная цель Международной организации труда в отношении занятости — «обеспечение полной и продуктивной занятости и достойного труда для всех, в том числе для женщин и молодежи». Мы также изучим показатели, выбранные МОТ для оценки прогресса в достижении цели.

На протяжении всего раздела приводятся примеры использования показателей и анализа данных в различных странах. В заключение мы покажем, как анализировать данные с одним и несколькими показателями для обоснования своей позиции в отношении политики.

4.1. Основы

Почему анализ данных важен для профсоюзов

Анализ данных о рынке труда важен по трем причинам:

1. Он позволяет **выявлять и изучать проблемы** на рынке труда, чтобы вести осознанную дискуссию, вступая в диалог с другими участниками на тему НПЗ.
2. Этот анализ дает объективные, эмпирические основы для принятия информированных **решений по НПЗ**.
3. Он позволяет **оценить выгоды и издержки** политики, мероприятий и программ.

Где взять качественные данные?

Каждая страна имеет статистические службы, предоставляющие данные по результатам обследований рабочей силы и национальной переписи населения. Эти данные часто ограничены или представлены в очень обобщенном виде, что, как правило, обусловлено дефицитом ресурсов. Профсоюзы могут и должны играть здесь ведущую роль, содействуя сбору качественной информации.

Профсоюзы должны также собирать данные о своих собственных членах и условиях их работы. Определенная информация содержится в коллективных договорах. Можно также проводить опросы среди своих членов, желательно с привлечением опытных специалистов.

Что мы хотим выяснить с помощью сбора данных?

Мы хотим получить качественную характеристику ситуации на рынке труда на определенный момент времени и в динамике. Мы хотим узнать, могут ли те, кто желает трудиться, найти себе рабочие места и в каком количестве и качестве эти рабочие места доступны. Есть ли у нас частично занятые работники с такими условиями работы, которые не позволяют им выйти из состояния бедности? Если имеются безработные или частично занятые лица, то кто они? Молодые или пожилые? Мужчины или женщины? Где они живут? Какое у них образование?

Насколько велика проблема в сфере занятости? Сколько людей занято в экономике? Сколько людей желает работать?

- Количество и доля лиц, желающих стать активными участниками рынка труда (показатель: уровень участия в рабочей силе)
- Количество и доля лиц, которые способны к труду и активно ищут работу, но не могут ее найти (показатель: уровень безработицы)

Какие институциональные ресурсы требуются для решения проблемы в сфере занятости? Службы занятости, учебные заведения, бюджет и т.д.

- Количество и доля лиц, желающих стать активными участниками рынка труда (показатель: уровень участия в рабочей силе)

Какие потребности имеют безработные в плане социального страхования / социальной помощи?

Какие меры требуются для облегчения доступа на рынок труда?

- Количество и доля лиц, которые способны к труду и активно ищут работу, но не могут ее найти (показатель: уровень безработицы)

В какой мере решена проблема в сфере занятости в количественном отношении?

В какой мере занятое население может потенциально поддержать остальную часть населения?

Количество и доля лиц, которые работали или сохраняли рабочее место хотя бы 1 час на протяжении прошлой недели (показатель: уровень занятости)

Какие меры требуются для повышения производительности / качества занятости?

Какие меры требуются для облегчения перехода на новое рабочее место / обучение?

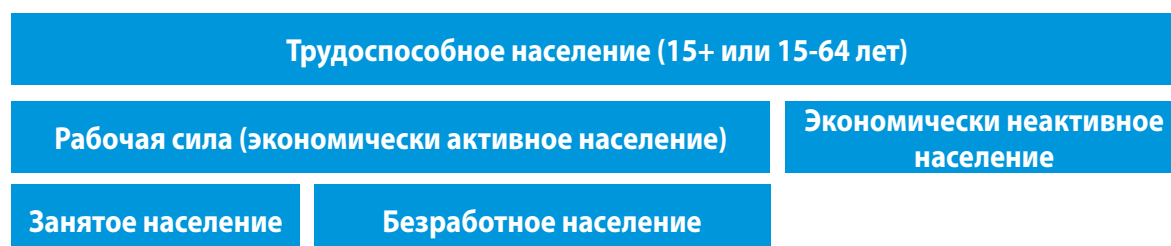
Количество и доля лиц, которые работают, но испытывают желание/потребность работать больше или выполнять другую работу (показатель: уровень неполной занятости)

Статистические данные, которые мы собираем для ответа на такого рода вопросы, называются **показателями**. Ниже приведено несколько примеров того, что мы хотим узнать и какие показатели могут дать нам нужную информацию.

Как мы используем данные?

Такого рода данные помогают осветить проблемные стороны политики. Мы можем использовать их в качестве основы или исходной точки при разработке политики или определении целей в сфере занятости, а также для оценки последствий политики с течением времени.

Основные структурные элементы рабочей силы



Пример из Танзании

Трудоспособное население 15 + лет 21 003 960 (21 003 960)			
Мужчины 10 001 727 (10 001 727)		Женщины 11 002 233 (11 002 233)	
Экономически активное население 18 821 525 (18 821 525)		Экономически неактивное население 2 182 434 (2 182 434)	
Мужчины 9 054 172 (9 054 172)		Женщины 9 767 354 (9 767 354)	
Мужчины 947 555 (947 555)		Женщины 1 234 879 (1 234 879)	
Занятое население 17 944 556 (16 627 133)		Безработное население 876 968 (2 194 392)	
Мужчины 8 779 845 (8 086 325)		Женщины 9 164 713 (8 540 809)	
Мужчины 274 327 (967 847)		Женщины 602 641 (1 226 545)	

Примечание. Данное распределение населения (старше 15 лет) основано на стандартных критериях МОТ и национальных критериях (национальные показатели приведены в скобках).

Источник: Национальное бюро статистики (Танзания), 2006, Рис. 5: Комплексное обследование рабочей силы 2006 г.: Аналитический доклад, Рис. 5.

4.2. Понятия рабочей силы и показатели для ее оценки

Понятие занятости



Занятость (включая samozанятость) определяется тремя критериями:

- ✓ **Возраст:** Принадлежность к возрастной группе, установленной для определения экономически активного населения (обычно от 15 лет и старше)
- ✓ **Период деятельности:** Все лица, которые работали хотя бы один час на протяжении определенного короткого периода времени (как правило, одной недели), включая всех, кто сохранял рабочее место, но находился в отпуске по разным причинам
- ✓ **Характер деятельности:** Деятельность по производству товаров или оказанию услуг в соответствии с национальной системой учета (Международная конференция статистиков труда, 1982 г.).

Занятость может подразделяться на подгруппы для отражения ряда ситуаций в сфере занятости. Существует два основных критерия для такого подразделения:

- по отраслям и видам экономической деятельности;
- по характеру работы или условиям занятости.

Отрасли и виды экономической деятельности

При подразделении данных о занятости на основе данного критерия мы используем один из следующих методов классификации:

- Международная стандартная отраслевая классификация всех видов экономической деятельности, 4-я версия
- Статус работодателя (государственный или частный)
- Продуктивный способ организации (формальный или неформальный)

Характер работы или статус в занятости

При подразделении данных по занятости на основе данного критерия мы используем один из следующих методов классификации:

- Международная стандартная классификация занятий (МСКЗ): Она систематизирует занятия в зависимости от задач и должностных обязанностей, исполняемых на рабочем месте.
- Международная классификация статуса в занятости (МКСЗ): Эта классификация основана на типе трудового договора работника с другими лицами или организациями.

Международная стандартная отраслевая классификация всех видов
экономической деятельности (МСОК), 4-я версия

Первый уровень

- A — Сельское хозяйство, лесоводство и рыболовство
- B — Горнодобывающая промышленность и разработка карьеров
- C — Обрабатывающая промышленность
- D — Снабжение электроэнергией, газом, паром и кондиционированным воздухом
- E — Водоснабжение; системы канализации, удаление отходов и меры по восстановлению окружающей среды
- F — Строительство
- G — Оптовая и розничная торговля; ремонт автомобилей и мотоциклов
- H — Транспорт и складское хозяйство
- I — Размещение и общественное питание
- J — Информация и связь
- K — Финансовая деятельность и страхование
- L — Операции с недвижимым имуществом
- M — Профессиональная, научная и техническая деятельность
- N — Деятельность в сфере административных и вспомогательных услуг
- O — Государственное управление и оборона; обязательное социальное страхование
- P — Образование
- Q — Деятельность в сфере здравоохранения и социальных услуг
- R — Искусство, сфера развлечений и отдыха
- S — Прочие виды деятельности в сфере услуг
- T — Деятельность домашних хозяйств в качестве работодателей; недифференцированная деятельность домашних хозяйств по производству товаров и услуг для собственного использования
- U — Деятельность экстерриториальных организаций и органов

Международная стандартная классификация занятий (МСКЗ-08):

Основные группы

1. Руководители
2. Специалисты-профессионалы
3. Специалисты-техники и иной среднетехнический персонал
4. Служащие
5. Работники сферы обслуживания и торговли
6. Квалифицированные работники сельского и лесного хозяйств, рыбоводства и рыболовства
7. Квалифицированные рабочие промышленности и рабочие родственных профессий
8. Операторы и сборщики промышленных установок и машин
9. Неквалифицированные работники
10. Военнослужащие

Международная классификация статуса в занятости (МКСЗ-93)

1. Наемные работники; среди них страны могут и должны различать «работников с постоянными договорами» (включая «постоянных работников»)
2. Работодатели
3. Самозанятые работники
4. Члены производственных кооперативов
5. Работники семейных предприятий
6. Работники, не поддающиеся классификации по статусу

Понятие безработицы

Для определения безработицы используются три критерия

Согласно стандартному определению безработицы, человек признается безработным, если отвечает каждому из следующих трех критериев:

1. **Отсутствие работы:** Человек трудоспособного возраста, не работавший более одного часа на протяжении учетного периода.
2. **Готовность приступить к работе:** Человек был готов приступить к работе в течение учетного периода.
3. **Поиск работы:** Человек занимался активным поиском оплачиваемой работы или источника дохода от самостоятельной занятости.



В некоторых случаях страны применяют более широкое определение безработицы, используя только два первых критерия. Такое широкое определение дает совсем другие цифры и, при определенных условиях в стране, может быть более уместным. При любом анализе безработицы должно быть четко указано статистическое определение, которое применялось для сбора данных.

Понятия неполной занятости и неадекватной занятости

Неполная занятость по времени

Неполная занятость по времени означает показатель, характеризующий количество людей, желающих работать больше времени, чем они работают в настоящее время. Продолжительность их рабочего времени в течение учетного периода сравнивается с выбранным минимумом, например 40-часовой рабочей неделей.

Три критерия для определения неполной занятости по времени

1. Желание работать больше времени
2. Возможность работать больше времени
3. Продолжительность рабочего времени была меньше установленного минимума



Неадекватная занятость

Существует три категории неадекватной занятости:

1. Неадекватная занятость с точки зрения квалификации: К этой категории относятся лица, желающие и готовые изменить свои текущие условия работы для более полного использования своей профессиональной квалификации.
2. Неадекватная занятость с точки зрения доходов: К этой категории занятости относятся лица, желающие изменить свои текущие условия работы в целях увеличения личного дохода за счет увеличения собственной производительности труда, приобретения более эффективного инвентаря и оборудования, обучения или улучшения инфраструктуры.
3. Неадекватная занятость с точки зрения чрезмерной продолжительности рабочего времени: К этой категории занятости относятся лица, желающие работать меньше времени при соответствующем снижении дохода.



4.3. Выбор показателей для сбора данных

После того, как определен круг интересующих вопросов, необходимо выбрать показатели для оценки. К трем традиционным показателям рынка труда относятся:

- Доля занятых в общей численности населения
- Уровень безработицы
- Уровень участия в рабочей силе

Чтобы получить объективную картину происходящего на рынке труда, не следует рассматривать эти показатели по отдельности. Их необходимо анализировать в совокупности.

Доля занятых в общей численности населения

Доля занятых в общей численности населения (EPR на приведенной ниже диаграмме) — это базовый показатель для изучения общей потребности экономики в рабочей силе. Он дает информацию о способности экономики обеспечивать занятость.

Этот показатель определяется как доля занятых лиц в общей численности населения **трудоспособного возраста**:



Большинство показателей можно детализировать по ряду признаков, например по полу или возрасту, чтобы повысить точность анализа.

Для подгруппы населения трудоспособного возраста, например женщин, показатель определяется как доля занятых лиц в этой подгруппе к ее общей численности. Доля занятых женщин (EPR_w) рассчитывается следующим образом:



Интерпретация данных

Международная организация труда дает методические указания для интерпретации данных по рынку труда (ILO, 2013a). Если доля занятых в общей численности населения возрастает со временем, это обычно свидетельствует о росте спроса на рабочую силу в экономике.

Такое явление не всегда является положительным. Например, оно может указывать на ограниченные возможности образования для молодежи, которая вынуждена вливаться в ряды рабочей силы. Или в стране может быть слабая поддержка безработных или недостаток в других социальных льготах. Показатель выше 80 процентов часто указывает на изобилие низкокачественных рабочих мест. Резкий рост доли занятых, не сбалансированный соответствующим ростом валового внутреннего продукта, может сигнализировать о снижении уровня производительности труда. (Валовой внутренний продукт, или ВВП, является основным показателем объема производства экономики и характеризует общую стоимость всех произведенных в ней товаров и услуг.)

Низкий процент означает, что значительная доля населения трудоспособного возраста не занята или не принадлежит к рабочей силе. Причинами неактивности могут быть посещение учебного заведения, выход на пенсию, неоплачиваемая домашняя работа, болезнь или нетрудоспособность. Такая информация необходима для интерпретации доли занятых в общей численности населения.

Уровень безработицы

Уровень безработицы (UR на приведенной ниже диаграмме) отражает способность экономики обеспечивать занятость для лиц, желающих трудиться, но не имеющих работы, несмотря на то, что они к этому готовы и находятся в активном поиске рабочего места.



Для подгруппы рабочей силы уровень безработицы определяется как доля безработных в данной подгруппе. Например, уровень безработицы среди молодежи (UR_y) рассчитывается следующим образом:



Интерпретация данных

В большинстве развитых стран уровень безработицы является важным индикатором эффективности рынка труда, а также ключевым показателем недоиспользования рабочей силы. В развивающихся странах смысл и значимость уровня безработицы в значительной степени ограничены. При отсутствии страхования по безработице и других сетей социальной защиты большинству людей трудоспособного возраста приходится в той или иной форме участво-

вать в экономической деятельности, даже если речь идет о неадекватной занятости. Они часто работают в условиях неформальной экономики или самостоятельной занятости.

Тенденции безработицы должны изучаться с учетом изменений в общем объеме производства, который определяется валовым внутренним продуктом (ВВП). Здоровый экономический рост часто сопровождается снижением уровня безработицы. Однако на ранней стадии расширения экономики уровень безработицы может даже расти, поскольку отчаявшиеся найти работу и другие лица, которые ранее не учитывались в составе рабочей силы, начинают поиск работы.

В большинстве случаев снижение уровня безработицы сопровождается увеличением доли занятых в общей численности населения. Уровень безработицы должен также анализироваться вместе со следующими показателями:

- продолжительность безработицы;
- неполная занятость по времени;
- доля незанятых лиц, участвующих в программах страхования по безработице или программах временной занятости (при их наличии);
- наличие возможностей для профессиональной подготовки и производственного обучения;
- количество лиц, участвующих в таких программах.

Уровень участия в рабочей силе

Уровень участия в рабочей силе (LFPR на приведенной ниже диаграмме) показывает отношение объема предложения рабочей силы, в настоящее время доступной для труда, к общей численности населения трудоспособного возраста.



Интерпретация данных

В краткосрочной перспективе связь между уровнем безработицы и уровнем участия в рабочей силе обычно устойчива. Она может изменяться в средне- и долгосрочной перспективе, реагируя на изменения в демографической структуре населения или экономике. Изменения в законодательстве и политике также влияют на данную связь. Например, увеличение законодательно установленного минимального возраста выпускника средней школы может привести к снижению уровня участия в рабочей силе. Повышение уровня образования среди женщин и допуск женщин на рынок труда часто ведут к увеличению уровня участия в рабочей силе.

4.4. Оценка полной и продуктивной занятости

Международное сообщество поставило перед собой Цели развития тысячелетия, первая из которых — «ликвидировать абсолютную бедность и голод» (ILO, 2013с). Одна из задач для этой цели — «обеспечить полную и продуктивную занятость и достойную работу всем, включая женщин и молодежь». Для мониторинга выполнения этой задачи МОТ выбрало четыре показателя:

1. Доля занятых в общей численности населения (%).
2. Доля работающих бедных (%).
3. Темпы роста производительности труда (%).
4. Незащищенная занятость (%).

Доля занятых в общей численности населения обсуждалась в предыдущем разделе. Ниже объясняются три остальных показателя.

Доля работающих бедных (%)

Доля работающих бедных (WPR на приведенной ниже диаграмме) — это доля занятого населения, проживающего в домохозяйствах, которые относятся к категории бедных. Домохозяйство признается «бедным», если уровень его потребления или дохода находится ниже черты бедности, установленной национальными или международными стандартами.



Пример из Танзании

	2000/1	2007
(1) Общее число занятых, проживающих в домохозяйствах, которые относятся к категории бедных	4 985 637	5 620 099
(2) Общее число занятых, проживающих в домохозяйствах, которые не относятся к категории бедных	10 348 535	12 709 912
(3) Общее число занятых = (1) + (2)	15 334 172	18 330 011
(4) Доля работающих бедных = (1) ÷ (3) × 100	32,5%	30,7%

Источник: ILO, 2012a

Интерпретация данных

Понятие бедности применяется к домохозяйствам, а не к отдельным лицам, исходя из предположения, что члены домохозяйства объединяют свои доходы. Вопрос заключается в том, достаточно ли этого общего дохода, чтобы вывести все домохозяйство из черты бедности. Причисление к категории «работающие бедные» зависит от личного дохода работника, дохода других членов домохозяйства и количества членов домохозяйства, нуждающихся в материальной поддержке, включая детей, пожилых лиц и других иждивенцев.

Уровень производительности труда и темпы роста производительности труда

Производительность труда отражает общий объем выпуска (измеряемый показателем валового внутреннего продукта) на единицу рабочей силы (измеряемой показателем общего числа занятых).



Рост производительности труда — это годовое изменение объема производства на одного занятого.

Пример из Албании: рост производительности труда за последние 20 лет

Год	ВВП на одного занятого (1990 г., долл. США)
1990	6800
2011	15 324

Источник: ILO, 2013b

Темп роста производительности труда между 1990 и 2011 – 3,9%.

Интерпретация данных

Расчет производительности труда как ВВП на одного занятого имеет один недостаток: он связывает изменения в объеме производства только с одним фактором производства — трудом. Ни объем капитала, используемого в труде, ни изменения в таком капитале, ни изменения в составе рабочей силы не учитываются. Между тем такие факторы, как инвестиции в технологии и человеческий капитал, могут влиять на рост производительности труда.

Анализ роста производительности труда вместе с показателями занятости, такими как доля числа занятых в общей численности населения или уровень безработицы, может сказать нам, в какой степени используются трудовые ресурсы. Например, сочетание низкой производительности труда с низкой безработицей и ростом ВВП говорит о высокой степени использования трудовых ресурсов.

Уровень незащищенной занятости

Этот показатель дает информацию о доле работников, статус занятости которых может подвергнуть их более высокой степени экономического риска по сравнению с другими занятыми.

Уровень незащищенной занятости (VER на приведенной ниже диаграмме) определяется как общее количество занятых, которые относятся к категории работников, занятых индивидуальной трудовой деятельностью, или к категории неоплачиваемых работников на семейных предприятиях. Работники, занятые индивидуальной трудовой деятельностью, имеют собственное дело без наемных работников. Неоплачиваемые работники на семейных предприятиях заняты в семейном бизнесе и не получают заработной платы.

Пример из Индонезии

	2001	2009
(1) Работники, занятые индивидуальной трудовой деятельностью	17 451 704	20 810 300
(2) Работодатели	23 117 951	24 605 242
(3) Работники по найму	26 579 000	28 913 118
(4) Временные работники	6 072 161	11 497 658
(5) Неоплачиваемые работники на семейных предприятиях	17 586 601	18 659 126
(6) Общее число занятых	90 807 417	104 485 444
(7) Уровень незащищенной занятости = $((1) + (5)) * 100 / (6)$	38,6%	37,8%

Источник: Данные от SAKERNAS, собственные расчеты

Интерпретация данных

Высокий уровень данного показателя может указывать на неадекватные условия занятости и отсутствие новых рабочих мест в формальном секторе экономики. Чтобы это выяснить, следует проанализировать уровень незащищенной занятости вместе с другими показателями, такими как:

- неформальная занятость;
- доход от занятости таких работников по сравнению со стоимостью жизни;
- неадекватная занятость с точки зрения чрезмерной продолжительности рабочего времени;
- уровень социальной защиты.

Улучшение этого показателя может свидетельствовать о тенденции к сокращению незащищенной занятости, а также об улучшении других вышеуказанных показателей.

Показатели случайной занятости

В последние годы произошло заметное увеличение количества наемных работников, которые были заняты на временной основе, имели срочные трудовые договоры или работали через временные агентства по трудоустройству. Эта тенденция к отказу от постоянных договоров определенно сказывается на гарантии занятости и дохода, уровне заработка, возможностях обучения, перспективах карьерного роста и доступе к коллективным переговорам и системе социальной защиты.

Вернемся к примеру с Индонезией: наиболее значительный прирост здесь наблюдается в категории временных работников. Несмотря на то, что этот вид трудовых отношений по определению МОТ не считается «незащищенным», он, как правило, более нестабилен и ненадежен по сравнению с постоянными, бессрочными трудовыми договорами. Хотя во всех регионах мира растет потребность в гибких трудовых ресурсах, эта тенденция слабо подтверждается обследованиями рабочей силы, поскольку они часто не отражают все виды трудовых договоров (ILO, 2012b, Глава 1).



4.5. Оценка равенства возможностей и обращения в сфере занятости

Сегрегация в видах занятий (профессий) по половому признаку

Этот показатель дает информацию о разделении на «мужские» и «женские» занятия. Под «видом занятий» мы имеем в виду совокупность рабочих мест с очень схожим кругом основных функций и обязанностей. Показатель позволяет понять, в какой степени женщины и мужчины получают преимущества от различных возможностей и обращения в сфере труда.

Существует три показателя сегрегации в видах занятий (профессий) по половому признаку. Все они основаны на подгруппах *Международной стандартной классификации занятий* (см. раздел 2.2).

1. Доля женщин в общей численности занятых

Этот показатель характеризует концентрацию женщин и мужчин в каждой группе занятий. Группа с высокой долей женщин (например, более 80 процентов) может считаться «преимущественно женской». При низкой доле женщин (например, менее 20 процентов) группу можно назвать «преимущественно мужской».

2. Распределение по видам занятий

Этот показатель характеризует количество женщин и мужчин, занятых в каждой группе занятий, как процент от общего числа занятых женщин и мужчин соответственно. Эти данные могут отражать гендерные различия в доступе к возможностям в сфере труда для некоторых групп занятий.

3. Индекс диссимилиации Дункана

Это наиболее распространенный показатель склонности рынков труда к разделению по половому признаку в различных секторах. Чем выше показатель, тем выше сегрегация в видах занятий по половому признаку. Нулевой показатель означает отсутствие такой сегрегации.

Пример: Сегрегация в видах предприятий по половому признаку: Сенегал в 2005 и 2010 гг.

Категория предприятий	Индекс диссимилиации Дункана	
	2005 г.	2010 г.
Государственное управление	15,38	11,56
Государственные предприятия и предприятия с участием государственного капитала (предприятия, функции которых связаны с государственным сектором)	19,33	10,45
Крупные частные компании	17,26	18,50
Малые и средние предприятия	15,16	19,56
Микропредприятия и самозанятые	10,11	8,78
Сельскохозяйственный сектор	14,64	6,55
Кооперативы	15,43	21,79

(Источник: Institut National de la Statistique, 2011 г.)

Интерпретация данных

Этот показатель не дает информации о том, какие группы занятий создают такие различия. Преимущество показателя заключается в том, что он выражается в виде единого значения и позволяет легко сравнивать ситуацию в разные периоды времени и между разными странами. Однако он имеет и недостаток: изменения с течением времени и различия между странами определяются не только половым составом занятий. Они также могут отражать различия или изменения в профессиональной структуре рынка труда.

Гендерный разрыв в заработной плате

Гендерный разрыв в заработной плате характеризует различия в оплате труда между мужчинами и женщинами. Данные о заработках обычно доступны только по наемным работникам, т.е. не отражают большое количество работников, занятых индивидуальной трудовой деятельностью, и работодателей, особенно в неформальном секторе. Поэтому различия в доходах между мужчинами и женщинами могут быть более значительными.

Гендерный разрыв в заработной плате также не учитывает гендерные различия в уровне доходов, вытекающие из неравного доступа к оплачиваемой занятости. Например, если среди оплачиваемых работников (с относительно высокими доходами) непропорционально велика доля мужчин, а среди самозанятых лиц в неформальном секторе (с относительно низкими доходами) непропорционально велика доля женщин, то общий разрыв в доходах, скорее всего, будет выше по сравнению с уровнем, на который указывает гендерный разрыв в заработной плате.

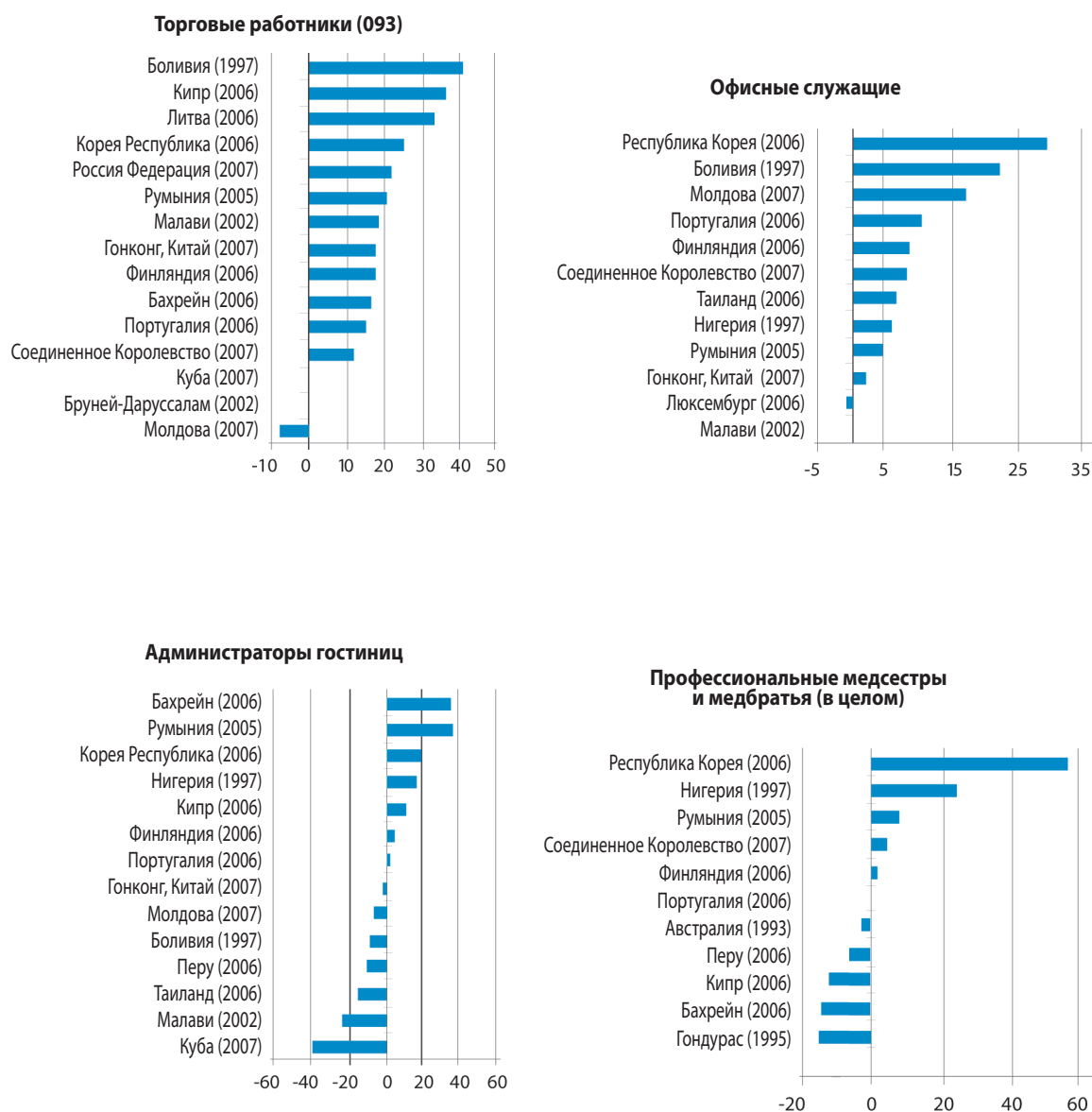
Приведенная ниже серия диаграмм показывает, насколько прочно укоренились различия в заработной плате между мужчинами и женщинами. К занятиям с наименьшими различиями относятся профессиональные медсестры/медбратья и офисные служащие — те профессии, в которых, как правило, преобладают женщины. В Боливии разрыв в заработной плате торговых работников достигал более 40 процентов, в то время как в большинстве стран этот показатель находился в диапазоне от 10 до 30 процентов. Даже администраторы гостиниц и профессиональные медсестры/медбратья — традиционные «женские» профессии — имели значительные разрывы, хотя в этих профессиях было больше случаев, когда заработные платы выше у женщин, чем у мужчин.

Доля женщин в оплачиваемой занятости в несельскохозяйственном секторе

Показатель характеризует долю женщин в оплачиваемой занятости в секторах, не связанных с сельским хозяйством. Он может варьироваться от 0 процентов (только мужчины) до 100 процентов (только женщины). При равном количестве женщин и мужчин в секторах показатель составляет 50 процентов.

В некоторых странах оплачиваемая занятость вне сельского хозяйства составляет лишь небольшую долю в общей занятости. Поэтому данный показатель должен рассматриваться вместе с дополнительной информацией о положении женщин на рынке труда. Например, важно учитывать долю женщин в общей занятости по таким показателям, как статус в занятости, уровень образования, уровень вознаграждения, разрыв в заработной плате, а также доступ женщин и мужчин к системе социальной защиты.

Рис. 1. Гендерный разрыв в заработной плате торговых и офисных и работников
(уровень квалификации по МСКЗ: 2, среднее образование)



(Источник: ILO, 2010)

4.6. Прочие показатели достойного труда

Молодежь, которая не учится и не работает

Этот показатель характеризует долю молодежи, которая находится за пределами системы образования и не трудоустроена. По сравнению с безработицей среди молодежи он позволяет более точно оценить долю молодых людей, которые потенциально могут вступить на рынок труда.

Высокий уровень данного показателя при сопоставлении с уровнем безработицы среди молодежи может означать, что большое количество молодых людей отчаялись найти работу или не имеют доступа к системам образования и профессиональной подготовки. С точки зрения потенциальных мероприятий в сфере занятости, важно выяснить, почему молодежь нигде не устроена. Для этого можно использовать такие инструменты, как обследования молодежи.

Повышенная доля женщин по сравнению с мужчинами часто служит признаком того, что молодые женщины заняты в домашней работе или уходе за детьми. Если из-за таких видов деятельности молодые женщины лишены возможности посещать учебное заведение, они рискуют не получить навыков, необходимых для успешной интеграции на рынке труда.

Полезным может быть также анализ информации о количестве молодежи, которая получила выгоды от программ профессиональной подготовки и производственного обучения, с отдельными данными по безработной молодежи. Если таких программ нет, то рекомендуется выявить пробелы в навыках для рабочих мест, которые уже созданы или, скорее всего, будут востребованы в будущем. Это даст ценную информацию для разработки политических мероприятий.

Уровень неформальной занятости

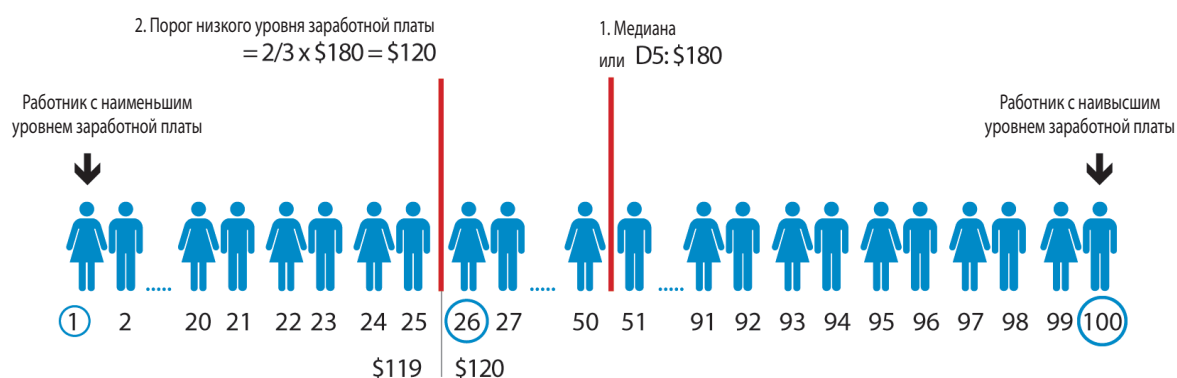
Уровень неформальной занятости является важным показателем качества занятости в экономике. Он определяется как доля всех неформально занятых лиц.

Неформальная занятость оценивается в соответствии с рекомендациями 17-й Международной конференции статистиков труда. Она охватывает следующие подкатегории работников:

- оплачиваемые работники на неформальных рабочих местах (работа без права на социальное обеспечение, ежегодный оплачиваемый отпуск или оплачиваемый отпуск по болезни);
- оплачиваемые работники на незарегистрированном предприятии с численностью персонала менее пяти человек;
- работники, занятые индивидуальной трудовой деятельностью на незарегистрированном предприятии с численностью персонала менее пяти человек;
- работодатели на незарегистрированном предприятии с численностью персонала менее пяти человек;
- неоплачиваемые работники на семейных предприятиях.

Доля работников с низким уровнем заработной платы

Доля работников с низким уровнем заработной платы определяется как доля всех оплачиваемых работников, почасовая заработная плата которых составляет менее $\frac{2}{3}$ от медианного почасового заработка всех работников.



Пороговая величина, составляющая $\frac{2}{3}$ от медианного почасового заработка, может быть нереалистичной для развивающихся стран. Во многих развивающихся странах это значение оказалось бы ниже прожиточного минимума. Поэтому в качестве пороговой величины лучше использовать минимальный прожиточный оклад (черта бедности).

Доля работников с низким уровнем заработной платы определяется относительно всех почасовых заработков в стране. Если у работников, находящихся в нижней части, почасовой заработок увеличится относительно других работников, то этот показатель, скорее всего, уменьшится. Однако если почасовой заработок вырастет или сократится у всех работников в равной мере, то доля работников с низким уровнем заработной платы останется на прежнем уровне.

Этот относительный показатель служит дополнением к такому абсолютному показателю, как доля работающих бедных. Необходимо анализировать оба показателя, чтобы получить более полную картину взаимосвязи между доходом и уровнем жизни. Снижение доли работников с низким уровнем заработной платы, скорее всего, служит признаком улучшения условий жизни для работников, находящихся в нижней части распределения заработных плат. Это также означает снижение доли работающих бедных.

Доля занятых с чрезмерной продолжительностью рабочих часов

Этот показатель характеризует долю занятых, продолжительность рабочего времени которых превышает 48 ч в неделю. Он указывает на масштабы воздействия сверхурочной работы — превышения норматива, при котором возможно негативное влияние на здоровье, безопасность на рабочем месте и равновесие между трудовой и личной жизнью работника.

Переход к достойному труду означает приемлемо низкую долю занятых с чрезмерной продолжительностью рабочего времени в зависимости от национальных условий.

Следует анализировать чрезмерную продолжительность рабочего времени с точки зрения гендерных различий. Во многих странах среди оплачиваемых работников, проводящих на работе чрезмерное количество времени, более высока доля мужчин, чем женщин.

4.7. Использование качественных данных для выработки аргументации

На примере одного показателя

Этот пример показывает, как можно интерпретировать динамику уровня незащищенной занятости.

Уровень	Тенденция	Сигнал
Высокий	Рост	Ухудшение ситуации на рынке труда
Высокий	Снижение	Определенный прогресс, требуются дополнительные меры
Низкий	Рост	Ухудшение ситуации на рынке труда
Низкий	Снижение	Хороший прогресс

На примере нескольких показателей

Предположим, что нужно провести анализ тенденций на рынке труда, используя четыре показателя из Целей развития тысячелетия. Наблюдаются следующие тенденции:

- увеличение доли занятых в общей численности населения;
- увеличение уровня незащищенной занятости;
- снижение доли работающих бедных;
- стагнация роста производительности труда.

В ходе анализа, скорее всего, выяснится, что рост занятости произошел отчасти за счет увеличения незащищенной занятости. Как показывает снижение доли работающих бедных, люди в целом стали зарабатывать больше. Однако стагнация роста производительности труда при увеличении уровня незащищенной занятости указывает на то, что положение на рынке труда улучшается только для определенных категорий населения.



Источники

Institut National de la Statistique. 2011. *Enquêtes sur l'emploi et le secteur informel (EESI 2), 2010* (Yaoundé).

Международная конференция статистиков труда. 1982. «Resolution concerning statistics of the economically active population, employment, unemployment and underemployment» [Резолюция по статистике экономически активного населения, занятости, безработицы и неполной занятости], Доклад Конференции (Женева). Доступно по ссылке: http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1982/82B09_651_engl.pdf.

Международное бюро труда. 2010. *Women in labour markets: Measuring progress and identifying challenges* [Женщины на рынке труда: достижения и проблемы] (Женева).

Международная организация труда (МОТ). 2012а. *Decent work country profile Tanzania (mainland)* [Страновой профиль достойного труда в Танзании (материк)] (Дар-эс-Салам и Женева). Доступно по ссылке: http://www.ilo.org/public/english/region/afpro/daressalaam/download/decent_work_tz.pdf.

—. 2012b. *World of Work* [Мир труда] (Geneva). Доступно по ссылке: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_179453.pdf.

МОТ. 2013а. *Decent work indicators: Concepts and definitions* [Показатели достойного труда: понятия и определения] (Женева). Доступно по ссылке: http://www.ilo.org/integration/resources/pubs/WCMS_229374/lang—en/index.htm.

МОТ. 2013b. *Key indicators of the labour market, 8th edition* [Ключевые показатели рынка труда, 8-е издание], Показатель 17: производительность труда (Женева). Доступно по ссылке: http://www.ilo.org/empelm/what/WCMS_114240/lang—en/index.htm.

МОТ. 2013с. *Guide to the new Millennium Development Goals employment indicators* [Руководство к показателям занятости для новых Целей развития тысячелетия] (включая полный набор показателей рынка труда) (Женева). Доступно по ссылке: http://www.ilo.org/global/topics/post-2015/documents/WCMS_208796/lang—en/index.htm.

Национальное бюро статистики (Танзания). 2006. *Integrated labour force survey 2006: Analytical report* [Комплексное обследование рабочей силы (2006): аналитический отчет] (Танзания).

Источники и инструменты



Guide to the new Millennium Development Goals employment indicators [Руководство к показателям занятости для новых Целей развития тысячелетия] (включая полный набор показателей рынка труда) Международная организация труда. Женева: ILO, 2013. http://www.ilo.org/global/topics/post-2015/documents/WCMS_208796/lang--en/index.htm

Understanding deficits of productive employment and setting targets; A Methodological guide [Анализ недостатков в сфере продуктивной занятости и постановка целей: методическое указание] /Международная организация труда, Женева: ILO, 2012

New standard on statistics of work [Новый стандарт по статистике труда], Международная конференция статистиков, 2013.

http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/standards-and-guidelines/resolutions-adopted-by-international-conferences-of-labour-statisticians/WCMS_230304/lang--en/index.htm

http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/meetings-and-events/international-conference-of-labour-statisticians/19/WCMS_234124/lang--en/index.htm

Международная стандартная отраслевая классификация всех видов экономической деятельности (МСОК), 4-я версия. <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=27>

Международная стандартная классификация занятий (МКЗ): <http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/isco/docs/resol08.pdf>

Международная классификация статуса в занятости (МКЗ): http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_087562.pdf



Национальная политика в сфере занятости



5

Как макроэкономическая
и отраслевая политика
влияет на занятость?

5

Краткий обзор	137
5.1. Что такое макроэкономика?	138
Макроэкономическая теория Кейнса	138
Чикагская школа и экономическая теория предложения	139
Доминирующая стратегия макроэкономической политики с 1980-х годов. Вашингтонский консенсус	140
Почему членам профсоюза следует поддерживать участие государства в экономике?	141
5.2. Как макроэкономическая политика помогает в создании достойных рабочих мест?	142
Какие политические рычаги влияния на занятость являются основными?	142
5.3. Что такое макроэкономическая политика, способствующая занятости?	143
Денежно-кредитная политика в рамках макроэкономической политики, способствующей занятости	143
Валютная политика в рамках макроэкономической политики, способствующей занятости	144
Налогово-бюджетная политика в рамках макроэкономической политики, способствующей занятости	145
5.4. Анализ отраслей и секторов в свете политики, способствующей занятости.	148
Продуктивные структурные преобразования в развивающихся странах	148
Важно учитывать качество рабочих мест	149
Расстановка отраслевых приоритетов с точки зрения роста занятости	150
Анализ связей между секторами	150
Эластичность занятости и мультипликационный эффект.	152
Мультипликационный эффект в экспортном секторе	153
5.5. Почему профсоюзам необходимо уделять внимание торговой политике	156
Почему тарифы являются важным инструментом для развивающихся стран?.	156
Другие вопросы, связанные с торговлей	156
Роль профсоюзов	157
📖 Список литературы	158
✂ Источники и инструменты	159

Краткий обзор

Цель государственной политики в сфере экономики заключается в том, чтобы «смазывать» колесо экономического механизма и в то же время добиваться от этого механизма улучшения производительности труда и качества рабочих мест. Выбор той или иной государственной политики определяется теорией и анализом. В настоящей части руководства мы рассматриваем макроэкономику, исследование экономики в целом и то, как политика на этом уровне влияет на создание достойных рабочих мест. Сначала мы оценим влияние денежно-кредитной, валютной и налогово-бюджетной политики, а также обсудим, почему и насколько важно для профсоюзов влиять на эти виды макроэкономической политики.

Затем мы рассмотрим роль национальной политики в развитии различных отраслей и секторов экономики (промышленная и отраслевая политика). Этот вопрос представляет особый интерес для членов профсоюзов в развивающихся странах, где экономический рост в последние десятилетия часто концентрируется внутри анклавов, таких как добыча природных ресурсов на экспорт или специальные экономические зоны, производящие экспортные товары. Для таких стран цель заключается в диверсификации и перепрофилировании экономической деятельности на секторы с более высокой добавленной стоимостью или секторы, создающие рабочие места или имеющие стратегическое значение. (В качестве примера стратегического сектора можно привести сектор, обеспечивающий продовольственную безопасность страны.) Мы объясним, как правильно расставлять политические приоритеты для развивающихся секторов экономики. Затем мы представим несколько аналитических инструментов, с помощью которых можно определять, сколько рабочих мест будет создано за счет государственных инвестиций и продуктивного роста в том или ином секторе.

Наконец, мы рассмотрим торговую политику и в частности тенденцию к либерализации торговли, а также обсудим, почему членам профсоюза в развивающихся странах особенно важно осуществлять мониторинг и участвовать в разработке такой политики.

С помощью мониторинга и разъяснительной работы профсоюзы должны также добиваться того, чтобы занятость занимала центральное место во всей совокупности макроэкономических, отраслевых и торговых мер и чтобы эти меры были взаимно согласованы и дополняли друг друга при формулировании и достижении данной цели. Это обеспечит успешную реализацию каждого вида политики и положительное влияние одного вида политики на все остальные. Целевые меры на отраслевом уровне должны сочетаться с макроэкономической политикой, способствующей занятости, в рамках четкой стратегии продуктивных структурных преобразований.

5.1. Что такое макроэкономика?

Цель экономической политики заключается в том, чтобы смазывать колесо экономического механизма, добиваться от этого механизма улучшения производительности труда и качества рабочих мест и в то же время поддерживать финансовую стабильность.

Выбор той или иной государственной политики определяется теорией и анализом. Поэтому важно знать, какой именно теорией руководствуются директивные органы. Она неизбежно влияет на политические предложения, которые они выдвигают или готовы принять.

Макроэкономическая теория — это изучение общей экономической деятельности страны и политических факторов, которые на нее влияют. Она появилась в ответ на идеи классических экономистов, которые предполагали, что рынки естественным образом склонны к удовлетворению спроса и постепенному решению проблем, таких как излишки продукции и безработица. Согласно классическим экономистам, государству не имеет смысла вмешиваться в экономику. Любая попытка такого вмешательства только бы ухудшила ситуацию.

С началом Великой депрессии ряд экономистов, включая Джона Мейнарда Кейнса, подвергли сомнению подобные представления. Кейнс предположил, что экономика не способна к саморегулированию и своим вмешательством государство могло бы успешно противостоять разрушительным колебаниям экономики.

Макроэкономическая теория Кейнса

Кейнс пришел к выводу, что классическая экономика не способна объяснить длительные периоды безработицы и рецессии. Его не удовлетворял ответ, что нужно просто сидеть и ждать, пока рынок труда придет в равновесие и вернется к полной занятости за счет сокращения заработной платы. Он считал, что происходящее на рынке труда – это следствие более широких тенденций в остальной части экономики.

Кейнс утверждал, что экономические циклы определяются инвестиционными бумагами и спадами. Потребление работников увеличивается и снижается одновременно с такими бумагами и спадами. Поэтому главная цель заключается в использовании рычагов государственной политики для смягчения экономических колебаний. Как только будет признано, что полная занятость не создается «сама собой», правительство сможет использовать политические рычаги для того, чтобы экономика не функционировала ниже своего потенциала.

Каждое государство располагает для этих целей определенным арсеналом средств. Оно имеет право собирать налоги и расходовать средства (**налогово-бюджетная политика**). Оно имеет рычаги влияния на Центральный банк, который устанавливает процентные ставки, влияющие на объемы кредитования (**денежно-кредитная политика**). Использование таких инструментов и составляет в совокупности то, что называется сегодня макроэкономической политикой.

Макроэкономическая теория Кейнса стала доминирующей экономической теорией среди капиталистических стран почти на 40 лет. Она успешно применялась в годы Второй мировой войны и позволила снизить и удерживать безработицу на исторически минимальном уровне. Макроэкономическая теория также привела к созданию Международного валютного фонда (МВФ) и Всемирного банка в 1940-е годы.

Чикагская школа и экономическая теория предложения

В 1956 году Милтон Фридман из Чикагского университета пересмотрел макроэкономическую теорию, ссылаясь на то, что Кейнс уделил недостаточно внимания проблеме инфляции — росту цен по всей экономике, вызванному искусственным стимулированием. Он отверг идею Кейнса о том, что правительство способно «управлять» спросом. Фридман утверждал, что подобные попытки дестабилизируют ситуацию и, как правило, приводят к инфляции. Экономисты из Чикагской школы считали, что роль государства должна сводиться к контролю за инфляцией.

Эта школа, которая называется также «неоклассической» экономической теорией, отводит ограниченную роль государственной политике и, соответственно, самому государству в экономических делах. Она исходит из того, что минимизация государственного вмешательства на рынке дает оптимальные экономические результаты. [Экономическая теория предложения](#) основана на мышлении этой школы. Теория исходит из того, что экономический рост эффективнее всего стимулировать путем расширения возможностей экономики по предложению (производству) товаров и услуг. Такая политика приводит к увеличению спроса за счет сокращения налогов, ослабления регулирования предпринимательской деятельности и снижения цен в результате расширения производства. Экономическая теория предложения приобрела особую актуальность в 1970-х годах, когда казалось, что правительства больше не способны влиять на инфляцию и безработицу.

В течение 1980-х годов экономическая теория предложения в значительной степени определяла мышление МВФ, Всемирного банка и Организации экономического сотрудничества и развития. Сторонники теории выступают за свободное движение товаров и капитала, полагая, что при такой свободе инвестиции будут направляться именно туда, где они наиболее востребованы, приносить максимальный доход и тем самым создавать больше продуктивных рабочих мест. Согласно этой точке зрения, действия правительства неспособны улучшить функционирование рынка. Она часто навязывалась правительствам развивающихся стран в рамках пакетов структурных реформ.



Доминирующая стратегия макроэкономической политики с 1980-х годов. Вашингтонский консенсус

Этот новый тип макроэкономической политики получил название «Вашингтонский консенсус». Он был воплощен с помощью следующих пакетов политических реформ. «Расширенная программа Вашингтонского консенсуса» появилась в результате неудачи первой волны «Вашингтонского консенсуса». Она отражала несколько опоздавшее понимание того, что институты играют важную роль в обеспечении экономической эффективности.

Первоначальная программа Вашингтонского консенсуса	Расширенная программа Вашингтонского консенсуса
1990	2003
	Предыдущие 10 пунктов, плюс:
1. Поддержание фискальной дисциплины	11. Корпоративное управление
2. Переориентация на государственные расходы	12. Меры по борьбе с коррупцией
3. Налоговая реформа	13. Гибкие рынки труда
4. Финансовая либерализация	14. Соглашения по линии Всемирной торговой организации
5. Унифицированные и конкурентные валютные ставки	15. Финансовые кодексы и стандарты
6. Либерализация торговли	16. «Благоразумное» открытие счетов движения капиталов
7. Открытость для прямых иностранных инвестиций	17. Установление режимов валютного курса без посредников
8. Приватизация	18. Независимые центральные банки и борьба с инфляцией
9. Дeregулирование экономики	19. Сети социальной безопасности
10. Защита прав собственности	20. Целенаправленная борьба с бедностью

Денежно-кредитная политика в рамках данной стратегии направлена исключительно на обеспечение низкой инфляции, выражаемой однозначным числом. Налогово-бюджетная политика сводится к поддержанию разумного уровня долга и обеспечения целевого показателя бюджетного дефицита.

Международный валютный фонд разработал программы экономической стабилизации с целью снижения инфляции, восстановления внутреннего (стабильность занятости и цен) и внешнего (платежный баланс) равновесия в стране. Эти меры должны были дополняться пакетами структурных реформ, предложенных Всемирным банком. Пакеты были направлены на сокращение роли государства в экономике для того, чтобы отпустить цены на товары и услуги и привести их к рыночному уровню.

К началу 2000-х годов многие страны, которые придерживались данной программы, смогли добиться стабильности цен и сократить внешние и внутренние дисбалансы. Однако за это им пришлось расплачиваться слабым ростом и низким уровнем частных инвестиций, высокой безработицей и увеличением бедности.

Почему членам профсоюза следует поддерживать участие государства в экономике?

Сбои на рынках кредита и капитала в 2008 году побудили государства по-новому взглянуть на свою роль в экономике и снова обратиться к некоторым подходам Кейнса, чтобы справиться с кризисом.

Члены профсоюза хорошо создают и другой сбой, который происходит на недостаточно регулируемом рынке: установление заработной платы при избытке рабочей силы. В принципе заработная плата должна отражать производительность выполняемого труда. Однако если количество людей, желающих продать свой труд, значительно больше, чем количество доступных рабочих мест, работодатели имеют возможность навязывать слишком низкую заработную плату. Этот сбой можно устранить с помощью соответствующих мер, законов и норм в области коллективных переговоров и минимальной заработной платы.

Кроме того, государства часто являются единственными экономическими субъектами, способными предоставлять полезные для всех товары и услуги, в то время как ни один инвестор не взял бы на себя такие обязательства из-за слишком высокого риска или слишком низкой доходности. И это тоже сбой рыночного механизма.

Если профсоюзы желают обсуждать экономическую политику и НПЗ, отправная точка для такого обсуждения должна быть очень прагматичной. Ни свободные рынки, ни добросердечное правительство не способны решать проблемы по мановению волшебной палочки. Каждая страна действует в конкретной ситуации с присущими ей ограничениями и возможностями. Неизбежно приходится искать компромисс между различными целями. Профсоюзы должны быть способны выявлять проблемы и возможности, а затем находить оптимальные способы достижения поставленных задач с помощью ограниченных средств. Главное в этом процессе — не принести в жертву интересы работников.



Роль профсоюзов выходит далеко за рамки традиционных областей. Профсоюзы активно участвуют в мониторинге и пропаганде в сфере занятости, играют ведущую роль в целом ряде макроэкономических, хозяйственных и торговых отраслей.

5.2. Как макроэкономическая политика помогает в создании достойных рабочих мест?

Макроэкономическая политика определяет участие правительства и другие директивных органов в улучшении экономической эффективности и благосостояния общества. Она начинается с постановки задач, таких как достижение устойчивого экономического роста и развития, стабильных целей и полной занятости. Некоторые из поставленных задач могут противоречить друг другу. Это означает, что при попытке решить одну из задач другую придется принести в жертву. Например, многие центральные банки, такие как Европейский центральный банк, устанавливали целевые показатели инфляции, которые зачастую противоречили цели достижения полной занятости. Это объясняется тем, что для снижения инфляции цен часто используются такие инструменты, как повышенные процентные ставки или ограничение кредитования. Они сдерживают экономическую активность.

Для достижения поставленных задач директивные органы задают определенные ориентиры. В последние годы политика, вдохновленная «Вашингтонским консенсусом», как правило, предусматривала постановку целевых показателей в области инфляции, бюджетного дефицита и государственного долга. Часто такие цели носят фиксированный характер и широко известны, например в Европейском союзе целевой уровень инфляции составляет два процента. Другие показатели могут быть более гибкими или устанавливаться в определенном диапазоне, например обменный курс национальной валюты.

Как только определены задачи и целевые показатели политики, директивным органам необходимо выбрать подходящие политические средства или инструменты. Такие инструменты представляют собой рычаги для управления макроэкономикой. К ним относятся инструменты денежно-кредитной политики, такие как процентные ставки, установленные центральным банком, и инструменты налогово-бюджетной политики, такие как налоговые ставки и государственные расходы.

Макроэкономическая политика часто определяется давно укоренившимися представлениями. На них влияет выбор задач, ориентиров и инструментов. Например, некоторые экономисты ставят искоренение бедности превыше максимизации корпоративной прибыли. Это оказывает значительное влияние на их представления о том, как правильно управлять налоговой системой. Кроме того, разные экономисты могут использовать различные экономические модели и методики прогнозирования, что порождает разногласия в отношении необходимости, масштаба и сроков политических реформ.

Какие политические рычаги влияния на занятость являются основными?

Политические рычаги влияния на занятость в большинстве случаев выходят за пределы политики на рынке труда. Это объясняется тем, что спрос на труд (т.е. на рабочую силу) является в основном результатом общего спроса на товары и услуги в условиях конкретного рынка. Хотя большая часть спроса определяется тем, что и в каких объемах потребляют люди в своих домохозяйствах и на предприятиях, государственная политика все же играет важную роль. Например, государственные программы развития инфраструктуры или политика низких процентных ставок будут стимулировать рост занятости за счет увеличения расходов со стороны государства и частного сектора.

С другой стороны, как показывают данные, изменения НПЗ и регулирования рынка труда оказывают в лучшем случае незначительное влияние на рост занятости. Однако они существенно влияют на качество занятости.

Это означает, что если профсоюзы желают обсуждать политику, способствующую занятости, они не должны ограничиваться диалогом с министрами труда. Сколь бы важным ни был такой диалог, он не охватывает многие важные вопросы. Необходимо взаимодействовать с правительственными структурами, отвечающими за финансы и промышленность, а также центральным банком, который управляет процентными ставками и кредитованием.

5.3. Что такое макроэкономическая политика, способствующая занятости?

Макроэкономическая политика, способствующая занятости, — это политика, которая ставит своей задачей обеспечение полной и продуктивной занятости. Она задает фиксированный и общеизвестный целевой показатель в сфере занятости, например «увеличение трудовой занятости в возрастной группе от 20 до 64 лет до 75%». При этом применяются денежно-кредитные и налогово-бюджетные инструменты, которые позволяют достичь поставленной задачи и целевого показателя в сфере занятости.

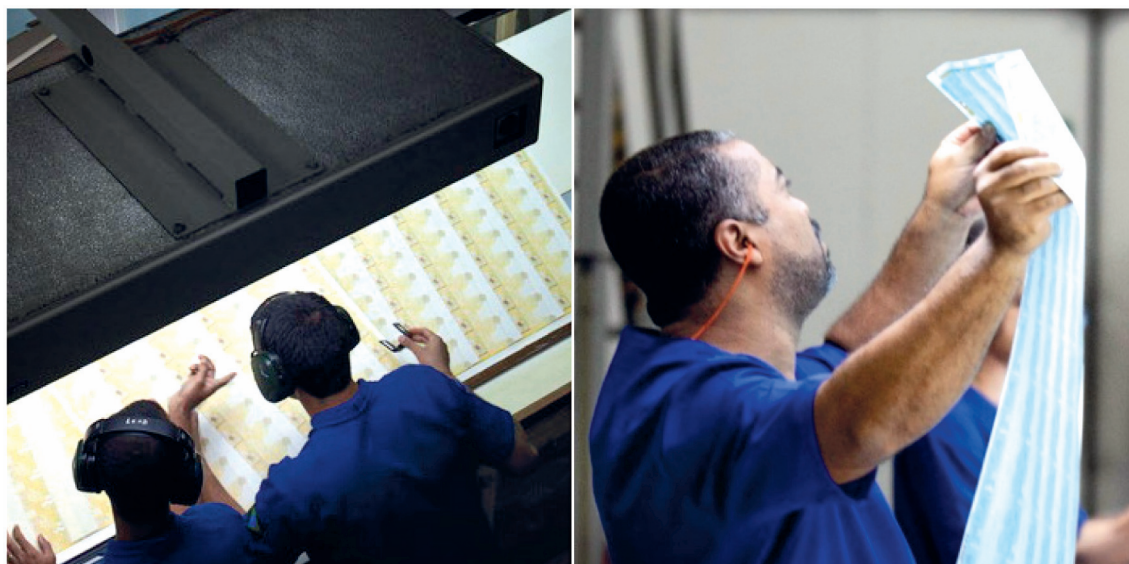
Общая цель — неизменно высокие уровни занятости и производства при максимальных устойчивых темпах экономического роста, относительно стабильном уровне внутренних цен и стабильном курсе национальной валюты. Макроэкономическая политика, способствующая занятости, требует эффективного взаимодействия политических инструментов. Такое взаимодействие гарантирует, что будет выделено достаточно внутренних и внешних ресурсов на поддержку целей в сфере занятости и создание возможностей для антициклической политики. В совокупности эти инструменты обеспечивают формирование экономической среды, которая способствует диверсификации и росту экономики, а также устойчивому созданию возможностей для продуктивной занятости.

Денежно-кредитная политика в рамках макроэкономической политики, способствующей занятости

Безудержная инфляция наносит ущерб экономическому росту и развитию. Однако денежно-кредитная политика, способствующая занятости, не может фокусироваться исключительно на удержании базовой инфляции в пределах однозначного числа. Директивные органы, отвечающие за денежно-кредитную политику, должны учитывать и другие цели, например предоставление кредитов в разумные сроки для повышения объема производства и занятости.

Стремясь к стабильности, директивные органы слишком часто ограничиваются целью поддержания стабильных цен на товары и услуги, упуская из виду стабильность цен на такие активы, как земля, жилье или акции. Последние кризисы показали, что центральным банкам необходимо уделять внимание «пузырям» и изыскивать средства для предотвращения чрезмерного и спекулятивного роста.

Денежно-кредитная политика должна быть также направлена на повышение устойчивости внутренней финансовой системы к внешним потрясениям. Например, важно, чтобы коммерческие банки имели достаточно ликвидности для кредитования малых и средних предприятий во время мирового экономического кризиса — вроде того, что имел место в 2008 году. Это даст людям дополнительный стимул для сбережений и инвестиций.



Работник проверяет свеженапечатанные банкноты достоинством в 20 бразильских реалов во время производственного процесса в Монетном дворе Бразилии «Каса-да-Моэда». Санта-Крус, предместье Рио-де-Жанейро.

Валютная политика в рамках макроэкономической политики, способствующей занятости



Режим валютного курса — это способ, которым государство управляет своей валютой по отношению к другим валютам и валютному рынку. Он играет важную роль, облегчая приобретение необходимых товаров за рубежом, таких как нефть или производственное оборудование. Его значимость обусловлена также тем, что завышенный курс способен нанести ущерб мелким производителям, которые могут столкнуться с потоком дешевых зарубежных товаров.



Режим валютного курса в стране тесно связан с денежно-кредитной политикой, и оба они зависят от многих общих факторов, например от политики в отношении процентных ставок.

Существуют три подхода или режима управления валютным курсом. При плавающем валютном курсе движения валютного курса определяются рынком. При управляемом плавающем курсе центральный банк не допускает слишком значительное отклонение курса от целевого коридора или значения. При фиксированном курсе валюта привязана к другой валюте, например доллару США или евро, или к корзине валют.

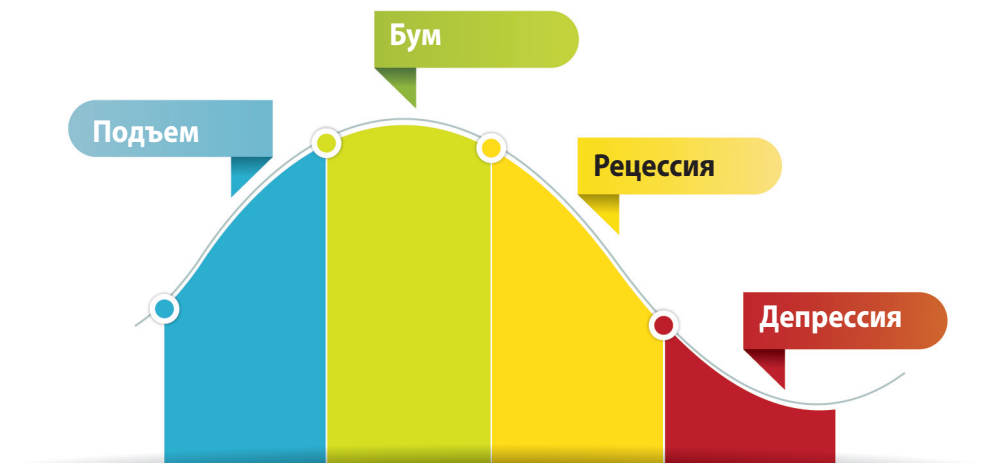
Валютная политика, способствующая занятости, должна быть ориентирована на стабильность. Это снизит риски и даст возможность экономическим субъектам решать, куда инвестировать свои средства — в экспортно-ориентированные секторы или секторы, ориентированные на внутренний рынок. Валютная политика, способствующая занятости, должна быть также направлена на конкурентоспособность экономики с точки зрения импорта и экспорта. Кроме того, следует формировать валютные резервы, чтобы успешно противостоять экономической нестабильности.

Как при фиксированном, так и при свободно плавающем курсе национальная валюта подвержена риску завышенной оценки. Когда валютный курс завышен, стоимость экспорта растет, а конкурентоспособность страны на мировых рынках снижается. Это может привести к серьезным последствиям для уровня занятости. Та или иная форма режима управляемого плавающего курса помогает поддерживать курс на конкурентном уровне. Например, регулирование валютного курса в пределах коридора способствовало бы смягчению непредвиденных потрясений и дало бы определенную степень гибкости для проведения внутренней денежно-кредитной политики. Поддержание валютного курса в пределах коридора могло бы также способствовать стабильности цен за счет проявления денежной дисциплины (Williamson, 2003).

Налогово-бюджетная политика в рамках макроэкономической политики, способствующей занятости

Достижение целей полной и продуктивной занятости требует переосмысления подходов к налогово-бюджетной политике. Это очень мощный инструмент. Для налогово-бюджетной устойчивости необходимо осуществлять мониторинг долга и дефицита, а также ввести четкие бюджетные правила для поддержания этих показателей в пределах нормы. Однако налогово-бюджетная политика не может и не должна ограничиваться этими задачами. Следует стремиться к переходу от проциклической к антициклической налогово-бюджетной политике. Проциклическая налогово-бюджетная политика означает расходование значительных средств в хорошее для экономики время. Она может стимулировать циклы бумов и спадов, тем самым подрывая эффективность государственных расходов. **Антициклическая политика** означает формирование фискального пространства во время бумов и в нормальные периоды экономического роста. Во время спада она создает фискальный стимул за счет увеличения государственных инвестиций и сохранения политики социальной защиты.

Экономика подчиняется циклам, которые обычно выглядят следующим образом:



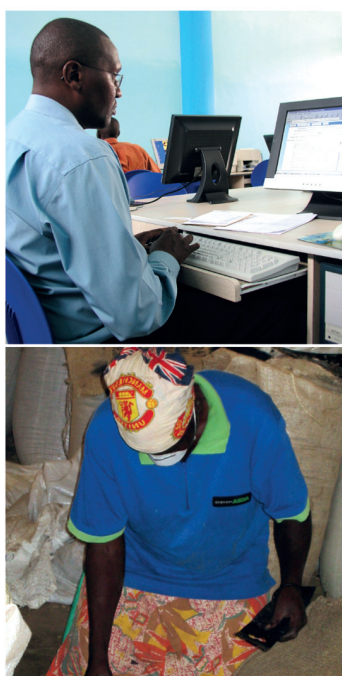
Антициклический подход к налогово-бюджетной политике сложно применять на практике. Во время рецессии все требуют от своих правительств компенсировать сокращения в частном секторе. Чтобы сделать это возможным, необходимо создавать фискальное пространство в период экономического роста. В развивающихся странах с высоким уровнем неудовлетворенных базовых потребностей эта задача исключительно сложна и требует строгой фискальной дисциплины. Все действующие лица должны стремиться к консенсусу, учитывая не только краткосрочные, но и долгосрочные эффекты.

Профсоюзам следует анализировать государственные расходы и бюджетные отчеты и вести с правительством конструктивный диалог, основанный на обоснованных аргументах. Важно, чтобы вы были способны предлагать альтернативы, если структура расходов, по вашему мнению, не приведет к росту занятости. Возможно, вы пожелаете вступить в партнерские отношения с научными работниками, которые с помощью аналитических инструментов оценивают выгоды от связи между государственными расходами и созданием рабочих мест.

Если ваше государство является членом Международного валютного фонда (МВФ), вам следует также подать запрос на участие в консультациях в соответствии со Статьей IV соглашения МВФ. Консультации на основании Статьи IV проводятся раз в год. Экономисты МВФ посещают государство-члена для сбора информации и обсуждения различных вопросов с правительством и представителями центрального банка, а также во многих случаях с частными инвесторами и представителями работников, членами парламента и организациями гражданского общества. Будьте готовы к активному участию и приходите на встречи с убедительной аргументацией для защиты своей позиции.



Тематическое исследование



Пора ли пересмотреть налогово-бюджетную политику в Уганде?

В 1987 году Уганда приступила к реализации Программы восстановления экономики. В качестве основной задачи макроэкономической политики была провозглашена стабильность цен. Это вылилось в жесткую денежно-кредитную и налогово-бюджетную политику, гибкий валютный курс, масштабную приватизацию и меры по дерегулированию экономики. За последнее десятилетие Уганда постепенно улучшила свой бюджетный баланс (без учета субсидий): если в начале 2000-х годов дефицит бюджета измерялся двузначным числом, то с 2005-06 года он сократился до уровня ниже 6 процентов от валового внутреннего продукта (ВВП).

Высокие темпы экономического роста в Уганде в первом десятилетии нынешнего столетия сопровождались значительным снижением бедности и структурными изменениями в экономике. Однако уровень занятости в сельском хозяйстве все еще оставался высоким и продолжал расти, несмотря на падение доли этого сектора в ВВП. Доля занятости

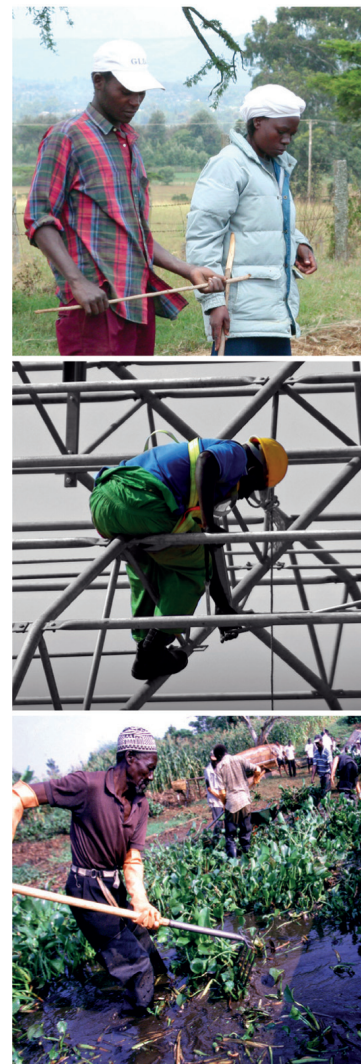
в производственном секторе фактически сократилась в период с 2000 по 2005 год.

Правительство не изменило свою структуру расходов даже после начала мирового экономического кризиса 2008 года. Налогово-бюджетная политика правительства определялась инфляционными опасениями и его решением не вводить в действие пакет стимулирующих мер. Власти стремились выполнить свою фискальную задачу: сократить дефицит ниже 5 процентов от ВВП. Их также беспокоил возможный отток частных инвестиций, которые могли быть «вытеснены» прямым стимулированием экономики.

Однако последние исследования представляют альтернативный взгляд на взаимосвязь между бюджетным дефицитом и инфляцией в странах с резервом производственных мощностей, к которым принадлежит Уганда (Epstein, 2009; Weeks, 2009; Muqtada, 2010). В такой стране, как Уганда, где экономика функционирует ниже своего потенциала, заимствование или выпуск денежных средств для финансирования дефицита не всегда приводит к инфляции или вытеснению частных инвестиций. Если государство тратит повышенные средства на развитие инфраструктуры, то за этим, скорее всего, последуют и частные инвестиции.

Государственные инвестиции, связанные с созданием рабочих мест и структурными изменениями, требуют гибкой налогово-бюджетной политики, перед которой должны быть поставлены долгосрочные задачи. Гибкость налогово-бюджетной системы необходима Уганде, стране с низким уровнем дохода, также для того, чтобы адаптироваться к непредвиденным обстоятельствам и внешним потрясениям.

Источник: ILO, 2011



5.4. Анализ отраслей и секторов в свете политики, способствующей занятости

В течение 30 лет ведущие экономисты с неодобрением относились к идее прямого вмешательства в те или иные секторы экономики. Они утверждали, что правительства не в состоянии выбирать «правильные» секторы для своей политики и лучше всего довериться рыночным силам. Сегодня такие политические меры считаются легитимными и необходимыми для ускорения роста с получением более приемлемого результата для рынка труда.

Когда в национальных программах развития указывают ведущие или новые секторы экономики в качестве целей для инвестирования и развития, часто упускают возможность расставить их в приоритетном порядке по потенциалу создания новых и более качественных рабочих мест. Профсоюзы могут и должны влиять на выбор такой политической альтернативы.

Чтобы расставить приоритеты с точки зрения занятости, важно хорошо понимать производительность и потенциал роста секторов, их мультипликаторы занятости, а также прямые и обратные связи с остальной частью экономики. Ниже мы рассмотрим эти понятия.

Продуктивные структурные преобразования в развивающихся странах

В развивающихся странах экономический рост в последние десятилетия часто концентрируется внутри анклавов, таких как добыча природных ресурсов на экспорт или специальные экономические зоны, производящие товары на экспорт. Такие анклавы имеют ограниченные связи с остальной частью экономики. Они характеризуются очень низкими **мультипликаторами занятости и дохода**. Это означает, что такие секторы приносят выгоду лишь тем сегментам населения, которые так или иначе связаны с экспортной деятельностью. Большинство же не получает никаких выгод от роста экономики.

Такая концентрация роста лишь в ограниченном кругу отраслей означает более слабое развитие других отраслей промышленного производства и связанной с ними сферы услуг. Значительная часть населения все еще занята в низкопродуктивном сельском хозяйстве. Объем инвестиций растет, но с низкого базового уровня, при этом надолго обрекая страну на зависимость от иностранной помощи.

Диверсификация экономики, содействующая продуктивной занятости, может быть достигнута за счет хорошо продуманной промышленной и отраслевой политики. В конечном счете такая политика направлена на структурное преобразование развивающейся экономики в экономику с более высокой добавленной стоимостью труда и более высокой производительностью.

Важно учитывать качество рабочих мест

Недостаточно просто создавать новые рабочие места. Основополагающим критерием развития приоритетных секторов является качество новых рабочих мест в таких растущих секторах.

Заработная плата

Реагируя на мировой финансовой кризис 2008 года, правительства многих стран сократили бюджетный дефицит за счет снижения или замораживания заработной платы в государственном секторе и ограничения коллективных переговоров. Это негативно сказалось на производительности работников государственного сектора и качестве государственных услуг. Сбалансированная политика в области заработной платы позволяет восстановить связь между заработной платой и производительностью. Для выполнения этой задачи требуются развитые социальные партнерства и эффективные коллективные переговоры. Профсоюзам следует использовать коллективные переговоры для того, чтобы убедить государства и других работодателей в необходимости достойной и справедливой заработной платы с учетом того, что мир в трудовых отношениях — это непереносимое условие экономического роста и создания рабочих мест.

Продолжительность рабочего времени и баланс между работой и личной жизнью

Как показывают исследования, гибкий режим работы и трудовые соглашения, достигнутые в ходе переговоров, являются основными факторами высокой производительности и удовлетворенности работой. Они обеспечивают эффективный баланс между работой и семейной жизнью. Для достижения таких соглашений требуются дружественные и открытые отношения между работодателем и работником.

Безопасность и гигиена труда

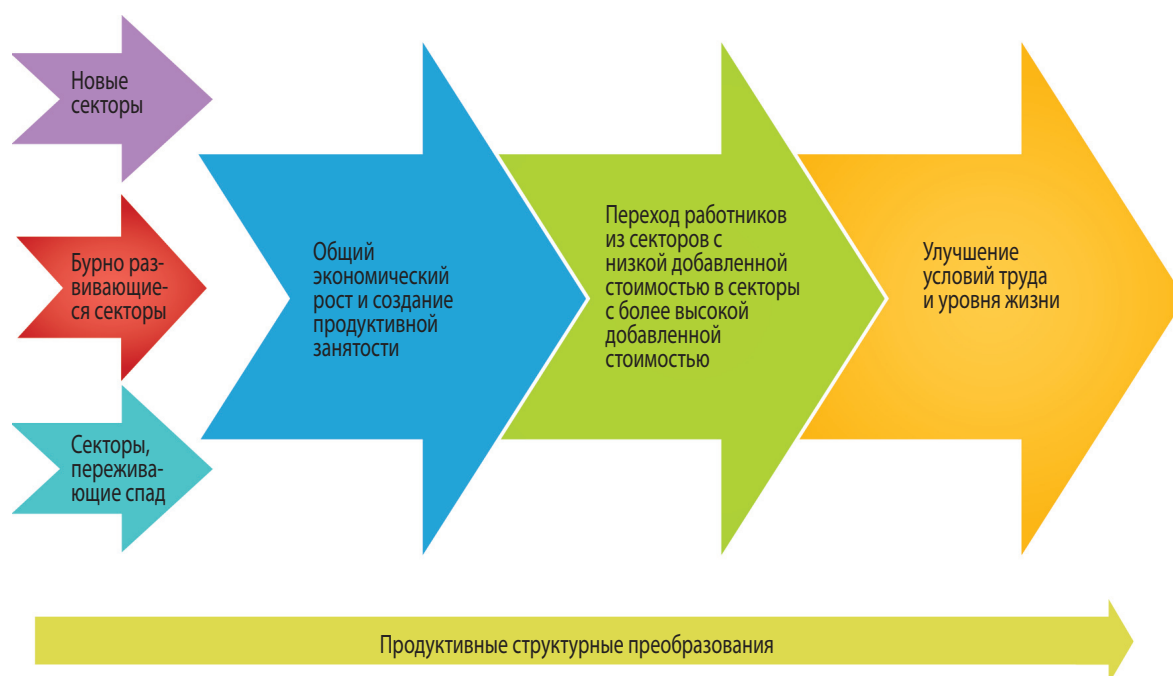
Качество работы зависит от среды и условий труда, в которых осуществляется экономическая деятельность. Условия труда с повышенным риском несчастных случаев и заболеваний влекут за собой очень значительные экономические издержки для работников. Надежные стандарты, процедуры и просвещение в сфере безопасности и гигиены труда на рабочем месте оказывают большое влияние на производительность.

Доступность и устойчивость систем социальной защиты

Социальные льготы, такие как отпуск по семейным обстоятельствам, медицинское страхование и пособия по безработице, являются ключевыми показателями качественного рабочего места. В условиях ненадежной и незащищенной занятости отсутствие таких льгот негативно сказывается на качестве работы и производительности. Системы социальной защиты и системы льгот для работников являются залогом достойной и продуктивной занятости и должны быть доступны для всех членов общества.

Повышение квалификации и подготовка кадров

Предлагая возможности для улучшения профессиональных навыков, рабочее место создает среду, которая вдохновляет работников и побуждает их улучшать качество труда. Приобретенные на работе навыки часто помогают им определиться с дальнейшей карьерой. Правительства и работодатели должны использовать политику в сфере трудовых ресурсов, а также проводить консультации на рабочем месте и переговоры с профсоюзами, чтобы учитывать интересы работников и потребности в развитии карьеры.



Расстановка отраслевых приоритетов с точки зрения роста занятости

Повысить уровень занятости в стране можно за счет расширения количества трудоемких секторов в экономике. Другой способ — увеличить степень трудоемкости внутри отраслей. Расстановка отраслей по потенциалу создания новых рабочих мест может помочь в определении приоритетов для достижения цели в сфере занятости.

Было бы недальновидно расставлять отраслевые приоритеты только по степени трудоемкости. Важно также учитывать ряд других критериев:

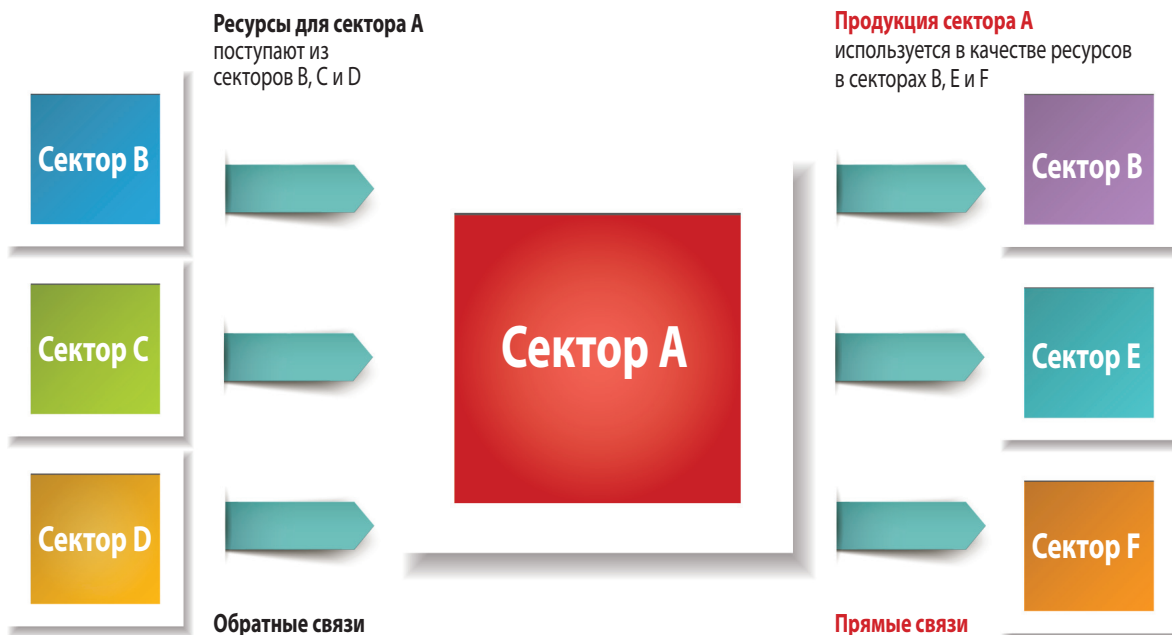
- удельный вес отрасли в общей занятости;
- связь между трудоемкостью и производительностью сектора;
- ожидаемый технический прогресс;
- конъюнктуру на мировом рынке.

При выборе политики важно учитывать характер поддержки приоритетных секторов. Например, государственные инвестиции в сельские дороги для поддержки развития сельского хозяйства позволят увеличить уровень трудоемкости при условии, что соответствующая политика будет стимулировать выбор трудоемких технологий для развития и содержания таких дорог.

Анализ связей между секторами

Секторы связаны с производственными процессами прямыми и обратными связями. На рис. 1 показано, как производство в секторе А зависит от ресурсов из секторов В, С и D. Такие связи называются **обратными**. Продукция сектора А, в свою очередь, используется другими секторами в качестве ресурсов для их собственного производства (секторы В, Е и F на рисунке). Такие связи называются **прямыми**.

Рис. 1. Межотраслевые связи.



Оценивая сектор по степени приоритетности, мы должны выяснить его связи с другими секторами. Чтобы узнать общий потенциал данного сектора в плане создания рабочих мест, необходимо учитывать вклад самого сектора (прямое создание рабочих мест), а также вклад секторов, связанных с ним прямыми и обратными связями (косвенное создание рабочих мест). Такой анализ очень полезен для проверки правильности выбора политики с точки зрения создания рабочих мест.

На рис. 2 приведен пример для автомобильной промышленности. Нужно ответить на вопросы: «Какие секторы производят комплектующие для автомобиля (обратные связи)? Какие секторы используют автомобили в своем производстве (прямые связи)»?

Рис. 2. Обратные и прямые связи в автомобильной промышленности.



Эластичность занятости и мультипликационный эффект



Эластичность занятости — это численный показатель, измеряющий изменение темпов роста занятости вследствие роста производства. Мы используем эластичность, когда хотим выяснить, как изменится занятость при изменении уровня производства в том или ином секторе.



Эластичность занятости определяется как среднее изменение занятости (в процентных пунктах) для данной группы населения при изменении объема производства за выбранный период на один процентный пункт. Зная эластичность занятости для определенного сектора, мы можем рассчитать, сколько рабочих мест может быть создано за счет развития такого сектора (ILO, 2009, Глава 8).

На рис. 3 представлен **мультипликационный эффект**. Если эластичность занятости для сектора А составляет 0,4, это означает, что:

- Увеличение производства на 100 единиц приведет к прямому созданию 40 рабочих мест в секторе А.
- С учетом обратных связей сектор А косвенным образом создаст 46 дополнительных рабочих мест в связанных с ним секторах.
- Чтобы сектор А смог выпускать 100 единиц, сектор В должен выпускать 20 единиц собственной продукции.
- При эластичности занятости в 0,7 сектор В создаст 14 рабочих мест ($0,7 \times 20$) с целью выпуска продукции для сектора А.

Рис. 3. Мультипликационный эффект



- Аналогичным образом прямые связи косвенно создадут 22 рабочих места. Следовательно, увеличение производства в секторе А (на 100 единиц) приведет в общей сложности к созданию 108 рабочих мест.

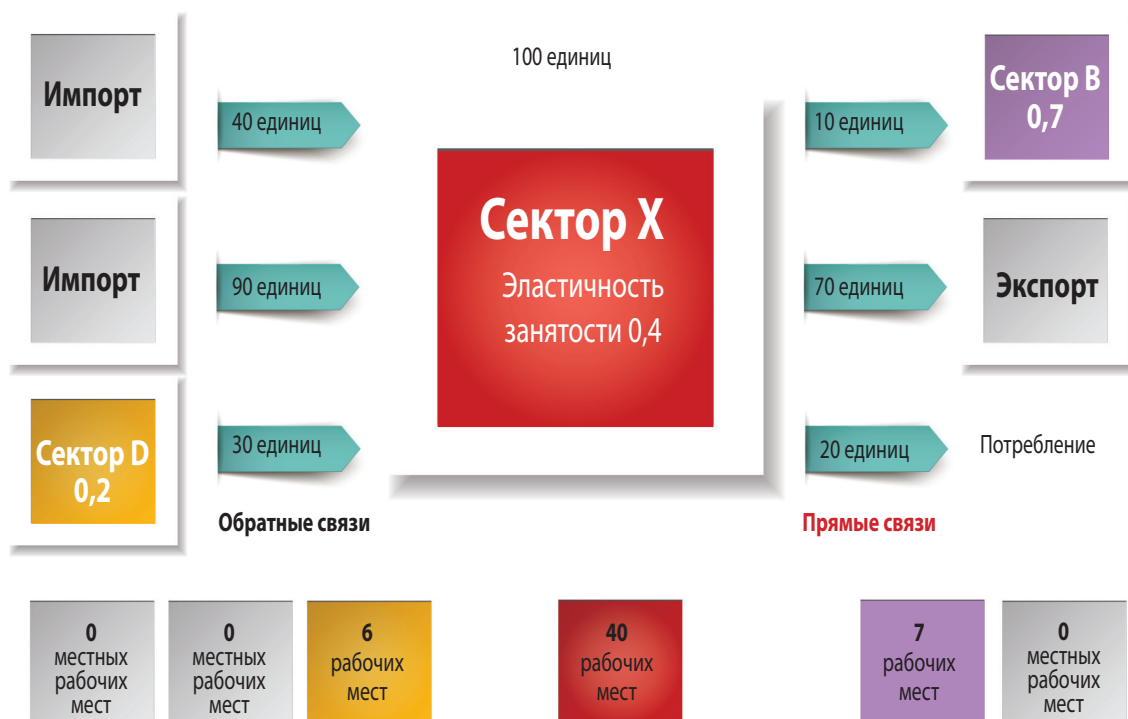
Мультипликационный эффект в экспортном секторе

Слабое использование местных источников в экспортно-ориентированных отраслях (импорт ресурсов, необходимых для производства) породило опасения по поводу ограниченного влияния занятости в этих отраслях на национальную экономику. На рис. 4 представлены потенциальные отрицательные последствия для местной экономики.

В данном примере производство в секторе Х зависит от импортируемых ресурсов и ресурсов, поставляемых из сектора D. Так, при производстве 100 дополнительных единиц в секторе Х только 30 единиц требуемых ресурсов выпускаются внутри страны, а 130 единиц импортируются. Такой импорт не приводит к созданию рабочих мест в стране. В данном примере рабочие места, косвенно создаваемые обратными связями, ограничиваются сектором D: при его эластичности занятости в 0,2 создается 6 новых рабочих мест.

Сектор Х выпускает товары, которые в основном идут на экспорт (70 единиц). Остальной объемом (20 единиц) потребляется внутри страны и используется в качестве ресурсов для сектора В (10 единиц). Таким образом, сектор Х косвенным образом создает 7 рабочих мест в секторе В. Экспорт и потребление не приводят к появлению новых рабочих мест. Очевидно, что с повышением производства в секторе Х возможности для создания рабочих мест теряются.

Рис. 4. Мультипликационный эффект в экспортном секторе



Отраслевые стратегии могут помочь максимизировать преимущества экспортных отраслей за счет улучшения местных условий и поддержки местных поставщиков. Улучшение обратных связей (закупки из местных источников) — это эффективный способ повысить трудоемкость роста экспортных отраслей.

Возможно, профсоюзы захотят вступить в партнерские отношения с научными сотрудниками, которые используют специальные аналитические инструменты, такие как матрицы социальных счетов. С помощью такого анализа можно рассчитать мультипликаторы в экономике, чтобы политика обеспечивала более тесную связь между государственными расходами и созданием рабочих мест.



Тематическое исследование



Профсоюзы участвуют в стратегии модернизации текстильной и швейной промышленности

В течение последнего десятилетия текстильная и швейная промышленность в Марокко находилась под давлением. Либерализация торговли привела к усилению международной конкуренции.

Первоначально усилия по модернизации и реструктуризации промышленности предпринимались без участия профсоюзов, но постепенно они стали основными партнерами в разработке и реализации стратегии.

Был создан трехсторонний национальный координационный комитет в следующем составе:

- Работники текстильной и швейной промышленности
- Всеобщая конфедерация предприятий Марокко
- Три наиболее представительных профсоюза
- Министерство занятости и профессионального обучения
- Министерство промышленности, торговли и модернизации экономики
- Национальное агентство по содействию развитию малых и средних предприятий

Эти социальные партнеры решили также создать комитет для социального ориентированного решения новых проблем, связанных с глобализацией, в текстильной и швейной промышленности. Двух- и трех-

сторонние обсуждения были посвящены общей диагностике в отрасли. Проведенные исследования улучшили информированность национальных партнеров и способствовали взаимному пониманию ограничений и возможностей, с которыми сталкивается каждая из сторон.

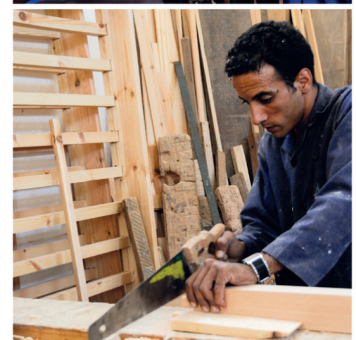
Работодатели осознали, что социальный аспект является новым компонентом международной конкуренции, и стали более охотно выслушивать информацию о таких проблемах, как трудовые соглашения без социальных гарантий, недостаточная социальная защита, заработная плата ниже установленного законом минимума и дискриминация женщин в области заработной платы.

Профсоюзы пришли к пониманию того, что в связи с глобализацией работодатели вынуждены действовать в условиях, где стремительные изменения и быстрая реакция стали обычным явлением. Они сталкиваются с ограничениями, которые могут влиять на гарантированную занятость, включая сезонность экспорта и условия, навязываемые покупателями.

Национальные партнеры признали, что стратегия развития текстильной и швейной промышленности выиграет от улучшения социального диалога и более глубокого учета экономических и социальных факторов конкуренции. Такое понимание вылилось в трехсторонние обсуждения и разработку Национального трехстороннего плана действий для повышения конкурентоспособности текстильной и швейной промышленности за счет продвижения стандартов достойного труда.

План действий, отражающий потребности каждой стороны и предложенные ей решения, будет реализован в течение нескольких лет. Стратегия модернизации и реструктуризации была пересмотрена с учетом потребностей в обучении, а также необходимости создания достойных условий труда и социальной защиты для того, чтобы привлечь и удерживать молодых квалифицированных работников.

Новый план также предусматривает здоровые производственные отношения внутри фирмы ради сохранения социального мира. Полное соблюдение свободы ассоциаций и конструктивный социальный диалог на отраслевом уровне занимают центральное положение в плане. Кроме того, принят во внимание гендерный аспект с учетом того, что подавляющее большинство работников в секторе составляют женщины.



5.5. Почему профсоюзам необходимо уделять внимание торговой политике



Либерализация торговли — это снижение тарифов и других мер, регулирующих торговлю между странами. Очень часто либерализацию торговли преподносят как благо для экономического развития и занятости без какого-либо критического осмысления. Реальность гораздо сложнее, и профсоюзам необходимо внимательно следить за торговой политикой в своих секторах.



Хотя торговля открывает экспортные возможности, она может нанести ущерб местным производителям, если они не готовы к внешней конкуренции или не способны извлекать выгоды из новых экспортных возможностей. На протяжении всей истории государства защищали молодые и растущие отрасли, давая им свободное пространство для развития, прежде чем они встретятся лицом к лицу с остальной частью мира.

Развивающимся странам крайне важно иметь пространство для маневра, выбирая уровень взаимодействия с внешним миром и определяя, какие секторы открывать для конкуренции, а какие защищать, с учетом их потенциала развития и создания рабочих мест. Правительствам также необходимо иметь политические возможности для поддержки и развития секторов, которые стратегически значимы для их стран с социальной и экономической точки зрения.

Почему тарифы являются важным инструментом для развивающихся стран?

Непродуманные меры либерализации могут привести к разрушению целых отраслей экономики, особенно в сельском хозяйстве. Для развивающихся стран гораздо легче защитить тот или иной сектор с помощью тарифов, чем разработать сложный комплекс мер по его поддержке. Страны с ограниченным фискальным пространством имеют мало возможностей для поддержки тех, кто страдает от либерализации торговли.

Кроме того, в развивающихся странах взимать импортные пошлины гораздо легче, чем большинство налогов. Особенно это касается стран с большим неформальным сектором, где сложно собирать налоги. В странах с развитой экономикой тарифы на международную торговлю составляют только один процент от совокупных государственных доходов. Для развивающихся стран такие тарифы дают в среднем около 30 процентов дохода.

Другие вопросы, связанные с торговлей

Торговые соглашения старого типа практически полностью были посвящены тарифным вопросам. Для современной либерализации торговли гораздо более актуальны такие темы, как регулирование инвестиций и услуг, интеллектуальной собственности и государственных закупок. Профсоюзы должны их тщательно отслеживать, поскольку они влияют на способность правительства осуществлять регулирование.

Например, правительства часто используют свою покупательную способность для проведения закупок с целью поддержки местных производителей и местной занятости. В сырьевом секторе правительства часто предоставляют концессии (например, права на разработку ме-

сторождений) на условиях создания местных рабочих мест, закупок из местных источников или реинвестирования. С помощью таких инструментов правительство может добиться того, чтобы производители (как местные, так и зарубежные) имели как можно более широкие связи с остальной частью экономики.

В последние 20 лет к таким формам регулирования прибегали все реже под предлогом устранения государственного вмешательства в деятельность рынка. Это привело к ограничению возможностей правительства защищать свою экономику посредством многосторонних торговых соглашений. Правительствам, имеющим ограниченные рычаги по управлению своей экономикой, необходимо сохранять эти политические возможности.

Роль профсоюзов

Профсоюзам следует уделять пристальное внимание последствиям тех решений, которые обсуждаются в рамках торговых соглашений. Они должны требовать прозрачности переговорного процесса и получать доступ к текстам соглашений. Им необходимо взаимодействовать с правительствами и организациями работодателей, обсуждая с ними вероятные последствия предполагаемых изменений для сферы занятости. Социальные диалоги и соглашения на международном уровне могут оказывать огромное влияние на ситуацию в сфере занятости и условия труда, особенно при взаимодействии с транснациональными компаниями. Дополнительную информацию о социальном диалоге и соглашениях на международном уровне можно найти на веб-сайте МОТ.



Источники



Epstein, G. 2009. *Rethinking monetary and financial policy: Practical suggestions for monitoring financial stability while generating employment and poverty reduction* [Переосмысление денежно-кредитной и финансовой политики. Практические рекомендации по мониторингу финансовой устойчивости при создании рабочих мест и сокращению бедности]. Рабочий доклад по занятости № 37. (Женева, Международная организация труда).

Keynes, J. M. 1936. *The General Theory of Employment, Interest and Money* [Общая теория занятости, процентов и денег] (London, Palgrave Macmillan) Reprinted in Keynes, *Collected writings*, Vol. 7 (London, Palgrave Macmillan).

Международная организация труда. 2011. Рабочий доклад по занятости № 91 (2011): Macroeconomic policy for “full and productive employment and decent work for all” [Макроэкономическая политика для обеспечения «полной и продуктивной занятости и достойной работы всем»], Страновое исследование по Уганде (Женева).

—. 2009. *Key indicators of the labour market, 6th edition* [Ключевые показатели рынка труда, 6-е издание] (Женева). Доступно по ссылке: <http://kilm.ilo.org/KILMnetBeta/pdf/kilm19EN-2009.pdf>.

Muqtada, M. 2010. “Rethinking macroeconomic policies for stability, growth and employment” [Переосмысление макроэкономической политики ради стабильности, роста и занятости], в: *Development, equity and poverty: Essays in honour of Azizur Rahman Khan* [Развитие, равенство и бедность: очерки в память об Азизуре Рахмане Хане.]. L. Banerjee, A. Dasgupta and R. Islam (New Delhi, Macmillan).

CDPR Development Viewpoint, выпуск 29, май 2009 г., Школа восточных и африканских исследований.

Weeks, J. 2009. *Enhancing the effectiveness of fiscal policy for achieving MDG targets* [Повышение эффективности налогово-бюджетной политики для достижения Целей развития тысячелетий] (Аддис-Абеба, Эфиопия, Экономическая комиссия ООН для Африки).

Williamson, J. (2003). *Exchange rate policy and development* [Валютная политика и развитие], Academic Commons working paper (Нью-Йорк, Колумбийский университет). Для более широкого обсуждения см. Kaltenbrunner, A. and Nissanke, M. (May 2009). “Why developing countries should adopt intermediate exchange rate regimes: Examining Brazil’s experience” [Почему развивающимся странам следует перейти к промежуточным режимам валютного курса], in *Development Viewpoint*, выпуск 29, Центр по политике и исследованиям в сфере развития (Лондон, Школа восточных и африканских исследований).

Источники и инструменты



Epstein, G. 2007. Central Banks as Agents of Employment Creation [Центральные банки как агенты создания рабочих мест]. In J.A. Ocampo and K.S. Jomo (eds.) *Towards Full and Decent Employment* [На пути к полной и достойной занятости]. London and New York: Zed Books, p. 92–122.

MOT, Добровольные международные инициативы и соглашения в рамках социального диалога, такие как международные рамочные соглашения. <http://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/cross-border-social-dialogue-and-agreements/lang--en/index.htm>

Skills for Trade and Economic Diversification, STED [Развитие профессиональных навыков для торгово-экономической диверсификации] – аналитический инструмент, обеспечивающий руководство по разработке политики в сфере образования и профессионального обучения в целях развития торговли, диверсификации экономики и содействия достойной занятости. http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Projects/WCMS_151399/lang--en/index.htm

Национальная политика в сфере занятости



6

Политика в области
неформальной
экономики

6

Краткий обзор	161
6.1. Определение неформальной экономики. Неформальный сектор и неформальная занятость	162
Пересечения между неформальной занятостью и неформальным сектором	163
6.2. Измерение неформальности.	164
Сбор данных о различных характеристиках неформальности	164
Насколько велика неформальность?	166
6.3. Почему существует неформальность?.	168
Неформальность по причине исключенности	168
Неформальность как добровольный выбор	168
Неформальность, вызванная конкуренцией	168
Неформальность — это двигатель роста или фактор низкой производительности?	169
Двухуровневая неформальность.	169
6.4. Как политика может влиять на неформальную экономику?	170
Реагирование на неформальность по причине исключенности	170
Реагирование на неформальность, связанную с добровольным выбором	170
6.5. Что могут делать профсоюзы в отношении неформальной экономики?	171
Инклюзивные стратегии	172
Специализированные профсоюзы.	173
Примеры коллективных соглашений, расширяющих систему защиты, и пособия по социальному обеспечению для неформальных работников	175
6.6. Коллективные переговоры и неформальность.	176
6.7. Переход к формальной занятости: комплексный пакет мер	177
 Список литературы	178
 Источники и инструменты	180

Краткий обзор

Маймуна живет в Уагадугу, столице Буркина-Фасо. Она продает домашние пончики и сок на тротуаре рядом с супермаркетом. Маймуна действует вне закона, не имея официального разрешения. Владельцы магазинов часто обвиняют ее в недобросовестной конкуренции. Она боится конфронтации с полицией и муниципальными властями и часто дает взятки, чтобы не потерять свое место и избежать конфискации или уничтожения имущества. Доход Маймуны нестабилен, она работает много времени, лишена социального обеспечения и не защищена нормами гигиены и безопасности труда. В ее городе нет организации уличных продавцов.

Бофа — сельская мигрантка, которая переехала из деревни в один из городов Бангладеша. Она работает на текстильной фабрике. Это ее первая оплачиваемая работа. Бофа не имеет трудового договора. Она не получает расчетного листа и не имеет статуса постоянной занятости. Ее работа заключается в переплетении, скручивании и навешивании нитей, в то время как большинство мужчин заняты более квалифицированным трудом, таким как управление машинами или крашение тканей. Бофа работает по много часов. Платят ей мало и не всегда вовремя. Она ничего не знает о трудовом законодательстве и не имеет право на социальную защиту или трудовые льготы. Каждый месяц Бофа высылает деньги своей семье.

Маймуна и Бофа заняты в **неформальной экономике**. МОТ определяет неформальную экономику как «любую деятельность, которая по закону или на практике не регулируется или недостаточно регулируется формальными соглашениями» (ILO, 2002). В настоящем разделе объясняется, что такое неформальность и как правильно ее измерять. Мы обобщим различные теоретические взгляды на природу ее существования и рассмотрим некоторые политические альтернативы для решения этой проблемы с учетом ее причин и условий.

Когда большинство работников в стране занято в неформальной экономике, директивным органам следует продумывать последствия каждого отдельного политического решения для этого сектора и этих работников. Поэтому при разработке НПЗ профсоюзы должны участвовать в обсуждении влияния тех или иных вариантов политики на неформальную экономику и быть готовы предложить собственные политические меры. Неформальность должна обсуждаться не только в контексте политики, специально направленной на решение этой проблемы, но в рамках любой социально-экономической политики.

В развивающихся странах профсоюзы реагируют на проблему неформальности, и неформальные работники создают свои организации. В настоящем разделе мы рассмотрим ряд тематических исследований, демонстрирующих, как с помощью коллективных действий и коллективных переговоров можно улучшить условия занятости в неформальной экономике.

6.1. Определение неформальной экономики.

Неформальный сектор и неформальная занятость



МОТ определяет **неформальную экономику** как «любую деятельность, которая по закону или на практике не регулируется или недостаточно регулируется формальными соглашениями» (ILO, 2002). Такое определение подчеркивает два аспекта неформальности:

- предприятие, на котором работает человек (работа в неформальном секторе) и
- неформальные характеристики рабочего места (неформальная занятость).



Неформальный сектор состоит из незарегистрированных и малых, некорпоративных **частных предприятий**, которые занимаются, по меньшей мере частично, производством товаров и услуг для рынка.

- ✓ Предприятие считается незарегистрированным, когда оно не зарегистрировано в соответствии с национальными законами, такими как законы о коммерческой деятельности, законы о налогообложении и социальном обеспечении или законы, регулирующие деятельность профессиональных объединений.
- ✓ Предприятие считается малым, если количество штатных работников на нем меньше установленного количества (например, пяти работников). Такое количество задается на национальном уровне.
- ✓ Предприятие считается некорпоративным, если оно не имеет статуса юридического лица, созданного независимо от своих владельцев. Это обычно означает, что предприятие не ведет полную систему счетов.
- ✓ Производство товаров и услуг домохозяйством для собственного потребления, таких как продукты питания или уход за детьми, не относится к деятельности неформального сектора.



Неформальная занятость означает рабочие места, которые лишены базовой социальной или правовой защиты или трудовых льгот. В качестве примеров такой защиты можно привести предварительное предупреждение об увольнении, выходное пособие, оплачиваемый годовой отпуск и отпуск по болезни.

Примером неформальной занятости могут служить временные поденщики, которые зарабатывают деньги, не имея постоянного работодателя. Такая ситуация распространена в сельском хозяйстве и строительстве.

К неформальной занятости относятся также работники с различными формами самозанятости или индивидуальной трудовой деятельности (самозанятость без наемных работников).

В качестве примера можно привести тех, кто работает дома на собственном оборудовании за сдельную плату и не имеет над собой прямого руководства. **Неоплачиваемые работники на семейных предприятиях** (члены семьи, которые помогают в ведении семейного бизнеса, не получая за этой заработной платы и не имея официального статуса занятости) также могут быть включены в эту категорию. К ней относятся также лица, которые косвенно нанимаются через агентство временного найма.

Пересечения между неформальной занятостью и неформальным сектором

Конечно, значительная часть неформальной занятости приходится на неформальный сектор, однако эти два понятия не полностью совпадают друг с другом. Работники могут быть неформально заняты на предприятиях, действующих в формальной экономике (например, временная поденная работа в крупной строительной компании). В то же время некоторые работники, занятые на предприятиях неформального сектора, могут быть официально трудоустроены. В качестве примера можно привести оплачиваемого работника с постоянным трудовым договором, который занят в небольшой некорпоративной фирме.



Одним из примеров таких пересечений является неформальная экономика Сальвадора. За последний год, по которому доступны данные для этой страны, неформальная занятость в формальной экономике составляла 14,8 процента от общей численности занятых. Неформальная занятость в неформальном секторе оценивалась на уровне 53,4 процента (ILO, 2012a). Это означает, что в общей сложности 68 процентов рабочей силы в стране были заняты в неформальной экономике. Когда большинство работников в стране занято в неформальной экономике, директивным органам следует продумывать последствия каждого отдельного политического решения для этого сектора.

6.2. Измерение неформальности

Неформальность сложно поддается измерению по двум причинам. Во-первых, неформальная экономика охватывает людей, работающих в таком большом количестве различных секторов и в столь разных условиях, что сложно найти способы для их подсчета. Во-вторых, многие виды неформальности являются скрытыми:

- Субъекты неформальной экономики могут отсутствовать в официальных реестрах.
- Их работа может носить случайный и мелкий характер и не декларироваться.
- Они могут скрывать свою неформальную деятельность.
- Исследователю может быть крайне сложно найти незарегистрированные малые предприятия. Даже когда их удастся обнаружить, они могут неохотно делиться информацией, если осуществляют свою деятельность на нерегулярной основе.
- Трудящиеся-мигранты часто находятся в более незащищенном положении и в меньшей степени склонны к регистрации.

Сбор данных о различных характеристиках неформальности

В 2003 году 17-я международная конференция статистиков труда приняла рекомендации по определению неформальной занятости в качестве международного статистического стандарта. Одним из источников данных о неформальности являются национальные обследования домохозяйств и предприятий. Их можно проводить напрямую, выясняя, зарегистрирована ли фирма в законном порядке (обследование предприятий) или состоят ли опрошиваемые работники на учете в органах социального обеспечения (обследование рабочей силы).

Можно также собирать данные косвенным путем, используя **косвенные показатели** для неформальной занятости. Косвенный показатель облегчает сбор данных и дает хорошую возможность получить именно ту информацию, которая нужна исследователю. Например, одним из распространенных косвенных показателей неформальной занятости является самозанятость. Самозанятость тесно коррелирует с неформальной занятостью даже в том случае, если в состав самозанятых включена часть формальных работников, а часть неформальных работников не учтена. Еще один косвенный показатель — разница между общей численностью занятых и количеством зарегистрированных занятых, которая определяется на основе административных данных. Этот показатель также может дать представление о неформальной занятости.

В следующей таблице приведены различные характеристики или показатели неформальности, а также показано, как исследователи могут применять этот показатель и какие ограничения он имеет.



Показатель	Сфера применения и ограничения
Показатели на уровне предприятия	
Статус регистрации	Учитывает предприятия, которые как фактически, так и юридически действуют без государственного признания или регулирования. Оценивает отсутствие доступа к государственным услугам и отсутствие регулирования. Ограничения: Постановка на учет в органе власти еще не означает формализацию фактической деятельности предприятия.
Размер предприятий	Часто используется в качестве косвенного показателя для неформальных предприятий. Может применяться для анализа экономических показателей малых предприятий. Ограничения: Размер не является идеальным косвенным показателем для других аспектов неформальности. Часто размер определяется только количеством оплачиваемых работников.
Уклонение от уплаты налогов и обход налогов	Применяется при изучении выгод и издержек неформальности. Может использоваться в качестве косвенного показателя для оценки других форм нормативного уклонения от уплаты налогов или обхода налогов. Ограничения: Уклонение от уплаты налогов или обход налогов могут быть также распространены среди фирм, которые во всех других отношениях считались бы формальными. Может не учитывать незащищенность на рынке труда и отсутствие социальной защиты. Часто не учитывает налоги, которые выплачиваются неформальными фирмами.
Неуплата работодателями взносов в программы социального обеспечения	Показатель схож с уклонением от уплаты налогов и обходом налогов, но в большей степени связан с системой социальной защиты. Ограничения: В разных странах действуют самые различные системы социального обеспечения. Может не учитывать незащищенность на рынке труда и отсутствие социальной защиты. Может не подходить для фирм без оплачиваемых работников.
Финансы предприятия, неотделимые от финансов домохозяйства	Учитывает многие факторы, которые обычно связаны с неформальными предприятиями (малый размер, отсутствие формальной организации, тесная связь со средствами к существованию домохозяйства). Ограничения: Данные по этому показателю редко бывают доступны, что осложняет его применение.
Показатели на уровне занятости	
Наличие системы социальной защиты, связанной с занятостью	Предназначен для учета подверженных риску, уязвимых и незащищенных форм занятости. Ограничения: Часто применяется только по отношению к оплачиваемым работникам. Различные критерии, необходимые для самозанятости. В каждой стране система социальной защиты имеет свои особенности.
Незаконные трудовые практики	Оценивает, в какой степени работодатели нарушают трудовое законодательство. Ограничения: Оценка незаконных трудовых практик в статистических источниках занижена. Легальные формы занятости могут быть подвержены риску и не защищены. Трудовое законодательство различается по странам.

Показатель	Сфера применения и ограничения
Нелегальная деятельность	
Продажа/производство незаконных товаров и услуг	Предназначен, прежде всего, для изучения незаконных аспектов экономики. Ограничения: Данные по этим видам деятельности крайне ограничены. Может быть слабо связан с другими подходами к определению неформальности.
Неизмеренная и незарегистрированная экономическая деятельность	Предназначен, прежде всего, для учета экономической деятельности, которая не измеряется или не учитывается в официальной статистике. Неформальность приравнивается к скрытой или нелегальной деятельности. Ограничения: Поскольку эта деятельность не учитывается, исследователи вынуждены проводить косвенные измерения и делать много допущений.

Источник: Heintz, 2012

Насколько велика неформальность?

В 2012 году Международная организация труда опубликовала статистические данные об аспектах неформальной занятости, собранные по 47 странам из различных регионов (ILO, 2012b). На рис. 1 показаны доля занятых в неформальном секторе и уровень неформальной занятости в 33 странах.

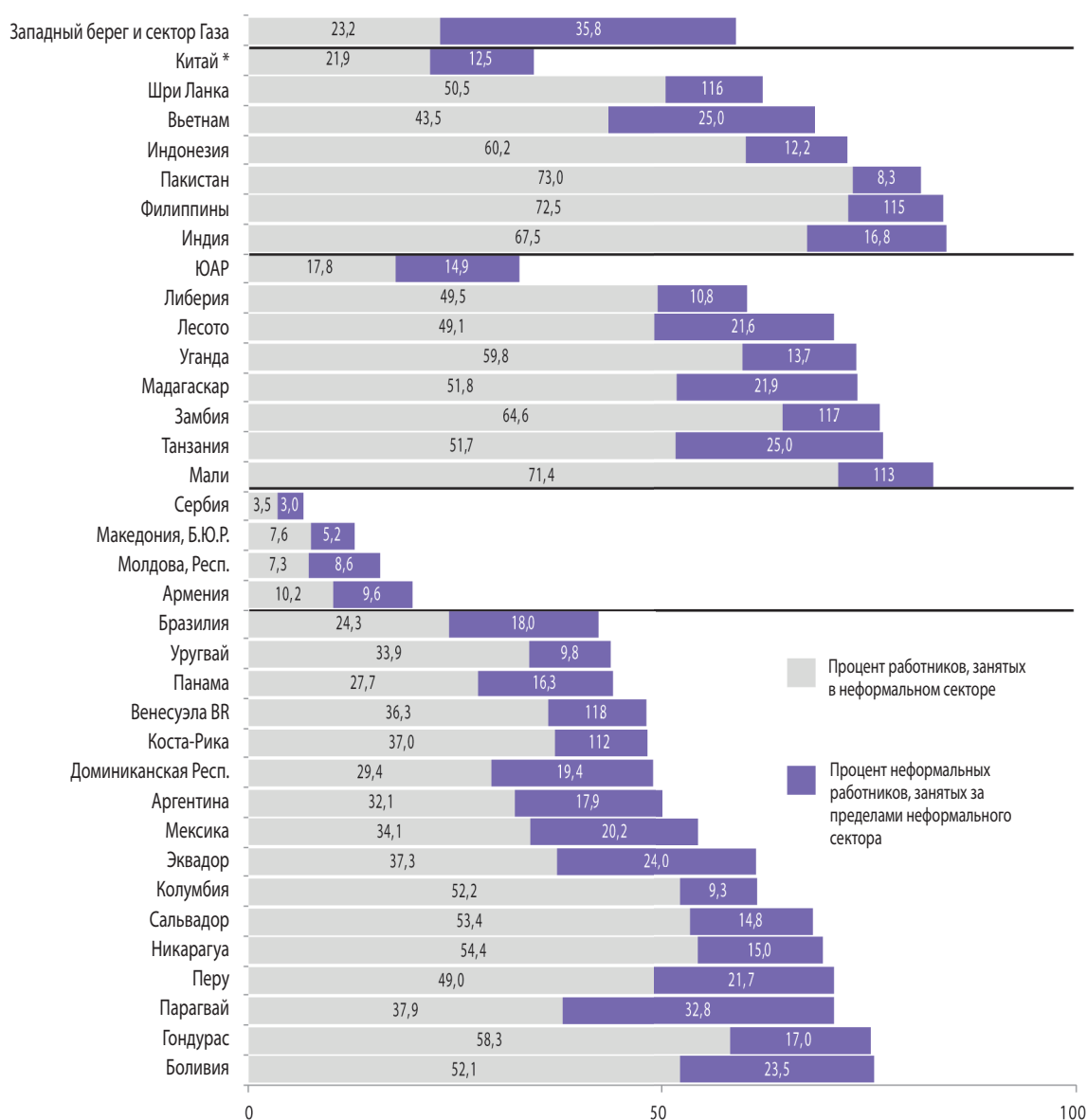
Как показывают глобальные оценки, более половины всех рабочих мест в несельскохозяйственном секторе являются неформальными, особенно в странах с низким и средним уровнем дохода.

Страны часто не собирают данные о неформальности в своем сельскохозяйственном секторе, и данные МОТ относятся только к занятости в других отраслях, не связанных с сельским хозяйством. В развивающихся странах, где натуральное сельское хозяйство все еще играет важную роль, уровень неформальной занятости существенно бы увеличился, если бы были включены эти данные.



ВВП на одного занятого рассчитывается путем деления общего объема производства страны, выражаемого валовым внутренним продуктом (ВВП), на численность населения данной страны. Доля неформальной занятости снижается с ростом ВВП на душу населения. И, напротив, эта доля увеличивается с ростом доли населения, живущей за чертой бедности.

Рис. 1. Доля лиц, занятых в неформальной экономике, как процент от общей численности занятых в несельскохозяйственном секторе за последний год, по которому доступны данные



Источник: ILO, 2013b.

Примечания: Горизонтальные линии разделяют географические регионы. Страны приведены в порядке возрастания по уровню занятости в неформальной экономике в каждом географическом регионе.

*Данные по Китаю приведены для шести городов: Фучжоу, Гуанчжоу, Шанхай, Шэньян, Ухань и Сиань.

6.3. Почему существует неформальность?

Почему предприятия и работники действуют в условиях неформальной экономики? На эту проблему существует несколько точек зрения (Heintz, 2012; Tonin, 2013). Рассмотрим кратко каждую из них.

Неформальность по причине исключенности

Согласно одной из точек зрения, работники и предприятия желают действовать в условиях формальной экономики, но не имеют для этого возможности и остаются в неформальной экономике для того, чтобы зарабатывать себе на жизнь. В формальном секторе просто недостаточно рабочих мест, поэтому люди довольствуются тем, что есть: работают на незарегистрированных предприятиях или пытаются выжить за счет самозанятости. Малые предприятия с ограниченной прибылью могут уклоняться от уплаты налогов и соблюдения законодательных норм, включая трудовые нормы, что приводит к росту издержек в их деятельности.

Существуют и другие причины, по которым люди могут быть лишены свободного выбора между несколькими экономическими возможностями: например, из-за бедности или недостатка образования. Ограничения могут носить также гендерный характер. К ним относятся более широкий круг домашних обязанностей у женщин, представления общества о гендерных ролях, ограниченный контроль женщины над денежными средствами и неравные инвестиции в образовании девочек и мальчиков.

Неформальность как добровольный выбор

Другая точка зрения исходит из того, что решение работать в неформальных условиях — это результат выбора между несколькими альтернативными источниками занятости (Maloney, 2004, p. 1159-1178; Loayza and Rigolini, 2006). С этой точки зрения работники сравнивают выгоды формальной и неформальной работы, выбирая форму занятости с наибольшими чистыми выгодами.

Это не означает, что работники преуспевают или удовлетворены своим положением. Работая в неформальных условиях, они могут жить в бедности. Однако с учетом их квалификации и преобладающих на рынке труда условий они бы не улучшили свое материальное положение, если бы устроились на формальную работу, которая соответствует их квалификации.

Некоторые теоретики считают, что неформальные предприятия потенциально могут быть успешными в формальном секторе. По их мнению, уклонение от соблюдения законов — это основная причина, по которой они действуют в неформальном секторе. Согласно одной из точек зрения, такие предприятия являются «паразитическими», и их необходимо строго принуждать к соблюдению законов. Другая точка зрения рассматривает неформальный сектор как способ избежать высоких первоначальных затрат, предполагая, что строгое принуждение может подавить динамически развивающуюся часть экономики.

Неформальность, вызванная конкуренцией

Другие теоретики предполагают, что неформальность вызвана потребностью в снижении затрат на рабочую силу и поддержании рентабельности в конкурентной глобальной экономике (Portes et al., eds., 1989). Например, самозанятые лица, работающие в неформальном секторе,

могут быть вовлечены в глобальные производственные сети в качестве источника дешевой рабочей силы. Отказ от социальной защиты в связи с конкурентным давлением также приводит к усилению неформальности. В этих условиях движущей силой является потребность в неформальной рабочей силе, а не отсутствие спроса на формальных рынках труда.

Неформальность — это двигатель роста или фактор низкой производительности?

Следует ли нам рассматривать неформальную экономику как активно развивающуюся, динамичную совокупность различных видов деятельности, которые дают средства к существованию в развивающихся странах в тех случаях, когда формальная экономика не справляется с этой задачей? Или мы должны относиться к неформальной экономике как к малопродуктивной деятельности, обеспечивающей прожиточный минимум для тех, кто лишен более благоприятных возможностей занятости?

Выбор между этими двумя точками зрения имеет важные последствия для включения проблемы неформальной занятости в стратегии национального развития. Следует ли ориентировать политику на поддержку неформальной занятости, повышение зарплаток и улучшение условий труда с целью поддержки общего экономического роста? Или же долгосрочная цель должна заключаться в том, чтобы вывести людей из неформальной занятости и официально трудоустроить их на оплачиваемую работу, тем самым развивая экономию от масштаба и деятельность с высокой добавленной стоимостью?

Эти две стратегии не обязательно исключают друг друга, но между ними есть определенные противоречия. Поддержка неформальной экономики может вылиться в долгосрочные структурные преобразования. Однако расширение неформальности может закрепить низкий уровень производительности, сдерживать рост и препятствовать долгосрочным улучшениям качества занятости. В каждой стране профсоюзам необходимо оценить условия и сделать собственные выводы.

Двухуровневая неформальность

Недавно были предприняты усилия свести эти аргументы в единый подход (Fields, 1990; Perry et al., 2007). В рамках такого подхода неформальный трудовой рынок подразделяется на сегмент верхнего уровня и сегмент нижнего уровня. На верхнем уровне люди добровольно выбирают относительно производительные виды деятельности. Однако на нижнем уровне существуют барьеры для трудоустройства на неформальные рабочие места высокого уровня. В результате этого для определенной части рабочей силы не остается другого выбора, как заниматься маргинальными видами деятельности в сегменте нижнего уровня.

6.4. Как политика может влиять на неформальную экономику?

Не существует универсального политического решения, которое бы подошло для всех стран или даже для разных частей неформальной экономики в пределах одной страны. Политические меры зависят от понимания причин, по которым люди и предприятия неформально работают в конкретной среде. Особенно это касается тех случаев, когда неформальная экономика является добровольным выбором, а не результатом исключения из формального сектора.

Реагирование на неформальность по причине исключенности

Если неформальность связана с исключением из формальной экономики, то в качестве политического решения обычно рекомендуется комплекс мер, направленных на:

- повышение производительности неформальных предприятий;
- расширение возможностей трудоустройства для неформальных работников;
- введение мер по сокращению бедности, таких как программы социальной защиты, не требующие уплаты взносов (например, «Bolsa Família» в Бразилии);
- повышение совокупного спроса для создания новых возможностей в области формальной занятости.

Реагирование на неформальность, связанную с добровольным выбором

Когда работники и предприятия свободно выбирают неформальную занятость, то в качестве политического решения обычно рекомендуется политика «кнута и пряника» (старое изречение о том, что при дрессировке животного следует использовать как лакомство, так и наказание).

Расширение выгод от формального статуса служит стимулом для предприятий и работников регистрировать свою деятельность («пряник»). С этой целью можно расширить возможности для получения кредитов или доступ на рынки, а также предоставлять неформальным работникам доступ к системе медицинского страхования.

Расширение полномочий органов власти по обеспечению соблюдения законодательных норм является «кнутом». При наличии эффективных и надежных систем контроля органы власти могут искоренять нарушения трудового законодательства, гражданских, коммерческих, административных и налоговых норм, а также норм в области социального обеспечения.



Некоторые страны, такие как Чили, ввели гибкую систему штрафов: чем больше работников затронуто конкретным нарушением, тем выше размер штрафа. Но если на предприятии работает меньше девяти работников, штраф может быть заменен обучением. Другие страны увеличили штат инспекторов труда. Например, их количество удвоилось в Гватемале и Сальвадоре и утроилось в Доминиканской Республике и Гондурасе (ILO, 2013a, p. 40).

6.5. Что могут делать профсоюзы в отношении неформальной экономики?

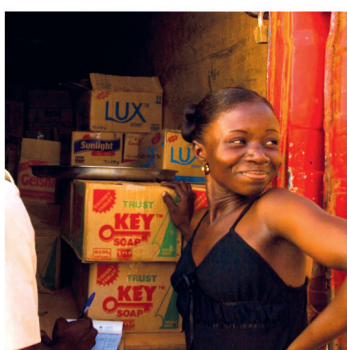
Неформальные работники сталкиваются с правовыми и практическими ограничениями при осуществлении своих организационных прав:

- Защита этих прав может зависеть от статуса наемного работника. (Некоторые работодатели используют статус «автономных работников» или нанимают персонал в качестве учеников или стажеров, чтобы лишить их возможности вступать в профсоюзы.)
- Временный характер занятости означает, что договоры с работниками могут быть прекращены до того, как они смогут образовать профсоюз или вступить в коллективные переговоры. В ряде стран временных работников увольняют по истечении предельного срока службы, который дает им право на постоянное трудоустройство со всеми преимуществами, которые имеют организованные работники.
- Они могут работать в условиях не прямых трудовых отношений и не иметь возможности вести прямые переговоры с основным работодателем. В этом случае речь идет о фрагментации субъекта переговоров.
- Чаще всего неформальные работники заняты собственным делом, например работают уличными торговцами или водителями такси, и не имеют прямых работодателей, с которыми можно было бы вести переговоры. В таких случаях переговоры могут проводиться с органами власти, чтобы облегчить условия работы или избежать преследований. Профсоюзы могут помогать в таких переговорах и оказывать вспомогательные услуги, такие как кредитование и накопление сбережений, медицинское страхование и обучение.
- Неформальным работникам сложнее создавать свои организации, чем постоянным работникам. Это связано с нестабильностью работы и дохода, а в случае с некоторыми работниками, например надомниками, также со значительной рассредоточенностью рабочих мест.

Те, кто занят в неформальной экономике, нуждаются в собственных организациях и представительстве, чтобы отстаивать свои трудовые интересы. Им также нужен представитель, который будет доносить их мнение до директивных органов по таким вопросам, как доступ к финансированию, имущественные права, налогообложение и социальное обеспечение. Ниже обсуждаются стратегии, с помощью которых неформальные работники и члены профсоюзов смогут добиваться такого представительства.

Инклюзивные стратегии

Профсоюзы охватывают все меньше работников, а уровень неформальной занятости становится все выше. В связи с этим многие профсоюзы переключили свое внимание с официальных трудовых отношений на работников, нуждающихся в защите и представительстве. Приведем несколько примеров:



Конфедерация профсоюзов Нидерландов (ФПН): Эта конфедерация резко увеличила количество своих филиалов, объединяющих самозанятых и домашних работников, а также работников, нанимаемых через агентства.

Конгресс профсоюзов Ганы: Конгресс призвал членов изменить свои уставы, чтобы к ним могли присоединяться организации неформальных работников. Он упростил процедуру вступления и сбора членских взносов, а также выдвинул план по перекрестному субсидированию членов. При обсуждении проекта Закона о труде 2003 года Конгресс предложил распространить его действие на всех работников, а не только на наемных работников, тем самым расширив систему социальной защиты.

Союз муниципальных работников ЮАР: Профсоюз все чаще принимает в свои члены работников с нестандартными условиями занятости и неформальных работников. Недавно он инициировал судебный процесс с целью пересмотра контрактов, заключенных с подрядчиками местными органами власти. По его мнению, эти контракты нарушают муниципальный закон, требующий проведения консультаций с профсоюзом и соблюдения подрядчиками указаний Совета по коллективным переговорам.

Всеиндийский центральный совет профсоюзов: Эта официально признанная центральная профсоюзная организация защищает интересы контрактных работников и стажеров в Тамилнаде, особенно в районе Сриперамбудера, где расположены транснациональные корпорации, включая Nokia и Hyundai, а также компании-спутники, такие как Foxconn и Hwasin.

Профсоюзный центр Индии: Эта всеиндийская федерация объединяет 200 000 членов в 14 штатах. Ее главной целевой группой являются неохваченные профсоюзами работники. Приблизительно три четверти его членов принадлежат к неорганизованному сектору. Контрактные работники составляют от 25 до 30 процентов от общего числа членов. Профсоюз ставит перед собой две задачи: «бороться с политикой стимулирования системы контрактного труда и случайной занятости под предлогом «гибкости» и «бороться за искоренение всех несправедливых трудовых отношений, включая случайную занятость и системы контрактного труда, особенно в тех видах деятельности, которые осуществляются круглый год» (TUCI, 2008).

Специализированные профсоюзы

В настоящее время образуются также специализированные организации неформальных работников, которые вступают в союзы с постоянными профсоюзами:



Ассоциация неформальных работников строительной промышленности Танзании: Зонтичная организация самозанятых работников. Смогла привлечь финансовые средства для выплаты своим членам пособий в случае болезни и смерти. Она также добилась от правительства выделения доли контрактов для неформальных работников и проводила кампании за внедрение технологий, опирающихся на трудовые ресурсы.

Ассоциация домашних работников в Болгарии: Ассоциированный член Конфедерации независимых профсоюзов.

Координационный центр профсоюзов: Эта организация, признанная Всеиндийским центральным советом профсоюзов, объединяла в 2002 году более 600 000 верифицированных членов, в основном из неохваченного профсоюзами центра. Ее деятельность ограничивается штатом Бангалор. Центр уделяет особое внимание организации контрактных и случайных работников, а также женщин в швейной промышленности. Он смог объединить контрактных работников в таких известных компаниях штата, как MICO, BHEL, Escorts, Bosch, Toyota Kirloskar Motors, ABB Private Ltd., а также работников в гостиничном бизнесе и служащих государственных учреждений.

Профсоюз успешно боролся за регуляризацию контрактных работников как в государственном, так и в частном секторе. Он не прибегает к судебным процессам, поскольку не доверяет судам и не желает тратить время. «К тому времени, когда суд вынесет свой вердикт (не менее 5–6 лет), контрактные и случайные работники уже потеряют свою работу», – объяснил представитель профсоюза. Вместо этого центр собирает информацию от государственных органов.

Например, центр выясняет, сколько лицензий выдано департаментом труда компаниям, таким как Toyota, на постоянное трудоустройство. Он сравнивает статистику по работникам (как официальную, так и фактическую), а затем подает заявления в государственные органы для выдачи лицензий фирмам, использующим неформальный труд. Он проводит так называемые «morchas» (процессии) и «dharnas» (протесты) на фабриках и в общественных местах, например перед офисами департамента труда, а также привлекает средства массовой информации.

Профсоюз работников неформального сектора Малави: Этот профсоюз был образован в 2000 году и официально зарегистрирован





в 2004 году. По состоянию на 2012 год он объединял около 14 550 членов. Они относятся к следующим категориям неформальных работников: надомники, уличные торговцы, сборщики отходов, работники строительной промышленности, домашние работники и мелкие производители чая.

Профсоюз является национальным членом сети «StreetNet International» в Малави. Он также стал партнером «War on Want» и вступил в национальный трудовой центр Конгресса профсоюзов Малави и объединение «Женщины в неформальной экономике: глобализация и организация». Роль профсоюза заключается в том, чтобы поддерживать, представлять и просвещать своих членов для улучшения их деятельности. Он ставит перед собой следующие задачи: защищать права и интересы членов, поощрять полноценное участие членов в работе профсоюза, содействовать принятию законов в их интересах и вступать в местные и международные организации, преследующие такие же цели.



Примеры коллективных соглашений, расширяющих систему защиты, и пособия по социальному обеспечению для неформальных работников

Национальные договоры

- Национальные коллективные договоры по временным работникам, нанимаемым агентствами, в Испании (2007).
- Совместная декларация по работникам, нанимаемым агентствами (2008), между Правительством Великобритании, Конфедерацией британской промышленности и Советом профсоюзов. Эта декларация предусматривает равное обращение с работниками после 12 нед. работы.

Отраслевые соглашения

- В 2010 году Профсоюз работников строительной промышленности Аргентины и Аргентинская строительная палата договорились обеспечить адекватный уровень цен и заработной платы, а также содействовать зарегистрированной занятости и соблюдению законодательства.
- В 2009 году Национальный профсоюз металлургов ЮАР и Организация работодателей-автопроизводителей договорились расширить действие корпоративных соглашений по оказанию поддержки при увольнении, смерти, нетрудоспособности и болезни на краткосрочных работников.

Переговоры с предприятиями, использующими труд неформальных работников

- В сентябре 2009 года Профсоюз работников молочных заводов предъявил компании Glaxo Smith Kline в Индии два важных требования: пересмотреть размер заработной платы и трудоустроить временных работников на постоянную работу. После серьезных трений между профсоюзом и руководством компании 28 мая 2010 года был подписан коллективный договор. Все 443 временных поденных работника постепенно получают постоянные рабочие места. Кроме того, руководство повысило дневную ставку заработной платы для таких работников до 300 индийских рупий с 1 мая 2010 года.
- В 2009 году авиакомпания South African Airways и Южно-Африканский профсоюз работников транспорта и связанных с ним отраслей договорились о трудоустройстве работников, нанимаемых агентствами временного найма.
- В 2008 году Neyveli Lignite Corporation и Всеиндийский конгресс профсоюзов, Центр профсоюзов, Фронт освобождения труда, Объединенный конгресс профсоюза и Прогрессивный фронт труда договорились о регуляризации контрактных работников.
- В 2009 году Nokia India и Прогрессивная федерация труда, а также два агентства временного найма (CEVA Freight и M/S Adeeco Flexicone Workforce Solutions) подписали совместное соглашение.

6.6. Коллективные переговоры и неформальность

В следующей таблице представлены три важных аспекта неформальности, обычно регулируемых коллективными договорами, и указаны соответствующие статьи, в которых излагаются эти аспекты. Приведено также несколько примеров коллективных договоров, регулирующих данные аспекты.

Аспект	Статья	Примеры
Регулирование коммерческих контрактов	Все подрядчики должны обеспечить регистрацию и соблюдать коллективные договоры, трудовые нормы и действующие нормы по заработной плате и социальной защите.	Совет по коллективным переговорам в строительной промышленности, ЮАР Национальный договор по содействию социальному диалогу в строительной промышленности (2010), Аргентина
Гарантия занятости	Варианты: Ограничение экстернализации (стратегия защиты статуса занятости постоянных работников) Регуляризация занятости (прагматичный подход и поэтапная реализация) Зачисление периода работы по временным контрактам в трудовой стаж	Южно-Африканская ассоциация местного самоуправления и Южно-Африканский союз муниципальных работников (2008): Органы местного самоуправления должны консультироваться с профсоюзами перед заключением контрактов; работникам, нанимаемым через агентства временного найма, предоставляются те же условия, что и остальным работникам (включая заработную плату) Совет по электроэнергии штата Тамилнад и профсоюз TNEB (2007): 6000 работников перешли из агентства временного найма к постоянной занятости; остальных работников (21 600 человек) также будут постепенно принимать на постоянную работу Jawaharlal Nehru Port Trust и Nava Sheva Bundar Kamgar Sanghatana (2006): Работникам-членам профсоюза, нанимаемым через агентства, гарантируется непрерывность трудового стажа и равная оплата труда
Повышение заработной платы и пособий	Гарантия отпуска, равной оплаты за аналогичные виды работы, равной оплаты за труд равной ценности, социального обеспечения	Администрация порта и Федерация профсоюзов работников морских портов (2005, 2006): Равная оплата труда и продолжительность рабочего времени Hindustan Unilever Limited и Sarva Shramik Sanghatna (2008): Значительное повышение заработной платы для временных работников

Источники: Hayter, 2011; Ebisui, 2012

6.7. Переход к формальной занятости: комплексный пакет мер

Ниже приведены семь путей к формализации, которые требуют согласованной политики:

ПЕРЕХОД К ФОРМАЛЬНОЙ ЗАНЯТОСТИ	→	Стратегии роста и формирование качественной занятости
	→	Формирование нормативно-правовой среды, включая обеспечение соблюдения международных трудовых норм и основных прав
	→	Организация, представительство и социальный диалог
	→	Равенство: пол, ВИЧ-статус, этническая принадлежность, раса, класс, ограниченные возможности, возраст
	→	Предпринимательство, профессиональные навыки, финансы, менеджмент, доступ к рынкам
	→	Расширение социальной защиты, минимальных мер социальной защиты и систем социального обеспечения
	→	Стратегии местного развития (сельской и городской местности)
КОМПЛЕКСНАЯ СТРАТЕГИЯ		



Пример из Бразилии

Бразилия относится к тем странам, где происходит быстрый переход к формальной занятости. Здесь был принят комплексный пакет политических мер (ILO, 2013a). По темпам создания рабочих мест за последнее десятилетие формальная экономика превысила неформальный сектор в три раза. Такому успеху способствовали следующие меры:

- программы социальной защиты, не требующие уплаты взносов, такие как «Bolsa Família»;
- упрощение правил налогообложения для малых предприятий;
- предоставление предприятиям дополнительных стимулов для формализации работников;
- улучшение контроля за соблюдением налоговых и трудовых норм.





Источники

Ebisui, M. 2012. "Non-standard workers: Good practices of social dialogue and collective bargaining" [Работники с нестандартными условиями занятости: передовые практики и коллективные переговоры]. Рабочий доклад по занятости № 36, Департамент по вопросам производственных и трудовых отношений (Женева: ILO).

Fields, Gary S. 1990. «Labor market modelling and the urban informal sector: Theory and evidence» [Моделирование рынка труда и неформальный сектор в городах: теория и факты] in Turnham, D., Salomé, B. and Schwarz, A. (eds.). 1990. *The informal sector revisited* [К вопросу о неформальном секторе] (Париж, ОЭСР, pp. 49—69).

Hayter, S. 2011. *Collective bargaining and informal economy*. [Коллективные переговоры и неформальная экономика] Презентация для семинара по обмену знаниями Департамента по вопросам политики в сфере занятости: «Макроэкономическая политика, способствующая занятости, отраслевые стратегии создания рабочих мест и неформальная экономика» (Женева: МОТ).

Heintz, J. 2012. *Informality, inclusiveness, and economic growth: An overview of key issues* [Неформальность, включенность и экономический рост:]. Рабочий доклад SIG 2012/2 (Оттава, IМеждународный исследовательский центр по проблемам развития).

Международная организация труда (МОТ). 2002. *Resolution and conclusions concerning decent work and the informal economy* [Резолюция и заключения в отношении достойного труда и неформальной экономики]. Международная конференция труда, 90-я сессия (Женева). Доступно по ссылке: <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>.

—. 2012a. *Statistical update on employment in the informal economy* [Обновленные статистические данные по неформальной экономике], июнь, 2012 г. (Женева). Доступны по ссылке: http://laborsta.ilo.org/applv8/data/INFORMAL_ECONOMY/2012—06-Statistical%20update%20-%20v2.pdf

—. 2012b. *The informal economy and decent work: A policy resource guide supporting transitions to formality* [Неформальная экономика и достойный труд: Руководство по разработке политики для содействия формализации процессов] (Женева, Департамент по вопросам политики занятости). Доступно по ссылке: http://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_212688/lang—en/index.htm.

—. 2013a. *Transitioning from the informal to the formal economy* [Переход от неформальной к формальной экономике]. Доклад V (1), Международная конференция труда, 103-я сессия, 2014 г. (Женева).

—. 2013b. *Women and men in the informal economy: A statistical picture (second edition)* [Женщины и мужчины в неформальной экономике: статистическая картина (второе издание)] (Женева). Этот новый статистический сборник, где впервые используются прямые оценки, был значительно улучшен по сравнению с предыдущей публикацией МОТ (2002), которая основана на остаточных и косвенных показателях неформальности.

Loayza, Norman V. & Rigolini, Jamele. 2006. "Informality trends and cycles" [Тенденции и циклы неформальности], Рабочий документ по исследованиям в области экономической политики № 4078, (Вашингтон, округ Колумбия, Всемирный банк).

Maloney, William F. 2004. "Informality Revisited" [К вопросу о неформальности], in *World Development*, Elsevier, vol. 32 (7).

Perry, G., Arias, O., Fajnzylber, P., Maloney, W., Mason, A. and Saavedra, J. 2007. *Informality: Exit and exclusion* [Неформальность: выход и исключение] (Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк).

Portes, A., Castells, M. and Benton, L., eds. 1989. *The informal economy: Studies in advanced and less developed countries* [Неформальная экономика: исследования развитых и развивающихся стран] (Baltimore, The Johns Hopkins University Press).

Tonin, M. 2012. "Informality" [Неформальность], in Cazes, S. and S. Verick (eds.), *Perspectives on Labour Economics for Development* [Точки зрения на роль экономики труда в развитии] (Женева, ILO).

Профсоюзный центр Индии (TUCI). 2008. *Programme & constitution of the Trade Union Centre of India* [Программа и устав Профсоюзного центра Индии] (Мумбаи, TUCI).



Источники и инструменты

MOT. 2012. *Measuring informality: A new statistical manual on the informal sector and informal employment* [Новое статистическое руководство по неформальному сектору и неформальной занятости] (Женева). Доступно по ссылке: http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_222979/lang—en/index.htm.

Учебные слайды: Доступно по ссылке: http://www.ilo.org/stat/Areasofwork/Training/WCMS_210301/lang—en/index.htm.

Проверка знаний: Доступно по ссылке: http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/WCMS_210977/lang—en/index.htm.

MOT. 2012. *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection* [«Положение домашних работников в мире: глобальная и региональная статистика и степень правовой защиты»] (Женева). В данной публикации представлена национальная статистика, а также новые глобальные и региональные оценки численности домашних работников. В ней также раскрыты масштабы домашнего труда — сектора, который часто скрывается за дверьми частных домохозяйств и не защищен национальным законодательством. Она также содержит новую информацию о степени правовой защиты и дает представление о некоторых аспектах неформальности в области домашнего труда. Доступно по ссылке: http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_173363/lang—en/index.htm.

Узнать больше об организации работников в неформальной экономике Малави можно по ссылкам:

<http://wiego.org/wiego/malawi-union-informal-sector-mufis>

<http://www.waronwant.org/overseas-work/informal-economy/informal-workers-in-malawi>

Национальная политика в сфере занятости



7

Институты труда,
социальная защита
и занятость

Краткий обзор	183
7.1. Что такое институты труда?	185
7.2. Способствуют или препятствуют институты труда функционированию рынка?	186
Стандартная модель спроса и предложения рабочей силы	186
Существуют ли другие экономические теории, которые лучше объясняют окружающий нас мир?	187
Как узнать, справляются ли институты труда со своими задачами?	188
7.3. Законодательство о защите занятости	189
Эффекты законодательства о защите занятости: о чем говорит теория	190
Что говорят исследования об эффектах законодательства о защите занятости?	191
7.4. Минимальная заработная плата.	193
Эффекты минимальной заработной платы: о чем говорит теория.	194
Что говорят исследования об эффектах минимальной заработной платы?	197
7.5. Занятость и социальная защита	200
Разрыв связи между социальной защитой и занятостью	200
Почему мы должны укреплять связь между занятостью и социальной защитой.	201
Что такое минимальные нормы социальной защиты?	205
К каким политическим последствиям приводит восстановление связи между занятостью и социальным обеспечением?	205
📖 Список литературы	206
✂️ Источники и инструменты	208

Краткий обзор

Институты труда — это совокупность норм, практик и мер, регулирующих рынок труда. Цель институтов труда заключается в том, чтобы обеспечить трудящимся более высокую степень социальной справедливости путем защиты свободы ассоциаций и коллективных переговоров. Они также отвечают за внедрение трудовых норм, многие из которых согласованы на международном уровне.

Когда речь идет о создании рабочих мест, наиболее важными рычагами являются макроэкономические условия и отраслевые структуры. Институты труда наиболее важны там, где речь идет о качестве занятости.

К сожалению, в политических дискуссиях преобладало мнение о том, что страны, особенно развивающиеся, не могут позволить себе законы и меры по защите работников. Такое мнение основано на модели спроса и предложения, которая применяется в рамках традиционной теории рынка труда. Однако данная теоретическая модель не учитывает неравные переговорные позиции, а также социальные нормы страны, которые могут искусственно препятствовать улучшению качества рабочих мест.

В настоящей главе мы уделим основное внимание двум важным рынкам труда — законодательству о защите занятости и минимальной заработной плате. Мы рассмотрим теоретические аргументы «за» и «против» таких институтов, а также результаты научных исследований. Наконец, мы раскроем связи между занятостью и системами социального обеспечения, такими как пенсионные планы и пособия по безработице.

Законодательство о защите занятости

Результаты исследований подтверждают, что законодательство о защите занятости, включая правовые нормы в области найма и увольнения персонала, ведет к более стабильной занятости за счет снижения текучести кадров. Работников, не охваченных законодательством о защите занятости, чаще увольняют с работы. Доказательства того, что такого рода законы снижают общий уровень занятости, достаточно слабы и неубедительны. Как показывают исследования в некоторых странах, небольшие предприятия, выведенные из сферы действия законодательства о защите занятости, не желают расти дальше того предела, с которого начинается регулирование. Согласно ряду исследований, строгие меры по защите занятости могут ограничивать доступ на рынок труда молодым работникам.

Минимальная заработная плата

Исследования в области минимальной заработной платы показывают, что работники могут как выигрывать, так и проигрывать от этого института труда. Его воздействие зависит от степени применения и соблюдения законодательства, доли работников, охваченных законами о минимальной заработной плате, уровня конкуренции на рынке труда и структуры минимальной заработной платы.

Решающим фактором является способ установления минимальной заработной платы. Чтобы этот институт труда вел к повышению уровня жизни работников и их семей, необходимо соблюдать, по крайней мере, пять условий (МОТ, 2008):

- Система установления минимальной заработной платы должна быть относительно простой и понятной. Слишком сложные системы, как правило, наименее эффективны.
- Необходимо учитывать как потребности работников, так и экономические факторы.
- Правовой защитой должно быть охвачено большинство работников, включая тех, кто в наибольшей степени уязвим для эксплуатации.
- Должен быть введен эффективный механизм для обеспечения соблюдения законодательства.
- Необходимо проводить полноценные консультации с представительными организациями работодателей и работников. Важно также охватывать неформальную экономику, особенно в развивающихся странах.

Социальная защита

Социальная защита — это применяемая в стране система льгот для отдельных лиц и семей в случае их бедности, болезни, нетрудоспособности, безработицы, а также для пожилых и молодых людей и материально зависимых лиц. Льготы могут предоставляться через государственную систему социального обеспечения, частное страхование, личные сбережения, различные социальные обычаи и благотворительные организации или путем сочетания этих источников.

Наша основная идея заключается в том, что политика в сфере занятости и системы социальной защиты должны быть тесно взаимосвязаны. На этапе разработки их необходимо связать воедино, чтобы выработать решения, направленные на долгосрочный и устойчивый рост с ориентацией на занятость.



7.1. Что такое институты труда?

Институты труда — это «совокупность норм, практик и мер (формальных и неформальных, письменных и устных), которые влияют на функционирование рынка труда. Они являются столь же явными и устоявшимися, как и некоторые законы о труде, которые мы воспринимаем как гарантию всеобщих прав человека. Но при этом институты труда охватывают также неформальные практики, отражающие взгляды общества, и краткосрочные меры, которые то затихают, то усиливаются в зависимости от политических настроений» (Berg and Kucera, 2008, p. 11).

Ниже приведен список основных институтов труда, определяющих нашу трудовую жизнь внутри и за пределами рынка труда (Berg & Kucera 2008, сокращенный текст по: Rodgers, 1994):

- Трудовые договоры
- Механизмы контроля и регулирования трудовых договоров
- Организация и представление интересов трудящихся: профсоюзы, отраслевые или производственные объединения
- Организация и представление интересов работодателей: организации работодателей и торгово-промышленные объединения
- Преобладающие процедуры поиска работы и правила допуска к различным работам
- Способы оплаты труда
- Процесс установления или определения заработной платы
- Институты профессиональной подготовки и повышения квалификации
- Организация работ внутри предприятия
- Структура собственности и производственный контроль
- Социальное и государственное регулирование самозанятости
- Системы социального обеспечения и гарантии доходов
- Традиционный уровень жизни — представления о том, какими должны быть потребление, отдых, сбережения и труд
- Организация предложения рабочей силы внутри и за пределами домохозяйства

Все страны, независимо от уровня экономического развития, имеют рынки труда. Однако страны различаются тем, в какой степени рынок труда регулируется формальными законами, а также тем, применяются ли эти законы на практике.

Многие законы о труде были приняты в ответ на нежелательные практики, которые в прошлом применялись для неформального регулирования рынков труда. Например, дискрими-

нация по признаку пола, расы или социального происхождения широко распространена на рынках труда по всему миру. Страны, которые решили бороться с дискриминацией, ввели законы и меры для ее искоренения и изменения социальных норм.

Законы и политические меры в той или иной стране влияют и сами находятся под влиянием конвенций и рекомендаций, принятых Международной конференцией труда, а также технического сотрудничества и разъяснительной работы, которая проводится Международным бюро труда.

7.2. Способствуют или препятствуют институты труда функционированию рынка?

Когда в начале 20 века в Европе было впервые введено страхование по безработице, его рассматривали как меру по борьбе с нищетой, вызванной потерей работы. Были приняты правовые акты о максимальной продолжительности рабочего времени и минимальной заработной плате, а также нормы гигиены и безопасности труда с целью улучшения условий труда и уровня жизни трудящихся. Законы, защищающие свободу ассоциаций и коллективные переговоры, были введены для устранения превосходства, которое работодатель имел над работником при ведении переговоров. Появление трудового законодательства и созданных на его основе институтов было признано одним из выдающихся достижений современной эпохи.

Сегодня в тех же самых институтах, введенных теперь во многих частях развивающегося мира, многие видят причину безработицы и неформальности. Укоренилось представление о том, что регулирование таких вопросов, как наем, увольнение и продолжительность рабочего времени, служит препятствием для инвестиций, и в результате этого бедные люди оказываются в еще более сложном положении.

Стандартная модель спроса и предложения рабочей силы

Такая перемена в мышлении объясняется в основном доминированием одной экономической теории: стандартной экономической модели спроса и предложения рабочей силы. Модель исходит из того, что при росте заработной платы затраты на рабочую силу возрастают, вследствие чего фирма нанимает меньше работников. Эта теория ведет к заключению, что со стороны директивных органов было бы разумно ликвидировать институты труда, поскольку они создают «искусственные» барьеры на пути к конкурентному рынку труда.

На уровне отдельного предприятия стандартная модель кажется логичной. Ее влияние можно наблюдать в Южной Европе, где правительства были вынуждены снижать уровень заработной платы, пытаясь повысить конкурентоспособность и сократить безработицу. Однако такая политическая стратегия не сработала. В большинстве стран рабочих мест меньше, чем доступной рабочей силы, независимо от того, насколько жестко регулируется рынок труда. В условиях экономической стагнации и падения спроса на товары и услуги предприятия не создают новые рабочие места, какой бы дешевой ни была рабочая сила. То, что кажется логичным на индивидуальном уровне, оказывается несостоятельным в более широком социальном масштабе.

Существует также другие противоречия между стандартной моделью и реальным миром. В одних фирмах и отраслях заработная плата выше, чем в других, даже если речь идет об одинаковых видах работы. И можно усомниться в том, что огромные зарплаты высшего руководства корпораций являются следствием ограниченного предложения и высокого спроса.

Несмотря на свои недостатки, стандартная экономическая модель спроса и предложения рабочей силы по-прежнему определяет экономическую политику. Это серьезный вызов для профсоюзов и правительств, которые заинтересованы в переориентации макроэкономической политики на содействие занятости.

Существуют ли другие экономические теории, которые лучше объясняют окружающий нас мир?

Алан Маннинг, профессор экономики из Лондонской школы экономики, утверждает, что работодатели имеют широкие возможности для установления заработной платы, и поэтому рынок труда не может считаться полностью конкурентным (Manning, 2003). Согласно Маннингу, на рынке труда существуют противоречия, которые дают работодателям рыночную власть и позволяют им устанавливать заработную плату. Прежде всего, работники часто не имеют достаточно информации об альтернативных возможностях занятости. Кроме того, работники по понятным причинам не спешат увольняться для поиска лучшего места. Если же они не трудоустроены, то у них может не быть финансовых возможностей для того, чтобы подыскивать более перспективный вариант, чем тот, что им предлагают. Еще одним фактором является мобильность: работники не всегда могут переехать для получения более привлекательной работы. На поиск работы также влияют семейные обязанности. Они могут ограничивать продолжительность времени, которую работники способны выделить на оплачиваемую занятость, а также то, насколько далеко они могут выходить из дома для поиска новой работы.

Модель Маннинга учитывает некоторые, но, вероятно, не все аспекты рынка труда. Сидней и Беатриса Вебб, которые столетие назад создали свой классический труд «Промышленная демократия», проводили анализ на основе конкурентной модели, но при этом утверждали, что ее результаты неэффективны как для работников, так и для всего общества (Webb and Webb, 1902). Такая неэффективность требует регулирования.

Они объяснили, как отчаянное положение работников приводит к слишком низкой заработной плате, не покрывающей социальные издержки труда. Супруги Вебб утверждали, что размер заработной платы должен быть достаточен для содержания работника и его семьи и что заработные платы ниже прожиточного минимума влекут за собой социальные издержки. Эти издержки несло общество через социальные программы по поддержке бедных людей. При отсутствии государственной помощи обнищание влекло за собой отрицательные последствия для общества, такие как преступность, высокий уровень заболеваемости и социальные волнения.

Супруги Вебб выступали за введение политики в области минимальной заработной платы, которая бы позволила избежать распространения того, что они называли «паразитическими производствами». Они признавали, что некоторые предприятия не смогут выжить, если заставить их поднять заработную плату, но в конечном счете новый минимум заработной платы принесет выгоды обществу, «остановив процесс деградации» и «способствуя эффективности производства» (op. cit., стр. 767).

Как узнать, справляются ли институты труда со своими задачами?

Экономистам сложно оценивать эффективность институтов труда в связи с большим количеством переменных факторов. Например, можно было бы сочетать многие институты труда и политические меры, чтобы расширить участие женщин на рынке труда. Нам требуется больше рабочих мест, на которых бы частично занятый работник в пропорциональном отношении получал бы такую же заработную плату, что и работник, занятый полный рабочий день. Важны также меры по обеспечению ухода за детьми и развитию дошкольного образования. Школьные занятия влияют на возможности семьи проявлять активность на рынке труда, поэтому политика в сфере образования должна быть согласована с политикой на рынке труда. Налоговая политика не должна чрезмерно ущемлять интересы частично занятых работников. Возможно, требуется более эффективное применение законов по борьбе с дискриминацией. Совокупный эффект всех этих мер сложно поддается измерению.

Это легко показать на примере двух важных институтов труда — законодательства о защите занятости и минимальной заработной плате. Рассмотрим каждый из этих институтов, включая теоретические основы и аргументы «за» и «против» их введения.

7.3. Законодательство о защите занятости

Законодательство о защите занятости — это институт труда, направленный на укрепление гарантии занятости. Почти каждая страна имеет по меньшей мере базовые законы о защите занятости. Широко известными примерами являются правовые нормы в области найма и увольнения персонала, а также ограничения на использование труда временных работников. В настоящем разделе мы внимательно рассмотрим законодательство, регулирующие порядок увольнения.

Основные идеи руководства Международной организации по процедуре увольнения персонала

МОТ изложила руководящие принципы увольнения работников в своей Конвенции о прекращении трудовых отношений (№ 158) (МОТ, 1982).

К кому применяются эти нормы?

- Ко всем отраслям экономической деятельности и ко всем работникам, за исключением отдельных категорий (например, тех, кто работает по временным договорам или проходит испытательный срок).

В чем заключаются эти нормы?

- Трудовые отношения с работником не могут быть прекращены, если для этого не имеется законного основания, связанного со способностями или поведением работника или вызванного производственной необходимостью предприятия.
- Работник, с которым планируется прекратить трудовые отношения, имеет право быть предупрежденным об этом за разумный срок или имеет право на денежную компенсацию вместо предупреждения, если он не совершил серьезного проступка.
- Когда работодатель планирует прекращение трудовых отношений по экономическим, технологическим, структурным или аналогичным причинам, влияющим на планируемую численность рабочей силы, он обязан как можно раньше сообщить об этом представителям работников и компетентному органу (например, министерству труда).
- Работник, трудовые отношения с которым были прекращены, имеет право в соответствии с национальным законодательством и практикой на выходное пособие и/или пособия из фонда страхования по безработице или других форм социального обеспечения.
- Работник, который считает, что его уволили необоснованно, вправе обжаловать это решение, обратившись в беспристрастный орган (такой как суд). Если беспристрастный орган устанавливает необоснованность увольнения, он может отменить решение об увольнении и отдать распоряжение о восстановлении трудящегося на прежней работе и/или распоряжение о выплате соответствующей компенсации.

В большинстве стран по всему миру работодатели обязаны выплачивать выходное пособие уволенным или сокращенным работникам. Его размер обычно зависит от количества лет, проработанных в компании, и заработной платы. В качестве других примеров можно привести обязанность предприятий заранее предупреждать работника об увольнении и требовать обсуждать решение об увольнении по экономическим причинам с представителями трудящихся (Muller, 2011).

Из всех этих норм существуют исключения. В некоторых странах законодательство об увольнении не имеет обязательной силы для малых предприятий. Например, в Германии предприятия с численностью персонала менее десяти человек не подпадают под действие «Закона о защите от увольнения».

Эффекты законодательства о защите занятости: о чем говорит теория

Законодательство о защите занятости по-разному влияет на решения работодателя и работника, затрагивая такие аспекты, как затраты на рабочую силу, занятость и производительность (Cazes, 2013).

Аргументы в пользу законодательства о защите занятости

Некоторые теоретики утверждают, что законодательство о защите занятости увеличивает производительность труда. В целом оно ведет к более стабильным и защищенным трудовым отношениям, повышая экономическую эффективность. Поскольку правовые нормы, такие как обязанность выплачивать выходные пособия, увеличивают затраты на увольнения, законодательство о защите занятости побуждает работодателей инвестировать больше средств в свой персонал, предлагая им программы переподготовки и повышения квалификации. Для работников гарантия занятости усиливает приверженность к работе и готовность адаптироваться к технологическим изменениям. С этой точки зрения законодательство о защите занятости предотвращает такие стратегии конкурентной борьбы между предприятиями, как «нижний путь» и «гонка на дно». Оно вынуждает их конкурировать за счет качества и инноваций, а не за счет низких затрат на рабочую силу.

Законодательство о защите занятости также повышает защиту социально уязвимых групп. Примером такой защиты могут служить нормы, регулирующие отпуск по беременности и родам, а также льготы для пожилых работников.

Законодательство о защите занятости способно выполнять стабилизирующую роль в период экономических спадов. Увеличивая затраты на увольнение работников, оно может побуждать предприятия сохранять свой персонал даже во время рецессии. Четкие нормы и административные процедуры повышают защищенность работников при увольнении по экономическим или производственным причинам. Например, в некоторых странах предприятия при ликвидации штатной единицы обязаны перевести работников на другие должности при наличии такой возможности.

Законодательство о защите занятости также распределяет издержки на содержание избыточной рабочей силы между обществом и отдельными предприятиями. Например, если компании обязаны финансировать последующее обучение уволенных работников, чтобы облегчить им устройство на новое место работы, от этих затрат будут освобождены центры занятости, финансируемые из бюджета.

Аргументы против законодательства о защите занятости

Другие теоретики утверждают, что законодательство о защите занятости снижает уровень постоянной занятости. Например, если от предприятий требуется заранее предупреждать об увольнении по экономическим причинам, то в течение определенного периода времени им приходится выплачивать заработную плату лишним работникам. Некоторые теоретические модели показывают, что из-за этих норм работодатели неохотно создают постоянные рабочие места. Вместо этого они могут прибегать к неформальной занятости или временным договорам, которые обычно не регулируются законодательством о защите занятости.

Некоторые утверждают, что законодательство о защите занятости сдерживает свободный поток работников между предприятиями и замедляет адаптацию рабочей силы в экономически сложные времена. Со временем, по мере развития и технического прогресса, менее продуктивные рабочие места ликвидируются и заменяются более продуктивными. Такие нормы, как выплата выходных пособий, делают увольнение дорогостоящей процедурой для предприятий, ведя к неэффективности и сдерживая рост производительности (Martin and Scarpetta, 2011).

Законодательство о защите занятости может также приводить к неравенству, расширяя разрыв между «инсайдерами» и «аутсайдерами». Те, кто имеет гарантированную работу благодаря законодательству о защите занятости (инсайдеры), находятся в привилегированном положении по отношению к тем, кто работает в условиях незащищенной занятости (аутсайдеры). Однако само по себе наличие аутсайдеров — это следствие неэффективного регулирования. Вместо того, чтобы прибегать к незащищенной занятости в качестве временного решения для расширения своей деятельности, работодатели могут использовать ее в качестве постоянной стратегии для обхода трудовых норм.

Что говорят исследования об эффектах законодательства о защите занятости?

Результаты исследований в отдельных странах (национальные исследования) могут быть не применимы к другим странам. Это объясняется различиями в характере и степени защиты занятости, экономических условиях и характеристиках рынка труда. Межстрановые исследования пытаются решить эту проблему, используя данные из нескольких стран. Сложной задачей при проведении таких исследований является поиск сопоставимых данных по широкому ряду стран. Некоторые международные организации разработали сводные показатели для оценки «строгости» законодательства о защите занятости в различных странах и их классификации по соответствующим признакам.

Стабильная занятость

Результаты исследований подтверждают, что законодательство о защите занятости ведет к более стабильной занятости за счет снижения текучести кадров. Например, после того как в рамках реформы 1990 года в Италии были ужесточены ограничения на увольнение работников в малых предприятиях, коэффициент текучести кадров, согласно результатам исследования, сократился на предприятиях, затронутых этими изменениями (Kugler and Pica, 2008, p. 78–95). Межстрановые исследования подтверждают эти данные. Одно исследование с выборкой из 16 промышленно развитых и развивающихся стран убедительно доказало, что строгие нормы найма и увольнения приводят к снижению текучести кадров (Haltiwanger et al., 2010).

Авторы другого межстранового исследования доказывают, что снижение гибкости предприятий при регулировании своей рабочей силы может сдерживать рост производительности. В то же время они признают, что эта форма регулирования выгодна работникам (Lafontaine and Sivadasan, 2009).

Уровень занятости

Доказательства того, что законодательство о защите занятости снижает уровень занятости, достаточно слабы и неубедительны. Однако существует распространенное мнение, что такое регулирование увеличивает разрыв между «инсайдерами» и «аутсайдерами». Например, исследование различных последствий для постоянных и временных работников в Испании показало, что уровень увольнения выше среди работников, не охваченных законодательством о защите занятости (Boeri and Jimeno, 2005, p. 2057–2077).

Влияние на молодежь

Влияние законодательства о защите занятости на молодежную безработицу также не однозначно. Согласно некоторым исследованиям, строгие меры по защите занятости ограничивают доступ на рынок труда молодым работникам (Botero et al., 2004). Другие исследователи не обнаружили какого-либо влияния (Noelke, 2011).

Размер предприятий

Согласно исследованиям, в некоторых странах законодательство о защите занятости ведет к сокращению размера предприятий. В Италии предприятия с численностью персонала более 15 человек подвергаются значительно более строгому регулированию. Одно исследование 2003 года показывает, что компании с размером чуть ниже этого порога неохотно идут на расширение по сравнению с более мелкими или более крупными предприятиями, чтобы преодолеть рубеж в 15 работников (Garibaldi et al., 2003).

Интерпретация исследований

Членам профсоюза важно грамотно и критически подходить к оценке подобных исследований. Часто в методологии, которая применялась для проведения исследования или интерпретации его результатов, можно выявить те или иные недостатки. Большинство исследователей изначально исходят из того, что законодательство о защите занятости будет оказывать влияние на результаты экономической деятельности, не допуская мысли о том, что эффект, возможно, стоит искать в другом направлении. Например, страны, переживающие экономическую рецессию с низкими темпами создания рабочих мест, склонны защищать уже имеющиеся рабочие места путем ужесточения законодательства о защите занятости. Сами экономические условия могут приводить к появлению законодательства о защите занятости, а не наоборот.

Следует обращать особое внимание на показатели, которые авторы выбирают для своих исследований. В межстрановых исследованиях часто используются сводные показатели, например для оценки «строгости» законодательства о защите занятости. Они состоят из многих промежуточных показателей (например, по отдельным нормам в области найма и увольнения). Исследование может не содержать достаточно информации о влиянии этих различных промежуточных показателей.

Еще один распространенный недостаток исследований заключается в том, что они не учитывают степень фактического применения законодательства о защите занятости.

7.4. Минимальная заработная плата

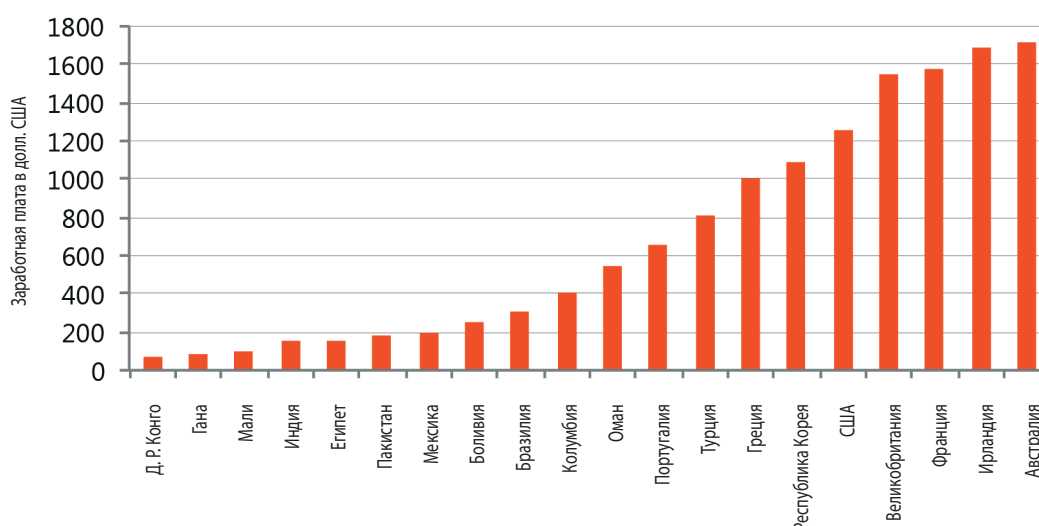
Впервые заработная плата была введена в Новой Зеландии в 1894 году. В начале 20 века, в условиях потогонной системы труда, движение за минимальную заработную плату набрало значительные обороты. Сегодня более 90 процентов стран имеют ту или иную форму законодательства в области минимальной заработной платы (МОТ, 2013а).

Главная цель минимальной заработной платы как института труда заключается в улучшении благосостояния трудящихся и укрепления их переговорной позиции (Saget, 2001). Больше всего она влияет на нижнюю часть распределения заработной платы, задавая минимальный уровень оплаты труда.

Минимальная заработная плата устанавливается в результате сложных процессов, включая консультации между представителями правительства, работников и работодателей. Такие консультации часто основаны на аргументах о влиянии минимальной заработной платы на показатели рынка труда. Макроэкономические условия, такие как инфляция или рост экономики, также влияют на эти обсуждения.

Размер, критерии применения и периодичность пересмотра минимальной заработной платы широко различаются в разные периоды времени и в разных странах. Например, многие государства устанавливают минимальную заработную плату только для конкретных отраслей. В некоторых странах ее размер ниже для определенных групп, например для молодежи. На рис. 1 представлена выборка из разных стран мира по уровню минимальной заработной платы.

Рис. 1. Минимальная заработная плата по всему миру, 2011 г., валютный курс по паритету покупательной способности (долл. США)



Источник: МОТ, 2012 г.

Примечания: Данные по Пакистану относятся к минимальной заработной плате для неквалифицированных работников. Данные по Великобритании относятся к минимальной заработной плате для взрослых лиц. Данные по Оману относятся к минимальной заработной плате для оманцев, занятых в частном секторе. (Трудящиеся-мигранты не были включены в обследование.)

Основные идеи руководства Международной организации по установлению минимальной заработной платы

Конвенция 1970 года об установлении минимальной заработной платы (№ 131) ратифицирована 116 государствами (МОТ, 1970). В ней указаны основные факторы, которые следует учитывать при определении уровня минимальной заработной платы.

Статья 3

Факторы, которые учитываются при определении уровня минимальной заработной платы, включают, насколько это возможно и приемлемо в соответствии с национальной практикой и условиями:

- потребности работников и их семей, принимая во внимание общий уровень заработной платы в стране, стоимость жизни, социальные пособия и сравнительный уровень жизни других социальных групп;
- экономические соображения, включая требования экономического развития, уровень производительности и желательность достижения и поддержания высокого уровня занятости.

Статья 4

- Каждый Член Организации, ратифицирующий настоящую Конвенцию, создает и/или сохраняет процедуру, учитывающую национальные условия и потребности, позволяющую устанавливать и время от времени пересматривать минимальную заработную плату групп работающих по найму лиц.
- В связи с учреждением, применением и изменениями такой процедуры предусматриваются исчерпывающие консультации с заинтересованными представительными организациями работников и работодателей.

Эффекты минимальной заработной платы: о чем говорит теория

Теории о минимальной заработной плате в значительной степени зависят от модели рынка труда, лежащей в их основе.

Аргументы против минимальной заработной платы

Противники минимальной заработной платы часто утверждают, что минимальная заработная плата увеличивает безработицу и выталкивает работников в неформальный сектор. Они исходят из того, что из-за требования платить более высокую заработную плату предприятия, особенно небольшого размера, не смогут нанимать такое же количество работников, как раньше.

Этот аргумент основан на конкурентной модели рынка труда, которая исходит из того, что работники имеют неограниченный доступ к возможностям занятости, а работодатели имеют неограниченный доступ к возможностям найма. Поэтому у работодателей нет стимула пла-

тить больше того минимального уровня, который работники готовы принять. На основе этого теория предсказывает, что введение минимальной заработной платы выше такого уровня заставит работодателей сокращать численность персонала (Fox, 2006).

Еще один аргумент заключается в том, что минимальная заработная плата снижает прибыль владельцев предприятий и вынуждает искать их альтернативы, например новые трудосберегающие технологии. Или, в случае более крупных компаний, работодатели могут переносить производства в страны, где нет минимальной заработной платы или она установлена на более низком уровне (Neumark and Wascher, 2007).

Третий аргумент против минимальной заработной платы состоит в том, что она не дает возможности фирмам снижать затраты на оплату труда в период экономического спада. Это порождает экономическую неэффективность. Например, неспособность сократить заработную плату ниже минимального уровня может вынудить предприятия повышать цены на товары и услуги. Малоимущие лица, приобретающие эти товары и услуги, пострадают сильнее, чем более состоятельные (Berg and Kucera, 2008).

Аргументы в пользу минимальной заработной платы

Теоретики, выступающие за введение минимальной заработной платы, не принимают теорию об идеальном конкурентном рынке труда, где работники могут свободно переходить с одного места на другое для максимизации своего дохода и качества работы. Эти теоретики полагают, что минимальная заработная плата важна для защиты работников и обеспечения им и их семьям достойного уровня жизни.

В условиях реального рынка труда, когда количество лиц, готовых работать, превышает количество доступных рабочих мест, незащищенным работникам легко занижать заработную плату. Никто не «охотится» за низкооплачиваемыми работниками. На их заработок часто живет вся семья. Это относится к 46% семей таких работников (Fox, 2006). Маловероятно, что они откажутся от своего рабочего места даже при очень низкой заработной плате.

Еще один аргумент в пользу минимальной заработной платы заключается в том, что она повышает производительность. При наличии минимальной заработной платы в интересах работодателя инвестировать в обучение рабочей силы и соблюдать стандарты безопасности и гигиены труда.



Многие из первых трудовых норм в США, введенных в начале 20 века, были направлены против предприятий с потогонной системой труда. В то время фабрики предлагали сдельную оплату труда и не соблюдали даже малейших стандартов безопасности и гигиены. Плохие условия работы негативно влияли на производительность работников, но из-за сдельной оплаты это практически не затрагивало работодателей. Введение минимальной заработной платы и норм безопасности и гигиены, а также требований к минимальному возрасту работника изменило стимулы работодателей. Теперь в их интересах стало модернизировать производственные процессы и вносить технологические улучшения. В результате этого предприятия с потогонной системой практически исчезли в США (Berg and Kucera, 2008).

Последователи кейнсианской экономической теории утверждают, что минимальная заработная плата, хотя и может лишать работодателей положительных стимулов, тем не менее способствует занятости за счет стимулирования потребления. Низкооплачиваемые работники более склонны тратить, чем сберегать свои заработки.

Минимальная заработная плата может также форсировать рост средней заработной платы, что даст дальнейший положительный импульс для потребления и занятости. В развивающихся странах минимальная заработная плата часто используется в качестве ориентира для других пособий работника (так называемый «эффект маяка»). Если минимальная заработная плата устанавливается на значимом для неформальной экономики уровне, она может форсировать рост заработной платы во всем неформальном секторе (Gindling and Terrell, 2007a; Cazes (2013, p. 207)).

Наконец, с точки зрения правительства установление минимальной заработной платы желательно по той причине, что она сокращает затраты на программы социального обеспечения. Увеличивая доходы беднейших слоев населения, правительство дает им дополнительные стимулы для перехода к формальному статусу занятости (Kalleem, 2004).



Минимальная заработная плата может оказывать значительное влияние на социальную и налогово-бюджетную сферу. В странах, где социальные пособия привязаны к минимальной заработной плате, как в большинстве стран Латинской Америки, правительства могут противиться ее повышению во избежание роста затрат на социальную защиту. Ведь вслед за минимальной заработной платой вырастут пенсии, пособия по нетрудоспособности и без-

работице. В Бразилии, например, 2,6 миллионам людей выплачиваются пособия по нетрудоспособности, бедности и старости и еще 9 миллионов получают минимальную пенсию для сельскохозяйственных работников без каких-либо предварительных взносов.

Что говорят исследования об эффектах минимальной заработной платы?

В мире нет единой минимальной заработной платы, и результаты, выявленные в одной стране, могут быть не применимы к другой стране. Зачастую сложно найти сопоставимые данные. Все это осложняет исследователям анализ эффектов минимальной заработной платы.

При изучении минимальной заработной платы часто проводится дифференциация между развитыми и развивающимися странами. Причина заключается в том, что в развивающихся странах неформальный сектор нередко охватывает половину рынка труда.

Влияние на развивающиеся страны

Все больше исследований посвящено влиянию минимальной заработной платы в развивающихся странах на три показателя:

- заработная плата и занятость в формальном секторе;
- заработная плата и занятость в неформальном секторе;
- сокращение бедности.

Ряд исследований показывает, что минимальная заработная плата может быть эффективна для поддержания покупательской способности низкооплачиваемых работников. В Коста-Рике и Гондурасе увеличение минимальной заработной платы привело к росту средней заработной платы в формальном секторе (Gindling and Terrell, 2007a). Имеются также данные о том, что положительное влияние минимальной заработной платы тесно связано с соблюдением законодательства. В Гондурасе, например, только относительно крупные компании могли соблюдать и соблюдали законодательство в области минимальной заработной платы (Gindling and Terrell, 2007b).

Хотя соблюдение законодательства играет важную роль, это не единственный фактор, оказывающий влияние. Ряд исследований показывают, что способ установления минимальной заработной платы также играет важную роль. В Колумбии, стране с относительно высоким размером минимальной заработной платы, с ее помощью удалось повысить заработок семей в средней и верхней части распределения дохода, но не в нижней части (Arango and Pachón, 2003). Крайне важно устанавливать минимальную заработную плату таким образом, чтобы минимизировать потери рабочих мест и несоблюдение законодательства и в то же время защитить доход низкооплачиваемых работников.

Минимальная заработная плата, установленная надлежащим образом, способна оказывать положительное влияние на уровень зарплат и занятость в формальном секторе. Показательным примером является Бразилия. Хотя минимальная заработная плата в Бразилии почти удвоилась с 2000 года (266 реалов) до 2010 года (510 реалов), уровень формализации рабочей силы возрос. Как показывает ряд исследований, 66 процентов от общего сокращения неравенства в доходах в период с 2000 по 2008 год можно объяснить влиянием минимальной заработной платы. Часть такого сокращения связана с тем, что уровень социальных пособий в Бразилии привязан к минимальной заработной плате (Berg, 2010; Saboia, 2007).

Исследование текстильной промышленности Камбоджи — одной из немногих отраслей этой страны, где действует минимальная заработная плата — показывает, что денежные переводы, высылаемые трудящимися женщинами в сельскую местность, увеличились с введением минимальной заработной платы. От этого выиграли сельские бедные жители (Saget, 2004, p. 111–116).

Влияние на развитые страны

Ряд исследований в развитых странах не выявили связи между минимальной заработной платой и потерей рабочих мест. Напротив, одно из этих исследований показало, что в сфере быстрого питания повышение минимальной заработной платы привело к росту занятости (Card and Kruger, 1995).

Другое исследование, проведенное в Орегоне, дало схожий результат: здесь после повышения минимальной заработной платы занятость росла быстрее, чем в 41 другом штате США, и работодатели, предлагающие низкий уровень оплаты труда, стали создавать рабочие места ускоренными темпами (Oregon Center for Public Policy, 2005).

Исследования в Массачусетсе, Флориде и на Гавайях не выявили корреляции между безработицей и минимальной заработной платой. Они доказали, что влияние минимальной заработной платы зависит от таких факторов, как обеспечение соблюдения законодательства и структура минимальной заработной платы (McLynch, 2004; Fox, 2006).

Тем не менее, некоторые исследования показывают, что минимальная заработная плата оказывает незначительное негативное влияние на занятость, особенно в отношении молодых работников (Neumark and Wascher, 2007). Однако факты свидетельствуют о том, что повышение заработной платы компенсирует эти отрицательные побочные эффекты (Fox, 2006).

Роль профсоюзов в установлении минимальной заработной платы

Какой способ установления минимальной заработной платы является реалистичным? По общему мнению, заработная плата должна отражать производительность экономики. Если заработная плата растет быстрее производительности, она со временем приведет к инфляции, что ухудшит положение наемных работников. Минимальная заработная плата должна зависеть как от общего роста производительности, так и от уровня инфляции. Только в этом случае низкооплачиваемые работники получают выгоды от повышения общего благосостояния, а не будут просто наблюдать за тем, как их зарплату «съедает» рост цен. Установление минимальной заработной платы должно также отражать национальные условия и приоритеты.

Чтобы минимальная заработная плата защищала интересы работников и вела к повышению уровня жизни как самих работников, так и их семей, при установлении или пересмотре ее размера необходимо выполнить по меньшей мере четыре условия (MOT, 2008):

1. Система установления заработной платы должна быть относительно простой и понятной независимо от того, идет ли речь об общенациональной ставке или совокупности ставок для различных секторов и занятий. Слишком сложные системы, как правило, наименее эффективны.
2. Необходимо учитывать как потребности работников, так и экономические факторы.

3. Соответствующие правовые нормы должны охватывать большинство работников, включая тех, кто наиболее уязвим к эксплуатации, например домашних работников.
4. Должен быть введен эффективный механизм для обеспечения соблюдения законодательства.

Процесс установления минимальной заработной платы должен предусматривать полноценные консультации с представительными организациями работодателей и работников, а также независимыми лицами, представляющими общие интересы страны. При определении минимальной заработной платы, особенно в развивающихся странах, важно также охватить неформальную экономику. Конвенция об установлении минимальной заработной платы (№ 131) Международной организации труда дает ценные указания о том, на какие проблемы следует обратить внимание в процессе установления минимальной заработной платы и как их решить (ILO, 1970).

Одна из основных ошибок профсоюзов развивающихся стран заключается в отказе от ведения национальных переговоров о минимальной заработной плате как возможности добиться повышения заработка для своих членов. Допуская такую ошибку, они рискуют подорвать весь процесс установления минимальной заработной платы. В конечном счете, это может привести к отсутствию консенсуса или к тому, что минимальная заработная плата не будет отражать реалистичный пороговый уровень, обеспечивающий защиту для наиболее уязвимой части рабочей силы (Saget, 2008, p. 25–42).



7.5. Занятость и социальная защита

Социальная защита — это применяемая в стране система льгот для отдельных лиц и семей в случае их бедности, болезни, нетрудоспособности или безработицы, а также для пожилых и молодых людей и материально зависимых лиц. Льготы могут предоставляться через государственную систему социального обеспечения, частное страхование, личные сбережения, различные социальные обычаи и благотворительные организации либо путем сочетания этих источников (Научно-исследовательский институт ООН для социального развития, 2012).

Системы социального обеспечения и защиты зародились в странах с высоким уровнем дохода, где они с самого начала были связаны с гражданским статусом человека и его участием на рынке труда. Посредством занятости отдельные лица, предприятия и правительства финансировали программы страхования, такие как страхование от несчастных случаев на производстве, страхование по безработице, болезни и материнству, медицинское страхование, а также пенсии по старости, нетрудоспособности и по случаю потери кормильца. Через налоги работники и предприятия оплачивали расходы на социальную защиту, включая поддержку бедных, здравоохранение и образование.

Организованный труд и коллективные действия способствовали созданию таких программ социального обеспечения. Их появление стало возможным благодаря постепенному расширению формальной оплачиваемой занятости и всеобщих трудовых норм. Поэтому дальнейшее существование этих систем социального обеспечения может поддерживаться только при высоком уровне формальной занятости.

Разрыв связи между социальной защитой и занятостью

В Главе 5 мы обсуждали переход к макроэкономической политике, который происходит с 1980-х гг., с ее акцентом на рыночные силы, свободную торговлю и минимизацию вмешательства в рыночные механизмы. С точки зрения этой политики, социальная защита — это скорее ответная мера, «скорая помощь», призванная реагировать на наиболее серьезные провалы политики свободного рынка.



Ради повышения эффективности в условиях ограниченных ресурсов все больше внимания уделяется политике, ориентированной на конкретные категории населения, которые больше всех нуждаются в помощи. Адресная социальная политика обычно исходит из того, что социально уязвимыми являются те, кто неспособен работать, например дети, инвалиды и пожилые лица. В ее основе лежит допущение о том, что рынки дают достаточно поддержки тем, кто способен работать. Системы социальной защиты уже не зависят от статуса на рынке труда и показателей занятости.

Стратегии сокращения бедности — еще один пример разрыва связи между занятостью и социальной защитой. Эти стратегии разрабатывают бедные страны с внешними партнерами, такими как Международный валютный фонд и Всемирный банк. Они формулируют макроэкономические, структурные и социальные политические меры и программы, которые страна будет реализовывать в течение нескольких лет для стимулирования роста и сокращения бедности. Часто эти стратегии задаются экономической политикой, которая делает акцент на экономическом росте, а не на занятости. Они исходят из того, что после создания условий для роста социальная политика сможет направлять часть произведенных ресурсов на оказание социальных услуг (таких как образование и здравоохранение) и ограниченную поддержку уязвимых групп населения, не получающих выгод от роста (так называемый «эффект постепенного стимулирования»).

Разрыв связи между занятостью и социальной защитой можно также наблюдать в новых формах социальной защиты в развивающихся странах. Например, ограниченные условиями программы денежных трансфертов не связаны напрямую с трудовым статусом. Эти программы не могут полноценно заменить доход от заработной платы и развитую инфраструктуру социальных услуг и пособий, таких как пенсии, которые традиционно связаны с занятостью (UNRISD, 2012).

Связи между социальной политикой и занятостью также ослабли под влиянием новых тенденций на рынках труда. Во многих странах доля лиц, имеющих полную занятость и полностью охваченных системой социального обеспечения, сокращается в составе рабочей силы. В странах с высоким уровнем дохода распространение трудовых отношений, подверженных риску, привело к образованию новых пробелов в системах социальной защиты, основанных на статусе занятости. Благодаря развитию технологий и коммуникаций различные возможности трудоустройства стали доступны по всему миру. Глобальная интеграция, как бы благотворно она ни влияла на производительность и доходы, стала оказывать на предприятия конкурентное давление, требуя от них сокращения затрат на рабочую силу. Работники не всегда могли воспользоваться выгодами от роста производительности в виде повышения заработной платы и более эффективной социальной защиты.

Переговорная позиция смещается в пользу работодателей, в то время как организации труда теряют почву под ногами. Это осложняет проведение коллективных мер в поддержку социальной защиты. Имея международные источники, капитал прибегает к «стратегии выхода», как только затраты на социальную защиту становятся для него слишком обременительными.

Почему мы должны укреплять связь между занятостью и социальной защитой

При разработке политики необходимо связать воедино занятость и социальную защиту, чтобы выработать решения, направленные на долгосрочный и устойчивый рост, ориентированный на занятость. Многочисленные данные говорят о том, что системы социальной защиты

оказывают благоприятное влияние на экономику и рынок труда. Они обеспечивают необходимый для потребления доход безработным, нетрудоспособным, пожилым и другим социально уязвимым группам. Они стабилизируют уровень потребления в период рецессии, поддерживая предприятия до начала следующего цикла роста. Системы социальной защиты, такие как здравоохранение и безопасность труда, увеличивают производительность труда. Наконец, сами социальные услуги формируют занятость, особенно среди женщин. Эти эффекты социальной защиты для сферы занятости называются связями.

Прямые и обратные связи между занятостью и социальной защитой

Ниже приведены некоторые прямые и обратные связи, выявленные Международной организацией труда при исследовании социальной защиты и занятости в Буркина-Фасо, Камбодже и Гондурасе (МОТ, 2013). Эти связи показывают, что занятость укрепляет перспективы роста и социальную защиту, и наоборот.

Прямые связи между занятостью и социальной защитой

Формирование человеческого капитала	● Обучение, профессиональная подготовка, возможности трудоустройства ● Индивидуальное и коллективное здоровье ● Конкурентоспособность
Формирование доходов	● Пособия, расходуемые на потребления ● Укрепление внутренних рынков ● Рост ВВП
Связи с налогово-бюджетной сферой	● Появление новых субъектов экономической деятельности, которые выплачивают налоги и частично компенсируют расходы ● Повышение налоговой базы
Социальная сплоченность и стабильность	● Сокращение бедности и повышение социальной мобильности поддерживают модель развития ● Смягчение влияния кризиса, учет рисков

Обратные связи между занятостью и социальной защитой

● Услуги в сфере социального обеспечения и занятости создают рабочие места, обычно хорошего качества ● Значительная доля женщин от общего числа занятых	Занятость в сфере социальных услуг
● Механизмы обеспечения соблюдения расширяют применение стандартов достойного труда	Введение трудовых норм и обеспечение их соблюдения
● Возможность денежных трансфертов повышает уровень заработной платы ● Государственная политика надлежащим образом организует частные рынки	Социальные трансферты и услуги влияют на рынки

«Добродетельный круг» Бачелет

В «Докладе Бачелет», названном по имени президента Консультативной группы по минимальным мерам социальной защиты, отмечается связь между инвестициями в системы социальной защиты и улучшением услуг в области здравоохранения и образования, более высоким уровнем стабильности и гарантией дохода (МОТ, 2011). Эти факторы приводят к росту производительности и более широким возможностям трудоустройства. Они являются необходимым условием для более высокого уровня формальной занятости и расширения налоговой базы, что, в свою очередь, ведет к увеличению расходов на социальную защиту и политику в сфере занятости. Так образуется «добродетельный круг»:



Однако для того, чтобы «добродетельный круг» оправдал ожидания, необходимо выполнить ряд условий. Надлежащим образом разработанная и реализованная политика в области социального обеспечения, занятости и развития будет только способствовать социальной защищенности и занятости. Однако «добродетельный круг» окажется менее благотворным, если товары и услуги, в которых нуждаются бенефициары социальной политики, будут им недоступны, а на рынке труда не появятся новые работники.

Если политика не ориентирована на нужных адресатов и льготы достаются нецелевым группам, она приведет к дальнейшей концентрации дохода и, соответственно, не сможет сократить бедность и увеличить социальную сплоченность.

Еще одним условием «добродетельного круга» является успешная борьба с уклонением от налогов. Без этого дополнительная занятость и экономическая деятельность не смогут обеспечить фискального пространства для проведения устойчивой политики.



Тематическое исследование



Прецеденты в Индии и Латинской Америке

В Индии расходы на социальную защиту в период с 1973 по 1999 годы оказали положительное влияние на экономическое развитие. Политика социального обеспечения расширила продуктивный потенциал бедных, увеличила доходы и содействовала занятости (Justino, 2007, р. 367–382).

Аргентина, Бразилия и Уругвай доказали, что высокий уровень экономического роста и обеспечение формальной занятости могут сопровождаться постепенным развитием всеобъемлющей модели социальной защиты. Это, в свою очередь, подпитывает экономический рост за счет укрепления внутреннего рынка (Berg, 2010).



Что такое минимальные нормы социальной защиты?

Минимальные нормы социальной защиты — это система базовых социальных гарантий, которая формируется на национальном уровне и направлена на искоренение или сокращение бедности, социальной незащищенности и исключенности. Такие гарантии должны по меньшей мере обеспечивать доступ всех членов общества к основным услугам здравоохранения и гарантию занятости на протяжении всей их жизни. Им должны быть предоставлены четыре следующих социальных гарантии:



- доступ к основным услугам здравоохранения, включая охрану материнства;
- гарантия основного дохода для детей путем предоставления доступа к питанию, образованию, уходу и другим необходимым товарам и услугам;
- гарантия основного дохода для лиц, неспособных обеспечить себе достаточный уровень дохода в связи с бедностью, безработицей, материнством и нетрудоспособностью;
- гарантия основного дохода для пожилых лиц.

На Международной конференции труда 2010 и 2011 годов Международная организация труда приняла Стратегию социального обеспечения. Недавно принятая международная трудовая норма (Рекомендация № 202) направлена на восстановление связи между экономической политикой, политикой в сфере занятости и политикой в области социальной защиты. Она настойчиво призывает к согласованной и скоординированной политике. Стратегия подчеркивает необходимость перехода от неформальной к формальной занятости для защиты всеобщих прав на социальное обеспечение.

К каким политическим последствиям приводит восстановление связи между занятостью и социальным обеспечением?

Для поддержания социальной защиты государства нуждаются в системах, обеспечивающих денежные поступления, таких как налоги. Чтобы обеспечить необходимый приток налогов и взносов в фонды социального обеспечения, системы налогообложения нуждаются в высоком уровне занятости. Поэтому следует избегать макроэкономической политики, которая сдерживает создание рабочих мест.

Государства могут нуждаться в новых формах регулирования рынка труда для устранения источников структурного неравенства, таких как исключение из рынка труда и низкая оплата труда в секторах, где у работников нет переговорной позиции.

Эффективные минимальные нормы социальной защиты должны быть прочно связаны с политикой в сфере занятости. Обеспечивая инвестиции в человеческий капитал, эффективные минимальные нормы социальной защиты способствуют формированию «устойчивой и продуктивной рабочей силы». На уровне макроэкономической политики эффективные минимальные нормы социальной защиты могут также оказывать стабилизирующее действие в период рецессии, гарантируя базовый доход и тем самым стимулируя потребление товаров и услуг (UNRISD, 2012).

ИСТОЧНИКИ



Berg, J. and Kucera, D. 2008. *In defence of labour market institutions: Cultivating justice in the developing world* (Geneva, and London, ILO and Palgrave Macmillan).

Heintz, J. 2010. "Laws or luck? Understanding rising formality in Brazil in the 2000s" in D. McCann (ed.): *Regulating for decent work: New directions in labour market regulations* (Geneva and Basingstoke, ILO and Palgrave Macmillan).

Heintz, J. 2014. "Labour market institutions: The building blocks of just societies" in J. Berg, ed., *Labour Market Institutions and Inequality: Building just societies in the 21st century*, ILO and Edward Elgar.

Boeri, T.; Jimeno, J. 2005. "The effects of employment protection: Learning from variable enforcement" in *European Economic Review*, Vol. 49.

Botero, J.; Djankov, S.; La Porta, R.; Lopez-de-Silanes, F.; Shliefer, A. 2003. *The regulation of labor*, National Bureau of Economic Research Working Paper 9756.

Card, D.; Krueger, A. B. 1995. *Myth and measurement: The new economics of the minimum wage* (Princeton, Princeton University Press).

Cazes, S. 2013. "Labour Market Institutions", Chapter 8 in Cazes, S. and Verick, S. (eds.) *Perspective on labour economics for development* (Geneva, ILO). При обсуждении законодательства о защите занятости и минимальной заработной платы мы в значительной степени опираемся на текст: р. 186–209.

Egulu, L. 2006. *Minimum Wage Trends: Understanding past and contemporary research*, Economic Policy Institute Briefing Paper 178 (Washington, DC, EPI).

Garibaldi, P.; Pacelli, L.; Borgarello, A. 2003. *Employment protection legislation and the size of firms*, IZA Institute for the Study of Labour Discussion Paper No. 787.

Gindling, T.H.; Terrell, K. 2007a. "The effects of multiple minimum wages throughout the labor market: The case of Costa Rica," *Labour Economics*, Vol. 14, p. 485–511.

Gindling, T.H.; Terrell, K. 2007b. *Minimum wages and the welfare of workers in Honduras*, Institute for the Study of Labour (IZA), Discussion Paper 2892. (Bonn, IZA).

Haltiwanger, J; Scarpetta, S.; Schweiger, H. 2010. *Cross country differences in job reallocation: The role of industry, firm size and regulations*, EBRD Working Paper No. 116 (London, European Bank for Reconstruction and Development, Office of the Chief Economist).

International Labour Organization (ILO). 1970. Конвенция 1970 года об установлении минимальной заработной платы (№ 131) (Женева). Доступно по ссылке: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C131

—. 1982. Конвенция 1982 года о прекращении трудовых отношений по инициативе предпринимателя (№ 158) и рекомендация № 166 (Женева).

—. 2008. *Global wage report 2008/09: Minimum wage and collective bargaining – Towards policy coherence* (Geneva).

—. 2011. *Bachelet report* (Geneva).

—. 2012. Глобальная база данных МОТ по заработной плате. Доступно по ссылке: http://www.ilo.org/travail/areasofwork/wages-and-income/WCMS_142568/lang-en/index.htm.

—. 2013a. Travail Legal Database [Правовая база данных TRAVAIL]. Доступно по ссылке: <http://www.ilo.org/dyn/travail/travmain.byCountry2>.

—. 2013b. Coordinating social protection and employment policies: Experiences from Burkina Faso, Cambodia and Honduras (Geneva). Доступно по ссылке: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowRessource.action?ressource.ressourceId=36268>.

Justino, P. 2007. "Social security in developing countries: Myth or necessity? Evidence from India" in *Journal of International Development*, Vol. 19, Issue 3.

Kallem, A. 2004. *Youth crime and the minimum wage*. Доступно по ссылке: <http://ssrn.com/abstract=545382> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.545382> (11.Sep.2013).

Kugler, A. D.; Pica, G. 2008. "Effects of employment protection on worker and job flows: Evidence from the 1990 Italian reform" in *Labour Economics*, Vol. 15, No. 1.

Lafontaine, F.; Sivadasan, J. 2009. "Do labor market rigidities have microeconomic effects? Evidence from within the firm" in *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 1, No. 2.

Manning, A. 2003. *Monopsony in motion: Imperfect competition in labor markets* (Oxford, U.K., Princeton University Press).

Martin, J. P.; Scarpetta, S. 2011. *Setting it right: Employment protection, labour reallocation and productivity*, Institute for the Study of Labour Policy paper No. 27 (Bonn, IZA).

McLynch, J. 2004. Keeping it real: The effects of increasing and indexing the Massachusetts minimum wage (Boston, Massachusetts Budget and Policy Center).

Muller, A. 2011. *Employment Protection Legislation tested by the economic crisis: A global review of the regulation of collective dismissals for economic reasons* (Geneva, ILO). Доступно по ссылке: http://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/publications/WCMS_166754/lang--en/index.htm.

Neumark, D.; Wascher, W. 2007. *Minimum wages and employment*, IZA Discussion Papers No. 2570. Доступно по ссылке: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-20080425257>.

Noelke, C. 2011. *The consequences of employment protection legislation for the youth labour market*, Mannheimer Zentrum für Sozialforschung Working Paper No. 144.

Oregon Center for Public Policy (OCPPI). 2005. *Minimum wage employers posting strong job growth* (Silverton Ore., OCPPI).

Rodgers, G. 1994. *Overcoming social exclusion*. Geneva: International Institute for Labour Studies.

Saboia, J. 2007. "Salário mínimo e distribuição da renda no Brasil no período 1995-2005: Fatos e simulações," in *Estudo apresentado no 2º seminário de Análisis da PNAD*, (Brasília, março).

Saget, C. 2001. *Is minimum wage and effective tool to promote decent work and reduce poverty? The Experience of selected developing countries*, Employment Paper 2001/13 (Geneva, ILO). We draw heavily on this paper in our discussion of minimum wages.

Saget, C. 2004. "Minimum wage – does it cut poverty?" in *Labour Education: Trade unions and poverty reduction strategies* 2004/1–2. No. 134–135, pp. 111–116 (Geneva, ILO). Доступно по ссылке: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_dialogue/@actrav/documents/publication/wcms_111455.pdf.

Saget, C. 2008. "Fixing minimum wage levels in developing countries: Common failures and remedies". *International Labour Review*, Volume 147, Issue 1.

United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD). 2012. "Social policy and employment: Rebuilding the connections", Research and Policy Brief No. 17 (Geneva). При обсуждении социальной защиты мы в значительной степени опираемся на этот документ по вопросам политики.

Webb, S. and Webb, B. 1902. *Industrial democracy* (London, Longmans, Green and Co).

Источники и инструменты



Статистика Евростата по минимальной заработной плате за 2013 год. Доступно по ссылке: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Minimum_wage_statistics

Для детальной информации по законодательству о защите данных см. Базу данных по законодательству о защите данных [ILO Employment Protection Legislation Database (EPLex)]. Эта база данных содержит информацию о законодательстве по 95 странам. Доступно по ссылке:

<http://www.ilo.org/dyn/epllex/termmain.home>

MOT. 2013. Cambodia: Toward integrated employment and social protection policies (Geneva). Доступно по ссылке:

<http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowProjectRessource.do?ressourceld=34711&pid=1175>

MOT. 2013. *Honduras: Política integrada de empleo y protección social en Honduras* (Geneva). Доступно по ссылке:

<http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowRessource.action?ressource.ressourceld=39760>

Рекомендация 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (№ 202). Доступно по ссылке: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524

Social Security for all. The strategy of the International Labour Organization: Building social protection floors and comprehensive social security systems; ILO Geneva; 2012. Доступно по ссылке: http://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS_SECSOC_34188/lang--en/index.htm

Веб-сайт, посвященный минимальным уровням социальной защиты: <http://www.socialprotectionfloor-gateway.org/>

Улучшение социальной защиты и содействие занятости? Проект веб-сайта: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowProjectSpePage.do?pid=1175>

Burkina Faso. Une approche intégrée d'extension de la protection sociale et de promotion de l'emploi. ILO: Geneva. 2013. Доступно по ссылке:

<http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowRessource.action?ressource.ressourceld=34871>

Веб-сайт, посвященный инвестициям в развитие трудоемких отраслей: <http://www.ilo.org/emppolicy/units/employment-intensive-investment-unit-empinvest/lang--en/index.htm>

Mitigating a Jobs Crisis: Innovations in Public Employment Programmes (IPEP). ILO: Geneva. 2010. Доступно по ссылке: http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/employment-reports/WCMS_142973/lang--en/index.htm

Национальная политика в сфере занятости



8

Глоссарий

8



Активная политика на рынке труда: Политика на рынке труда, направленная на стимулирование занятости и создание рабочих мест с помощью таких мер, как программы общественных работ, субсидии на трудоустройство, профессиональная подготовка и повышение квалификации, а также поддержка малых и средних предприятий и самозанятости.

Прямые и обратные связи: Каналы, через которые один сектор экономики приносит выгоду другому сектору. Например, прямые и обратные связи существуют между двумя секторами экономики, если один из них производит компоненты для производства товаров в другом секторе.

Коллективные переговоры: Свободные и добровольные переговоры для регулирования отношений между работодателями и работниками. Определяют условия труда и занятости. В них может участвовать один или несколько работодателей и одна или несколько организаций работников. Могут проводиться на уровне отдельного подразделения, целого предприятия, отрасли, региона или государства.

Неоплачиваемые работники на семейном предприятии: Работники, которые являются членом семьи работодателя или проживают с самозанятым лицом и работают на предприятии такого работодателя или самозанятого лица, иногда не получая заработную плату. В качестве примера можно привести небольшое семейное предприятие или небольшую семейную ферму.

Антициклическая политика: Макроэкономическая политика, с помощью которой правительство стимулирует расходы в период спада и формирует «фискальное пространство» во время бумов и в нормальные периоды экономического роста.

Достойный труд: Продуктивный труд, который гарантирует защиту прав трудящихся и обеспечивает им адекватный доход и адекватную социальную защиту. Означает также достаточный объем работы в том смысле, что все трудящиеся имеют полный доступ к возможностям получения дохода.

Работники, отчаявшиеся найти работу: Лица, желающие трудиться, но переставшие искать работу, поскольку не рассчитывают найти подходящее для себя место. В соответствии с действующими международными статистическими стандартами работники, отчаявшиеся найти работу, учитываются как экономически неактивное население и не включаются в состав рабочей силы. Они не отражаются в статистике безработицы.

Возможности занятости: Переносимые навыки и квалификации, которые позволяют человеку использовать возможности образования и профессионального обучения для получения работы с достойными условиями труда.

Мультипликаторы занятости и дохода: Показатели количества рабочих мест и объема выручки, которые будут созданы в результате изменений в конкретном секторе.

Диагностика занятости: Научно обоснованная оценка, которая проводится с целью выявления возможностей и ограничений для обеспечения достойного труда в экономике и на рынке труда.

Эластичность занятости: Численный показатель, измеряющий изменение темпов роста занятости вследствие роста производства. Эластичность занятости определяется как среднее изменение занятости (в процентных пунктах) для данной группы населения при изменении объема производства за данный период времени на один процентный пункт. Зная эластичность занятости для определенного сектора, аналитики способны рассчитать количество рабочих мест, которое может быть создано за счет развития такого сектора.

Законодательство о защите занятости: Институт рынка труда, направленный на укрепление гарантии занятости. Почти каждая страна имеет по меньшей мере базовые законы о защите занятости. Широко известными примерами являются правовые нормы в области найма и увольнения персонала, а также ограничения на использование труда временных работников.

Цель в сфере занятости Четко сформулированное политическое обязательство на высшем уровне по достижению показателя занятости в течение указанного периода времени. Часто период времени для достижения цели в сфере занятости совпадает с определенным политическим циклом, например электоральным циклом.

Доля занятых в общей численности населения: Базовый показатель для изучения общей потребности экономики в рабочей силе. Дает информацию о способности экономики обеспечивать занятость. Определяется как доля занятых лиц в общей численности населения трудоспособного возраста.

EmPol Gateway: База данных МОТ, которая содержит информацию о политике в сфере занятости в разных странах мира.

Режим валютного курса: Способ управления государством своей валютой по отношению к другим валютам и валютному рынку. Тесно связан с денежно-кредитной политикой, и оба они зависят от множества одних и тех же факторов.

Налогово-бюджетная политика: Совокупность мер, принимаемых правительством для оказания влияния на экономику. Основными инструментами налогово-бюджетной политики являются государственные расходы, налогообложение (налоговые поступления) и займы. Изменения налогообложения и государственных расходов могут влиять на уровень экономической активности и распределение доходов.

Разделение по половому признаку: Разделение какой-либо совокупности на сегменты по половому признаку.

Гендерный разрыв в заработной плате: В контексте экономического неравенства гендерный разрыв в заработной плате означает системные различия в социально-экономических ролях и уровне заработной платы между мужчинами и женщинами. Ведутся дискуссии о том, в какой степени такой разрыв обусловлен гендерными различиями, образом жизни и дискриминацией.

«Зеленые» рабочие места и «зеленая» экономика: Занятость, которая оказывает положительное влияние на экономику, внося существенный вклад в сохранение или восстановление качества окружающей среды. «Зеленые» рабочие места являются достойными рабочими местами, которые способствуют сокращению потребления энергии и сырья, выбросов парниковых газов, минимизации отходов и загрязнения окружающей среды, а также сохранению и восстановлению экосистем.

Валовой внутренний продукт (ВВП): Основной показатель объема производства страны. Общая стоимость всех конечных товаров и услуг, произведенных в отдельной стране.

ВВП на душу населения: Показатель, который рассчитывается путем деления общего объема производства страны, выражаемого валовым внутренним продуктом (ВВП), на численность населения данной страны.

Показатель: Статистическая величина (например, уровень занятости), отражающая состояние экономики или ситуацию в сфере занятости. Показатели позволяют анализировать результаты экономической деятельности и предсказывать результаты, которые могут быть достигнуты в будущем. В качестве примера показателей можно привести уровень безработицы, индекс потребительских цен и валовой внутренний продукт.

Инфляция и дефляция: Инфляция — это общий рост цен по всем отраслям экономики. Дефляция — снижение цен. Экономисты измеряют изменения цен с помощью индексов цен. Инфляция может возникнуть, когда экономика растет слишком быстрыми темпами. Снижение темпов экономического роста может привести к дефляции.

Инфляционное таргетирование: Денежно-кредитная политика, с помощью которой центральный банк пытается сдерживать инфляцию в заявленном целевом диапазоне, обычно путем регулирования процентных ставок. Согласно теории, инфляция отражает рост денежной массы, и регулирование процентных ставок приводит к увеличению или сокращению денежной массы и, соответственно, уровня инфляции.

Неформальная экономика: Любая деятельность, которая по закону или на практике не регулируется или недостаточно регулируется формальными процедурами, такими как защита на основе трудового законодательства, формальная заработная плата и пособия, а также уплата налогов. Термин также указывает на характер хозяйствующего субъекта (неформального предприятия или домохозяйства), который, как предприятие, осуществляет экономическую деятельность без формального регулирования.

Неформальная занятость: Труд без должной социальной и правовой защиты и рабочих пособий. Такие рабочие места могут функционировать в формальном секторе, неформальном секторе или домохозяйствах.

Неформальный сектор: Неформальный сектор состоит из незарегистрированных и малых, некорпоративных частных предприятий, которые занимаются, по меньшей мере частично, производством товаров и услуг для рынка. Предприятие считается незарегистрированным, когда оно не зарегистрировано в соответствии с национальными законами, такими как законы о коммерческой деятельности, законы о налогообложении и социальном обеспечении или законы, регулирующие деятельность профессиональных объединений. Предприятие считается малым, если количество штатных работников на нем ниже установленного количества (например, пяти работников). Такое количество задается на национальном уровне. Предприятие считается некорпоративным, если оно не является юридическим лицом, созданным независимо от своих владельцев. Это обычно означает, что предприятие не ведет полную систему бухгалтерских счетов. Производство товаров и услуг домохозяйством для собственного потребления, таких как продукты питания или уход за детьми, не относится к деятельности неформального сектора.

Занятость в неформальном секторе: Все формальные и неформальные рабочие места на предприятиях неформального сектора (см. определение выше).

Институты рынка труда: «Совокупность норм, практик и мер (формальных и неформальных, письменных и устных), которые влияют на функционирование рынка труда. Они являются столь же явными и устоявшимися, как и некоторые законы о труде, которые мы воспринимаем как гарантию всеобщих прав человека. Но при этом институты труда охватывают также неформальные практики, отражающие взгляды общества, и краткосрочные меры, которые то затихают, то усиливаются в зависимости от политических настроений» (Berg, J. and Kucera, D. 2008. *In defence of labour market institutions: Cultivating justice in the developing world* (Geneva and London, ILO and Palgrave Macmillan), p. 11).

Производительность труда: Отражает общий объем выпуска (измеряемый показателем валового внутреннего продукта) на единицу рабочей силы (наемного работника).

Долгосрочная безработица: Обычно определяется как непрерывная безработица на протяжении двенадцати или более месяцев.

Низкооплачиваемая занятость: Уровень низкооплачиваемой занятости определяется как доля всех оплачиваемых работников, почасовая заработная плата которых составляет менее двух третей медианной почасовой заработной платы в стране.

Макроэкономика: Раздел экономической науки, который изучает общие аспекты и механизмы национальной, региональной или глобальной экономики. Макроэкономические модели и их прогнозы используются как правительствами для разработки и оценки экономической политики, так и крупными корпорациями, которые вырабатывают на их основе свои бизнес-стратегии.

Макроэкономическая теория: Изучение экономики в целом. Имеет дело с масштабными или общеэкономическими факторами, такими как процентные ставки и производительность экономики.

Макроэкономическая политика: Государственная политика, направленная на всю экономику в целом для содействия в достижении всеобъемлющих целей, таких как обеспечение полной занятости, стабильности цен и экономического роста. Основными инструментами макроэкономической политики являются изменения процентной ставки и денежной массы (денежно-кредитная политика) и изменения в налогообложении и государственных расходах (налогово-бюджетная политика).

Денежно-кредитная политика: Процесс, посредством которого органы денежно-кредитного регулирования страны, например центральный банк, контролируют денежную массу. Часто это происходит путем таргетирования процентной ставки для содействия экономическому росту и стабильности. Цели денежно-кредитной политики обычно включают в себя достижение стабильного уровня цен и низкого уровня безработицы.

Мультипликационный эффект: См. мультипликаторы занятости и дохода.

Национальная программа развития: План реализации стратегии и политики страны, в котором изложены приоритеты ее развития на определенный период времени.

Национальная политика в сфере занятости (НПЗ): Концепция и практический комплексный план для достижения целей в сфере занятости в конкретной стране. Задает необходимые рамки и сводит вместе всех заинтересованных лиц — правительство, международные финансовые институты, производственный сектор и социальных партнеров, включая профсоюзы и группы гражданского общества.

Задача: Краткая, четкая и конкретная постановка задач политики. Задачи представляют собой широкие, формальные, долгосрочные результаты решения проблемы.

Конечный результат: Конкретное описание желаемых последствий политики. Конечный результат характеризует измеримые изменения, которые ожидаются в течение данного периода времени. Конечный результат всегда связан с поставленной задачей.

Продукты: При планировании мероприятий под продуктами понимаются прямые последствия мероприятий, реализованных для получения конечных результатов политики.

Работники, занятые индивидуальной трудовой деятельностью: Самозанятые работники, которые не имеют официальных трудовых отношений и наемных работников, кроме членов семьи, не получающих за свой труд заработной платы.

Политика: Совокупность взаимосвязанных решений, принимаемых органами государственной власти для достижения поставленной цели.

Согласованность политики. Политические меры, которые хорошо согласованы друг с другом и эффективно взаимодействуют ради достижения конкретной цели. МОТ содействует разработке и реализации последовательной политики. Например, Инициатива МОТ по обеспечению согласованности политики для достижения целей роста, занятости и достойного труда призвана оказывать поддержку странам при формировании и адаптации портфелей программных мероприятий в целях согласования задач экономического роста и создания условий достойного труда для всех слоев населения.

Формулирование политики: Процесс выявления, изучения и анализа проблемы для формирования политической программы, разработки политики и определения процедур ее реализации, мониторинга и оценки.

Стратегия сокращения бедности: Оценка бедности в стране, которая проводится правительствами в странах с низким уровнем дохода в рамках процесса, в котором участвуют местные заинтересованные стороны и внешние партнеры по развитию, включая МВФ и Всемирный банк. Стратегия сокращения бедности содержит характеристику макроэкономической, структурной и социальной политики, которую страна будет осуществлять в течение нескольких лет в целях достижения роста и сокращения бедности. В ней также изложены потребности во внешнем финансировании и указаны соответствующие источники финансирования.

Нетипичная занятость: Трудовые отношения, которые характеризуются отсутствием гарантии занятости как одного из основных элементов трудового договора. Включает в себя временные и срочные трудовые договора, вынужденную занятость на условиях неполного рабочего дня и работу по субподряду. Этот термин используется для характеристики отклонений от нормы или защищенной занятости на условиях полного рабочего дня.

Бюджетный процесс, способствующий росту занятости: Подготовка национального бюджета с признанием приоритетной роли занятости, что проявляется в постановке задачи и целей в сфере занятости. Означает также включение аспекта занятости в национальный бюджет путем рассмотрения всех государственных доходов и расходов с точки зрения занятости.

Продуктивная занятость: Занятость с уровнем оплаты, достаточным для удовлетворения базовых потребностей работника и его иждивенцев.

Обзор государственных расходов: Исследование, анализирующее государственные расходы.

Социальный диалог: Все виды переговоров, консультаций или обмена информацией между представителями правительства, работодателей и работников по вопросам экономической и социальной политики, представляющим взаимный интерес. В разных странах и регионах используются разные определения и понятия социального диалога, которые всё еще находятся на стадии формирования.

Социальная европейская модель: Модель предполагает содействие устойчивому экономическому росту, высокому уровню жизни и достойным условиям труда. Главная цель — создать более справедливое общество: искоренить бедность и нищенские заработные платы, гарантировать основные права человека, услуги первой необходимости и доход, который позволит каждому человеку вести достойную жизнь. Модель предусматривает приверженность таким ценностям, как полная занятость, социальная защита для всех граждан, социальная интеграция и демократия.

Социальная защита: Социальная защита — это применяемая в стране система льгот для отдельных лиц и семей в случае их бедности, болезни, нетрудоспособности, безработицы, а также для пожилых и молодых людей и иждивенцев. Льготы могут предоставляться через государственную систему социального обеспечения, частное страхование, личные сбережения, различные социальные обычаи и благотворительные организации, либо путем сочетания этих источников.

Минимальные нормы социальной защиты: Минимальные нормы социальной защиты — это система базовых социальных гарантий, которая формируется на национальном уровне и направлена на искоренение или сокращение бедности, незащищенности и социальной исключенности. Такие гарантии должны по меньшей мере обеспечивать доступ всех членов общества к основным услугам здравоохранения и гарантию занятости на протяжении всей их жизни. Им должны быть предоставлены следующие четыре социальные гарантии:

- доступ к основным услугам здравоохранения, включая охрану материнства
- гарантия основного дохода для детей путем предоставления доступа к питанию, образованию, уходу и другим необходимым товарам и услугам

- гарантия основного дохода для лиц, неспособных обеспечить себе достаточный уровень дохода в связи с бедностью, безработицей, материнством или нетрудоспособностью
- гарантия основного дохода для пожилых лиц

Стратегическое планирование: Процесс определения направления для развития и принятия решений по наиболее оптимальному размещению ресурсов с целью реализации этого направления. Процессы стратегического планирования должны завершаться постановкой задач и разработкой плана действий по их решению.

Структурные изменения: Долгосрочные изменения в структуре экономики, характеризующиеся переходом от малопроизводительных к высокопроизводительным видам деятельности по широкому ряду экономических секторов. Например, часть экономики на основе натурального хозяйства может быть преобразована в экономику на основе промышленного производства.

Экономическая теория предложения: Экономическая теория, которая приобрела особую актуальность в 1970-х годах. Исходит из того, что экономический рост эффективнее всего стимулировать путем расширения возможностей экономики по предложению (производству) товаров и услуг. Нацелена на увеличение спроса за счет сокращения налогов, ослабление регулирования предпринимательской деятельности и снижение цен в результате расширения производства.

Цель: Измеримый уровень, который должен быть достигнут к определенной дате. Достижение целей можно контролировать с помощью показателей

Либерализация торговли: Снижение тарифов и других мер, регулирующих торговлю между странами.

Трипартизм: Консультации с участием трех партнеров: правительства, организаций работодателей и профсоюзов.

Неполная занятость: Охватывает работников, которые при опросе заявляют, что желают и способны работать больше часов, чем в настоящее время, в соответствии с установленным лимитом продолжительности рабочего времени.

Незащищенная занятость: Согласно определению МОТ, охватывает **работников, занятых индивидуальной трудовой деятельностью**, и **неоплачиваемых работников на семейных предприятиях**. Незащищенная занятость по своим масштабам значительно превосходит безработицу. Например, в Южной и Восточной Азии незащищенных работников в 14 раз больше, чем безработных. В 2007 году пять из десяти работников относились либо к категории неоплачиваемых работников на семейных предприятиях, либо к категории работников, занятых индивидуальной трудовой деятельностью.

Население трудоспособного возраста: Лица в возрасте 15 лет и старше, хотя возрастной уровень может варьироваться в зависимости от страны. Согласно стандарту МОТ, минимальный возрастной уровень составляет 15 лет.

Работающие бедные: Определяются как занятые лица, которые не могут вывести себя и свое домохозяйство из-за черты бедности из-за слишком низкого дохода или недостаточного количества рабочих часов, или по обеим причинам сразу.