



Административный совет

320-я сессия, Женева, 13-27 марта 2014 г.

GB.320/POL/2

Секция по вопросам формирования политики

Сегмент по вопросам занятости и социальной защиты

POL

Дата: 12 февраля 2014 г.

Оригинал: английский

ВТОРОЙ ПУНКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ

Особо важная область: производительность и условия труда на малых и средних предприятиях

Цель документа

В настоящем документе содержится обзор обоснования, нацеленности и стратегической направленности настоящей особо важной области (ОВО). Он направлен на получение рекомендаций со стороны Административного совета относительно нацеленности и стратегической направленности (см. предлагаемое решение в пункте 37).

Соответствующая стратегическая задача: Все.

Последствия для политики: На основе рекомендаций Административного совета будет обеспечиваться осуществление стратегии Бюро в отношении ОВО, касающейся производительности и условий труда на малых и средних предприятиях (МСП).

Юридические последствия: Отсутствуют.

Финансовые последствия: Работа в рамках ОВО будет осуществляться за счет существующих бюджетных средств со значительной опорой на внебюджетные ресурсы.

Требуемые дальнейшие действия: Включение рекомендаций, представленных Административным советом, в стратегию и план работы.

Авторское подразделение: Департамент по деятельности предприятий (ENTERPRISES).

Взаимосвязанные документы: Основы стратегической политики на 2010-15 годы; Программа и бюджет на 2014-15 годы; Заключение Международной конференции труда о содействии жизнеспособным предприятиям (июнь 2007 г.); Рекомендация 1998 года об общих условиях для стимулирования создания рабочих мест на малых и средних предприятиях (189).

I. Концепция, обоснование и основной вектор деятельности по особо важным областям

1. В Программе и бюджете на 2014-15 годы¹ предусмотрено восемь особо важных областей (ОВО) в сфере труда, требующих принятия приоритетных мер. К ним относятся и ОВО 4 о производительности и условиях труда на МСП.

Обоснование

2. Потребности трехсторонних участников и ключевые политические проблемы, с которыми они сталкиваются, послужили обоснованием для отбора восьми ОВО. Положение дел в области производительности и условий труда на МСП, а также взаимосвязь между ними занимают приоритетное место в повестке дня трехсторонних участников МОТ. Хорошо известно высказывание Пола Кругмана: «Производительность – это не все, но в долгосрочной перспективе – это почти все. Способность страны со временем повышать уровень жизни почти полностью зависит от ее способности поднимать результативность труда каждого работника».²
3. В большинстве стран МСП обеспечивают от 60 до 80% занятости в реальном секторе экономики. Если сюда включить занятость в неформальном секторе, то эта доля в развивающихся странах будет еще выше. МСП, особенно молодые и мелкие компании, также создают почти все новые формы занятости, даже если сделать скидку на банкротство предприятий. Вместе с тем, МСП также сталкиваются с самыми большими проблемами с точки зрения достижения высоких уровней производительности труда и принятия жизнеспособной и ответственной производственной практики.
4. Качество рабочих мест на МСП, особенно в развивающихся странах, часто остается низким с точки зрения физических условий труда, таких как наличие удобств на производстве и обеспечение безопасности и гигиены труда, а также в плане оплаты труда, социальной защиты, уровней образования, возможностей для повышения квалификации и ведения социального диалога. Кроме того, на МСП, как правило, отмечаются существенно более низкие уровни производительности, даже если сделать скидку на более высокий уровень обеспечения факторами производства на более крупных предприятиях. Они также сталкиваются с трудностями в получении доступа к требовательным глобальным производственно-сбытовым цепочкам. МСП с низкими показателями в области производительности также оказывают влияние на более широкие средние показатели производительности в определенном секторе во многих развивающихся странах, что приводит к сокращению производительности в рамках всей экономики.³ Это означает, что работники МСП оказываются в неблагоприятном положении, что МСП лишаются возможностей для ведения конкурентной

¹ МБТ: *Предложения по Программе и бюджету на 2014-15 годы*, Административный совет, 317-я сессия, Женева, март 2013 г., GB.317/PFA/1.

² Р. Krugman: *The Age of Diminished Expectations: U.S. economic policy in the 1990s* (Вашингтон, ОК, The Washington Post Company, 1994 г.).

³ Всемирный банк: *Доклад о мировом развитии за 2013 год*, Вашингтон, ОК, 2012 г.; Межамериканский банк развития: *The Age of Productivity: Transforming economies from the bottom up*, Washington, 2010; ILO: *World Employment Report 2004-05: Employment, productivity and poverty reduction*, Женева, 2005 г.

борьбы как на внутреннем, так и на глобальном рынках, и соответственно, не могут вносить потенциально существенный вклад в экономическое и социальное развитие.

5. Масштабы проблемы качества рабочих мест, как минимум, являются такими же, как и масштабы проблемы количества рабочих мест. Десятилетняя программа по преодолению проблемы работающей бедноты направлена на повышение качества не менее 80 млн рабочих мест в год в сравнении с 60 млн достойных рабочих мест, которые необходимы для того, чтобы обеспечить работой лиц, впервые выходящих на рынок труда, и чтобы избавиться от текущих уровней безработицы.
6. Сосуществование плохих условий труда и низкой производительности на МСП – это не простое совпадение. МОТ уже давно утверждает, что эти два фактора взаимосвязаны. Результаты исследований и опыт работы на местах⁴ свидетельствуют, что на уровне предприятия может возникать добродетельный круг, когда инвестиции в улучшение условий труда ведут к повышению производительности труда, что, в свою очередь, создает дополнительные богатства, которые можно разделить. Потенциально это может существенным образом способствовать экономическому росту, содействовать более жизнеспособным формам производства и улучшению условий для широкого сегмента глобальной рабочей силы.
7. Результаты проведенного МБТ исследования показывают, что повышение на 1% производительности труда на МСП обеспечивает повышение ВВП на 0,6-0,7%.⁵ Особо важную роль играют предприятия среднего размера (50<250 работников), так как повышение производительности на таких предприятиях имеет высокий мультипликационный коэффициент. Слабость этого сегмента иногда объясняют «отсутствием среднего звена», что считается одной из главных причин низкой производительности в некоторых развивающихся странах. Малые предприятия (10<50 работников) имеют большое значение, учитывая недоиспользуемый потенциал значительного количества таких предприятий и высокую долю обеспечиваемой ими занятости, однако они сталкиваются с трудностями в достижении этих целей эффективным с точки зрения затрат образом.
8. Что касается последствий распределения доходов, связанных с повышением темпов роста, то предыдущее исследование МБТ показало, что производительность труда на МСП ниже и соответственно они выплачивают более низкую заработную плату, чем более крупные предприятия. Вместе с тем, они фактически выплачивают более высокую долю своей добавленной стоимости в виде заработной платы. Наряду с географическим распространением МСП это означает, что дополнительные поступления от добавленной стоимости наверняка содействовали бы более равномерному распределению доходов. Второй важный переменный фактор заключается в распределении дополнительных поступлений между работодателями и работниками. Цель настоящей ОВО заключается в том, чтобы добиться надлежащего понимания этой взаимосвязи и интегрировать ее с эффективной политикой и мерами на уровне предприятия.

⁴ R. Croucher et al: *Can better working conditions improve the performance of SMEs?*: Обзор международной литературы (Женева, МБТ, 2013 г.); D. Brown, R. Dehejia, R. Robertson: *Is there an efficiency case for international labour standards?* (Женева, МБТ, Better Work Discussion Paper Series: No. 12, 2013 г.); МБТ: SCORE (Устойчивые, конкурентоспособные и ответственные предприятия) Заключительный доклад этапа I, 2013 г., Отдел малых предприятий, Департамент предприятий (Женева, 2013 г.).

⁵ A. van Stel, N. de Vries and J. de Kok: *Macro-economic effects of SME productivity increases*, (Женева, МБТ, готовится к изданию).

Нацеленность

9. В МБТ разработаны и успешно применяются подходы, обеспечивающие эффект синергии между улучшением условий труда и производительностью. Программа по устойчивым, конкурентоспособным и ответственным предприятиям (SCORE), Система комплексного измерения и повышения производительности (SIMAPRO) и Программа по совершенствованию труда на малых предприятиях (WISE), а также программа по совершенствованию труда на крупных предприятиях демонстрируют, каким образом может быть достигнуто существенное повышение поступлений на уровне предприятия.
10. Эти подходы нацелены на главную движущую силу общего повышения производительности на уровне национальной экономики в большинстве стран: предприятия становятся более эффективными в той сфере, в какой они осуществляют свою деятельность. Постоянные улучшения в рамках предприятий становятся отличительным признаком промышленного развития. Опыт показывает, что инновации в продукции и процессах производства на предприятиях тесно связаны с ростом производительности и занятости.
11. Имеются данные, свидетельствующие о том, что меры, принимаемые на уровне предприятия с целью повышения производительности за счет совершенствования организации труда, условий труда и производственной кооперации, могут быть эффективными и обеспечивать благоприятное соотношение между затратами и выгодами для предприятий всех размеров. Поскольку МСП по определению располагают меньшими капитальными средствами, то подход МБТ, нацеленный на более эффективное использование существующих ресурсов, а не инвестиций капитала в технологию, имеет более высокие шансы на успех. Он также повышает способность предприятия эффективно использовать новые технологии и инвестировать средства за счет повышения производительности.
12. Исходя из этих соображений, настоящая ОВО нацелена на:
 - малые и, особенно, средние предприятия;
 - достижение эффекта синергии между улучшением условий труда и повышением производительности, а также между ключевой ролью производственной кооперации и здоровыми трудовыми отношениями, чтобы воспользоваться этими благами;
 - рентабельные и устойчивые модели осуществления профессиональной подготовки и последующих действий на уровне предприятия;
 - предоставление трехсторонним участникам права на успешное продвижение благоприятной политики; стимулирование инвестиций в повышение производительности и улучшение условий труда; а также оказание соответствующих услуг своим членам.

Концепция и задачи

13. Ответственная и устойчивая производственная практика применяется на МСП в ключевых секторах в существенных масштабах, способствуя устойчивому национальному развитию: экономики (производительность), социальной сферы (условия труда, диалог, разделение выгод), а также окружающей среды (зеленые предприятия).

14. Цель настоящей ОВО заключается в том, чтобы показать, что производительность на МСП можно существенным образом повысить за счет инвестиций в работников и условия труда, а также продемонстрировать, каким образом это можно осуществлять в широких масштабах, обеспечивая тем самым ускорение экономического роста и делая его более устойчивым. Она направлена на то, чтобы внедрить этот подход в растущем числе стран, принимающих политические меры и создающих институты для развития частного сектора.
15. Это преобразуется в три основные задачи, а именно:
- Трехсторонние участники МОТ используют подходы для повышения производительности и улучшения условий труда на МСП, которые были разработаны и испытаны в рамках этой ОВО и которые оказались эффективными и способными обеспечивать не только устойчивость, но также воздействие и масштабы.
 - Трехсторонние участники и персонал МБТ используют надежную базу знаний о причинно-следственных цепочках, достижимых уровнях улучшения, соотношениях между затратами и выгодами на уровне предприятия и на национальном уровне, а также о политике и практике предприятий, обеспечивающих масштабные улучшения, которые строятся на результатах исследований и институциональном обучении в рамках ОВО.
 - Трехсторонние участники и партнеры МОТ приобретают потенциал для того, чтобы содействовать изложенному выше подходу при разработке политики и осуществлении практических мер.
16. Результаты, которые должны быть достигнуты в рамках данной ОВО, будут эффективно сочетать работу, проводимую в направлении ряда результатов в текущих основах стратегической политики, в частности, касающихся развития предприятий, повышения квалификации, социальной защиты, условий труда, безопасности и гигиены труда, а также деятельности работников и работодателей.

Связь с главными основами политики МОТ и согласованность между ними

17. Данная ОВО затрагивает соответствующие аспекты всех четырех задач Программы достойного труда: производительная и достойная занятость, основополагающие принципы и права в сфере труда, социальная защита и социальный диалог. Международные трудовые нормы по аспектам, включенным в эту ОВО, легли в основу этого подхода и будут также служить базой для отбора и определения показателей для мониторинга и оценки.
18. Эффект синергии, который должен быть обеспечен в рамках этой ОВО между производительностью, условиями труда и социальным диалогом, будет укреплять принцип, в соответствии с которым эти аспекты имеют взаимосвязанный, неделимый и взаимоподдерживающий характер. Он направлен на достижение результатов, которые превышают сумму отдельных этих элементов.
19. ОВО четко отражает заключения Международной конференции труда 2007 года о содействии жизнеспособным предприятиям, а также Рекомендацию 1998 года об общих условиях для стимулирования создания рабочих мест на малых и средних предприятиях (189). Понятие ответственной и жизнеспособной производственной практики, содержащееся в этих заключениях, является главным для ОВО. Вместе с тем, в рамках этой ОВО рассматривается также отношение этой практики к росту

предприятий и созданию благоприятной среды в более широком плане. Помимо основополагающих принципов и прав в сфере труда, особое значение имеют также и трудовые нормы, перечисленные в приложении к заключениям 2007 года. В рамках исследовательской работы осуществлялся также анализ потенциала для покрытия затрат, связанных с защитой материнства на МСП.

II. Стратегические меры, основные ожидаемые результаты и связи с другими ОВО

Подход Бюро и соответствующий технический опыт

20. В 2012-13 годах было осуществлено тщательное изучение существующих знаний, определены пробелы и проведены предварительные исследования для восполнения этих пробелов в рамках глобального продукта. Даже эта краткосрочная совместная инициатива с участием четырех департаментов (бывших департаментов TRAVAIL, EMP/SKILLS, SAFEWORK и ENTERPRISE) продемонстрировала потенциальную ценность подхода, основанного на ОВО, к деятельности Организации с точки зрения совершенствования обмена знаниями, взаимного обогащения идеями и разработки более эмпирического, самокритичного и целостного подхода МОТ к важным проблемам.
21. Полученные результаты свидетельствуют о том, что существует значительный объем практических и некоторых научных данных о наличии эффекта синергии между производительностью и некоторыми аспектами условий труда, в частности, безопасностью и гигиеной труда. Однако подавляющая часть этих научных данных основана на исследованиях, которые проводились в странах, входящих в Организацию по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР), в связи с чем возникает вопрос о возможности проецирования этих результатов на развивающиеся страны.
22. Новые экономические исследования, проведенные в МБТ с использованием данных микрогрупп, позволили получить интересные предварительные результаты о позитивной причинно-следственной связи между улучшением условий труда и показателями деятельности предприятий. В соответствии с результатами, полученными во Вьетнаме,⁶ расширение охвата пособиями по социальному обеспечению на 10% могло бы в долгосрочном плане повысить прибыльность на 1,1-2,4 процентных пункта. Однако в течение первоначального периода адаптации, составляющего один или два года, внедрение таких программ приводит к увеличению затрат и снижению прибылей для МСП, которые часто ведут борьбу за выживание. Сроки принятия правительством мер регулирования и поддержки могут иметь такое же большое значение, как и их существо.
23. Важные научные знания, которые должны быть получены для разработки эффективных моделей политики и политических мер, касаются сферы воздействия:
 - Каковы наилучшие способы содействия социальному диалогу и здоровым трудовым отношениям в контексте МСП, где диалог часто отсутствует, а уровни организации работников и работодателей остаются низкими?

⁶ N. Torm and S. Lee: *Does better protection improve enterprise performance? Social security and firm performance in the case of Vietnamese SMEs* (Женева, МБТ, готовится к изданию).

- Каким образом МБТ может увязать мероприятия, проводимые на уровне предприятий, с доступом к социальной защите и более широким политическим мерам по развитию квалификационных навыков?
- Каким образом может быть достигнуто повышение производительности за счет улучшения показателей производственной среды?

И масштабов воздействия:

- Каким образом усовершенствовать инструменты, меры и политику, чтобы повысить масштабы воздействия до максимального уровня, особенно для малых предприятий, чтобы отразить гендерные аспекты и обеспечить их регулирование на основе спроса?
- Методы включения подхода МБТ в национальную политику и деятельность национальных институтов.
- Соотношение затрат и выгод при изменениях условий труда и производительности на уровне предприятия и на национальном уровне.
- Связь между благоприятной средой, производительностью и условиями труда на уровне предприятия и на национальном уровне.
- Роль перераспределения рабочей силы в результате структурных изменений в сравнении с повышением производительности на существующих предприятиях.

Стратегические меры

24. Стратегические меры принимаются как на уровне предприятий, так и на институциональном и политическом уровне, на котором обеспечивается регулирование развития частного сектора, с акцентом на роль трехсторонних участников МОТ на обоих уровнях.
25. Четыре основных результата направлены на достижение масштабного воздействия:
 - Проводятся макроэкономическая и политическая оценки для установления связей между мерами, принимаемыми на уровне предприятий, и полученными результатами, с одной стороны, и политикой и более широкими экономическими итогами – с другой.
 - Конкретные стратегии и материалы для укрепления потенциала трехсторонних участников и других партнеров, обеспечивающие достижение успеха, схожего с успехом комплекта материалов по созданию благоприятной среды для жизнеспособных предприятий, успешно используемого организациями работодателей для политического диалога, основанного на фактах. Это позволит социальным партнерам собирать фактические данные, вносить вклад в разработку политики и предлагать соответствующие услуги своим членам. Исследовательская работа в этой области уже проводится совместно с работниками в Гане и работодателями в Ботсване.
 - Новые пакеты учебных материалов для малых предприятий в дополнение к уже существующим материалам для предприятий среднего размера, в которых используются новые инструменты и каналы подачи материалов на базе информационных технологий (такие как финансовые институты и НПО).

- Новые пакеты материалов целевого характера для секторов, которые играют ключевую роль в процессах развития и создания рабочих мест во многих странах, таких как строительство, инфраструктура, гостиницы и туризм.
26. Четыре основных результата, касающиеся охвата, включают инструменты для оценки и осуществления в целях: 1) распространения социальной защиты на работников МСП; 2) развития профессиональной квалификации; 3) создания зеленых МСП; и 4) формирования моделей трудовых отношений для МСП и возможных путей, выходящих за пределы базового диалога и сотрудничества на рабочем месте.
27. Управление соответствующими знаниями и обеспечение их доступности представляет собой ключевую функцию ОВО. Это включает методы мониторинга и оценки, а также высококачественную оценку воздействия посредством выборочных контрольных оценок, создания специализированных платформ знаний и формирования функционирующей общины практических деятелей.

Связи с другими ОВО

28. Между восемью ОВО существует прочная связь. Это предоставляет возможность для обеспечения взаимодополняемости, но и создает потенциальный риск дублирования. Оба этих фактора рассматриваются в портфеле политических мер, а также лидерами ОВО.
29. Что касается настоящей ОВО, то связь между спросом и предложением в экономике, а также связь между перспективами на микроуровне (на уровне предприятия) и макроуровне (в рамках всей экономики) обеспечивает широкую возможность для взаимодополняемости и совместного обучения.
30. Конкретные связи, которые были до настоящего времени выявлены и включены в концептуальную записку и планы работы, касаются:
- ОВО по содействию созданию рабочих мест более высокого качества в целях инклюзивного роста: исследование общеэкономического эффекта повышения производительности на МСП для роста, доходов и сокращения масштабов бедности; исследование связи между благоприятной средой для развития предприятий, производительностью и условиями труда; интеграция благоприятной среды и мер, обеспечивающих эффект синергии между производительностью и условиями труда, в политику в области занятости.
 - ОВО по установлению и расширению минимальных уровней социальной защиты: влияние социальной защиты на работников и работодателей, особенно на малых предприятиях, а также на производительность и способы обеспечения доступа к социальной защите.
 - ОВО по формализации неформальной экономики: исследование экономических последствий формализации, стимулов и барьеров, а также комплексных подходов к формализации микро- и малых предприятий.
31. Кроме того, результаты ОВО по производительности и условиям труда на МСП будут полезными для будущей работы по достойному труду в сельской экономике, в частности, для обеспечения информацией отраслевых подходов к этому вопросу и для укрепления соблюдения на рабочих местах норм посредством инспекции труда, в частности, для обеспечения лучшего понимания образцов несоблюдения и эффективного охвата МСП.

III. Стратегия осуществления

32. В рамках настоящей ОВО усилия будут сосредоточены на ограниченном количестве стран, в которых эти вопросы являются приоритетными для трехсторонних участников, что находит свое отражение в государственных программах достойного труда, государственных итоговых показателях и текущей деятельности трехсторонних участников в рамках осуществляемых в настоящее время проектов. Например, в Южной Африке по просьбе Совета по ведению коллективных переговоров в индустрии моторостроения, в сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) были проведены исследования и консультации по проблеме охвата, чтобы изучить вопрос о том, каким образом применяется методология SCORE в этом ключевом секторе.
33. Эта нацеленность помогает также добиваться критической массы с точки зрения людских и финансовых ресурсов, так как ОВО строится и оказывает воздействие на основе проводимого в настоящее время технического сотрудничества, касающегося практики на рабочем месте. ОВО также объединяет и регулирует вклады, поступающие из регулярного бюджета и от национальных партнеров. Исследования, разработки, испытания и усилия по укреплению потенциала, направленные на решение проблем масштабов и охвата, финансируются за счет существующих ресурсов.
34. Как и в рамках всех ОВО, в данном случае усилия междисциплинарного характера обеспечиваются за счет командной работы. Целевая группа, представляющая все Бюро, направляла работу по подготовке концептуальной записки и плана работы для этой ОВО. Персонал МБТ, в том числе сотрудники отделений на местах и проектов, а также штаб-квартиры, включая Бюро по деятельности в интересах работников (ACTRAV) и Бюро по деятельности в интересах работодателей (ACT/EMP), а также Международный учебный центр МОТ в Турине вносили свой вклад в разработку концептуальной записки и плана работы и будут нести ответственность за их осуществление. В поддержку этих усилий, предпринятых в рамках всего Бюро, Генеральный директор созвал в декабре 2013 года общее собрание персонала, на котором он был председателем, чтобы представить концепцию настоящей ОВО и получить отклики со стороны коллег из МОТ во всем мире.
35. Для обеспечения «единства действий», все мероприятия, результаты и ресурсы являются частью совместных логических рамок для ОВО. В плане работы устанавливаются ответственность и крайние сроки исполнения для соответствующих подразделений, отделений и проектов, прежде всего на местах. Ресурсы предоставляются в распоряжение подразделений, отвечающих за осуществление, главным образом на местах. Целевая группа контролирует ход осуществления и полученные результаты в соответствии с планом работы.

Заключения

36. Настоящая ОВО предоставляет большую возможность для повышения потенциала Бюро оказывать поддержку своим трехсторонним участникам при решении весьма существенных и взаимосвязанных проблем низкого качества рабочих мест и низкого уровня производительности. Она нацелена на предприятия, которые обеспечивают и создают большинство рабочих мест, но которые в настоящее время редко вносят свой потенциальный вклад в национальное развитие и благополучие. ОВО строится на существующих знаниях и потенциале Бюро, но затрагивает аспекты охвата и масштабов, которые ограничивают способность существующих подходов преодолеть некоторые из ключевых проблем, с которыми сталкиваются работники и работодатели МСП, а также способность трехсторонних участников добиваться воздействия

в широких масштабах. Предполагается заложить намного более прочный и всеобъемлющий фундамент для разработки политики за счет устранения пробелов в знаниях, производства решающих данных и предоставления практических инструментов.

Предлагаемое решение

37. Административный совет просит Генерального директора принимать во внимание его рекомендации при осуществлении стратегии для ОВО по производительности и условиям труда на МСП.