



Международная
организация
труда



Руководство по формированию национальной политики в сфере занятости

Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ
для стран Восточной Европы и Центральной Азии

Руководство



Руководство по формированию национальной политики в сфере занятости

Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ
для стран Восточной Европы и Центральной Азии

© Международная организация труда, 2013

Первое издание 2013

Публикации Международного бюро труда охраняются авторским правом в соответствии с Протоколом 2 Всемирной конвенции об авторском праве. Тем не менее, воспроизведение кратких выдержек из них не требует получения специального 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 по защите интеллектуальной собственности, могут делать копии согласно лицензиям, выданным им для этой цели. Для того, чтобы найти организации по защите интеллектуальной собственности в вашей стране, посетите сайт: www.ifrro.org.

ILO Cataloguing in Publication Data

Руководство по формированию национальной политики в сфере занятости / Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. – Москва: МОТ, 2013.

ISBN: 9789224264238 (print)

ISBN: 9789224264245 (web pdf)

Перевод с английского языка.

Издание было опубликовано также на английском языке

Guide for the formulation of national employment policies

ISBN: 978-92-2-126423-1 (print); 978-92-2-126424-8 (web pdf)

13.01.3

Обозначения, используемые в публикациях МБТ, которые соответствуют практике Организации Объединенных Наций, и презентация материала в настоящей публикации не предполагают выражение какого бы то ни было мнения со стороны Международного бюро труда касательно правового статуса любой страны, области или территории, или ее органов власти, или касательно делимитации ее границ. Ответственность за мнения, выраженные в подписанных статьях, исследованиях и других включениях лежит исключительно на их авторах, и их публикация не является свидетельством одобрения Международным бюро труда изложенных в них мнений.

Упоминание названий фирм или коммерческой продукции и процессов не предполагает их одобрения Международным бюро труда, и любое упоминание названия конкретной фирмы, коммерческого продукта или процесса не является признаком неодобрения.

Публикации и электронную продукцию МБТ можно приобрести через крупные книготорговые фирмы, или местные представительства МБТ во многих странах, или непосредственно через Отдел публикаций МБТ: Международное бюро труда, CH-1211, Женева, Швейцария. КATALOGI или СПИСКИ новых публикаций можно получить бесплатно по вышеуказанному адресу или по электронной почте: pubvente@ilo.org.

Посетите наш сайт: www.ilo.org/publns.

Отпечатано в России.



Предисловие

Мировой финансово-экономический кризис заставил по-новому взглянуть на давнюю проблему дефицита рабочих мест и неблагоприятные результаты на рынке труда. Ситуация в сфере занятости характеризуется устойчиво высоким уровнем безработицы, особенно среди молодежи, широким распространением неформальной экономики и работающих бедных, распространением низкооплачиваемой занятости, снижением доли труда в совокупном доходе, а также ростом неравенства. Одной из основных проблем на рынке труда остается гендерное неравенство, о чем говорит то, что во многих странах незащищенная занятость и доля работающих бедных у женщин значительно превышают аналогичные показатели у мужчин.

Проблема занятости усугубляется тем, что за последние несколько десятилетий во многих странах наблюдается ослабление взаимосвязи между ростом и качеством создаваемых рабочих мест. Директивные органы разных стран все чаще включают обеспечение полной и продуктивной занятости, достойного труда для всего женского и мужского населения в качестве основных пунктов своих программ и разрабатывают стратегии для достижения этой цели.

В МОТ поступают заявки из стран всех регионов и уровней развития с просьбой оказать им содействие и предоставить консультации по пересмотру и разработке национальной политики в сфере занятости, выражающей политическую волю обеспечить полную, продуктивную и свободно избранную занятость. Для оказания технической поддержки привлекаются Департамент по вопросам политики в сфере занятости и бюро МОТ на местах. Только за период 2012–2013 гг. было получено 67 таких заявок. В стратегии МОТ по оказанию поддержки основное место занимают консультации по решению вопроса занятости как основной задачи в системе комплексной государственной и социально-экономической политики, проведение анализа и исследований на предмет укрепления тех аспектов роста, которые связаны с занятостью, укрепление потенциала государства и социальных партнеров и, самое главное, обеспечение трехстороннего диалога по определению способов реализации соответствующей политики.

Опыт последних лет показал неэффективность фрагментарного подхода к содействию в сфере занятости, а также необходимость в первую очередь интегрировать задачи и цели в данной сфере в рамках программы национального развития, экономической политики и отраслевых стратегий. Эти усилия необходимо поддерживать с помощью многокомпонентных и скоординированных мер, адаптированных к местным условиям и согласованных между трехсторонними участниками. Уроки прошлого указывают на необходимость в единой системе, обеспечивающей наличие основных компонентов национальной политики в сфере занятости, адаптируемых в зависимости от местных условий. Это требует разработки политики и механизмов диагностики, адаптируемых к потребностям и условиям разных стран. Опыт также показывает, что необходимыми условиями для формирования национальной политики в сфере занятости являются поступательность и согласованность действий, коллективная основа и социальный диалог, поскольку в этой области действует широкий круг участников.

Таким образом, на стандартный цикл диалога, разработки и реализации политики может потребоваться от полугода до четырех лет, в течение которых МОТ может оказывать постоянную поддержку.

Настоящее руководство по формированию национальной политики в сфере занятости подготовлено в качестве инструмента укрепления потенциала трехсторонних участников, технического персонала МОТ и целого ряда местных заинтересованных сторон, участвующих в разработке



и реализации национальной политики в сфере занятости (НПЗ). В нем изложены практические рекомендации, а также четкая и ценностно-ориентированная система для разработки национальной политики в сфере занятости в соответствии с местными условиями. Руководство составлено на основе практического опыта консультаций МОТ по разработке политики в 60 странах в 2006–2011 гг., а также новейших исследований и анализа в сфере занятости и рынка труда.

Настоящее руководство содержит план действий и принципы разработки согласованной и интегрированной национальной политики в сфере занятости посредством политического диалога. Оно может стать важной составляющей стратегии укрепления потенциала государственных учреждений (министерств труда, финансов, планирования, экономики и т. д.), организаций работодателей и работников, а также всех заинтересованных сторон в сфере занятости. Изложенная стратегия укрепления потенциала обладает гибкостью и адаптивностью к специфическим требованиям, а также применимостью в разнообразных условиях. Руководство может быть дополнено и актуализировано в порядке обратной связи и дальнейших обсуждений.

Азита Берар Авад
директор Департамента
по вопросам политики в сфере занятости
Международное бюро труда



Содержание

Благодарность 6

Вступление 7

Задачи и целевая аудитория руководства 8

Структура руководства 10

Глава 1 Проблемы формирования инклюзивной и устойчивой политики по обеспечению полной и продуктивной занятости 11

Глава 2 Анализ политического процесса в сфере занятости 39

Глава 3 Сбор информации: этап определения проблем 61

Глава 4 От анализа ситуации к стратегическому планированию: этап разработки политики 125

Глава 5 От стратегических к оперативным средствам планирования и реализации 151

Глоссарий 194

Благодарность

Настоящее «Руководство по формированию национальной политики в сфере занятости» подготовлено в 2010–2011 гг. и является результатом коллективного труда различных департаментов МОТ. В его основе лежит первый проект, который был подготовлен Клэр Хэрасти и прошел целый ряд согласований в рамках МОТ для обеспечения соответствия всем региональным условиям, а также учета передового опыта и результатов новейших исследований. В 2010 г. проект изучался специалистами по вопросам занятости подразделения страновой политики в сфере занятости (CEPOL) Департамента по вопросам политики в сфере занятости. В июне 2011 г. были получены комментарии по проекту от более чем 18 региональных специалистов по вопросам занятости. Окончательный вариант проекта руководства был утвержден рабочей группой по обмену знаниями, созданной Департаментом по вопросам политики в сфере занятости, при участии Группы по общим вопросам занятости. Проводились консультации и с другими техническими департаментами и отделами: по профессиональным навыкам и трудоустройству, развитию предпринимательства, экономики и анализа рынка труда, торговли и занятости, молодежной занятости и международным нормам труда.

Затем проводилось пилотное тестирование руководства среди государственных служащих, представителей профсоюзов и работодателей во время прохождения учебного курса по политике в сфере занятости в Международном учебном центре МОТ в Турине в ноябре 2011 г., а также во время отдельных учебных мероприятий на страновом уровне (в странах, где есть бюро МОТ: Москва, Бангкок, Нью-Дели, Дакар и Каир).

Настоящее руководство подготовила Клэр Хэрасти. Общее руководство осуществляла Азита Берар Авард. Комментарии, существенный вклад и страновые примеры в течение всего подготовительного процесса предоставляла Элеонора д'Ашон. Важный вклад и страновые примеры предоставили Фернандо Касанова, Сукти Дасгупта, Дрю Гардинер, Мохамед Гассама, Ки Беом Ким, Фредерик Лапер, Андреас Маринакис, Микаэль Мвасикаката, Жан Ндензако, Наталья Попова и Герхард Рейнеке. Были учтены комментарии Маурисио Дьеркссенса, Мариангелса Фортунни, Драмани Хайдары, Ольги Коулаевой, Макико Матсумото, Наоко Отобе, Пера Роннаса, Доротеи Шмидт, Зафириса Тсаннатоса, Шера Верика и Пьясити Викрамасекары. Полезные комментарии предоставили Натан Элкин, Кристин Эванс-Клок, группа Департамента экономики и анализа рынка труда и Миранда Квонг. Были использованы предложения Льянатула Ислама, Мэриона Янсена, Барбары Мюррей, Джанни Росаса и Мэри-Джоси да Силвы.

Редактирование, эскизный проект и изготовление руководства осуществляло подразделение мультимедийного дизайна и производства в рамках Международного учебного центра в Турине.



Вступление

В Филадельфийской декларации 1944 года отражено официальное обязательство Международной организации труда (МОТ) способствовать принятию странами мира программ по обеспечению полной занятости и повышению жизненного уровня. В декларации также говорится, что МОТ обязана изучать и рассматривать вопрос ориентации финансово-экономической политики на политику в сфере занятости. В шестидесятых годах Конвенция 1964 года о политике в области занятости (№ 122) создала основное обязательство для ратифицировавших данный документ стран официально заявить о проведении политики в сфере занятости. Конвенция требует, чтобы эта политика рассматривалась в числе основных задач национальной программы, и уделяет особое внимание ее разработке и реализации. Подходы к содействию странам-членам в разработке и реализации эффективной политики в сфере занятости подробно изложены в Рекомендации 1964 года о политике в области занятости (№ 122) и Рекомендации 1984 года о политике в области занятости (дополнительные положения) (№ 169).

Начиная с восьмидесятых годов прошлого века, разработка политики в сфере занятости стала менее популярной на фоне неолиберальной волны и Вашингтонского консенсуса. Экономические условия конца периода 2000-х годов и начала периода 2010-х годов, которые характеризовались повышенной финансово-экономической неустойчивостью и экономической нестабильностью, напомнили директивным органам, что занятость должна быть основной целью социально-экономической политики. Под влиянием этого нового импульса для национальной политики в сфере занятости июньская сессия Международной конференции труда 2010 года рекомендовала Международному бюро труда предоставлять правительствам и социальным партнерам высококвалифицированные, своевременные и индивидуальные консультации по политике в сфере занятости. В ответ на эту рекомендацию и в соответствии с полномочиями Организации и правовыми документами Департамент МОТ по вопросам политики в сфере занятости разработал настоящее руководство по формированию национальной политики в сфере занятости в целях повышения эффективности консультирования правительств и социальных партнеров.

Задачи и целевая аудитория руководства

Настоящее руководство разработано в ответ на запрос участников МОТ о необходимости наличия четких принципов для формулирования и практического применения национальной политики в сфере занятости. В Департамент по вопросам политики в сфере занятости МОТ поступает большое количество заявок на оказание технической помощи странам, желающим получить консультации по формулированию национальной политики в сфере занятости. Только за период с 2010 по 2011 гг. было получено 58 таких заявок. Настоящий документ составлен на основе богатого опыта МОТ, накопленного за годы консультаций директивных органов, социальных партнеров и их экспертов по формированию политики и ее практическому применению.

Руководство по формированию национальной политики в сфере занятости разработано с целью:

- обеспечить одинаковое понимание региональными и международными заинтересованными сторонами необходимого процесса формирования политики;
- предоставить пошаговое руководство по формированию, практическому применению, мониторингу и оценке национальной политики в сфере занятости;
- предложить согласованный и скоординированный процесс, который стимулирует участие широких кругов на местах и опирается на него.

В руководстве описан процесс формирования национальной политики в сфере занятости (НПЗ) и ее базовые принципы. Это не директивный документ, в нем лишь отмечены основные компоненты НПЗ и необходимое содержание, которое может быть адаптировано к национальным особенностям. На самом деле предлагаемый подход представляет собой общий принцип для всех участвующих в разработке политики сторон, при этом можно и даже нужно учитывать национальную специфику.

В контексте настоящего руководства НПЗ представляет собой рабочий документ, который относится к комплексу разноплановых мер, реализуемых на основе общего соглашения, заключенного между всеми заинтересованными сторонами и выполняемого правительством в целях решения четко определенных проблем и возможностей, а также конкретных задач, связанных с количественным и качественным аспектами занятости. В него входит порядок действий, выбранный из альтернативных вариантов и соответствующий конкретными условиями.

В основе предлагаемого принципа лежит метод политических циклов, предусматривающий разбивку сложных процессов на управляемые и контролируемые этапы. Политический цикл является нормативным, предполагая логическую последовательность повторяющихся событий, которые специалисты-практики могут использовать для понимания и реализации задач политики. Все компоненты взаимосвязаны, и выполнение задач по каждому компоненту имеет решающее значение для перехода к следующему. При этом никакая модель не может претендовать на универсальность, поскольку каждый политический процесс относится к конкретным государственным учреждениям. Практическое применение зависит от конкретной проблемы. Эвристичность цикла разработки политики создает некоторый идеал, на который будет накладываться реальность в каждом конкретном случае.

Этот метод обеспечивает включение подходов к гендерному неравенству и недискриминационной занятости в национальную политику в сфере занятости. Гендерная стратегия обеспечивается за счет более широкого привлечения участников и усиления их информационно-просветительского потенциала по интеграции гендерного неравенства в государственную политику



в сфере занятости. В частности, (i) когда сложившиеся в стране определенные условия требуют проведения гендерных исследований для документального подтверждения наличия у женщин проблем на рынке труда и обеспечения директивных органов более подробной информацией для принятия обоснованных решений, (ii) укрепляется потенциал участников для повышения их информированности о наличии гендерных проблем в политике занятости, (iii) приветствуется участие всех сторон, включая консультации представителей женских групп.

Рекомендуемый в данном руководстве подход основан на согласованных мерах, ограниченных по срокам. Необходимым условием формирования НПЗ является широкое участие и социальный диалог, поскольку в сферу действия политики вовлечено большое число участников, включая общественные организации, средства массовой информации, представителей интеллигенции, аналитические центры или научно-исследовательские институты, корпорации, лоббистов, и т. п.

Масштаб НПЗ будет зависеть от поставленных правительством задач: интегрировать приоритет занятости в планирование национального развития или сформулировать согласованную и скоординированную концепцию по занятости в стране, или реализовать тщательно разработанный пакет мер по решению конкретно поставленной задачи в сфере занятости. Это также зависит от институционального развития в стране. Например, для послекризисного периода и развивающейся экономики потребуется иной масштаб НПЗ.

Структура руководства

Структура руководства составлена таким образом, чтобы читатель мог прочесть его полностью или выбрать определенную тему, необходимую для повышения своей компетентности. Руководство содержит пять независимых глав. В первых двух главах дается краткое, но всестороннее описание системы и политического цикла. В остальных трех главах приводятся практические пошаговые «мини-руководства» с более подробным описанием трех из семи этапов политического цикла.

В первой главе дается обоснование национальной политики в сфере занятости, а также подход МОТ к разработке политики в этой сфере. Во второй главе описывается процесс формирования НПЗ. Задача заключается в определении предпосылок успешного процесса формирования НПЗ. Для этого предлагается пошаговый подход. Третья глава содержит руководство для участников процесса по предоставлению научно обоснованных данных. Под руководством экспертов и ученых на данном этапе накопления знаний будут показаны варианты, из которых директивным органам придется делать выбор. Четвертая глава содержит руководство для директивных органов и социальных партнеров по приоритизации и разработке вариантов политики на основе научно обоснованных данных. Пятая глава содержит руководство по практическому применению НПЗ с описанием используемых для этого типовых инструментов.

В каждой главе разъясняются основные вопросы, которые могут возникнуть у пользователей руководства при рассмотрении конкретного этапа, дается описание участвующих сторон и их роли на каждом этапе процесса, а также указываются соответственные исходные пункты. Каждая глава содержит вставки с примерами конкретных стран и описанием передовой практики, а также необходимые ссылки на литературу, документы, национальные планы. В конце представлен глоссарий с объяснением ряда концепций, применяемых в руководстве.



Несколько важных определений

- ▶ **Государственная политика:** совокупность взаимосвязанных решений органов государственной власти, имеющих отношение к выбору задач и средств для их решения.
- ▶ **Диалог по вопросам государственной политики:** взаимодействие между государственными и неправительственными организациями на различных этапах процесса разработки политики, которое способствует обмену опытом и знаниями с целью выработки наиболее оптимальной государственной политики.
- ▶ **Разработка государственной политики:** сложный и комплексный процесс, с помощью которого определяются проблемы политики; составляется программа для государственной политики; исследуются, анализируются и оцениваются проблемы; составляются, утверждаются и оцениваются (после реализации) проекты политики.

Значения пиктограмм:



Контрольный список



Передовая практика



Пример стран



Руководящие принципы



Определения



Инструментарий и ресурсы



Глава 1

Проблемы формирования инклюзивной и устойчивой политики обеспечения полной и продуктивной занятости



Фото: МОТ

Содержание

I. Обоснование национальной политики в сфере занятости	13
A. Решение проблем в условиях дальнейшего усложнения ситуации в сфере занятости	13
1. Количественные аспекты занятости: уровень занятости, уровень безработицы и прекращение поисков работы	14
2. Качественные аспекты занятости: заработная плата, неформальная и незащищенная занятость, бедность	16
B. Придание нового импульса национальной политике в сфере занятости	19
1. Программа международной политики	19
2. Программа национальной политики	20
C. Определение и масштаб национальной политики в сфере занятости	22
II. Подход МОТ к национальной политике в сфере занятости	24
A. Базовые принципы МОТ для национальной политики в сфере занятости	24
1. Нормативная база	24
2. Концепция политики	26\
B. Институциональный подход	27
1. Комплексные и проработанные меры	27
2. Большая согласованность и последовательность политики	27
3. Социальный диалог и коллективный договор	28
C. Подход на политическом уровне	29
1. Роль макроэкономической политики в обеспечении роста, способствующего занятости	29
2. Занятость как цель	32
3. Системы социальной защиты, способствующие занятости: продуктивное социально-экономическое развитие	33
4. Необходимость в преодолении дискриминации и укреплении гендерного равенства в сфере занятости	35
Приложение 1. Основные международные трудовые нормы, относящиеся к политике в сфере занятости	37
Приложение 2. Страны, ратифицировавшие Конвенцию № 122	38



I. Обоснование национальной политики в сфере занятости

A. Решение проблем в условиях дальнейшего усложнения ситуации в сфере занятости

В XXI веке перед директивными органами стоят более разноплановые и многомерные проблемы по сравнению с прошлыми периодами. Им приходится решать проблемы не только количества – высокого уровня безработицы или низкого уровня занятости, но и качества – появления новых форм нестабильной и незащищенной занятости, работающих бедных, дискриминационной практики и нарушений основ трудового права. Границы между различными проблемами становятся все более размытыми, в результате чего происходит частичное пересечение проблем, стоящих перед развитыми и развивающимися странами. В целом, для современной сферы труда все менее характерна оплачиваемая занятость в течение полного рабочего дня. С учетом работы, ранее проделанной МОТ, в настоящем разделе кратко изложены общие тенденции долгосрочной занятости и основные задачи, требующие решения на текущий момент. Отмечается их сложность и пересекаемость, а также разнообразие в зависимости от регионов, уровня развития и групп населения.



Фото: МОТ

Неравномерное распределение доходов в условиях низких темпов роста

- ▶ В большинстве стран увеличилось неравенство в доходах.
- ▶ Уровень бедности снижается слишком медленно.
- ▶ Усилилась поляризация заработных плат на фоне роста доли лиц с низкой зарплатой.
- ▶ Гендерные различия по размеру заработной платы сокращаются слишком медленно.

Задача увеличения и улучшения качества рабочих мест продолжает оставаться отдаленной реальностью, и это положение усугубляется в связи с мировым кризисом 2008 года

- ▶ В 2011 году половина работающих были отчасти самозанятыми, в основном вынужденно.
- ▶ В развивающихся регионах доля устойчивой неформальной занятости в среднем составляет более 50%; медленно осуществляется переход от экономики домохозяйств, ведущих натуральное хозяйство, к работе по найму.
- ▶ В развитых экономиках все более распространяется так называемая нестандартная занятость. Эта тенденция продолжает развиваться по мере выхода из мирового кризиса.
- ▶ В 2011 году около 205 млн человек не смогли найти работу; показатели безработицы могли бы удвоиться с учетом тех частично занятых, кто хочет работать больше.
- ▶ Во всем мире уровень безработицы среди молодых женщин и мужчин в 2,5 раз выше, чем у взрослых; в 2011 году региональные показатели были на уровне от 8,3% до 25,1%.
- ▶ Отмечается сокращение детского труда, хотя в 2008 году численность работающих детей во всем мире составляла 215 млн человек.
- ▶ В 2011 году насчитывалось около 12 млн лиц, занятых принудительным трудом.

Экономика стала более нестабильной, что негативно отражается на жизнеспособности предприятий реального сектора

- ▶ За последнее десятилетие значительно ослабла взаимосвязь между заработной платой и производительностью труда, что ведет к снижению доли заработной платы в совокупном доходе и падению глобального спроса.
- ▶ Рост прибыли не отразился на росте инвестиций.
- ▶ В развитых странах прибыль от финансового сектора (в отличие от реального) выросла от 25% в 1980-х гг. до 42%.

1. Количественные аспекты занятости: уровень занятости, уровень безработицы и прекращение поисков работы

Дефицит возможностей трудоустройства. До 2008 года показатели занятости и рабочей силы в мире росли в среднем на 1,7% в год. В 2007 году уровень занятости, показывающий долю занятой рабочей силы, достиг 61,7%. Однако после финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг. показатели занятости снизились, особенно в развитых странах. В 2010 году уровень занятости все еще находился ниже уровня 2007 года, показывая, что во многих странах не создавались достаточные условия для занятости в ответ на рост численности рабочей силы.

Демография. Во многих регионах, где преобладают самозанятость и неоплачиваемый семейный труд, уровень занятости растет, в основном, благодаря тенденциям демографического характера. В странах с традиционно быстрым ростом численности населения задача заключается в обеспечении не просто занятости, а продуктивной занятости населения трудоспособного возраста. Высокий уровень занятости при этом отмечается в странах Восточной Азии (около



70%), Тропической Африки и Юго-Восточной Азии (65%). Иная ситуация складывается в развитых странах и таких, как Китай, где существует проблема старения населения при недостаточной численности молодых работников, которые могли бы заменить пожилых работников, что приводит к возникновению различных проблем в сфере занятости, включая трудовую миграцию.

Изменение состава рабочей силы. За последние двадцать с лишним лет состав рабочей силы изменяется в сторону увеличения доли женщин, уменьшения доли молодежи, а в некоторых странах – увеличения доли пожилых работников с их специфическими проблемами.

Увеличение доли занятости в сфере услуг. В 2003 году впервые в истории доля занятости в сфере услуг в мире превысила долю занятости в сельском хозяйстве и в сопутствующих видах хозяйственной деятельности в первичном секторе экономики. Снижение доли занятости и ВВП в сельском хозяйстве обычно связано с ростом производительности труда, в результате чего должны расти доходы, однако при этом происходят другие изменения, так как преобладание сферы услуг наблюдается даже в небогатых странах. Многие из этих рабочих мест фактически расположены в городском неформальном секторе, что обычно означает миграцию бедных из сельских районов в города, а также из сельского хозяйства в сферу услуг¹.

Структурная трансформация тесно связана с миграцией. Снижение численности населения в сельскохозяйственном секторе происходит в результате миграции из сельских районов в города, а отсутствие возможностей для продуктивной занятости в городах обычно приводит к росту уровня бедности в городах, в т.ч. численности работающих бедных и неформально занятых. В 2010 году общая численность мигрантов в мире возросла до 214 млн человек, при этом за последние пять десятилетий их доля в мировом населении оставалась на уровне около 3% или ниже. По расчетам МОТ, 50% таких мигрантов являются экономически активными или трудящимися мигрантами². Также отмечается увеличение доли женщин среди трудящихся мигрантов, при этом женщины-мигранты обычно заняты на неквалифицированных работах с плохими условиями труда.

Нехватка рабочих мест для всех экономически активных мигрантов, ищущих работу. С начала нового столетия уровень безработицы в мире, который в 2011 году составил 6,1%, остается более или менее неизменным (если не считать его снижение до 5,6% в 2007 году). Однако в большинстве стран со средним и высоким уровнем доходов уровень занятости падает в результате кризиса 2008 года, растет уровень длительной безработицы, т. е. безработных в течение более одного года. Такая безработица не просто растет, а растет быстрее, чем общая безработица; наблюдается тенденция превышения женской безработицы над мужской; и в 2010 году уровень молодежной безработицы в мире находился на уровне 12,6%, следуя тенденциям общего глобального уровня безработицы.

Безработица является вершиной айсберга неполной занятости и прекращения поиска работы. В условиях отсутствия текущих и потенциальных возможностей трудоустройства многие работники отчаялись найти работу и перестали заниматься ее активными поисками. Во время кризиса количество и доля лиц, переставших искать работу, увеличилось в развитых странах, а также в странах Латинской Америки и Карибского бассейна. Согласно данным, на рынках труда многих стран наблюдается существенное снижение численности молодежи, что с большой вероятностью отражает рост численности молодых людей, переставших искать работу в связи с мрачными перспективами трудоустройства. Разочарованные молодые люди, которые ушли с рынка труда, не считаются безработными, но тем не менее они не имеют возможностей тру-

¹ *A new era of social justice*, Report of the Director General, International Labour Conference, 100th Session, 2011. ILC.100/DG/1A. P. 25.

² ILO: Employment policies for social justice and a fair globalisation, Recurrent item Report on Employment, 99th session of the International Labour Conference, 2010.

доустроиться. В 56 странах, по которым есть соответствующая информация, на рынке труда наблюдается на 1,7 млн меньше молодых людей, чем предполагалось на основе долгосрочной тенденции, что говорит о резком росте этого феномена среди молодых людей, что дополняет существенный рост молодежной безработицы во время финансово-экономического кризиса 2008 года³. Среди молодежи мужчины с меньшей вероятностью перестают искать работу, чем женщины. Молодые люди, рано бросившие учебу, не могут позволить себе не работать и поэтому не относятся к категории лиц, переставших искать работу. Также менее вероятно, что лица с высшим образованием могут перестать искать работу⁴.

2. Качественные аспекты занятости: заработная плата, неформальная и незащищенная занятость, бедность

Отставание реальной заработной платы от роста производительности труда. Во всем мире оплачиваемой занятостью охвачена примерно половина всех занятых, и ее доля растет почти повсеместно как у женщин, так и у мужчин. В выборке из 83 стран за период 2001–2007 гг. ежегодный рост реальной средней заработной платы – это 70% мирового населения – составил 3,2%, при этом, если исключить Китай и некоторые страны СНГ, то в большинстве стран имел место длительный период умеренного уровня заработной платы⁵. Реальная заработная плата росла более медленными темпами по отношению к экономическому росту (рост ВВП на 4,6% в год в 2001–2007 гг.), причем заработная плата отстает от роста производительности труда. В русле этих тенденций в развитых и развивающихся странах было отмечено длительное снижение доли заработной платы в ВВП.

Растущая поляризация высоких и низких заработных плат. С середины 1990-х гг. доля получающих низкую заработную плату, т. е. менее 2/3 медианной заработной платы, выросла более, чем на 2/3 в странах, по которым есть соответствующие данные. К ним относятся Аргентина, Китай, Германия, Индонезия, Ирландия, Южная Корея, Польша и Испания. В этих, а также других странах с высокой и растущей долей низкооплачиваемых рабочих мест отмечается устойчивая минимальная вероятность перехода на более высокооплачиваемую работу и высокая степень риска «застыть» на оплачиваемой работе. При этом отмечены существенные элементы дискриминации при сохранении низкой оплаты труда и разницы в заработной плате; согласно данным, приведенным в докладе «Заработная плата в мире в 2010–2011 гг.», в индустриально развитых и развивающихся странах низкооплачиваемые работники – это, как правило, молодые люди, среди которых непропорционально высокая доля женщин; они вероятнее всего являются представителями социально незащищенных этнических меньшинств, расовых групп или групп иммигрантов.

Незащищенная занятость и работающие бедные. В 2009 г. уровень незащищенной занятости в мире составил 50,1% илт приблизительно 1,5 млрд работающих женщин и мужчин⁶. В период 2008–2009 гг. распространенность незащищенной занятости в целом оставалась неизменной после устойчивого снижения в предыдущие годы. Масштаб незащищенной занятости гораздо шире, чем масштаб безработицы, что свидетельствует о широком применении механизмов не-

³ ILO: *Global Employment Trends 2011*, 2011.

⁴ Matsumoto M. and S. Elder (2010), *Characterizing the school-to-work transitions of young men and women. Evidence from the ILO School-to-work transition surveys*, Employment Working Paper No. 51, Geneva.

⁵ За десять лет 2000-х годов в развитых странах реальная заработная плата выросла лишь на 5%. МОТ: Доклад «Заработная плата в мире в 2010–2011 гг.».

⁶ Незащищенная занятость – это общее количество лиц, занятых индивидуальной трудовой деятельностью (самозанятые работники, которые не используют наемный труд) и работников семейных предприятий.



формальной занятости, где работники, как правило, лишены надлежащей социальной защиты и механизмов социального диалога. Для незащищенной занятости, как правило, характерна низкая оплата и тяжелые условия труда, а также нарушения основополагающих трудовых прав работников⁷. Кроме того, в каждом регионе среди незащищенных работников преобладают женщины.

Широкое распространение работающих бедных при сокращении их численности во всем мире. В 2009 году отмечен чрезвычайно высокий уровень работающих бедных (1,25 долл. США на человека в день), который составил 20,7%, или 632 млн работников, что на 1,6 процентных пункта выше уровня, который предполагался на фоне докризисной тенденции. В 2009 году во всем мире доля работников, живущих в семьях с доходом ниже уровня бедности, составляющем менее 2 долларов/день, составила около 39%, или 1,2 млрд работников⁸.

Устойчивый уровень неформальной занятости. Во многих странах неформальная экономика является «нормальным» источником занятости; в 2011 году на ее долю приходилось не менее двух третей несельскохозяйственной занятости в 11 из 46 стран со средним и низким уровнем доходов, по которым имеются данные, причем в более чем в половине этих стран неформально занятых женщин больше, чем мужчин⁹. Кроме того, в развивающихся странах отмечается рост численности случайных работников, а также доли случайной занятости в общей занятости¹⁰.

Рост нестабильной занятости в развитых странах. За последнее десятилетие в экономически развитых странах обсуждение темы нестабильных форм занятости¹¹ перешло в дискуссии о развитии ее нестандартных форм, таких как контракты на определенный срок и временные контракты, частичная занятость, работа по вызову, работники по дому, телекомьютинг и даже некоторые категории самозанятости. У молодежи мужчины с меньшей вероятностью перестают искать работу, чем женщины. Только небольшая часть молодых людей, намеренных досрочно прекратить свое образование, уходит с рынка труда, так как большая часть не может себе позволить не работать. Также менее вероятно, что лица с высшим образованием могут перестать искать работу. Но несмотря на то, что такие формы занятости, как деление рабочего места между несколькими работниками и сокращение рабочего времени помогли в краткосрочном периоде решить проблему сокращения занятости, данные о характере занятости на условиях неполного рабочего дня свидетельствуют о том, что в 2009 году в более 60% стран с восстанавливающейся экономикой, по которым есть данные (21 страна), наблюдалось увеличение доли **вынужденной занятости на условиях неполного рабочего дня**, особенно среди молодежи и женщин, что говорит об ухудшении общего качества создаваемых рабочих мест. Растет уровень частично занятых в таких странах, как Мексика и Эквадор, где за два года до начала первого квартала 2010 года доля вынужденной занятости на условиях неполного рабочего дня (в общей занятости) превысила 2 процентных пункта. Аналогичная ситуация наблюдается в Колумбии, где отмечаются более медленные темпы. Среди молодых людей в возрасте от 15 до 24 лет особенно распространена временная занятость. Одновременно с ростом гибкости в трудовых отношениях усилилась сегментация рынка труда. Например, в некоторых европейских странах существенно увеличилось соотношение работников с длительным (более десяти лет) и коротким (менее одного года) сроком пребывания в должности¹².

⁷ ILO: *Global Employment Trends 2011: The challenge of a jobs recovery*, 2011.

⁸ Там же.

⁹ Оперативные статистические данные по занятости в неформальной экономике, Департамент статистики МОТ, июнь 2011 г.

¹⁰ *A new era of social justice*, Report of the Director General, International Labour Conference, 100th Session, 2011. ILC.100/DG/1A. P. 22–23.

¹¹ К нестабильной работе также относится вынужденная непитичная работа.

¹² Recurrent Item Report on Employment, 2010.

Сложность ситуации в сфере занятости во всем мире требует решений многопланового и межотраслевого характера в зависимости от областей политики, в которых они пересекаются. Осложнение ситуации в сфере занятости также требует постановки задач комплексной политики на базе основополагающих принципов достойного труда: содействие обеспечению занятости, соблюдение международных стандартов труда, обеспечение социальной защиты и социального диалога для всех. Вот почему необходима комплексная национальная политика в сфере занятости.

Фото: МОТ





В. Придание нового импульса национальной политике в сфере занятости

Занятость играет все более значимую роль в формировании программы международной и национальной политики.

1. Программа международной политики

В начале девяностых годов Генеральная Ассамблея ООН признала и подтвердила значимость продуктивной занятости и достойного труда. Приверженность к этим принципам была еще раз подтверждена в заявлении министров в июле 2006 года, что обеспечило беспрецедентную поддержку и приверженность к созданию рабочих мест и признание того, что «полная и продуктивная занятость, а также достойный труд являются приоритетной задачей международного сотрудничества», а также повторное подтверждение тезиса о том, что «стратегия занятости является фундаментальной составляющей любой стратегии развития». В последующих резолюциях Экономического и социального совета (ЭКОСОС) (в 2007 и 2008 гг.) подчеркивалась значимость многоуровневого и многопланового курса на обеспечение продуктивной занятости и достойного труда, «который объединяет органы государственного управления, частный сектор, общественные организации, представителей работодателей и работников, международные организации, и, в частности, учреждения в системе ООН и международные финансовые учреждения»¹³.

В 2008 году Цели развития тысячелетия (ЦРТ) были дополнены четырьмя новыми показателями занятости в рамках новой цели, представляющей обновленное обязательство содействовать обеспечению занятости (см. вставку). Это связано с признанием того, что увеличение количества рабочих мест и повышение качества занятости лежат, согласно цели 1 (искоренение чрезмерной бедности и голода), в основе сокращения уровня бедности. Необходимо, чтобы все страны, составляли, насколько это возможно, промежуточные доклады по этим показателям, а также сообщали данные в разрезе пола и различий между городскими и сельскими районами.

Среди руководства стран Группы двадцати растет признание роли политики занятости и решении вопросов человеческого измерения в период финансово-экономического кризиса 2008 года. В этой связи на проходившем в апреле 2009 года Лондонском саммите по вопросам роста, стабильности и занятости лидеры этих стран приняли Глобальный план восстановления

Новая ЦРТ (IV)

Обеспечить полную и продуктивную занятость и достойный труд для всех, включая женщин и молодых людей

Эта цель включает в себя 4 показателя, которые имеют конкретное и прямое отношение к проблемам занятости. Новые показатели занятости:

- темпы роста производительности труда (ВВП на каждого занятого);
- доля занятых в общей численности населения трудоспособного возраста;
- доля занятых, живущих за чертой бедности;
- доля самозанятых и работников семейных предприятий в общей занятости (уровень незащищенной занятости).

Источник: Guide to the new Millennium Development Goals Employment Indicators including the full set of indicators. Employment Sector. Geneva, June, 2009.



¹³ The role of the United Nations system in providing full and productive employment and decent work for all, E/2007/INF/2/Add.1; United Nations Commission for Social Development, E/CN.5/2008/L.8.

и реформирования и взяли обязательство «поддерживать пострадавших от кризиса путем обеспечения возможностей в сфере занятости и принятия мер по поддержке доходов», а также «содействовать обеспечению занятости за счет стимулирования роста, инвестиций в образование и обучение, а также путем формирования политики на рынке труда, ориентированной на наиболее незащищенные группы населения»¹⁴.

На Питтсбургском саммите в сентябре 2009 года лидеры стран Группы двадцати подчеркнули свою приверженность тому, чтобы сделать *качество* рабочих мест стержневым элементом восстановления экономики посредством новой программы интенсивного, устойчивого и сбалансированного экономического роста. В программе подчеркивается необходимость «постоянно уделять внимание политике в сфере занятости» и проведения «структурных реформ для создания более инклюзивных рынков труда, активной политики на рынке труда, а также качественного образования и учебных программ»¹⁵.

Значимость аспектов качества занятости вновь была отмечена на совещании министров труда и занятости стран Группы двадцати в Вашингтоне¹⁶ в апреле 2010 года и саммите в Торонто в сентябре 2010 года. В заявлении, принятом на саммите в Торонто, было подтверждено, что «эффективная политика в сфере занятости должна ставить качество рабочих мест во главу угла восстановления экономики»¹⁷. Важным шагом к содействию занятости через макроэкономическую политику является Сеульский консенсус в области развития в целях обеспечения всеобщего роста, о котором было объявлено во время совещания Группы двадцати в ноябре 2010 года. Он отходит от акцентирования внимания на номинальных целях и определяет девять основных принципов, соответствующих макроэкономической концепции, которая способствует росту и обеспечению занятости¹⁸.

Занятость также становится одним из основных пунктов программ международных финансовых учреждений. На исторической конференции в Осло МВФ, МОТ¹⁹ и другие международные организации призвали принять всеобщее международное обязательство по проведению политики, ориентированной на занятость, в ответ на глобальный экономический спад.

2. Программа национальной политики

Занятость также занимает важное место в политических программах стран, причем большинство развивающихся стран все больше демонстрируют приверженность задаче обеспечения занятости в рамках своей социально-экономической политики и пытаются решить эту задачу²⁰. Согласно имеющимся данным, постоянно растет количество поступающих в МОТ заявок на оказание помощи в формировании, реализации и оценке национальной политики в сфере занятости²¹. Во многих развивающихся странах стратегии сокращения бедности (ССБ) или иные виды планирования национального развития играют роль основы при формировании политики

¹⁴ G20 Leaders' statement, The Global Plan for Recovery and Reform, London, 2 Apr. 2009.

¹⁵ G20 Leaders' statement, The Pittsburgh Summit, Putting Quality Jobs at the Heart of the Recovery, Pittsburgh, 25 Sep. 2009.

¹⁶ G20 Labor and Employment Ministers' Recommendations to G20 Leaders April 21, 2010. Washington 2010.

¹⁷ G20 Toronto Summit Declaration, Toronto, June 26–27, 2010.

¹⁸ G20 Seoul Summit Declaration, November 11–12, 2010.

¹⁹ Oslo conference Calls for Commitment to Recovery Focused on Jobs, September 13, 2010.

²⁰ ILO: General Survey concerning employment instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part IB), ILC, 99th Session, Geneva, 2010. The reporting period covers 1998–2007. See Chapter III «Employment Policies».

²¹ В январе 2010 г. зарегистрированы заявки от 58 стран за период с 2010 по 2011 гг. См.: Employment policies for social justice and a fair globalization. Recurrent item report on employment: ILO, 2010.



и распределении ресурсов. Развитие стратегии сокращения бедности (ССБ) показало, что занятость приобретает все большую значимость во втором поколении ССБ, тем самым отражая изменения в менталитете государственных органов и многосторонних партнеров, в результате чего этот процесс выходит за рамки деятельности МОТ. Наконец, есть данные о том, что занятость все чаще рассматривается как межотраслевая задача и занимает все более значимое место; больше внимания уделяется занятости молодежи и гендерным вопросам, и все это происходит на фоне возрастающей роли ССБ и национальной политики в сфере занятости²².

Финансовый кризис 2008 года обозначил критическую точку в формировании национальной экономической политики, привел к масштабному сокращению рабочих мест и рекордному количеству безработных. Кризис выявил недостатки предкризисных принципов макроэкономической политики, которая была направлена на сдерживание инфляции и сокращение бюджетного дефицита²³. Он побудил правительства и центральные банки всего мира развернуть беспрецедентный комплекс мер налогово-бюджетного стимулирования, являющихся признанными средствами борьбы с кризисом и восстановления экономического роста. В 2009–2010 гг. дискреционные меры налогового стимулирования в странах «двадцатки» помогли сохранить и создать 21 млн рабочих мест²⁴. Помимо этого, правительства отреагировали реализацией различных программ занятости и социальной защиты при поддержке инициатив по социальному диалогу²⁵. Принятые в странах меры отражают подход, изложенный в Глобальном пакте о рабочих местах, который члены МОТ единогласно приняли на Международной конференции труда в июне 2009 года. Реализация Глобального пакта о рабочих местах укрепляет спрос на переориентацию и усиление политики в сфере занятости в целях достижения более эффективных и продуктивных результатов.

Несмотря на отмеченный выше прогресс, основной проблемой остается широко распространенная узкая концепция политики в сфере занятости, так как во многих странах эта политика все еще ограничивается мерами в сфере предложения министерства труда при слабом систематическом подходе к количественной и качественной оценке влияния экономической политики и программ в сфере занятости.

Необходима дальнейшая работа по интеграции политики и целей в сфере занятости в общую систему развития, а также по включению качественных и количественных целей в состав национальных механизмов контроля. Наконец, усложнение ситуации в сфере занятости и ее трансверсальный характер требуют разнообразных комплексных макро- и микроэкономических мер, направленных как на спрос, так и на предложение рабочей силы с тем, чтобы способствовать улучшению качественных и количественных аспектов занятости.

²² Decent Work Issues in Poverty Reduction Strategies and National Development Frameworks. A seminar report 15–17. December 2008. International Training Centre, Turin, Italy.

²³ *Rethinking Macroeconomic Policy*. O. Blanchard, G. Dell'Ariccia, and P. Mauro. International Monetary Fund, 2010.

²⁴ См. ILO: Accelerating a job-rich recovery in G20 countries: Building on experience (Geneva) 2010). http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/g20_report_accelerating

²⁵ По просьбе стран Группы двадцати МОТ провел обследование новых антикризисных мер, реализуемых во входящих в обследование странах с середины 2008 года по середину 2009 года. Обследование охватило 54 страны, включая все страны Группы двадцати и страны – члены ОЭСР, а также 32 вида антикризисных мероприятий. См.: Employment Working Paper No. 100 (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_emp/-emp_elm/documents/publication/wcms_166606.pdf), No. 101 (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_emp/-emp_elm/documents/publication/wcms_167804.pdf) и No. 102 (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_emp/-emp_elm/documents/publication/wcms_167806.pdf).

С. Определение и масштаб национальной политики в сфере занятости

Национальная политика в сфере занятости представляет собой последовательное и согласованное видение задач и путей их решения. Тем самым такая политика является совокупностью разноплановых мер, направленных на решение тех или иных количественных и качественных задач и целей в конкретной стране. В нее входит план действий, который определяется на альтернативной основе с учетом конкретных условий и принимается по договоренности между всеми заинтересованными сторонами. Этот план реализуется правительством для решения четко определенных задач и возможностей.

Реализация политики в сфере занятости не является прерогативой исключительно министерства труда. В этом процессе много участников – от ключевых отраслевых министерств, создающих рабочие места, до органов местного самоуправления и организаций работников и работодателей. Вышеупомянутое министерство выполняет роль главного координатора, оказывает поддержку созданию достойных рабочих мест и обеспечивает нормальное функционирование рынка труда.

Национальная политика в сфере занятости не является совокупностью не связанных друг с другом мероприятий или проектов, реализуемых вышеупомянутым министерством; политика в сфере занятости содержит в себе концепцию на перспективу не менее 3 или 4 лет на основе комплексного анализа ситуации в сфере занятости в стране и широкого обсуждения имеющихся вариантов обеспечения достойной занятости или иных критериев выбора наиболее оптимального из этих вариантов.

Политика в сфере занятости имеет различные формы; например, общее заявление по этому поводу содержится в конституции и первичном законодательстве некоторых стран. Так, в статье 80 Конституции Никарагуа 1987 года и статье 60 Конституции Панамы 1972 года указано, что труд является правом и что государство разрабатывает политику в сфере занятости, направленную на обеспечение полной занятости. В других странах делаются более конкретные заявления с подробным описанием политики в сфере занятости посредством подзаконных актов и инструментов реализации политики. Например, национальная политика в сфере занятости (Постановление № 2008-271) в Буркина-Фасо или Закон о содействии в сфере занятости (2008 г.) в Китае. В других странах политика в сфере занятости включена в стратегию сокращения бедности или национальный план развития. Например, в Индонезии, где планирование национального раз-

Определения

- **Политика в сфере занятости:** концепция и последовательная и согласованная программа, охватывающая все мероприятия в сфере занятости и заинтересованные стороны в конкретной стране.
- **План действий или стратегия в сфере занятости:** план мероприятий по реализации политики, включая конечные результаты и продукты, а также конкретные, измеримые, достижимые, актуальные и ограниченные по срокам цели и показатели, рабочий план с четким разграничением обязанностей и детальной сметой.
- **Программы:** инструменты для реализации политики, которые, как правило, должны быть связаны с решением задач этой политики.
- **Проекты:** финансируемые спонсорами проекты, которые должны соответствовать конечным результатам реализуемой политики.





вития включает в себя задачи в сфере занятости, или в Гондурасе, где постановление правительства № РСМ-05-2007 от 2007 года включает национальный план по созданию достойных рабочих мест в стратегию сокращения бедности и придает ему статус государственной политики²⁶.

Здесь необходимо отметить, что наиболее амбициозная модель представляет собой самостоятельный политический документ, который принимает высшее политическое руководство стран-членов. Альтернативные модели менее амбициозны, но они могут быть более эффективными для интеграции в планирование национального развития ключевых программных заявлений национальной политики в сфере занятости. Наконец, выбор модели зависит от конкретных предпочтений участников в странах-членах.

Формирование национальной политики в сфере занятости может служить решению многих задач, одна из которых состоит в том, чтобы предложить концепцию и последовательную программу для всех мер и участников в сфере занятости страны. Оно может быть средством сплочения ключевых органов местного самоуправления и центрального государственного управления, повышения осведомленности общества о насущных проблемах, достижения соглашения о приоритетных мерах и распределения обязанностей; оно также может быть средством учета мнения организаций работников и работодателей и гарантией поддержки с их стороны.

В настоящем руководстве показан процесс и инструменты, необходимые для прохождения полного политического цикла, в результате чего формулируется комплексная политика в сфере занятости с планом действий. Для некоторых стран (с послекризисными экологическими, политическими или экономическими проблемами или со слабым институциональным потенциалом, особенно в плане реализации, и т. п.) может оказаться предпочтительней более ограниченная политика, основанная на реальной ситуации и устанавливающая базовые принципы для более комплексной политики. Однако даже более ограниченная политика должна базироваться на обоснованном анализе ситуации в сфере занятости и убедительной диагностике в подтверждение сделанного выбора. Кроме этого она должна иметь четкие задачи и показатели, а также институциональный механизм для ее реализации, мониторинга и оценки, включая подробную смету. В этом смысле представленная в настоящем руководстве методология применима ко всем ситуациям с учетом конкретных условий.

²⁶ MOT: General Survey concerning employment instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part IB), ILC, 99th Session, Geneva, 2010.

II. Подход МОТ к национальной политике в сфере занятости

А. Базовые принципы МОТ для национальной политики в сфере занятости

Устав МОТ 1919 г. обеспечивает «профилактику безработицы и обеспечение адекватного уровня жизни», а Филадельфийская декларация 1944 года признает роль МОТ в содействии обеспечению полной занятости и повышению уровня жизни. Основной особенностью, которая отличает МОТ от других структур в сегодняшней системе организаций ООН и проходит красной нитью через всю ее историю, является акцент на диалог между основными участниками как средства содействия развитию социального прогресса, чтобы представители работников и работодателей могли равноправно с органами государственной власти участвовать в дискуссиях и обсуждениях в рамках так называемого трипартизма²⁷.

Три основных руководящих принципа политики в сфере занятости:

- ▶ **количественный аспект** – наличие работы для всех, кто хочет работать;
- ▶ **качественный аспект** – такая работа является максимально продуктивной;
- ▶ **отсутствие дискриминации** – свобода выбора занятости и максимальная возможность для каждого работника применить свои навыки, независимо от расы, пола, возраста, вероисповедания, политических взглядов, социального происхождения и т. п.

Источник: Конвенция 1964 года о политике в области занятости (№ 122).



1. Нормативная база

В Конвенции 1964 года о политике в области занятости (№ 122), которая к августу 2011 года была ратифицирована в 104 странах, четко обозначена решимость стран-членов обеспечить полную, продуктивную и свободно выбираемую занятость. В ней содержится основное обязательство стран-членов официально объявить о формировании собственной политики в сфере занятости. Это может быть сделано различными способами. Например, одни страны ставят перед собой задачу обеспечить полную занятость, а другие объявляют об обязательстве государства содействовать созданию условий для реализации права на труд²⁸.

Вышеупомянутая конвенция требует, чтобы национальная политика в сфере занятости стала одним из основных пунктов национальной программы. Соответственно, активная политика в сфере занятости должна быть одной из основных задач макроэкономической политики и уделять особое внимание формированию и реализации такой политики. В статье 1, параграф 2 конвен-

²⁷ G. Rodgers et al.: *The International Labour Organization and the quest for social justice, 1919–2009*, (Geneva, 2009).

²⁸ ILO: General Survey concerning employment instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part IB), ILC, 99th Session, Geneva, 2010.



ции определены принципы политики в сфере занятости, которая должна обеспечить «(а) наличие работы для всех работоспособных лиц и тех, кто ищет работу; (б) максимально возможную продуктивность такой работы; (в) свободу выбора занятости и максимальную возможность для каждого работника соответствовать требованиям найма, применить свои профессиональные навыки и способности на подходящем для него (нее) рабочем месте независимо от расовой принадлежности, пола, возраста, вероисповедания, политических взглядов, национальности или социального происхождения».

В Рекомендации 1964 года о политике в области занятости (№ 122) и Рекомендации 1984 года о политике в области занятости (дополнительные приложения) (№ 169) дается подробное описание подходов по оказанию содействия странам-членам в формировании и реализации эффективной политики и программ в сфере занятости. МОТ приняла около 20 других документов, содержащих материалы информационно-просветительского характера и технические аспекты деятельности в области развития навыков и предпринимательства, служб занятости, занятости инвалидов, трудовых отношений, транснациональных предприятий, а также занятости в сельских районах.

Трехсторонние консультации²⁹

В статье 3 Конвенции говорится о «консультациях по вопросам политики в сфере занятости для представителей лиц, которые почувствуют на себе действие принимаемых мер, в частности, представителей работодателей и работников, чтобы в полной мере учитывался их опыт и мнение, а также обеспечивалось их активное сотрудничество в формировании и оказании содействия такой политике». Предмет таких консультаций не ограничивается исключительно мерами в рамках политики в сфере занятости, он должен быть расширен до аспектов экономической политики, которая влияет на занятость. Таким образом, консультирование социальных партнеров должно осуществляться как по вопросам рынка труда или программам по отработке навыков, так и по формированию более общей экономической политики, влияющей на содействие обеспечению занятости. Консультации также должны использоваться, чтобы заручиться поддержкой тех лиц, которые почувствуют на себе действие принимаемых мер, для реализации принятой в итоге политики. При этом обсуждение политики не обязательно должно заканчиваться ее единогласным одобрением. Наконец, данное условие предусматривает широкое участие в консультациях в том смысле, что они не ограничиваются только социальными партнерами, они также должны распространяться на представителей лиц, которые почувствуют на себе действие принимаемых мер. Консультации должны включать в себя точки зрения представителей других слоев экономически активного населения, например, работников аграрного сектора и неформальной экономики.

Конвенция не только содержит требования по проведению консультаций, связанных с формированием политики занятости, но также призывает представителей лиц, которые почувствуют на себе действие принимаемых мер, оказывать содействие в реализации такой политики. Рекомендация 1964 года о политике в области занятости (№ 122) также предусматривает, что работодатели и работники государственного и частного секторов, а также их организации «принимают все возможные меры по содействию достижению и обеспечению полной, продуктивной и свободно выбираемой занятости». Инициатива по таким мерам должна исходить не от государства, а непосредственно от работодателей и работников, а также их организаций.

²⁹ General Survey concerning employment instruments (2008), paragraphs 73–95.

Многочисленные примеры демонстрируют участие трехсторонних форумов в формировании и содействии реализации мер в сфере занятости. В Бразилии формированием, реализацией и мониторингом политики в сфере занятости занимается трехсторонний Совет по национальной занятости (CDT) и трехсторонний Консультативный совет Фонда содействия работникам (CODEFAT), обеспечивающий руководство реализацией политики в сфере занятости.

2. Концепция политики

Основные элементы концепции политики в сфере занятости представлены в Глобальной программе занятости (ГПЗ)³⁰. В ней отмечается необходимость в комплексном подходе и в принятии мер по укреплению количественного и качественного аспектов занятости в области спроса и предложения, а также на макро- и микроуровнях.

Стратегия реализации ГПЗ (2006 г.)³¹ призвана обеспечить функционирование и непосредственную применимость ГПЗ в формировании и реализации национальной политики в сфере занятости. В ней изложено содержание ГПЗ, в основе которого лежат пять ключевых областей политики в сфере занятости и социальной защиты: расширение сфер занятости; навыки, технология и возможности занятости; развитие предпринимательства; институты и программы рынка труда; а также управление, репрезентативность и информационно-просветительская деятельность. Предпринимались попытки интеграции гендерного равенства, а также был разработан новый вспомогательный инструмент для выдвижения на первый план гендерного аспекта во всех областях политики в рамках ГПЗ³². Кроме того, задача ГПЗ по приданию занятости основной роли в национальной социально-экономической политике, а также международных стратегиях развития поставлена в Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации³³. В декларации подчеркивается значимость такого комплексного подхода путем признания взаимодействия задач обеспечения достойного труда, что вновь подтверждает приверженность всех членов МОТ *«придать продуктивной и полной занятости, а также достойному труду основную роль в социально-экономической политике»*. В продолжение Декларации МОТ о социальной справедливости, в июне 2010 года Международная конференция труда приняла Резолюцию о занятости, в которой подчеркивается значимость формулирования и реализации политики в сфере занятости для содействия обеспечению полной, достойной, продуктивной и свободно выбираемой занятости³⁴. В частности, сделанные выводы накладывают на МБТ обязательства *«укреплять свой потенциал и расширять предоставление услуг с целью обеспечения своевременной и индивидуальной консультативной помощи по вопросам политики в сфере занятости, а также оценке ее последствий и извлечения соответствующих выводов»*³⁵.

³⁰ <http://www.ilo.org/employment/areas/global-employment-agenda/lang-en/index.htm>

³¹ Vision document on operationalizing the employment component of Decent Work Country Programmes, March 2006, GB.295/ESP/1/1. http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_103335/lang-en/index.htm

³² ILO: *Guidelines on gender in employment policies* (Geneva, 2009).

³³ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@cabinet/documents/publication/wcms_099766.pdf

³⁴ Section IV, Parts 28–30. Conclusions concerning the recurrent discussion on employment. ILC, June 2010.

³⁵ Part 30 (ii). Conclusions concerning the recurrent discussion on employment. ILC, June 2010.



В. Институциональный подход

1. Комплексные и проработанные меры

Общепризнанно, что экономический рост является необходимым, но не достаточным условием для обеспечения устойчивой и продуктивной занятости. Поэтому для укрепления качественно- и количественного аспектов занятости необходимы разнообразные комплексные и проработанные макро- и микроэкономические меры в сфере спроса и предложения рабочей силы. В рамках более широкой Программы достойного труда занятость представляет собой многогранную проблему и является результатом многоуровневых взаимодействий. Декларация МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации подчеркивает «неразделимый, взаимосвязанный и взаимозамещающий» характер четырех задач Достойного труда.

Такой подход все больше обращает на себя внимание в рамках новой социально-экономической парадигмы, отличительным признаком которой являются рост, ориентированный на занятость и доходы, и равенство³⁶.

Взаимосвязь четырех стратегических задач МОТ

- (i) Социально-экономический потенциал общества не может быть реализован в полной мере, если не предусмотрены минимальные нормы социальной защиты.
- (ii) Финансирование программ социальной защиты невозможно без устойчивой экономической базы и в сфере занятости.
- (iii) Невозможно реализовать принцип свободно выбираемой занятости без соблюдения основополагающих принципов и прав в сфере труда.
- (iv) Без социального диалога невозможно обеспечить справедливое распределение благ, полученных в результате повышения производительности и роста, а также выравнивание расходов во время экономических кризисов.
- (v) Без создания условий для устойчивого предпринимательства невозможно добиться повышения производительности и роста уровня занятости.

Источник: *Conclusions concerning the recurrent discussion on employment, 2010.*



Подробное изложение такой многоплановой перспективы занятости содержится в Глобальной программе занятости и стратегии ее реализации, которая включает в себя десять ключевых элементов, разгруппированных по шести взаимосвязанным областям политики. Таким образом, вопросы содействия в сфере занятости необходимо решать с помощью междисциплинарного, межотраслевого подхода при участии многочисленных заинтересованных сторон, а также структур ООН.

2. Большая согласованность и последовательность политики

Необходимо обеспечить последовательность и согласованность политики между министерствами труда и экономики. Более широкий комплексный подход и концепция политики в сфере занятости могут быть эффективными только при реально существующем взаимодействии между министерствами финансов и экономики, отраслевыми министерствами и министерством труда.

³⁶ Выводы из текущего обсуждения проблем занятости на сессии Международной конференции труда, 2010.

Для этого необходима политическая воля на самом высоком уровне и наличие надлежащей институциональной среды, хотя такие условия есть не всегда.

Конечные результаты в сфере занятости являются результатом стратегий роста, экономической политики, а также стратегий создания спроса, что не входит в компетенцию министерств труда, от которых все чаще требуется ключевая роль по управлению и мониторингу конечных результатов в сфере занятости. Основным приоритетом остается поддержка их потенциала по координированию и взаимодействию с другими отраслевыми министерствами и с министерствами и ведомствами, на которые возложена функция макроэкономического управления (центральный банк, министерство финансов и организации экономического планирования).

Последовательность политики в рамках всего международного сообщества может в значительной мере способствовать поддержке инициатив на национальном уровне. Значимость продуктивной занятости и достойного труда для всех получила всеобщее признание и находит поддержку на самом высоком уровне, включая Генеральную Ассамблею ООН.

Приверженность этому принципу была вновь подтверждена в июле 2006 года в заявлении министров, которое обеспечило беспрецедентную поддержку и приверженность созданию рабочих мест и реализации Программы достойного труда. В заявлении признается, что «полная и продуктивная занятость, а также достойный труд являются приоритетной задачей международного сотрудничества». В последующих резолюциях ЭКОСОС (2007, 2008 гг.) была отмечена значимость многоуровневого и многопланового подхода к продуктивной занятости и достойному труду, «который объединяет государственные органы, частный сектор, общественные организации, представителей работодателей и работников, международные организации, и, в частности, структуры ООН и международные финансовые учреждения»³⁷.

В сентябре 2010 года МВФ и МОТ совместно с другими международными лидерами призвали принять международное обязательство по проведению ориентированной на занятость политики в ответ на глобальный экономический кризис. Вместе с этим лидеры стран Группы двадцати постоянно отмечают значимость проведения согласованной и последовательной политики в сфере занятости. В новой Программе по интенсивному, устойчивому и сбалансированному росту содержится призыв уделять «непрерывное внимание политике в сфере занятости» и выражается необходимость проведения «структурных реформ для создания более инклюзивных рынков труда, проведения активных мер на рынке труда, а также разработки качественных образовательных и учебных программ»³⁸. Важным шагом на пути к укреплению основ способствующей занятости макроэкономической политики является Сеульский консенсус в области развития для обеспечения всеобщего роста, о котором было объявлено на совещании стран «двадцатки» в ноябре 2010 года.

3. Социальный диалог и коллективный договор

Необходимо укреплять трипартизм и политику в сфере занятости; для многих стран и МОТ приоритетом является создание и укрепление потенциала организаций работников и работодателей, а также институтов трипартизма в области проведения подготовленного и эффективного диалога о политике и приоритизации задач в сфере занятости.

³⁷ Resolutions of 2007/2, The role of the United Nations system in providing full and productive employment and decent work for all, E/2007/INF/2/Add.I and United Nations Commission for Social Development, E/CN.5/2008/L.8.

³⁸ G20 Leaders' statement, The Pittsburgh Summit, Putting Quality Jobs at the Heart of the Recovery, Pittsburgh, 25 Sep. 2009.



Во многих странах причинами для беспокойства по-прежнему являются низкие и снижающиеся показатели членства в профсоюзах, а также ослабление механизма коллективного договора. Это вызвано не только трудностями, с которыми работники сталкиваются, когда пытаются самоорганизоваться (зачастую из-за роста численности нетипичных работников, включая многих домашних работников, как отмечалось выше), но также тем обстоятельством, что охваченные профсоюзами работники часто имеют доступ лишь к незначительному числу альтернативных механизмов для обеспечения справедливой и достойной заработной платы. В связи с этим заслуживает внимания тот факт, что в период кризиса вновь возник интерес к роли государства в оказании содействия коллективным договорам посредством различных программ стимулирования (например, деление рабочего места между несколькими работниками и стимулирующие занятость субсидии). Значимость коллективных договоров для роста заработной платы и экономики также получает все большее признание, в том числе в азиатских странах. Благодаря широкому охвату не только коллективный договор сам по себе, но и трехсторонние переговоры по заработной плате, если они возможны и необходимы, также могли бы принести потенциальную пользу незащищенным категориям работников³⁹.

С. Подход на политическом уровне

1. Роль макроэкономической политики в обеспечении роста, способствующего занятости⁴⁰

Страны и международное сообщество должны проводить макроэкономическую политику, в которой задача ЦРТ по обеспечению полной и продуктивной занятости и достойного труда для всех выполняется в условиях стабильного уровня цен и устойчивости бюджетной сферы. То есть государство должно разработать макроэкономическую политику, которая: а) обеспечит необходимый спрос для поддержки создания достаточного количества достойных рабочих мест, б) окажет поддержку финансовому сектору, который будет мобилизовывать и распределять ресурсы для развития и в) обеспечит макроэкономическую стабильность.

Примеры публикаций по макроэкономической политике, способствующей занятости:



IPC Policy Research Brief #4, 2007: 'The Macroeconomic Implications of MDG-Based Strategies in Sub-Saharan Africa'.



IPC Policy Research Brief #6, 2008: 'Pro-Growth Alternatives for Monetary and Financial Policies in Sub-Saharan Africa'.

Макроэкономическая политика, ориентированная на инвестиции и развитие

Основными инструментами макроэкономической политики являются изменения процентной ставки и денежной массы – денежно-кредитная политика – и изменения в сфере налогообложения и государственных расходов – налогово-бюджетная политика. Эти инструменты используются для содействия увеличению рабочих мест в рамках макроэкономической программы, способствующей занятости.

³⁹ МОТ: Доклад «Заработная плата в мире в 2010 г.» (Женева, 2010 г.).

⁴⁰ Материалы настоящего раздела взяты из презентаций «Pro-employment macroeconomic policies» и «Pro-Employment Macroeconomic Frameworks: Review of Country Studies», которые сделал Терри Маккинли на совещаниях Департамента МОТ по политике в сфере занятости в сентябре 2010 г. и 2011 г.

Не существует единой для всех макроэкономической программы, способствующей занятости. Последние данные указывают на наличие двух альтернативных макроэкономических программ для формирования макроэкономической политики, способствующей занятости⁴¹. Первая направлена на сохранение стабильного и конкурентоспособного реального обменного курса (СКРОК), как, например, в Аргентине и Турции, а также учитывает резкие изменения внешней конъюнктуры (изменения в соотношении импортных и экспортных цен или резкого увеличения оттока капитала). Основную роль здесь играет управление обменным курсом, а денежно-кредитная политика (целью которой является низкий уровень инфляции) играет вспомогательную роль, особенно в экономиках с курсом на открытость⁴². При этом необходим глубокий анализ реализации программы СКРОК для управления счетом движения капитала и налогово-бюджетной политикой, в частности того, что касается государственных капиталовложений, и также необходимо управление объемом и составом притока международного частного капитала (см. действующий умеренный налог на транзакции в Бразилии). Такое управление дополняет собой управление обменным курсом, т. к. макроэкономической политике, ориентированной на инвестиции, зачастую приходится противостоять угрозе снижения «индекса доверия в деловых кругах», колебаниям оттока капитала и быстрому снижению валютного курса. Было бы сложно реализовывать независимую денежно-кредитную (и даже налогово-бюджетную политику) без какого-либо управления счетом движения капитала.

Вторая альтернатива – выдвижение на первый план государственной инвестиционно-направленной налогово-бюджетной политики (ГИННБП), дополнением которой является денежно-кредитная политика. В этой программе денежно-кредитная политика поддерживает расширение бюджетной сферы и способствует экспорту путем создания достаточной ликвидности для растущей экономики и содействия умеренным, но при этом положительным реальным процентным ставкам для частных (и государственных) инвестиций; однако с таким подходом несовместима строго инфляционная направленность (в частности, целью которой является низкий (ниже 5%) уровень инфляции). Налогово-бюджетная политика направлена на расширение совокупного предложения (например, расширение потенциала продуктивности, мобилизация внутренних ресурсов) в дополнение к стимулированию совокупного спроса (например, государственные капиталовложения, направленные на расширение возможностей). В этой связи управление обменным курсом по-прежнему будет иметь значение для обеспечения международной конкурентоспособности, а управление счетом движения капитала остается следствием такого подхода, в частности, для резкого увеличения оттока капитала.

Для стимулирования занятости недостаточно только макроэкономической политики, поскольку исследования убедительно демонстрируют неутешительные результаты в сфере занятости даже в периоды высокого экономического роста; макроэкономическая политика действительно создает благоприятную среду для структурной трансформации, обеспечивающей создание рабочих мест, но при этом также необходим пакет структурных мер.

Структурная политика, способствующая занятости

Макроэкономическая политика (за исключением налогово-бюджетной) представляет собой инструменты широкого поля действия, которые, в основном, приносят общеэкономический эффект. Для создания рабочих мест также необходимо учитывать *содержание* макроэкономи-

⁴¹ Macroeconomic policies for full and productive employment, Research project of the Employment Policy Department 2010–11. Исследования, проведенные в одиннадцати странах, и сводный отчет, которые будут изданы в виде книги. <http://www.ilo.org/emppolicy/pubs/lang-en/index.htm>

⁴² Умеренный уровень инфляции (5–10%, или не более 10% в год в ограниченном периоде времени) не обязательно должен препятствовать росту или стимулированию экспорта (при наличии надлежащего управления обменным курсом).



ческих стимулов, а также их совокупное влияние на рост (например, состав государственных расходов). Структурную политику можно калибровать для поддержки продуктивной занятости (например, за счет поддержки чувствительных к занятости отраслей или увеличения интенсивности занятости в отраслях), и такая политика включает в себя дифференцированное распределение экономических ресурсов⁴³. Ниже перечислены варианты политики, структурирующие доступ к экономическим возможностям и занятости:

- **Налогово-бюджетная политика:** ее влияние дифференцируется по секторам экономики или категориям занятости (например, место и роль государственных капиталовложений в инфраструктуре).
- **Финансовая политика:** доступ к финансовым услугам может быть дифференцированным (например, повышение такого доступа в сельских районах или для развития малых и средних предприятий (МСП) в неформальной экономике).
- **Промышленная политика:** Необходима переоценка значимости промышленной и прочих отраслевых стратегий для структурной трансформации. Во многих странах с низким уровнем доходов наблюдается стагнация в сфере занятости в промышленности в результате ориентированности на политику, которая не способствует применению отраслевых стратегий, основанных на динамическом сравнительном преимуществе и проактивных мерах структурной трансформации. Отраслевая и промышленная политика имеет значение, поскольку она ускоряет доступ к знаниям и навыкам, а также укрепление потенциала. Поэтому необходимо уделять повышенное внимание новым видам промышленной политики и политики, основанной на конкурентном преимуществе, а также избегать неэффективных стимулов и отступлений. Ресурсы могут направляться дифференцированно различным отраслям или подотраслям экономики (например, товарам, на которые есть спрос на рынке, в отличие от тех, которые не пользуются спросом).
- **Торговый режим:** Текущий мировой экономический кризис показал, что торговые схемы могут оказывать важное влияние на уровень занятости в экспортно-ориентированных отраслях в развивающихся странах⁴⁴. Тарифы могут быть скорректированы в рамках лимитов ВТО по секторам или подсекторам с целью содействия созданию или защиты существующих рабочих мест.

⁴³ Однако либерализация и приватизация лишили государство некоторых дискреционных полномочий, оставив распределение ресурсов рыночным механизмам, в результате чего возможности занятости могут быть расширены без необходимости предоставления доступа для бедных работников. Отсюда возникает необходимость в политике повышения собственного капитала, которая может включать в себя улучшение доступа для работающего населения к образованию, развитию профессиональных навыков, технологиям, земле, а также иным производственным активам и ресурсам. Бедность домашних хозяйств зачастую связана с отсутствием такого доступа для работающих членов таких хозяйств. Такая политика может включать в себя видоизменение и переориентацию влияния структурной политики, например, обеспечение микро- или макрофинансирования. Кроме того, она может включать в себя социальную защиту, такую как Инициатива ООН по обеспечению минимального уровня социальной защиты, которая могла бы предоставить всеобщий доступ к социальным выплатам и услугам (социальные гарантии от риска).

⁴⁴ E. Gamberoni; E. von Uexkull and S. Weber: «The role of openness and labour market institutions for employment dynamics during economic crises», *Employment working paper No. 68*, International Labour Office, Employment Sector, Trade and Employment Program, (Geneva, ILO, 2010). http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_emp/docu men ts/publication/wcms_152690.pdf

2. Занятость как цель

Экономические показатели большинства стран определяются и измеряются с помощью целей по уровню инфляции, объему экспорта, производства или инвестиционной привлекательности. Мировой экономический кризис ускорил необходимость и желательность наличия таких целей в сфере занятости. Цель в сфере занятости – это четкое политическое обязательство по достижению какого-либо конечного результата на рынке труда, как правило, в определенный период времени. Такой период времени может совпадать, хотя и не всегда, с политическим (электоральным) циклом, в частности, в странах, где структуры планирования не зависят от электорального цикла.

Во многих странах уже приняты различные цели в сфере занятости; оценка МОТ национальной политики в сфере занятости некоторых развивающихся стран показала, что четкие количественные цели по занятости были указаны в 75% из 41 документа национальной политике в сфере занятости.

Основной проблемой является фактическое достижение объявленных амбициозных целей. Как правило, этим целям уделяется меньше внимания, чем другим целям в экономике, и они недостаточно интегрированы в экономическую политику, планы национального развития и инвестиционные стратегии; более того, к целям в сфере занятости обычно относят ее количественный аспект. Очень редко подразумевается повышение качественного аспекта занятости, например, сокращение неполной занятости, работающих бедных и неформальной занятости⁴⁵. Кроме того, системы и показатели мониторинга в сфере занятости, как правило, неэффективны, будь то в рамках национальных систем государственной отчетности и мониторинга или в отраслях. Цели в сфере занятости должны быть подкреплены надежными показателями результативности.

Вставка 1.1

Примеры целей в сфере занятости в некоторых странах



- ▶ Десятилетняя стратегия социально-экономического развития Вьетнама на 2011–2020 гг. предусматривает создание 10 млн рабочих мест. В рамках национальной целевой программы по созданию рабочих мест и развитию навыков за год будет создано около 1,6 млн рабочих мест, включая 80 000–100 000 за рубежом.
- ▶ В 2004 году в рамках инициативы ускоренного и всеобщего роста южноафриканское правительство приняло на себя обязательство по двукратному сокращению уровня бедности в Южной Африке к 2014 году.
- ▶ В Индии Закон о национальных гарантиях занятости в сельской местности гарантирует 100 дней занятости ежегодно одному члену в каждом из 60 млн сельских домохозяйств Индии.
- ▶ В стратегии занятости и роста «Европа 2020» одной из основных целей на рынке труда является увеличение до 75% доли женщин и мужчин в возрасте от 20 до 64 лет к 2020 году.
- ▶ В Стратегии занятости Боснии и Герцеговины на 2010–2014 гг. определены три цели: 2 процентных пункта ежегодного прироста общего уровня занятости; 2,5 процентных пункта ежегодного прироста уровня занятости среди женщин; и сокращение безработицы среди молодежи до 30% к 2014 году.

⁴⁵ С некоторыми исключениями, например, национальная политика в сфере занятости Буркина-Фасо и Мадагаскара.



3. Системы социальной защиты, способствующие занятости: продуктивное социально-экономическое развитие⁴⁶

Для стратегии последовательного социально-экономического развития критическое значение имеет инвестирование в расширение социальной защиты. Грамотно спланированное и управляемое инвестирование может повлечь за собой цикл событий с положительным результатом, в результате чего появится логически последовательный комплекс социальной защиты и политики в сфере занятости. Без инвестиций в расширение, как минимум, базовой социальной защиты невозможно полностью раскрыть производительный потенциал и тем самым полностью использовать потенциал роста рабочей силы. Инвестирование создает основу эффективной политики в сфере занятости, тем самым ускоряя придание рабочей силе официального статуса и повышая уровень устойчивого и равного роста, что является одной из предпосылок финансирования более высокого уровня социального благосостояния. Этот процесс развития должен основываться на надежных принципах, предусмотренных нормативами МОТ и управляемых посредством социального диалога в целях обеспечения консенсуса в обществе.

Такое инвестирование поможет обеспечить здоровье, полноценное питание и образование для населения, что в свою очередь сделает его трудоспособным для формальной экономики. Когда люди смогут перейти из неформальной экономики в формальную, перестанут быть низкопродуктивными работниками с заработной платой в размере прожиточного минимума и станут работниками формальной экономики, будут платить налоги и делать социальные отчисления, только тогда экономика действительно будет расти, а доходы будут эффективно облагаться налогом для финансирования системы государственного социального обеспечения, что в свою очередь будет способствовать повышению уровня благосостояния и роста. Как только люди смогут придти на формальный рынок труда, то более высокий уровень социального обеспечения, если оно грамотно спланировано, предложит необходимые стимулы для сохранения формальной занятости, а также материального обеспечения, что даст людям возможность адаптироваться к технологическим и экономическим переменам с помощью профессионального обучения и повышения квалификации. Более высокий уровень социального обеспечения является одним из необходимых условий для поддержания высокого уровня занятости в формальной экономике.

⁴⁶ ILO: *Social security for social justice and a fair globalization*, Recurrent discussion on social protection (social security) under the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, International Labour Conference, 100th Session, 2011 – Report VI.

Вставка 1.2

Примеры стимулирования спроса и защиты наиболее незащищенных слоев населения посредством повышения уровня социальной защиты в Бразилии и Индии

Грамотно спланированная социальная политика Бразилии смягчила удар кризиса по наиболее незащищенным слоям населения и способствовала росту внутреннего спроса. Согласно полученным данным, существенное мультиплицированное воздействие оказали возросшие расходы на социальные денежные выплаты (*Bolsa Familia*), непрерывные выплаты пособий (*Benefício de Prestação Continuada*, BPC) и общий режим социального обеспечения (*Regime Geral de Previdência Social*, RGPS). Например, мультиплицированное воздействие BPC на семейные доходы и ВВП составляет соответственно 2,2 и 1,4. Увеличение социальных выплат привело к вливанию в экономику 30 млрд долл. США и потенциальному созданию (или сохранению) 1,3 млн рабочих мест. Эти меры не только помогли смягчить воздействие кризиса на наиболее незащищенные слои населения, но и способствовали росту внутреннего спроса за счет стимулирования динамики локальной экономики в чувствительных к занятости отраслях. Они также способствуют долгосрочному развитию Бразилии.

За последние два десятилетия Бразилия достигла существенного прогресса в сокращении уровня бедности и неравенства доходов с помощью комплексной системы социальной защиты. Однако необходима дальнейшая работа по разработке мер социальной защиты с учетом задач рынка труда. Например, заслуживает одобрения тот факт, что более 12 млн семей получают социальные пособия, но при этом вызывает беспокойство то, что под программу *Bolsa Familia* подпадает одна четвертая часть населения. И несмотря на очевидность и документальные свидетельства о социально-экономической пользе от программы, дальнейшее реформирование могло бы быть направлено на решение вопроса оптимальной интеграции получателей выплат в условиях продуктивной, качественной и достойной занятости. Увеличение инвестиций в базовые навыки и профессиональное образование, посредничество на рынке труда, а также еще большая доступность услуг по уходу за ребенком могли бы способствовать упрощению доступа работникам к новым возможностям в быстрорастущей экономике Бразилии⁴⁷.

Индия. Принятие Закона о национальных гарантиях занятости в сельской местности (2005 г.) (ЗРГЗСМ), который гарантирует 100 дней занятости (или компенсацию вместо занятости) всем сельским домохозяйствам по их требованию, **можно считать одним из самых прогрессивных законодательных актов, гарантирующих средства к существованию.** Данная схема в основном применяется к таким видам работ, как водопользование, защита от засухи (включая лесонасаждение и (или) древесное насаждение), мелиорация земель, контроль (защита) от наводнений (включая дренаж в районах затоплений) и строительство всепогодных дорог в сельской местности. Явным свидетельством улучшения общего социально-экономического благосостояния может быть рост вовлеченности наиболее маргинализированных слоев населения, таких как каста неприкасаемых (КН), племена неприкасаемых (ПН) и женщины. На долю КН (27%) и ПН (31%) приходится около 58% всех рабочих дней (1008,7 млн) в 2007–2008 гг., на долю женщин – 43% всех рабочих дней от созданных рабочих мест. Необходимо отметить, что в Раджастане, где в 2004–2005 гг. доля женской рабочей силы в сельской местности составляла лишь 25%, на женщин приходилось 70% всех человеко-дней занятости, созданной согласно ЗРГЗСМ в 2007–2008 гг.⁴⁸ Исследование, проведенное в 2010 году в Раджастане, Андхра-Прадеше, и Махараштре еще раз показывает, что по ЗРГЗСМ женщины зарабатывали в год больше, чем мужчины. Еще более запутанная ситуация наблюдалась в отношении работников из социально неблагополучных групп (КН, ПН и других отсталых классов) с более низкими ежегодными доходами, чем у других в Раджастане и Махараштре, а в Андхра-Прадеше не было отмечено существенной разницы между КН и другими, но у ПН и ОВС годовая заработная плата выше, чем у других⁴⁹.

⁴⁷ ILO: Brazil, An innovative income-led strategy, *Studies on Growth u Equity, International Institute of Labour Studies* (Geneva, 2011).

⁴⁸ P. Jha: «The well-being of labour in contemporary Indian economy: what's active labour market policy got to do with it?» *Employment Working Paper No. 39* (Geneva, ILO, 2010).

⁴⁹ R. Jha, R. Gaiha and M. K. Pandey: «Determinants of employment in India's NREG Scheme», *ASARC Working paper 2010/17* (Canberra, Australian National University, 2010).



4. Необходимость в преодолении дискриминации и укреплении гендерного равенства в сфере занятости

Всего в мире на долю женщин приходится 40% рабочей силы, при этом во многих странах условия занятости и работы для женщин очень часто хуже, чем для мужчин. Женщины преобладают в нетипичных формах занятости, таких как частичная занятость, нестабильная и случайная занятость, и во многих более бедных странах уровень неформальной и незащищенной занятости у женщин продолжает оставаться более высоким, чем у мужчин. Однако существует ряд мер, которые могут быть приняты на национальном уровне в рамках политики в сфере занятости с целью содействия равенству в сфере труда, при этом ключевыми для такой политики являются принципы равного доступа к образованию, развитие профессиональных навыков и занятость.

В Конвенции № 122 провозглашен принцип свободы выбора в том, что касается возможности получения профессиональных навыков и их применения на рабочем месте в условиях отсутствия дискриминации по расовой принадлежности, полу, возрасту, вероисповеданию, политическим взглядам, национальности или социальному происхождению. Несмотря на то, что гендерное равенство в той или иной степени интегрировано в большинство форм национальной политики в сфере занятости, главным вопросом является мониторинг эффективной реализации. Более того, имеет место тенденция недостаточного представительства женщин в структуре социального диалога, включая организации работодателей и работников, и существует вероятность, что интересы женщин могут быть не представлены в процессах социального диалога. Для достижения прогресса в гендерном равенстве в сфере занятости мощным инструментом для изменения ситуации даже для наиболее незащищенных профессий будет обеспечение возможности самоорганизации и обучения женщин участию в переговорах о заключении коллективного договора⁵⁰.

Несмотря на значительные успехи, достигнутые за последние несколько лет, лица с ограниченными возможностями по-прежнему подвергаются дискриминации и прочим ограничениям, препятствующим их полноправному участию в социально-экономической, политической и культурной жизни. По имеющимся оценкам, среди 1 млрд лиц с ограниченными возможностями не менее 785 млн человек находятся в трудоспособном возрасте⁵¹. У них, особенно у женщин, более высокая вероятность быть безработными либо получать заработную плату ниже, чем у остальных людей, а также иметь слабые перспективы карьерного роста и плохие условия труда. Многие из них работают в незащищенной, неформальной экономике, и лишь немногим открыт доступ к развитию профессиональных навыков и другим возможностям, которые позволили бы иметь достойный заработок. В результате потенциал многих женщин и мужчин с ограниченными возможностями остается нераскрытым, тем самым большинство из них бедствуют, живут на иждивении и в социальной изоляции.

Нормы МОТ, включая Конвенцию 1983 года о профессиональной реабилитации и занятости (инвалидов) (№ 159) и соответствующую Рекомендацию 2004 года (№ 168); Рекомендацию 2004 года о развитии людских ресурсов: образование, подготовка кадров и непрерывное обучение (№ 195) и Свод практических правил МОТ по вопросам управления проблемами людей с ограниченными возможностями на рабочем месте (2002 г.), лежат в основе работы с заявками по оказанию

⁵⁰ ILO: *Guidelines on gender in employment policies*, (Geneva, ILO)

⁵¹ Более подробная информация по расчетам изложена в докладе «World Report on Disability», с. 29–32: http://www.who.int/disabilities/world_report/en

поддержки этой целевой группе с акцентом на включение лиц с ограниченными возможностями в общие учебные программы и программы по занятости, а также их привлечение на открытый рынок труда. МОТ применяет двойной подход к обеспечению равных возможностей, равноправного отношения к лицам с ограниченными возможностями и их интеграции. Во-первых, предусмотрены программы для лиц с ограниченными возможностями или инициативы, направленные на устранение конкретных неблагоприятных условий или препятствий. Во-вторых, принимаются усилия по включению лиц с ограниченными возможностями в общий процесс развития профессиональных навыков, в сферу услуг, предоставляемых на рабочем месте и в плане устройства на работу, а также в программы профессиональной подготовки и занятости.



Приложение 1

Основные международные трудовые нормы, относящиеся к политике в сфере занятости

- **Конвенция 1964 года о политике в области занятости (№ 122).** Конвенция № 122 является важным документом с точки зрения управления. Конвенция была дополнена **Рекомендацией 1984 года о политике в области занятости (дополнительные приложения) (№ 169).** Страны-члены могут использовать ее в качестве примерного плана при формировании национальной политики в сфере занятости.
- **Конвенция 1975 года о развитии людских ресурсов (№ 142).** Конвенция № 142, как и **Рекомендация 2004 года о развитии людских ресурсов (№ 195),** является важным документом для решения задачи по обеспечению полной занятости и достойного труда, а также для осуществления права на образование для всех. Конвенция № 142 также играет важную роль в борьбе с дискриминацией.
- **Конвенция 1948 года об организации службы занятости (№ 88) и Конвенция 1997 года о частных агентствах занятости (№ 181).** Конвенции №№ 88 и 181 дополняют друг друга. Как государственные службы занятости, так и частные агентства занятости способствуют оптимальному функционированию рынка труда и осуществлению права на труда.
- **Рекомендация 1948 года об организации службы занятости (№ 83) и Рекомендация 1997 года о частных агентствах занятости (№ 188).**
- **Рекомендация 1998 года о создании рабочих мест на малых и средних предприятиях (№ 189).** В Рекомендации № 189 изложен конкретный принцип, по которому малые, средние и мелкие предприятия могут создавать рабочие места в соответствии с международными трудовыми нормами.
- **Рекомендация 2002 года о содействии развитию кооперативов (№ 193).** В рекомендации № 193 изложен конкретный принцип создания и управления кооперативами, которые создают рабочие места и способствуют получению дохода.
- **Конвенция 1983 года о профессиональной реабилитации и занятости (инвалидов) (№ 159).** Конвенция № 159 и соответствующая Рекомендация (№ 168).
- **Рекомендация 2006 года о трудовом правоотношении (№ 198).**
- **Рекомендация 1980 года о пожилых работниках (№ 162).** В рекомендации № 162 говорится о том, что пожилые работники должны пользоваться такими же, как и другие работники, возможностями, качеством и правами при трудоустройстве без дискриминации по возрасту.
- **Конвенция (пересмотренная в 1949 году) о трудящихся-мигрантах (№ 97) и Рекомендация (пересмотренная в 1949 году) о трудящихся-мигрантах (№ 86).**
- **Конвенция 1975 года о трудящихся-мигрантах (дополнительные положения) (№ 143) и Рекомендация 1975 года о трудящихся-мигрантах (№ 151).**

Приложение 2

Страны, ратифицировавшие Конвенцию № 122

Албания 07:01:2009	Ирландия 20:06:1967	Республика Корея 09:12:1992
Австралия 12:11:1969	Исламская Республика Иран 1972	Российская Федерация 22:09:1967
Австрия 27:07:1972	Исландия 22:06:1990	Руанда 05:08:2010
Азербайджан 19:05:1992	Испания 28:12:1970	Румыния 06:06:1973
Алжир 12:06:1969	Италия 05:05:1971	Сальвадор 15:06:1995
Антигуа и Барбуда 2002	Казахстан 06:12:1999	Сенегал 25:04:1966
Армения 29:07:1994	Камбоджа 28:09:1971	Сент-Винсент и Гренадины 2010
Барбадос 15:03:1976	Камерун 25:05:1970	Сербия 24:11:2000
Беларусь 26:02:1968	Канада 16:09:1966	Словакия 01:01:1993
Бельгия 08:07:1969	Кипр 28:07:1966	Словения 29:05:1992
Болгария 09:06:2008	Китай 17:12:1997	Судан 22:10:1970
Боливия 31:01:1977	Коморские острова 23:10:1978	Суринам 15:06:1976
Босния и Герцеговина 1993	Коста-Рика 27:01:1966	Таджикистан 26:11:1993
Бразилия 24:03:1969	Куба 05:02:1971	Таиланд 26:02:1969
Буркина-Фасо 28:10:2009	Кыргызстан 31:03:1992	Тунис 17:02:1966
Бывшая югославская Республика Македония 1991	Латвия 27:01:1992	Турция 13:12:1977
Великобритания 27:06:1966	Ливан 01:06:1977	Уганда 23:06:1967
Венгрия 18:06:1969	Ливийская Арабская Джамахирия 1971	Узбекистан 13:07:1992
Венесуэла 10:08:1982	Литва 03:03:2004	Украина 19:06:1968
Габон 01:10:2009	Мавритания 30:07:1971	Уругвай 02:06:1977
Гватемала 14:09:1988	Мадагаскар 21:11:1966	Фиджи 18:01:2010
Гвинея 12:12:1966	Марокко 11:05:1979	Филиппины 13:01:1976
Германия 17:06:1971	Мозамбик 23:12:1996	Финляндия 23:09:1968
Гондурас 09:06:1980	Молдова 12:08:1996	Франция 05:08:1971
Греция 07:05:1984	Монголия 24:11:1976	Хорватия 08:10:1991
Грузия 22:06:1993	Нидерланды 09:01:1967	Центральная Африканская Республика 2006
Дания 17:06:1970	Никарагуа 01:10:1981	Черногория 03:06:2006
Джибути 03:08:1978	Новая Зеландия 15:07:1965	Чешская Республика 01:01:1993
Доминиканская Республика 2001	Норвегия 06:06:1966	Чили 24:10:1968
Замбия 23:10:1979	Панама 19:06:1970	Швеция 11:06:1965
Йемен 30:01:1989	Папуа – Новая Гвинея 01:05:1976	Эквадор 13:11:1972
Израиль 26:01:1970	Парагвай 20:02:1969	Эстония 12:03:2003
Индия 17:11:1998	Перу 27:07:1967	Ямайка 10:01:1975
Иордания 10:03:1966	Польша 24:11:1966	Япония 10:06:1986
Ирак 02:03:1970	Португалия 09:01:1981	



Глава 2

Анализ политического процесса в сфере занятости

В основе настоящего руководства лежит принцип цикличности формирования политики, согласно которому этот сложный процесс делится на управляемые этапы. Цикл формирования политики является нормативным, что предполагает логическую последовательность повторяющихся событий, которую специалисты-практики могут использовать для понимания и реализации задач политики. Поскольку все компоненты взаимосвязаны, то для перехода к следующему компоненту необходимо решить задачи предшествующего компонента. При этом невозможно универсальное применение какой-либо модели, так как каждый процесс формирования политики относится к конкретным государственным институтам, а практика применения зависит от конкретной проблемы. Цикл формирования политики является эвристическим, оптимальным вариантом, на который можно опираться с учетом текущих условий.

В настоящей главе изложен краткий анализ процесса формирования оптимальной политики в сфере занятости. Даются ответы на следующие вопросы:

- Каковы предпосылки для процесса формирования успешной политики?
- Кто является участниками этого процесса и какова их роль?
- Каковы основные этапы процесса формирования политики?

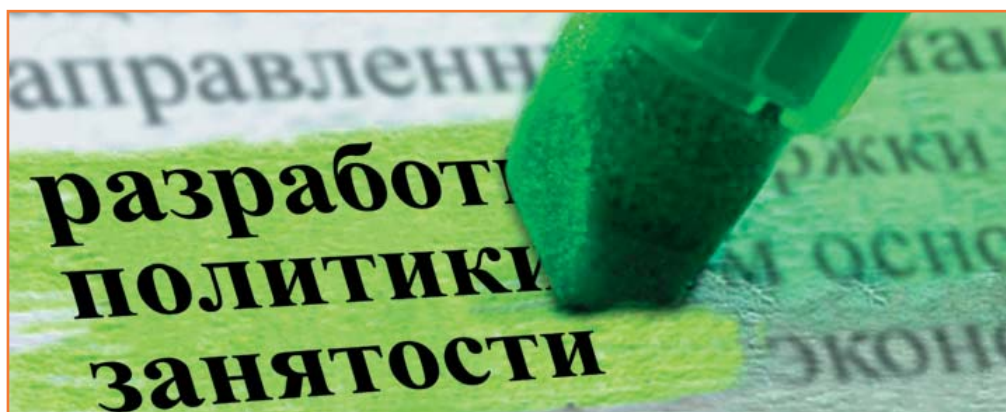


Фото: МОН

Содержание

I. Предпосылки успешного политического процесса	41
A. Практическая устойчивость	41
1. Согласованность с другими национальными процессами	41
2. Формирование партнерских отношений	42
3. Расширенное и долгосрочное политическое обязательство	43
B. Четкая институциональная база	44
C. Инклюзивный и подконтрольный процесс	44
II. Этапы разработки НПЗ. С чего начать?	47
A. Подготовительный этап	48
1. Определение цели политики	49
2. Формирование организационной структуры	49
B. Этап определения проблем	50
C. Этап формирования НПЗ	51
D. Этап проверки, утверждения и информационного обеспечения	51
1. Проверка: достижение национального консенсуса по НПЗ	51
2. Утверждение: придание НПЗ законной силы	52
3. Информационное обеспечение: информирование общественности об НПЗ	52
E. Этап подготовки программ и бюджета	54
F. Этап реализации	54
G. Этап оценки	55
Приложение 1. Контрольный перечень вопросов к процессу планирования политики	56
Приложение 2. Матрица задач и структур, ответственных за формулирование политики	57
Приложение 3. Долгий и затратный процесс	58



I. Предпосылки успешного политического процесса

A. Практическая устойчивость

2

Чтобы быть устойчивым, политический процесс не может осуществляться из ничего, без какой-либо опоры на национальном уровне. Каковы различные предпосылки в стране? С кем налаживать партнерские и рабочие отношения? Существуют ли справочные документы или общее руководство по формированию политики?

1. Согласованность с другими национальными процессами

Существуют различные предпосылки для процесса формирования национальной политики в сфере занятости (НПЗ). Передовой опыт показывает, что разработка НПЗ имеет особый смысл, когда это удовлетворяет национальные запросы, такие как:

- **Согласованность с пакетом проверенных и утвержденных мер в сфере занятости.** Одним из логических обоснований разработки национальной политики является необходимость формализации консенсуса, достигнутого в рамках согласованной институциональной системы на основе успешного опыта, а также консолидации достигнутого прогресса. Например, в Китайской Народной Республике закон о содействии в сфере занятости был принят через 20 лет после реализации пилотного проекта и внесения корректировок в действующую политику в сфере занятости.
- **Пересмотр национальной программы развития (НПР).** Для успешной интеграции проблем в сфере занятости в планирование национального развития целесообразно иметь четко сформулированную политику на момент пересмотра концепции. В качестве примера можно привести Мадагаскар, где в 2005 году была принята НПЗ во время подготовки новой программы развития (Мадагаскарский план действий на период 2007–2011 гг.).
- **Переход к управлению по результатам и бюджетному программированию** со среднесрочным планированием расходов (ССПР). Если бюджетные ассигнования основаны на программном бюджете, все министерства должны иметь утвержденную политику и СППР, чтобы участвовать в процессе обсуждения бюджета.
- **Формирование нового правительства** с необходимостью заново формулировать основные приоритеты и задачи. Например, в 2006 году в Буркина-Фасо было сформировано новое правительство, которое учредило министерство по делам молодежи и занятости отдельно от прежнего министерства труда. Новый министр по делам молодежи и занятости инициировал процесс формирования политики для определения своих полномочий.
- **Решение задач международного масштаба, которому строго придерживается определенное государство.** В качестве свежего примера можно привести достижение Целей развития тысячелетия (ЦРТ), где для двойного сокращения уровня бедности к 2015 году некоторые страны идут по пути обеспечения продуктивной занятости.

Вставка 2.1**Буркина-Фасо: переход к системе управления по результатам и бюджетному программированию**

За последние десять лет правительство Буркина-Фасо провело крупные реформы в сфере государственного финансирования. В ходе реформирования были разработаны бюджетное программирование и инструменты планирования: бюджетное программирование с 1998 года, ССПР с 2000 года, и отраслевая политика с планом действия с 2000 года. Тем самым обеспечивается согласованность бюджетных ассигнований со стратегическими приоритетами, а также более эффективное и продуктивное использование ресурсов.

Министерство труда обеспечивает неуклонное соответствие этим процессам. Несмотря на признание центральной роли занятости, министерство экономики и финансов усмотрело в отсутствии четкого и последовательного видения занятости одно из главных препятствий для ее эффективной интеграции в национальный бюджет и рекомендовало министерству труда обеспечить соответствие с национальными процедурами посредством разработки национальной политики в сфере занятости и бюджетного программирования, чтобы конечные результаты в сфере занятости можно было видеть и измерять по бюджету страны.

Приведение процесса формирования НПЗ в соответствие с другими национальными процессами также гарантирует его прозрачность и надежность, облегчая мобилизацию ресурсов.

2. Формирование партнерских отношений

В каждой стране нужно будет определить партнеров, с которыми необходимо наладить отношения. Выбор партнеров индивидуален для каждой конкретной страны. Основными партнерами министерства труда являются отраслевые министерства, а также министерства и ведомства, которым поручено заниматься вопросами макроэкономического управления: центральный банк, министерство финансов и управление государственного планирования. Налаживание взаимодействия с этими структурами важно, как минимум, по двум причинам: во-первых, реализуемая ими политика прямо или косвенно влияет на сферу занятости; во-вторых, такое взаимодействие способствует интеграции национальной политики в сфере занятости в циклы формирования бюджета и планирования.

Кроме того, партнерские отношения необходимо установить с организациями работодателей и работников, а также партнерами по развитию. На различных этапах разработки политики в сфере занятости, включая исследовательские, аналитические, проектные и тестовые модели, а также разработку проектных решений, могут быть полезны идеи, знания, компетентность и опыт организаций работодателей и работников. Партнеры по развитию могут внести вклад своими техническими знаниями, укреплением потенциала и финансовой поддержкой.

Вставка 2.2**Партнерские отношения с целью обеспечения занятости в Либерии**

В процессе формулирования стратегии сокращения бедности (ССБ) (до 2006 г.) был создан Межведомственный координационный комитет по труду и занятости, во главе которого находится министерство труда и членами которого являются социальные партнеры, министерство планирования, министерство финансов, министерство по делам молодежи и спорту, министерство общественных работ, МОТ, Всемирный банк и Программа развития ООН. На комитет возложена функция координации затрат на труд и занятость в процессе формулирования ССБ, а также функция мониторинга реализации мер в этом секторе. Комитет также использовался для составления и реализации НПЗ на 2009 год и плана действий НПЗ на 2010 год (ПД-НПЗ). Такое партнерство оказалось полезным при мобилизации межотраслевой ведомственной поддержки и содействии политике по обеспечению продуктивной занятости и достойного труда как центрального элемента процесса формирования национальной политики.



Рис. 1: МОТ оказывает поддержку процессу формирования политики в сфере занятости во многих странах



3. Расширенное и долгосрочное политическое обязательство



Либерия. Создание возможностей занятости всех либерийцев было основной темой официальных заявлений президента Либерии, ее превосходительства, нобелевского лауреата Элен Джонсо-Серлиф, т. е. политическим обязательством на высшем уровне. Эти заявления были воплощены в стратегии и меры по формулированию НПЗ и ПД-НПЗ. Это обеспечило министерство труда политическим влиянием и полномочиями.

В основе устойчивости процесса лежит твердое политическое обязательство высшего руководства страны. Решение о разработке НПЗ может приниматься рядом заинтересованных сторон: президентом, премьер-министром, комиссией по планированию, министром труда и занятости и т. п. в зависимости от специфики страны. Уровень принятия решения влияет на способ его реализации.

Политическое обязательство высшего руководства страны также обеспечивает эффективное взаимодействие между министерствами финансов и экономики, отраслевыми министерствами (образования, сельского хозяйства, инфраструктуры, местного развития, и т. п.) и министерством труда.

Опыт показал, что реализация и иногда даже формулирование политики прекращается, если политическое обязательство не выполняется в среднесрочном периоде. Такая ситуация имела место в странах с нестабильной государственной властью или политическими кризисами, таких как Гондурас, Мадагаскар или Кыргызстан, где НПЗ была принята, но ее реализация была прекращена по причине государственного переворота; такое развитие событий трудно предугадать. Более того, в некоторых странах реализация НПЗ была прекращена в результате смены правительства после выборов, даже после ее принятия на самом высоком уровне и согласования всеми сторонами.

В. Четкая институциональная база

Ключом к успеху на всех этапах – от диагностики до реализации – является наличие четкой институциональной базы для НПЗ. Во-первых, это делает прозрачным сам процесс; во-вторых, наделенный конкретными полномочиями руководитель сможет координировать работу всех участников, которые должны быть вовлечены в данный процесс. Разнообразие вовлекаемых в процесс институтов и участников, а также уровней их участия выдвигает на первый план необходимость четкого взаимодействия.

В зависимости от конкретных условий и институциональной структуры в стране основную роль может играть министр труда или кто-либо из аппарата премьер-министра, или резидента.

Обязательства министров труда Уганды и Малави, а также министра труда и занятости Буркина-Фасо стали движущим фактором формирования первой НПЗ этих стран.

Также первостепенную роль играет государственная служба занятости (ГСЗ), так как она иногда может руководить формированием НПЗ. Хотя ГСЗ участвует в процессе формирования и реализации некоторых элементов НПЗ, она не должна быть *лидером* процесса формирования политики в сфере занятости.

С. Инклюзивный и подконтрольный процесс

Процесс разработки политики требует широкого диалога для ее успешной реализации. Диалог, особенно социальный, нужно вести на каждом этапе – от анализа ситуации, определяющего выбор политики, до непосредственной проверки реализации политики и ее последующей оценки.

Уровень диалога	Кто	Что	Как
Национальный (отраслевой)	Между министерством труда и занятости и: • социальными партнерами (организациями работодателей и профсоюзами); • другими министерствами, в частности, государственными экономическими группами и отраслевыми министерствами; • общественными группами, такими как женские или молодежные ассоциации	Определение основных проблем, варианты политики, проверка выбранных приоритетов и способов их реализации	Рабочие группы, трехсторонние семинары, трехсторонние конференции
Региональный	Между министерством труда и занятости и: • его региональными отделениями; • региональными социальными партнерами; • другими децентрализованными государственными структурами; • региональными общественными группами, такими как ассоциации женщин или молодежи	Определение основных проблем, проверка выбранных приоритетов и способов их реализации	Семинары, обсуждения в фокус-группах
Местный	Стимулируемые региональными отделениями министерства труда и занятости с привлечением местных сообществ, НПО на местном уровне, целевых проектов, влияющих на занятость получателей (людей)	Определение основных проблем, проверка выбранных приоритетов и способов их реализации	Сельские совещания, обсуждения в фокус-группах, опросы



Значимость этих различных уровней сильно зависит от размера страны, истории процесса ее децентрализации, а также уровня, на котором он происходит. Если службы занятости функционируют только на уровне провинции или в пределах провинция – город, то потребуются дополнительные затраты для ведения диалога на уровне каждого сообщества. Каждой стране необходимо принять решение о степени инклюзивности консультаций, которую она может оплатить, против того, что она ожидает получить от диалога¹.

Филиппины. Разработка филиппинского плана в сфере труда и занятости на 2011–2016 гг., который является соответствующим отраслевым планом развития Филиппин на 2011–2016 гг., включала в себя повсеместные и трехсторонние консультации под руководством Департамента труда и занятости. Дополнительную информацию можно найти под заголовком «Deriving the LEP» (стр. 1 Плана): <http://ncmb.ph/Others/dole/dolell.pdf>

Монголия. Во время составления НПЗ проводились широкие консультации на всех уровнях децентрализации. Эти консультации продолжались вплоть до проведения национального форума по вопросам занятости в октябре 2010 года, где проходило обсуждение результатов консультаций. Конечным результатом стало объявление 2011 года Годом занятости, в течение которого государство должно подготовить НПЗ на основе результатов региональных консультаций и форума.

Уругвай. В марте-октябре 2011 года министерство труда провело национальный диалог по политике в сфере занятости с участием работодателей и конфедерации профсоюзов. Государство было представлено министерством труда, а также другими структурами в зависимости от обсуждаемой темы (например, министерствами социального развития, экономики, промышленности, Институтом молодежи и др.). Подробное описание этого процесса приводится в главе 4.

Консультации могут проводиться через постоянный консультативный комитет или совет, который, как правило, занимается общими вопросами в сфере труда и в котором работодатели и работники представлены в качестве участников регулярных конференций или совещаний, проводимых между официальными лицами ответственных государственных ведомств и представителями организаций работодателей и работников. Кроме того, консультации могут проводиться через специальные комитеты, созданные для анализа проблем в сфере занятости и политики в сфере занятости.

Южная Африка. Национальный совет по экономическому развитию и труду (NEDLAC) состоит из высокопоставленных представителей различных участников и палат, которые проводят совещания по обсуждению мер в сфере занятости. Во время разработки законодательства и политики в сфере занятости всем участникам предоставляются консультации через представителей ключевых заинтересованных сторон, таких как общественные, государственные и рабочие советы, организации работодателей, а также посредством презентаций, форумов и на этапе консультаций с общественностью.

Индонезия. Работодателям и работникам предоставляются консультации в Институте по проблемам трехстороннего сотрудничества (LKS Tripartite), созданном Постановлением правительства № 8 от 2 марта 2005 года².

¹ Стоимость консультаций необходимо включить в смету по отработке процедуры формирования политики.

² General Survey concerning employment instruments (2008), paragraphs 73–95.

Контрольный перечень вопросов: начало работы

Ниже приведены темы, которые можно включить в перечень вопросов для обсуждения министерствами труда при разработке и реализации стратегии занятости:

1. Есть ли надлежащая и актуальная информационная база, с помощью которой можно определять и анализировать потребности в сфере занятости, а также соответствующие способы их удовлетворения? Ваша информационная база должна сочетать в себе данные социального, экологического и экономического характера, а также учитывать интересы работников, работодателей и заинтересованных лиц со стороны государства. Вам также необходим механизм для регулярной актуализации этих данных.
2. Каким образом вы определяете цели и задачи политики в сфере занятости? Предварительные и постоянные консультации играют важную роль в том, чтобы граждане могли понять, внести свою лепту и поддержать задачи в сфере занятости; кроме того, для ее реализации важное значение имеет поддержка стратегии со стороны социальных партнеров и заинтересованных лиц со стороны государства.
3. Имеются ли в наличии необходимые ресурсы для реализуемости стратегии? Ресурсы, как правило, включают в себя рабочее время привлекаемого персонала, обучение персонала и, возможно, социальных партнеров, источники финансирования для содействия организации программ и проектов, а также дополнительные ресурсы для внесения, если необходимо, изменений в предусмотренные законодательством инструменты планирования.
4. Каким образом ваша политика в сфере занятости связана с другими стратегическими обязательствами и процессами планирования? Политика в сфере занятости должна быть тесно привязана к вопросам и процедурам планирования. Министерства могут принять решение о подготовке отдельной политики в сфере занятости, или она может быть включена в существующие в стране стратегические процессы и планы.
5. Какое отношение ваша политика имеет к работе других министерств? Вопросы занятости редко относятся к какой-либо одной сфере деятельности – целесообразность совместной работы с другими министерствами для разработки дополнительных механизмов реагирования на потребности в сфере занятости на национальном уровне.

Убедитесь, что можете утвердительно ответить на следующие вопросы:

- ▶ Выполнимость: есть ли средства такой работы? Изменит ли она что-либо?
- ▶ Коммуникативность: можно ли объяснить ее общественности? Парламентам?
- ▶ Наличие поддержки: кто возглавит ее?



II. Этапы разработки НПЗ. С чего начать?

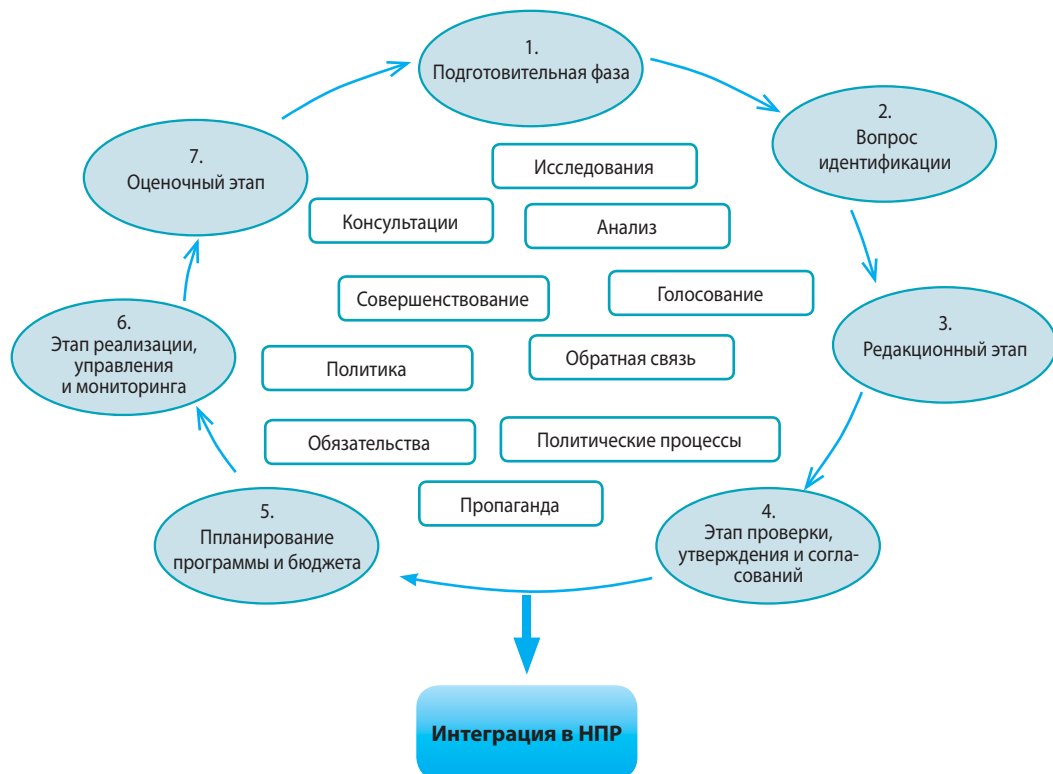
В настоящем разделе описаны семь этапов идеального процесса формирования политики в сфере занятости. На практике возможны различные варианты. Описанные ниже этапы составляют полный цикл формирования политики, при этом не обязательно проходить все эти этапы, если в стране разрабатывается новая и полноценная политика в сфере занятости или идет подготовка последующей политики в сфере занятости, или вносится новый раздел в планирование национального развития.

Более того, документ о полноценной национальной политике в сфере занятости обычно основан на предшествующем опыте, пилотных проектах, тестировании конкретных действующих программ и институционализации. Международный опыт показывает, что страны, как правило, начинают работу с проектирования одного или нескольких мероприятий, совершенствуют их, а затем уже работают над согласованием и последовательностью политики и в завершение пытаются добиться стыковки с экономической политикой. На этой основе создается система, которая оформляется в виде НПЗ или закона о содействии занятости (ЗСЗ). Хорошим примером такого процесса является разработка активной политики в сфере занятости в Китае. Более подробно об этом написано в работе «China: from active employment policies to employment promotion law» (МОТ: декабрь 2011 г.)

В настоящем разделе приводится лишь краткое описание различных этапов. Более подробное описание и обсуждение некоторых из этих этапов содержится в следующей главе настоящего руководства.

На различных этапах процесса формирования политики нужно вести диалог. На каждом этапе необходимо обсуждать, в том числе с общественностью, и дискутировать по поводу каждого компонента стратегии. При этом масштаб, метод и участники консультирования на каждом этапе будут различными. Некоторые мероприятия, такие как консультирование и привлечение участников, проводятся в процессе разработки политики и могут использоваться различными способами на каждом этапе. Аналогичным образом на различных этапах процесса формирования государственной политики можно использовать информационно-просветительскую деятельность в качестве стратегии, влияющей на перемены.

Семь этапов политического процесса



Элементы политического процесса в сфере занятости.



Методы участия в процессе. (Примечание: хотя все методы вовлечения в процесс могут определяться на любом этапе процесса формирования политики в сфере занятости, на определенных этапах значимость некоторых из них может быть выше остальных.)

А. Подготовительный этап

Задачи подготовительного этапа:

1. Определить цель разработки процесса (например, достижение полной, продуктивной и свободно выбираемой занятости для всех женщин и мужчин).
2. Определить организационную структуру политического процесса.
3. Подготовить ориентировочную хронограмму политического процесса.
4. Подготовить план и смету по ресурсам, необходимым для политического процесса.



1. Определение цели политики

При определении цели национальной политики в сфере занятости директивные органы стремятся зафиксировать те ценности или принципы, которые станут руководящими для всего процесса в целом.

Темы повестки дня государственной политики поступают из различных источников, включая политические платформы, исследования и аналитику, академические институты, организации работников и работодателей, а также групп гражданского общества. Ключевую информацию для разработки цели политики в сфере занятости могут предоставить социальные партнеры благодаря своим глубоким знаниям и пониманию новых и важных тем. На этапе определения повестки дня ведется диалог между государством и социальными партнерами, который служит информированию последних о том, каким образом они могут наиболее продуктивно участвовать в процессе формирования политики.

2. Формирование организационной структуры

Во-первых, необходимо четко определить все заинтересованные стороны и механизмы их участия. Во-вторых, необходимо создать координационный комитет, членами которого являются представители определенных государственных структур (министерства финансов, образования, инфраструктуры и т. п.) а также профсоюзов и организаций работодателей, чтобы обеспечить последовательность, ответственность и устойчивость политики. В-третьих, необходимо создать государственную техническую группу, которая будет функционировать на протяжении всего цикла формулирования политики. Как правило, такой группой является группа технических экспертов министерства труда (в некоторых странах это государственная служба занятости), для которой должны быть определены четкие полномочия и обязанности.

Эта группа будет отвечать за организацию широкого социального диалога на протяжении всего процесса разработки политики (включая достижение широкого консенсуса по приоритетам политики); курировать диагностическую работу (если таковая ведется) консультантов; проектировать политику; проектировать правовые документы, необходимые для официального утверждения политики; участвовать в процессе подготовки национального бюджета и его обсуждении; информировать граждан о ходе разработки политики.

Формат может быть разным: государственная техническая группа может состоять из одного человека, например, национального координатора³, небольшой группы сотрудников министерства труда и ГСЗ⁴, или более крупной группы, состоящей из социальных партнеров или отраслевых министерств, и (или) ведущих ученых страны⁵. Независимо от выбранного формата, необходимо, чтобы процессом руководил четко определенный лидер (см. раздел I. В).

³ В качестве примера можно привести Азербайджан (министр по делам занятости, министерство труда), Молдову (заместитель руководителя государственной службы занятости).

⁴ В качестве примера можно привести Буркина-Фасо, где Департамент по делам занятости министерства по делам молодежи и занятости был уполномочен министром подготовить НПЗ.

⁵ В качестве примера можно привести Танзанию, где государственной технической группой, в которую входили сотрудники Департамента по делам занятости министерства труда и занятости, Фонд социально-экономических исследований, Бюро экономических исследований и «Дайма Ассошиэйтс», руководил национальный координатор (директор Департамента по делам занятости).

Необходимо избегать следующих ошибок:

- выбор неверной структуры во главе технической группы. Департамент министерства труда, уполномоченный формулировать национальную политику, должен быть четко определен из структурной схемы организации министерства;
- расширение аппарата. По возможности, необходимо работать через уже существующие структуры, особенно в странах с дефицитом людских и финансовых ресурсов. Например, во многих африканских странах для контроля за исполнением решений, принятых на саммите в Уагадугу, были задействованы межведомственные комитеты, которые могут для этого использоваться. Во многих странах – в Монголии, Вьетнаме или Аргентине – уже есть национальные советы по вопросам труда и занятости.

Для того, чтобы государственная техническая группа могла выполнять свои задачи, может возникнуть необходимость в укреплении ее потенциала и специальной подготовке. При необходимости это нужно сделать во время подготовительного этапа.

В. Этап определения проблем

Задача на этапе анализа ситуации заключается в подготовке документа с изложением проблем, которые указывают на возможности и ограничения рынка труда. Это должно быть сделано на основе глубокого анализа рынка труда, а также анализа экономической политики, которая влияет на результаты рынка труда. В большинстве стран для изучения всех этих вопросов может потребоваться несколько исследований.

Грамотный анализ ситуации включает в себя не только исследования, но также широкие консультации для ознакомления с текущими проблемами всех заинтересованных сторон, а в случае с социальными партнерами – ознакомления с требованиями их участников. Разработка успешной политики предполагает вовлечение всех заинтересованных сторон еще на этапе диагностики.

Особо ценную роль по выявлению возникающих проблем, связанных с политикой, могут играть организации работников и работодателей, а также группы гражданского общества. Органы государственной власти должны прислушиваться к их рекомендациям, которые основаны на их непосредственном опыте, а также взаимоотношениях и участии в организациях и сообществах. Имея тесные контакты с широкими слоями населения, такие организации могут раньше государства узнавать о различных тенденциях и возникающих проблемах. Повышение уровня их участия в разработке процессов и механизмов политики в сфере занятости – сканирование и планирование политики, консультативные механизмы и международные представительства – может содействовать процессу выявления проблем. Ключевую роль в привлечении внимания общественности к новым проблемам могут также играть организации работников и работодателей посредством информационно-просветительских инициатив.

Подробная информация по данному этапу изложена в главе 3.



С. Этап формирования НПЗ

Директивные органы будут использовать вышеуказанный документ в качестве основы для определения приоритетных проблем и альтернативных вариантов политики. Это в свою очередь приведет к формулированию комплекса задач в сфере занятости, созданного для решения выявленных проблем и исследования потенциальных возможностей.

Наличие у правительства альтернативных вариантов будет зависеть от местных условий не меньше, чем от общей обстановки, и каждой стране придется разрабатывать свой собственный подход по удовлетворению потребностей населения в сфере занятости.

Таким образом, целью этапа формулирования является выявление приоритетов политики, а также их обоснование и подтверждение правомерности выбора. Он состоит из трех основных под-этапов:

1. Принятие решения о включении конкретных проблем в НПЗ.
2. Определение альтернативных вариантов политики для решения определенных проблем в сфере занятости.
3. Отбор принимаемых мер. Этот процесс ориентируется на совокупность критериев или показателей, таких как цели в сфере занятости, бюджетное пространство, дополняемость или заменяемость политики и т. п. Задача заключается в том, чтобы найти технически обоснованные и соответствующие национальным условиям политические меры.

После отбора приоритетных политических мер и согласования политических мер всеми заинтересованными сторонами государственная техническая группа приступает к проектированию политического документа. На этом этапе четко определяются стратегические задачи и цели в сфере занятости, механизмы согласования, а также система мониторинга и оценки. В определенных случаях план действий может формулироваться одновременно или после официального утверждения НПЗ. На данном этапе это также является ключом к оценке стоимости реализации политики, даже если более детализированный бюджет можно оставить для плана действий.

Если национальный план действий по вопросам занятости молодежи уже существует, это должно быть отражено в национальном плане действий по вопросам занятости.

Подробная информация по данному этапу изложена в главе 4.

Д. Этап проверки, утверждения и информационного обеспечения

1. Проверка: достижение национального консенсуса по НПЗ

После проектирования национальной политики в сфере занятости она должна пройти проверку национальными заинтересованными сторонами на трехстороннем (а также национальном) семинаре или существующими консультативными структурами. В одних случаях национальному семинару могут предшествовать региональные семинары⁶, в других случаях региональные участники приглашаются на национальный семинар⁷.

⁶ В качестве примера можно привести Монголию.

⁷ В качестве примера можно привести Мадагаскар.

После проверки государственная техническая группа должна включить полученные комментарии в политический документ и оформить его.

2. Утверждение: придание НПЗ законной силы

Необходимо не только определить этапы НПЗ, но и придать ей законную силу, иными словами, определить все полномочия, которыми наделяются участники процесса. В этом случае участники будут учитывать НПЗ в своих мероприятиях, что обеспечит ей необходимый уровень доверия. Оформление начинается с утверждения документа правительством, которое будет иметь официальную форму заявления, указа, закона, или иным образом.

В одних странах подготовка необходимых для данного процесса правовых документов может быть поручена государственной технической группе, в других странах для этого уже есть специальные структуры.

В определенных случаях вместо официального утверждения НПЗ будет интегрирована в планирование национального развития.

3. Информационное обеспечение: информирование общественности об НПЗ

Информационное обеспечение предполагает в первую очередь предоставление надлежащей информации участникам и бенефициарам в целях их просвещения и четкого понимания императива занятости, а также ознакомления их с методами и способами, которые в рамках своей сферы ответственности должен применять каждый государственный или частный участник для внесения своего вклада в содействие занятости. Такой подход к усвоению информации должен обеспечить ознакомление всех заинтересованных лиц с содержанием НПЗ, а также понимание его смысла как комплексного и нового способа действий, который государство вводит для ускорения процесса решения проблем в сфере занятости.

Лица, ответственные за информационное обеспечение, создают условия для усвоения информации по двум направлениям:

- Классический подход к предоставлению информации об НПЗ включает в себя использование обычных средств массовой информации, а также прочих присущих конкретной стране средств, таких как организация мероприятий в поселковых учреждениях культуры или распространение значков и т. п. При такой форме информационного обеспечения не следует исключать региональные уровни, для которых предусмотрены специальные мероприятия.

Индия. В течение двух месяцев проект политики в сфере занятости был размещен на веб-сайтах министерства труда и занятости, МОТ, а также общественных групп. По этим материалам были получены комментарии от общественности. Однако информирование общественности об НПЗ не ограничивается только созданием веб-сайтов. Необходимо также уделять внимание социальным сетям, таким как Фейсбук.

Уругвай. Национальный диалог о политике в сфере занятости имеет специальный веб-сайт и страничку в Фейсбуке.





- Более целенаправленный подход – это привлечение основных участников государственных, профессиональных и профсоюзных структур с целью их ознакомления с подходом, базовыми методами и основной тематикой мероприятий. Например, это может быть сделано в форме учебных семинаров.

Необходимо, чтобы структура, отвечающая за реализацию НПЗ, имела всю необходимую информацию (в некоторых случаях организуются курсы обучения), а также средства для решения новых задач.

2

Вставка 2.3

Информационное обеспечение о целях и задачах НПЗ на примере специализированного веб-сайта в Шри-Ланке

Правительство Шри-Ланки создало специальный веб-сайт и разместило на нем информацию о политике в сфере людских ресурсов и занятости, ее задачах, сферах охвата, а также комитетах, созданных для ее формулирования. На веб-сайте также есть страничка для комментариев и возможность скачать все проекты документов. Наконец, для получения дополнительной информации даны ссылки на веб-сайты других министерств и все контактные данные главных министров.



Адрес веб-сайта:

http://www.nhrep.gov.lk/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=27&lang=en

Е. Этап подготовки программ и бюджета

Пути и способы решения задач в рамках НПЗ определены в стратегии реализации. Такая стратегия включает в себя:

- определение необходимых условий для детализации операционных мер, с одной стороны, и определения полномочий и установления ответственности в рамках НПЗ, с другой стороны;
- определение плана организации и процесса реализации НПЗ;
- уточнение процесса, методов и условий полной интеграции императива занятости и его формулировки, которая отражена в НПЗ, в национальную политику посредством планирования национального развития;
- формулирование требований к укреплению технического и финансового потенциала, без которого невозможна реализация.

Необходимо подготовить план мероприятий по реализации НПЗ, в котором изложены бюджетные и программные требования, а также распределены роли и установлены зоны ответственности. Целесообразно иметь постоянную структуру с функциями организационного комитета НПЗ. Такая структура должна быть создана на трехсторонней и межведомственной основе, чтобы обеспечить вовлеченность всех участников. Передовая практика показывает, что если такая структура уже существует, то целесообразнее использовать эту структуру, чем создавать другую.

Целесообразность наличия консультативного органа для обеспечения обратной связи и предоставления консультаций по вариантам и программам политики в сфере занятости. Например, в США совет по труду и конкурентоспособности подотчетен президенту и предоставляет консультации по вопросам в этой сфере. Более подробная информация о совете изложена по адресу:

<http://www.whitehouse.gov/administration/advisory-boards/jobs-council/about>

Также необходимо разработать систему мониторинга и оценки и, если возможно, использовать для этого существующие системы (например, систему мониторинга и оценки НПР).

Подробная информация по данному этапу изложена в главе 5.

Ф. Этап реализации

НПЗ зависит от других программ и многочисленных участников с присущими им особенностями и задачами. Поэтому основными принципами метода реализации являются:

- усвоение задач НПЗ всеми участвующими сторонами;
- объединение (сближение) их усилий и соответствующий мониторинг;
- диалог и взаимодействие (координация) как способ организации процесса реализации.



Ключевыми элементами для обеспечения реализации НПЗ являются:

1. Ввод в действие трехстороннего, межведомственного координационного механизма: подготовка или переработка правовых документов, предложение кандидатов, институциональный аудит, и т. д.
2. Ввод в действие системы мониторинга и оценки: подготовка или переработка правовых документов, предложение кандидатов, и т. д.
3. Обеспечение финансовыми ресурсами должно осуществляться в рамках постоянного ежегодного потока бюджетных циклов. Решения по бюджету, как правило, принимаются с учетом ежегодно вносимых изменений и частичного обновления информации, которые не имеют существенных отличий от прошлых лет. Это называется *инкрементализм*.

В последние несколько лет вследствие бюджетных ограничений существенно выросла роль рассмотрения бюджетов в рамках политического цикла. В связи с жесткой конкуренцией бюджетов и их крайней необходимостью для предоставления услуг чрезвычайно важно отстаивать выделение средств из национального бюджета в процессе их распределения (используя имеющиеся инструменты на национальном уровне, такие как среднесрочное планирование расходов, обзор государственных расходов и т. д.).

4. Обучение государственных служащих и прочих лиц их новым задачам и целям в рамках НПЗ.

Г. Этап оценки

Формирование государственной политики не заканчивается принятием закона и реализацией программ, предусмотренных в новом законе или постановлении. После этого нужно ответить на следующие вопросы: способна ли конкретная инициатива решить свои задачи? какие будут последствия? нужно ли вносить какие-либо изменения в политику? На эти и другие вопросы можно ответить с помощью оценки политики: решила (решает) ли политика свои задачи; если да, то в какой степени; а также достигла ли она своего результата по отношению к тем, для кого она формировалась.

Для оценки последствий проводимой политики используются методы социального исследования, включая методики количественной и качественной оценки. Более того, оценка политики позволяет всем участникам процесса ее формирования, включая представителей законодательной и исполнительной власти, государственных чиновников и прочих лиц, измерять степень достижения задач политики, оценивать ее последствия и определять необходимость внесения в нее изменений. Кроме того, некоторые мероприятия могут пользоваться спонсорской поддержкой, оценка которых должна отвечать определенным требованиям.



Приложение 1

Контрольный перечень вопросов к процессу планирования политики

А. Подготовка

- ☐ Изучение политэкономии: Кто и что контролирует? Кого нужно привлечь, чтобы заручиться политической поддержкой?
- ☐ Формирование группы по формированию политики на основе анализа;
- ☐ Постановка общей цели разработки национальной политики в сфере занятости;
- ☐ Подготовка ориентировочной хронограммы;
- ☐ Составление сметы для процесса формирования политики и обеспечение достаточности ресурсов.

В. Формирование НПЗ

- ☐ Сбор информации: аккумулирование уже имеющихся данных, получение новых, а также использование данных, накопленных в процессе формирования политики (например, посредством трехсторонних консультаций на национальном, региональном или местном уровнях);
- ☐ Определение приоритетов политики;
- ☐ Дальнейшее накопление информации, если необходимо;
- ☐ Формулирование альтернативных вариантов политики;
- ☐ Постановка задач и целей, планируемых конечных результатов и показателей мониторинга;
- ☐ Проектировка институциональной системы для координирования и реализации;
- ☐ Проектировка системы мониторинга и оценки;
- ☐ Оценка объема ресурсов, необходимых для реализации.

С. Проверка и представление на утверждение

- ☐ Трипартизм + оценка;
- ☐ Утверждение в совете министров или парламенте.

Д. Ввод в действие

- ☐ Подготовка рабочего плана;
- ☐ Ввод в действие институциональной структуры для взаимодействия и реализации;
- ☐ Ввод в действие системы мониторинга и оценки;
- ☐ Составление сметы для необходимых ресурсов и обеспечение сметы для реализации.

Е. Реализация, мониторинг и оценка



Приложение 2

Матрица задач и структур, ответственных за формулирование политики

Этап	Мероприятия	Роль национальных органов	Роль МОТ
1. Подготовка + 2. Выявление проблем	Определение обязанностей и подотчетности для формулирования НПЗ	Уполномоченное ведомство	Консультации по составу членов в группе; Укрепление потенциала, обучение по теме НПЗ и ее предназначению
	Накопление знаний для анализа ситуации в сфере занятости	Все: министерство труда, агентство статистики, государственные службы занятости, организации работодателей, организации работников, гражданское общество, научные круги, министерства: финансов и экономики, образования, сельского хозяйства (для наименее развитых стран), инфраструктуры, местного развития	Информационно-просветительская работа; Техническая поддержка; Финансовая поддержка для привлечения необходимых консультантов
	Широкие консультации	Все	Координатор, если необходимо
	Определение приоритетов	Техническая группа НПЗ (если ограничена министерством труда и занятости, с социальными партнерами); Научные работники, консультанты	Техническая поддержка (применение передового опыта, механизмов, и т. п.), укрепление потенциала, обучение, финансовая поддержка
	Широкие консультации		Координатор, если необходимо
3. Формулирование	Оперативное планирование и подготовка документа	Техническая группа НПЗ	Техническая поддержка, укрепление потенциала, обучение, финансовая поддержка, техническая оценка
	Широкие консультации		Координатор, если необходимо
4. Проверка, утверждение, информационное обеспечение	Проверка	Все	Координирование, финансовая поддержка
	Утверждение	Совет министров, парламент и т. д.	
	План информационного обеспечения, информирование общественности	Техническая группа НПЗ	Применение передового опыта
5. Составление программ и бюджета + 6. Реализация	1. Ввод в действие координационного комитета (номинация членов, полномочий и т. п.); 2. Обеспечение бюджета; 3. Создание и практическое применение системы мониторинга и оценки; 4. Начало мер по реализации	1. Министерство труда и занятости, премьер-министр (совет министров); 2. Министерство труда и занятости, министерство финансов (бюджетный департамент); 3. Государство, национальное бюро статистики, ИАСРТ; 4. Все вовлеченные министерства	Техническая поддержка, укрепление потенциала, обучение, финансовая поддержка, если необходимо
7. Оценка	Мониторинг и оценка НПЗ	Система (институт) мониторинга и оценки	Укрепление потенциала мониторинга и оценки

Приложение 3

Долгий и затратный процесс

Минимальный график	Мероприятия	Примечание
Подготовка		
1-й месяц	Определение обязанностей и подотчетности для формулирования НПЗ ☐ Изучение политэкономии: Кто и что контролирует? Кого нужно привлечь, чтобы заручиться политической поддержкой? Кто является заинтересованными сторонами? ☐ Формирование группы по формулированию политики на основе анализа; ☐ Постановка общей цели разработки национальной политики в сфере занятости – может потребовать вводного совещания группы по формулированию политики и (или) всех заинтересованных сторон; также возможность запустить процесс и всех об этом информировать, а также объяснить их роль; ☐ Составление сметы для процесса формулирования политики и обеспечение достаточности ресурсов	Ресурсы, которые могут понадобиться для организации первого совещания (семинара)
Формулирование НПЗ		
со 2-го по 8-й месяц	Анализ ситуации в сфере занятости и накопление знаний, включая широкие консультации на национальном, региональном и местном уровнях	Ресурсы, необходимые для: • исследований; • консультаций
9-й месяц	Определение приоритетов и выработка политических мер ☐ Презентация выявленных проблем в анализе ситуации в сфере занятости; ☐ Построение иерархической структуры, отбор и анализ причин и последствий выявленных проблем; ☐ Определение комплекса политических мер; ☐ Уменьшение альтернативных вариантов и принятие общей платформы	В некоторых случаях понадобится более месяца, например, если каждая основная проблема обсуждается отдельно и определенным составом заинтересованных сторон. Ресурсы, необходимые для совещаний соответствующих заинтересованных сторон
с 10-го по 14-й месяц	Оперативное планирование и подготовка документа ☐ Постановка задач и целей, планируемых конечных результатов и показателей мониторинга; ☐ Проектировка институциональной системы для координации и реализации; ☐ Проектировка системы мониторинга и оценки; ☐ Оценка объема ресурсов, необходимых для реализации; ☐ Проверка национальных требований для утверждения	Если не требуется накопление дополнительных знаний; или добавить к графику еще 6 месяцев для накопления дополнительных знаний. Ресурсы необходимы: • если в проектировании участвует консультант; • для накопления дополнительных знаний потребуются ресурсы; • содействие в разработке системы мониторинга и оценки
Проверка и представление на утверждение		
15-й месяц	Трехсторонняя оценка	Ресурсы, необходимые для национального трехстороннего семинара
с 16-го по 21-й месяц	Официальное утверждение	
с 16-го месяца и далее	План информационного обеспечения, информирование общественности	Ресурсы, необходимые для кампании информационного обеспечения



Ввод в действие

с 16-го по 24-й месяц	Реализация НПЗ: • ввод в действие межведомственного трехстороннего организационного комитета (назначение членов, определение полномочий и т. п.); • обеспечение бюджета; • ввод в действие системы мониторинга и оценки; • подготовка детального плана мероприятий	Подготовка постановлений и т. п. может начаться до официального утверждения. Для внешней экспертизы могут потребоваться ресурсы
25-й месяц и далее	Начало выполнения мер по реализации	
26-й месяц и далее	Мониторинг и оценка НПЗ	



Глава 3

Сбор информации: этап определения проблем

Вторым этапом процесса формирования политики в сфере занятости является сбор информации для разностороннего обсуждения политики и дальнейшего продвижения по пути создания инструментов оценки.

Данный этап включает в себя исследовательскую работу, начиная с анализа данных и заканчивая моделированием и построением сценариев, а также политический, институциональный, правовой анализ и анализ расходов. Кроме того, проводятся широкие консультации и социальный диалог со всеми заинтересованными сторонами для ознакомления с их текущими проблемами, а также социальными партнерами для ознакомления с требованиями их участников. Организации работников и работодателей, группы гражданского общества могут дать рекомендации на основе приобретенного ими опыта, а также взаимоотношений и участия в организациях и сообществах. Имея тесные контакты с широкими народными массами, такие организации могут раньше государства узнавать о тенденциях и возникающих проблемах. Повышение уровня их участия в разработке процессов и механизмов политики в сфере занятости может содействовать процессу выявления проблем.

Подробное описание некоторых из основных методов и инструментов исследования политики занятости приводится ниже после определения логического обоснования информационной основы на раннем этапе процесса формирования политики и основных исходных точек для ее эффективного построения.



Фото: МОТ

Содержание

I. Зачем нужна прочная информационная основа?	63
А. Инструмент принятия решений в рамках подхода к стратегическому планированию	63
В. Инструмент укрепления и интенсификации социального диалога	63
С. Ключевой момент в оценочном подходе	64
II. Как эффективно собирать информацию: исходные точки	65
III. Методы и инструменты сбора информации	68
А. Анализ данных о занятости и рынке труда	68
В. Анализ комплексной политики в сфере занятости	71
С. Предметный анализ	74
1. Связь между экономическим ростом, продуктивной занятостью и сокращением бедности	74
2. Структура макроэкономической политики, способствующей занятости	76
3. Отраслевая (в т.ч. промышленная) политика	78
4. Финансовая политика	79
5. Торговая политика и региональная интеграция	82
6. Мобильность рабочей силы и трудовая миграция	84
7. Регулирование рынка труда	85
8. Навыки, возможности занятости и технологии	87
9. Неформальная экономика: переход к формальной экономике	88
10. Молодежь	88
11. Гендерный вопрос	89
12. Незащищенные группы населения и дискриминация на рынке труда	91
13. «Зеленые» рабочие места	91
D. Анализ существующих программ и проектов, в том числе двусторонних и многосторонних инициатив	93
E. Анализ институциональной системы и институционального аудита	95
F. Анализ (прямого или косвенного) выделения финансовых средств на решение проблемы занятости	104
Приложение 1. Базы данных и показатели МОТ в сфере занятости и достойного труда	105
Приложение 2. Источники информации	107
Приложение 3. Определения основных показателей МОТ	108
Приложение 4. Перечень аналитических докладов	112
Приложение 5. Вопросы для анализа макроэкономических программ	114
Приложение 6. Пример анкеты для институционального аудита фонда занятости	117



I. Зачем нужна прочная информационная основа?

Проектирование политики требует наличия подтвержденной информации, что позволяет (i) выявлять требующие решения проблемы (анализ ситуации в сфере занятости), (ii) расширить обсуждение вопросов политики (анализ политики и тематические исследования) и (iii) создать инструменты мониторинга и оценки (бенчмаркинг и построение сценариев).

Грамотный анализ ситуации включает в себя исследования, а также широкие консультации для достижения взаимопонимания о специфических условиях развития страны и в сфере занятости. При наличии такого взаимопонимания анализ ситуации позволит определить сильные и слабые стороны экономики и рынка труда, а также возможные проблемы для инклюзивного роста с большим количеством рабочих мест. В этой связи полезным инструментом является стратегическое планирование государственных мероприятий, укрепление социального диалога по ключевым проблемам в сфере занятости, а также оценка мероприятий и альтернативных вариантов политики.

A. Инструмент принятия решений в рамках подхода к стратегическому планированию

Для того, чтобы директивные органы могли принимать обоснованные решения по конкретным проблемам, ставить четкие задачи и осуществлять технически выполнимые и финансово устойчивые меры, они должны опираться на актуализированную базу обоснованных данных, а также глубокое понимание ситуации в сфере занятости, возможностей и ограничений для создания рабочих мест, а также институционально-правовых условий.

Точно так же, чтобы эффективно интегрировать задачи в сфере занятости и соответствующие политические меры в планирование национального развития (пятилетние планы, ДССБ, и т. д.) директивным органам нужны результаты исследований о связи между созданием рабочих мест, экономическим ростом и сокращением бедности.

В анализ ситуации в сфере занятости необходимо включить гендерные проблемы, чтобы отразить необходимость в более справедливой политике в сфере занятости и компенсировать дисбаланс между мужчинами и женщинами на рынке труда.

B. Инструмент укрепления и интенсификации социального диалога

Грамотный анализ ситуации включает в себя широкие консультации с целью достижения взаимопонимания по требующим решения проблемам в сфере занятости. Таким образом, анализ ситуации в сфере занятости может помочь укрепить социальный диалог через требование к участию заинтересованных сторон на консультативной основе на протяжении всего аналитического процесса, а также посредством инициирования обсуждения по конкретным проблемам или политического анализа.

Для достижения взаимопонимания по ключевым ограничениям и проблемам целесообразно проводить проверку результатов исследований с помощью социального диалога. В качестве одного из инструментов служит обсуждение тематических документов или обзор политики в сфере занятости, который предусматривает участие «нетрадиционных партнеров», таких как исполнительные руководители различных отраслей (например, экономики и планирования), в проверке результатов исследований в сфере занятости.

Передовая практика

Китайская конфедерация промышленных предприятий выполняет роль моста и конвейерной ленты между государством и предприятиями. С помощью своих членов она собирает у предприятий информацию и запросы по подбору кадров, управлению людскими ресурсами и профессиональному обучению.

Источник: *General Survey concerning employment instruments (2008)*, p. 80.



Вставка 3.1

Как процесс НПЗ способствовал укреплению профсоюзов в Буркина-Фасо. Создание межпрофсоюзной рабочей группы для исследования политики в сфере занятости и сокращения бедности (*Commission Intersyndicale Chargee de la Recherche sur l'Emploi et le DSRP*)



В 2007 году при поддержке МОТ в Уагадугу проводился семинар по формулированию национальной политики в сфере занятости (НПЗ) для группы представителей работников. Семинар был организован для четырех рабочих групп в контексте четырех стратегических задач проекта национальной политики в сфере занятости:

1. Установление связи с другими национальными программами;
2. Укрепление динамики создания рабочих мест;
3. Улучшение возможностей занятости;
4. Улучшение организации и функционирования рынка труда.

После проведения этого начального семинара восемь буркинийских профсоюзов приняли решение о создании межпрофсоюзного комитета, в который вошли 17 членов, для контроля за проблемами в сфере занятости, а также участия в подготовке и реализации НПЗ и ДССБ. Участники семинара были выбраны из группы, которая стала общепризнанной и утвердившейся группой для консультаций по вопросам, связанным с точкой зрения профсоюзов о политике в сфере занятости.

С. Ключевой момент в оценочном подходе

Накопление знаний также играет центральную роль для мониторинга и оценки НПР и национальной политики в сфере занятости. Также необходимы исследования для определения показателей мониторинга, а также сравнительной оценки исходной ситуации, которая предполагает оценку последствий. В этой связи критическую роль играет обеспечение продуктивных партнерских отношений и диалога между министерством труда и национальной системой статистики. Институциональное планирование, обзор государственных расходов и сбор информации у проектов, в частности, о последствиях их реализации, будут также способствовать среднесрочной и окончательной оценке.

Для определения эффективности политики и ее факторов необходимо развивать способность применять разнообразные исследовательские методы оценки эффективности и реализации политических мер и процесса.





II. Как эффективно собирать информацию: ИСХОДНЫЕ ТОЧКИ

Как выбрать необходимую методологию? В каких случаях отдать предпочтение той или иной методологии?

Процедура накопления знаний в первую очередь направлена на выявление и последующее заполнение пробелов в знаниях. Для этого существует множество эффективных способов, в которых легко запутаться.

Перед тем как приступить к новым исследованиям, для начала полезно провести переучет того, что уже есть. Какие данные есть в наличии? Какие есть самые последние исследования (обзор литературы)? Какие действующие программы и проекты есть в стране (поиск программ и проектов)? Каковы затраты на занятость (анализ государственных расходов)? Ответы на эти вопросы повлияют на использование определенного способа накопления знаний. Например, отсутствие свежих данных не позволит разработать сложные показатели мониторинга или установить эталонный показатель, поэтому необходимо будет собирать и анализировать качественную информацию. Если информация по ресурсам для занятости не собрана, то может потребоваться процедура анализа расходов.

Основные сферы, требующие более глубокого анализа, определяются с помощью процедуры начального переучета, государственных программ и приоритетов (указанных в президентских программах, национальных бюджетах и программах разработки), а также внешних событий (такие как, например, природные катаклизмы, экономический спад или рост обменного курса).

Однако эта процедура не может охватить всю тематику, все институты и все сферы политики. Именно в этом случае необходим механизм политического управления, а также взаимодействие с другими государственными структурами, которые также накапливают знания для своего процесса формирования политики. Интеграция с текущими процедурами планирования (например, в контексте формулирования мер национального развития) помогает оптимизировать и представлять приоритеты для исследований.

С кем устанавливать партнерские отношения для анализа ситуации?



Передовая практика

Мали. Текущий процесс накопления знаний в контексте пересмотра НПЗ возглавляет структура, отвечающая за планирование национального развития. Один из ее экономистов является основным автором отчета о взаимосвязи между ростом, занятостью и сокращением бедности. Это исследование также будет использовано для текущего процесса формулирования новой НПР под руководством вышеупомянутой структуры.

Кто будет проводить исследование? Работа с общепризнанными в стране научно-исследовательскими институтами и университетами может помочь укрепить степень достоверности его результатов.

Установление партнерских отношений с отделами планирования соответствующих министерств и, в частности, с министерством экономического пла-

нирования, обеспечит взаимодополняемость научно-исследовательских работ государственных структур. Это также будет способствовать привязке исследований по занятости к исследованиям по экономическому развитию, стратегиям роста и сокращению бедности.

Также можно использовать исследовательский потенциал социальных партнеров, группы гражданского общества и НПО.

Необходимо выстраивать и использовать мощную базу знаний, которой обладают и которую создают международные организации и двухсторонние спонсоры. К ним также можно обращаться по вопросу финансирования новых исследований.

Как интегрировать анализ ситуации в национальный процесс, чтобы его можно было использовать, а не откладывать на неопределенный срок?

Инструменты планирования политики, как правило, уже существуют на страновом уровне. С помощью этих инструментов анализ ситуации можно интегрировать в процесс диагностики уровня бедности и процедуры накопления знаний, проводимые для планирования национального развития.

Этой задаче также будет способствовать работа с надлежащими партнерами.

Вставка 3.2

Эфиопия. Привязка анализа ситуации в сфере занятости к процессу планирования национального развития



В 2009–2010 гг. в Эфиопии была разработана Национальная политика и стратегия в сфере занятости (НПСЗ). Начало этому процессу было положено проведением предварительных исследований по заказу министерства труда. Этим занимались четыре исследователя из университета Аддис-Абебы. Их отчет был использован в качестве основы для создания аналитической базы и формулирования модели для построения различных сценариев целей в сфере занятости при различных вариантах роста. На протяжении всего процесса НПСЗ университет Аддис-Абебы оставался партнером, также как и один из четырех консультантов, Кинде Гетнет, который работал в составе проектной группы НПСЗ вместе с координатором подготовки плана по ускоренному и устойчивому развитию в целях борьбы с бедностью (ПУУРЗББ) на 2010–2015 гг., членом руководства высшего звена министерства финансов. Это был стратегический ход, направленный на обеспечение информацией ПУУРЗББ со стороны НПСЗ.

Задача моделирования заключалась в экстраполяции текущих тенденций для оценки уровня работающих бедных в период действия ПУУРЗББ, включая оценочные показатели годовых темпов роста ВВП, необходимые для снижения исходного уровня работающих бедных. Результаты моделирования должны были показать, насколько страна близка или далека от достижения ЦРТ по бедности. Аналитическая база определила продуктивную занятость как одно из главных связующих звеньев между экономическим ростом и сокращением бедности и, определив отрасли, в которых сконцентрированы бедные и незащищенные группы населения, показала те из них, которые обладали потенциалом для сокращения бедности.

Основной вклад аналитической работы, проведенной до разработки НПСЗ, заключался в попытке объединить ключевые факторы рынка труда с данными о бедности с целью получения четкой картины связи между бедностью и занятостью в отличие от той, которая была бы получена при использовании только стандартных данных о бедности. С учетом наличия тесной связи между



занятостью и бедностью интеграционная оценка этих двух компонентов помогла артикулировать стоящие перед страной проблемы как в плане создания продуктивной занятости, так и в плане сокращения бедности. Тем самым появляется возможность подготовить эталонный сценарий занятости для страны, как это предусмотрено в ПУУРЗББ. Тщательная оценка совокупного и отраслевого роста за период действия ПУУРЗББ и на перспективу, а также оценка совокупной и отраслевой эластичности занятости позволили построить различные сценарии целей в сфере занятости для экономики в целом и отраслей.

Однако недостаток НПСЗ заключался в том, что разработанная в справочном документе аналитическая база была использована не полностью, поскольку для дальнейшего сбора и моделирования данных требовались ресурсы, которых не было. Вопрос, связанный с целями и МСП для занятости в ПУУРЗББ, мог бы решаться более эффективно с помощью НПСЗ, если бы ее количественная часть была актуализирована и включена в ПУУРЗББ. Это указывает на необходимость обеспечить надлежащий бюджет процесса разработки обоснованной политики.

Источник: Jean Ndenzako, ILO Decent Work Team for Central Africa, Yaounde formerly based in the ILO Office in Addis Abeba.

III. Методы и инструменты сбора информации

Существует множество способов проведения анализа ситуации в сфере занятости в стране. Они не взаимоисключают друг друга, но часто пересекаются и могут дополнять друг друга. Ниже на схеме показана их взаимосвязь.



А. Анализ данных о занятости и рынке труда

Неотъемлемой частью анализа ситуации в сфере занятости является своевременная и целенаправленная информация о рынке труда, которая может ответить на следующие вопросы:

- Каков размер и состав рабочей силы (по полу и географическому местоположению)? Каков прогноз по количеству людей, которые достигнут трудоспособного возраста в ближайшие «Х» лет? Сколько из них могут начать работать?
- Какими видами экономической активности люди занимаются?
- Как уровень экономического развития отражается на национальном рынке труда?
- Сколько людей не имеют работу и ищут работу?



- Какова длительность рабочего дня и размер оплаты труда?
- Каков уровень незащищенной занятости? Работающих бедных?
- Какие виды неравенства имеют место в сфере занятости?
- Каково положение особых групп населения – женщины, молодежь, лица с ограниченными возможностями – на рынке труда?



Руководящие принципы

- ▶ Обеспечить проведение анализа ситуации на рынке труда и характера занятости.
- ▶ Предоставить подробную информацию и анализ основных показателей рынка труда с разбивкой по полу, возрасту, социально-экономическому происхождению, географическому местоположению и т. д.
- ▶ Предоставить подробную информацию об особенностях работников, качестве рабочих мест и незащищенных группах.
- ▶ Обеспечить проведение подробного анализа определяющих факторов занятости и доходов.

Сбор информации, необходимой для подготовки к проведению анализа ситуации в сфере занятости: на национальном уровне статистическую информацию обычно предоставляют следующие структуры:

- национальные бюро статистики (НБС) – через проведение обследований домашних хозяйств, предприятий, детского труда, переписей предприятий, обследований в области здравоохранения и демографии, обследований в сельском хозяйстве или переписей населения и т. п. В этой связи очень важную роль играет прогнозирование потребности в данных о занятости и интеграция сбора этих данных в национальный генеральный статистический план. Это обеспечит финансирование после сбора данных с помощью специальных модулей или вопросов в рамках других запланированных обследований;
- министерства труда и (или) занятости, а также государственные службы занятости и некоторые отраслевые министерства, например министерство сельского хозяйства или здравоохранения – через общие административные ресурсы. В этой связи необходимо иметь эффективную систему координации сбора всей этой информации. В каждом министерстве, как правило, есть отдел статистики, которые должны взаимодействовать между собой. Для этого необходимо наличие специальных процессов, кроме того ИКТ могут облегчить функционирование организационно оформленной системы. При наличии обсерватории рынка труда или бедности ее можно использовать в качестве зонтичной структуры для снабжения данными комплексной административной базы данных по рынку труда;
- национальная служба социального обеспечения – через национальную базу данных социального обеспечения.

Кто должен участвовать в анализе ситуации в сфере занятости? Отделы политического планирования в министерствах труда и занятости; в некоторых странах есть обсерватории рынка труда, которые занимаются анализом данных о занятости, собранных НБС (иногда они взаимодействуют в области сбора данных); в некоторых регионах есть региональные обсерватории рынка труда, которые собирают данные о рынке труда и иногда проводят их анализ; научные работники; организации ООН и НПО.

Как проводить анализ ситуации в сфере занятости? В любой стране, как правило, есть большой объем данных, но они рассредоточены в разных местах и иногда о них ничего не известно. Предпосылкой любого анализа данных о рынке труда и занятости является выявление всех имеющихся источников данных (перечень источников данных приводится в приложении 2). Следующим шагом является составление перечня определенных показателей качественного и количественного аспектов занятости (в приложении 1 приводятся справочные документы по статистике и показателям МОТ, а в приложении 3 – определения основных показателей достойного труда). Третий шаг включает в себя расчет значения показателей, и четвертый шаг – анализ результатов расчетов с помощью более или менее сложных методик в зависимости от качества данных и имеющихся аналитических навыков.



Методологической поддержкой по составлению характеристик занятости служит учебное пособие МОТ на компакт-диске: *Emploi – Formation: tendances et perspectives; Guide de renforcement des capacités*.

http://www.ilo.org/emppolicy/areas/country-employment-policy-analysis-and-development/facet/lang--fr/index.htm?facetcriteria=TYP=InstructionalMaterial&facetdynlist=UWCMS_138256

Примеры характеристик занятости и достойного труда



Decent Work Country Profile – Tanzania.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-integration/documents/publication/wcms_124584.pdf



Decent Work Country Profile – Brazil – [pdf 814 KB].



ILO. 2011. A labour market analysis of Brazil based on KILM and national data. In: Key Indicators of the Labour Market, 7th Edition (Geneva).

http://www.ilo.org/empelm/what/WCMS_114240/lang--en/index.htm



Tendances de l'emploi et de la pauvreté au Burkina Faso; Analyse à partir des indicateurs clés de la politique nationale de l'emploi, 1998–2007. Ministère de la Jeunesse et de l'emploi, février 2010.



Pauvreté, marche du travail et croissance pro-pauvres à Madagascar, Jean-Pierre Lachaud, septembre 2006, ILO.



School-to-work-transitions in Mongolia, Employment Policy Working Paper 2008/14, February 2008, ILO.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_emp/documents/publication/wcms_105100.pdf – [pdf 1221 KB].



School-to-work transition: Evidence from Egypt, Employment Policy Paper 2007/2, March 2007, ILO.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_emp/-emp_policy/documents/publication/wcms_113893.pdf – [pdf 769 KB].



Employment diagnostic analysis: Bosnia and Herzegovina, Employment Working Paper No. 86, June 2011.

http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS_158485/lang--en/index.htm – [pdf 1143 KB].



Sarkar, S. (2008) Trends and patterns of labour supply and unemployment in India. ILO Asia-Pacific Working Paper Series.



Mitra, A. (2008) The Indian labour market: an overview. ILO Asia-Pacific Working Paper Series.



Pakistan Ministry of Labour and Manpower and ILO. 2007–2010. Pakistan Employment Trends series (Islamabad). <http://www.pbs.gov.pk/content/pakistan-employment-2011>



В. Анализ комплексной политики в сфере занятости

Анализ комплексной политики в сфере занятости включает в себя:

- тщательный анализ социально-экономического и правового контекста, влияющего на занятость;
- анализ принципов политики и ее эффективности в решении задач по обеспечению условий достойного труда – политика национального, регионального и местного развития; активная и пассивная политика в сфере занятости; политика в области оплаты труда, развития предпринимательства; миграционная политика и т. д.;
- анализ соответствия системы образования и профессионального обучения;
- оценка социального диалога и его роли в содействии обеспечению условий достойного труда.

Таким образом, анализ политики в сфере занятости охватывает несколько областей (см. примеры ниже). Они не должны ограничиваться только политикой, реализуемой министерством труда и могут охватывать различные области для принятия мер, которые влияют на спрос и (или) предложение рабочей силы, а также функционирование институтов рынка труда. Результатом такого анализа являются рекомендации по приоритетам, которые обсуждаются в министерстве труда и социальными партнерами во время процедуры приоритизации.



Вставка 3.3

Анализ схемы страновой политики в сфере занятости на примере Йемена

Глава 1: Государство и перспективы экономики Йемена

Глава 2: Рынки труда Йемена. Анализ

- 2.1 Тенденции в сфере занятости и на рынке труда: критические проблемы и задачи
- 2.2 Спрос на рабочую силу: мониторинг и перспективы развития

Глава 3: Ключевая роль сектора мелких, малых и средних предприятий

- 3.1 Основные особенности сектора ММСП
- 3.2 Текущая политика и административная среда
- 3.3 Институциональная поддержка

Глава 4: Образование, обучение и развитие людских ресурсов

Глава 5: Законодательство о рынке труда и политика в этой сфере

- 5.1 Законодательство о рынке труда Йемена
- 5.2 Регулирование вопросов труда
- 5.3 Службы занятости: укрепление их роли

Глава 6: Социальная защита и борьба с бедностью

- 6.1 Системы социального обеспечения Йемена
- 6.2 Охрана труда

Глава 7: Комплексные проблемы. Молодежь и гендерные проблемы

- 7.1 Молодежь
- 7.2 Гендерные проблемы: акцент на занятость женщин

Глава 8: Заключение: принятие программы по достойному труду

- 8.1 Занятость
- 8.2 Права в сфере труда
- 8.3 Социальная защита
- 8.4 Социальный диалог
- 8.5 Заключительные комментарии

Источник: A National Employment Agenda for Yemen; Towards an Employment Strategy Framework, ILO Regional Office, Beirut, 2009; занятостю Framework, ILO Regional Office, Beirut, 2009.

Вставка 3.4 Анализ схемы страновой политики в сфере занятости на примере Сербии**1. Экономическое положение**

- 1.1 Макроэкономическая структура
- 1.2 Бедность и социальная изоляция

2. Ситуация на рынке труда

- 2.1 Население и доля рабочей силы
- 2.2 Развитие в сфере занятости
- 2.3 Безработица

3. Основные приоритеты для политики в сфере занятости

- 3.1 Законодательство о защите занятости и гибкость рынка труда
 - 3.1.1 Нормативно-правовая база
 - 3.1.2 Неформальный рынок труда
- 3.2 Пассивная политика на рынке труда
- 3.3 Развитие людских ресурсов и активная политика на рынке труда
 - 3.3.1 Развитие людских ресурсов, образование и обучение
 - 3.3.2 Активная политика на рынке труда
- 3.4 Службы занятости
- 3.5 Политика в сфере доходов
 - 3.5.1 Политика в сфере оплаты труда
 - 3.5.2 Налоговая политика
- 3.6 Социальный диалог
- 3.7 Незащищенные группы населения

4. Заключение и основные рекомендации

Источник: *Employment Policy Review: Serbia, ILO and Council of Europe, 2006.*

http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/budapest/download/empl/crep_serbia.pdf

3

Руководящие принципы для анализа политики в сфере занятости**▶ Глубокий анализ социально-экономических условий, влияющих на занятость**

- Показать четкую картину макроэкономических условий и основные макроэкономические показатели и уровни бедности.
- Сделать краткий анализ механизмов влияния макро- и микроэкономических условий на занятость.
- Проанализировать, каким образом основные формы социальной политики, включая действующие, устраняют неравенство и способствуют обеспечению доступа незащищенным группам населения к получению дохода, влияют на занятость.

▶ Анализ концепции национальной и региональной (местной) политики для определения механизмов интеграции социально-экономической политики в сферу занятости

- Определить и проанализировать имеющие отношение к занятости положения в национальных и региональных (местных) планах и стратегиях развития.
- Определить и проанализировать имеющие отношение к занятости положения в отраслевой политике.
- Предоставить информацию о положениях закона об обеспечении занятости, если в вашей стране реализуется целенаправленная политика по сокращению бедности для незащищенных групп населения.
- Дать оценку эффективности этой политики в перспективе совершенствования сферы занятости и доходов работников, в частности тех, кто принадлежит к незащищенным группам населения.
- Обозначить основные проблемы несоответствия для сферы занятости на основе результатов анализа концепции политики в вашей стране.



► **Анализ влияния трудового законодательства и политики в области оплаты труда на занятость**

- Сделать обзор трудового законодательства и нормативно-правовой базы.
- Дать описание основных положений трудового законодательства, влияющих на занятость.

► **Описание влияния заработной платы на занятость**

- Проанализировать влияние на занятость существующей политики и программ, предусматривающих стимулирование найма для предприятий, в частности, для определенных незащищенных групп населения.
- Обозначить основные проблемы, связанные с занятостью, которые выявляются в результате анализа политики в сфере трудового законодательства и оплаты труда в вашей стране.

► **Анализ основных приоритетов стратегии занятости, если таковая существует**

- Определить и проанализировать основные компоненты и цели.
- Дать оценку уровню эффективности этой стратегии в плане улучшения перспектив занятости, доходов и условий труда работников, в частности, для незащищенных групп населения.

► **Анализ особенностей системы образования и профессионального обучения, а также ее соответствия ситуации на рынке труда**

- Проанализировать особенности политики в сфере профессионально-технического образования и ее соответствия требованиям рынка труда.
- Проанализировать основные меры, имеющие отношение к обучению на рынке труда и производстве для незащищенных групп населения.
- Определить и проанализировать меры по улучшению возможностей занятости незащищенных групп населения, а также показать их зону охвата и развитие во времени.
- Дать оценку роли и участию социальных партнеров в привязке профессионального обучения к рынку труда, в частности, с помощью отраслевых квалификационных комитетов или иных отраслевых механизмов.
- Обозначить основные проблемы, связанные с занятостью, которые выявляются в результате анализа системы образования и профессионального обучения в вашей стране.

► **Анализ политики и программ развития предпринимательства для оценки потенциала частного сектора, в частности, мелких, малых и средних предприятий в создании рабочих мест и получении дохода**

- Проанализировать влияние нормативно-правовой базы и политики на бизнес среду, содействие предприятиям и прямым иностранным инвестициям.
- Дать оценку сильным и слабым сторонам действующей политики и программ в плане содействия мелким и малым предприятиям, а также самозанятым лицам.
- Проанализировать влияние на занятость мер, принятых для упрощения регистрации мелких и малых предприятий в формальной экономике.
- Проанализировать меры по улучшению ситуации с оплачиваемой занятостью и самозанятостью среди незащищенных групп населения и показать их зону охвата и развитие во времени.
- Дать оценку роли и участию социальных партнеров в вышеупомянутых инициативах.
- Обозначить основные проблемы, имеющие отношение к занятости молодежи, которые выявляются в результате анализа политики и программ развития предпринимательства в вашей стране.

► **Оценка степени участия социальных партнеров в формулировании и реализации политики в сфере занятости**

- Сделать обзор существующих национальных и региональных (местных) институтов для социального диалога.
- Дать оценку роли социальных партнеров в формулировании и реализации вышеупомянутой политики и программ.
- Обозначить основные проблемы, которые испытывают социальные партнеры, участвующие в процессе формирования политики в сфере занятости.

С. Предметный анализ

Группа по подготовке НПЗ может провести предметное исследование для лучшего понимания характера конкретной проблемы в сфере занятости и зависящих от условий ограничений. Ниже приводятся некоторые из тем для анализа и страновые примеры; этот список неполный, и в каждой стране группа по подготовке НПЗ должна сама определить в соответствии с условиями в данной стране, какой предметный анализ ей необходим.

1. Связь между экономическим ростом, продуктивной занятостью и сокращением бедности

Принятая в 2000 году и утвержденная в 189 странах Декларации тысячелетия содержит восемь задач по ликвидации бедности, преобразованных в цели, которые должны быть достигнуты к 2015 году. В соответствии с этим обязательством абсолютное большинство развивающихся стран утвердили цели по сокращению уровня крайней нищеты и включили их в основу планирования национального развития. Первой целью развития тысячелетия (ЦРТ) является *ликвидация крайней нищеты и голода*. С учетом значимости продуктивной занятости и достойного труда для ликвидации бедности, в 2008 году была добавлена третья цель – *обеспечение полной и продуктивной занятости и достойного труда для всех, включая женщин и молодежь*¹.

Важность задачи обеспечения продуктивной занятости и достойного труда состоит в том, что она указывает на основные средства для ликвидации нищеты и голода, а также решения других задач, связанных с ухудшением уровня жизни, например, права на достойную жизнь. Продуктивная занятость и достойный труд считаются предпосылками для ликвидации нищеты, а также – вместе с социальной защитой – наиболее важными средствами достижения этой цели.

Новая ЦРТ имеет четыре показателя, имеющих непосредственное отношение к проблемам в сфере занятости²:

1. Темп роста производительности труда (ВВП на душу занятого населения);
2. Доля занятых в общей численности населения трудоспособного возраста;
3. Доля занятых, живущих ниже уровня бедности (доля работающих бедных);
4. Доля семейных предприятий в общей занятости самозанятых работников (доля незащищенной занятости).

Показатель, который относится к концепции *работающие бедные*, устанавливает непосредственную и измеримую связь между занятостью и доходом на уровне бедности. Данная концепция особенно полезна тем, что предлагает инструмент для усиления анализа и понимания *взаимосвязи роста, занятости и бедности* в контексте разных стран. Таким образом, определение продуктивной занятости и ее антонима – работающие бедные и безработные – устанавливает связь между продуктивной занятостью и достойным трудом, с одной стороны, и ликвидацией бедности – с другой.

¹ Изначально были определены две цели до 2015 года для измерения прогресса в достижении этой задачи:

- ЦРТ 1.A – за период с 1990 по 2015 гг. вдвое сократить долю лиц с доходом ниже 1 долл. США в день;
- ЦРТ 1.C – за период с 1990 по 2015 гг. вдвое сократить долю лиц, страдающих от голода.

² Guide to the new Millennium Development Goals Employment Indicators (ILO: Geneva, 2009).



Несколько важных определений

- ▶ **Работающие бедные** – это занятые лица, чей доход не позволяет им и их иждивенцам преодолеть черту бедности. Причиной такого положения является слишком низкая оплата труда (что обычно связано с низким уровнем производительности) и (или) недостаточное количество рабочих часов, которое они хотели бы иметь.
- ▶ **Продуктивная занятость** – это занятость с оплатой труда, позволяющей работнику и его иждивенцам находиться на уровне потребления выше уровня бедности.

Несмотря на то, что сокращение уровня экономической бедности и постоянный мониторинг и измерение этого показателя признаны ключевой целью национальных стратегий развития, большинству стран еще предстоит обеспечить достойному труду и продуктивной занятости такое же место в концепциях планирования национального развития и перевести их в практическую плоскость³. В этой связи тесная и четко выраженная связь между задачей сокращения уровня бедности и задачей придания занятости ключевой роли в планах национального развития

дает возможность использовать уже установленные цели по сокращению уровня бедности в качестве целей обеспечения продуктивной занятости.

Использование таких целей дает как минимум три основных преимущества. Во-первых, это помогает устранить несоответствие между тем, что необходимо достичь и как это сделать. Во-вторых, это делает занятость основным элементом формирования политики, так как количественное выражение целей в сфере занятости является предпосылкой придания им основной роли в планировании развития. В-третьих, это может пролить свет на вопросы, связанные с согласованностью или отсутствием таковой между бедностью и целями в сфере занятости, с одной стороны, и экономической политикой и целями – с другой.



Ознакомиться с презентацией и обсуждением концепции продуктивной занятости, а также использованием практичного метода для определения количественных целей для продуктивной занятости можно в работе «*Understanding deficits of productive employment and setting targets; A brief methodological guide*» by Per Ronnas and Miranda Kwong (ILO: 2012).

Примеры страновых (региональных) исследований

-  Bhaduri, A. (2008) Growth and employment in the era of globalization: some lessons from the Indian experience. ILO Asia-Pacific Working Paper Series.
-  Growth, Employment and Decent Work in the Arab Region: An Overview (2008), ILO Regional Office for Arab States, Beirut.
<http://www.ilo.org/public/english/region/arpro/beirut/downloads/events/qatar/decentwork.pdf>
-  Growth, Employment and Decent Work in the Arab Region: Key policy issues (2009), ILO Regional Office for Arab States, Beirut.
http://www.ilo.org/public/english/region/arpro/beirut/downloads/aef/growth_eng.pdf
-  Growth, Economic Policies and Employment Linkages in Mediterranean Countries: The cases of Egypt, Israel, Morocco and Turkey, 2011, Employment Working Paper No. 63.
http://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_161399/lang--en/index.htm?ssSourceSiteId=employment

³ Анализ первого и второго поколений ДССБ (документы по стратегии сокращения бедности) в странах Тропической Африки показал, что, хотя качественные аспекты занятости в ДССБ играют все большую роль, количественные показатели занятости все еще остаются слабым местом. Уровень безработицы часто используется в качестве основного показателя, несмотря на ограниченную пользу в ситуациях, где бедные не лишены доступа к социальной защите и для удовлетворения своих базовых потребностей полностью зависят от собственного труда.

2. Структура макроэкономической политики, способствующей занятости

Целью анализа структуры макроэкономической политики в свете занятости является выработка стратегии по сближению целей обеспечения продуктивной занятости и достойного труда с целями достижения макростабильности и развития. Важную роль в содействии инклюзивному росту, приводящему к расширению занятости, играет вопрос (который все чаще обращает на себя внимание) оценки необходимости в ином соотношении налогово-бюджетной, курсовой или денежно-кредитной политики в целях содействия обеспечению занятости и для дальнейших кардинальных перемен в других соответствующих сферах политики.

«Поскольку факторы занятости должны иметь первостепенное значение в принятии правительством решений по экономической политике, вполне очевидно, что его финансовая политика должна служить цели контроля за экономическим циклом, чтобы поддерживать устойчивую занятость на высоком уровне, достигнутом с помощью других средств. В этой связи необходимо принимать надлежащие меры, чтобы оказывать влияние на инвестиции и доходы».

Цитата из анализа «Economic Post-War Problems in Denmark; Employment, Wage u Financial Policies, International Labour Review 53 (3–4)», (MAR-APR 1946), p. 189–190.

3

Могут ли изменения в макроэкономической политике сами по себе привести к более значимым конечным результатам? Могут ли они оказывать прямое влияние на конечные результаты в сфере занятости? Для стыковки макроэкономической политики с конечными результатами нужны институциональные механизмы, учитывающие специфику страны. Так, ослабление денежно-кредитной политики может обеспечить ликвидность для банков, однако, если в стране нет механизмов распределения кредитов тем, кто в них нуждается (в основном МСП и предприятия неформального сектора), изменения макрополитики не окажут положительного влияния на занятость.

Использование национальных источников данных и надлежащих практических методик, «макроисследований» позволяет определить связь между макроэкономической политикой, общеполитическими целями (такими, как стабильный уровень цен) и более широкими экономическими целями, которые относятся к росту, занятости, структурным изменениям и сокращению уровня бедности. До какой степени концепция макрополитики способствует занятости? Какие изменения в макроэкономической политике нужны для достижения роста, создающего продуктивную занятость? В приложении 3 приводится перечень подробных вопросов для изучения этой темы. Однако эти виды анализа должны быть увязаны с рассмотрением других структурных реформ и проблем равенства, которые обеспечат стыковку результатов макроэкономической политики с результатами продуктивной занятости (см. разделы 3, 4, 5, 10, 11 и 12).



Примеры исследований основ макроэкономической политики при поддержке МОТ

-  ILO supported research shows that macroeconomic policy must be focused not only on macroeconomic stability, but also on creating a supportive environment for employment generation, resource mobilization and allocation, and economic transformation.
-  Epstein G., J. Heintz, L. Ndikumana & G. Chang (2010), Employment, poverty and economic development in Madagascar: a macroeconomic framework, *Employment Working Paper No. 58*, Employment Sector, (Geneva: ILO).
-  Van Waeyenberge, E. and H. Bargawi, 2011, Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; Uganda Country Study, *Employment Sector Working Paper No.91* (Geneva: ILO).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_emp/-emp_policy/documents/publication/wcms_165779.pdf
-  Damill M., R. Frenkel, and R. Maurizio (2011), Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; Argentina Country Study, *Employment Sector Working Paper*, forthcoming (Geneva: ILO).
-  Islam R., M.K. Mujeri, and Z. AN (2011), Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; Bangladesh Country Study, *Employment Sector Working Paper*, forthcoming (Geneva: ILO).
-  Khattab A.S. (2011), Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; Egypt Country Study, *Employment Sector Working Paper*, forthcoming (Geneva: ILO).
-  Martinez G.E. and L. Ramirez (2011), Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; El Salvador Country Study, *Employment Sector Working Paper*, forthcoming (Geneva: ILO).
-  Taghdisi-Rad S. (2011), Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; Jordan Country Study, *Employment Sector Working Paper*, forthcoming (Geneva: ILO).
-  Deraniyagala S. and B. Kaluwa (2011), Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; Malawi Country Study, *Employment Sector Working Paper No.93* (Geneva: ILO).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_emp/-emp_policy/documents/publication/wcms_165782.pdf
-  Agu U. and C.J. Evoh (2011), Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; Nigeria Country Study, *Employment Sector Working Paper*, forthcoming (Geneva: ILO).
-  Guerra M.L. (2011), Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; Peru Country Study, *Employment Sector Working Paper*, forthcoming (Geneva: ILO).
-  Weerakoon D. and N. Arunatilake (2011), Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; Sri Lanka Country Study, *Employment Sector Working Paper*, forthcoming (Geneva: ILO).
-  Yeldan E. (2011), Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; Turkey Country Study, *Employment Sector Working Paper*, forthcoming (Geneva: ILO).
-  Lim D. (2011), Export and FDI-driven industrialization strategy and employment in Viet Nam, ILO Country Office for Viet Nam, Hanoi.
http://www.ilo.org/hanoi/Whatwedo/Publications/WCMS_I_71372/lang-en/index.htm

3. Отраслевая (в т.ч. промышленная) политика

Обеспечивает ли рост экономики надлежащий отраслевой баланс для создания достойных и продуктивных рабочих мест?

Эффективная стратегия развития предусматривает рост отраслей, создающих высокую добавленную стоимость и большое количество рабочих мест, а также обладающих значительным мультипликационным эффектом и тесными связями с экономикой страны. Для этого необходимо адекватное понимание структуры национальной экономики: какие отрасли создают добавленную стоимость, рабочие места, мультипликационные эффекты и имеют связь с первичными и вторичными отраслями? Есть возможность провести оценку политики, программ и мер на предмет их положительного влияния на создание рабочих мест и устранение бедности, а также проанализировать гибкость роста занятости по отраслям. Отраслевые анализы помогают выделить приоритетные отрасли и прежде всего нацелены на предоставление конкретных рекомендаций по укреплению конечных результатов в сфере занятости, достигаемых в результате экономического роста.

Как можно определить, какие отрасли нужно поддерживать в ожидании, что они создадут больше рабочих мест и сократят уровень бедности?

Методы отраслевого анализа:

- модели «затраты-выпуск» – например, для оценки того, соответствует ли выделение кредитов в экономике росту инвестиций в отраслях с высоким мультипликационным эффектом;
- матрица счётов для анализа социальных аспектов экономического процесса (SAM) и динамическая матрица счётов для анализа социальных аспектов экономического процесса (DySAM) – это структура национальных счетов, делающая «снимок» экономики в отдельный период времени (SAM) или показывающая развитие экономической структуры во времени (DySAM). Вторая матрица выходит за рамки только счетов и включает в себя некоторые элементы экономического моделирования. MOT расширила базовую DySAM и добавила анализ рынка труда и занятости. Таким образом, это дает возможность моделировать последствия политики, которая будет проводится в будущем, или оценить последствия ранее реализуемой политики, программ, инвестиций или резких изменений в сфере занятости. Эта методология уже применялась в различных контекстах, например, для оценки воздействия на занятость пакета налогового стимулирования в Индонезии⁴, для оценки последствий для занятости от свободной торговой зоны АСЕАН-Китай⁵, или моделирования воздействия на занятость в результате перехода на «зеленую» экономику в Мозамбике⁶. Более полный материал изложен в работе «Employment impact assessment tools for public infrastructure investment» (MOT: готовится к публикации).

⁴ Chatani K. and C. Ernst, «The fiscal stimulus package in Indonesia and its impact on employment creation», in *The Global Crisis, Causes, Responses u Challenges – Essays from an ILO perspective*, (ILO, Geneva, 2011).

⁵ Ernst C. and R. Peters («Employment dimension of Trade Liberalisation with China: Analysis of the case of Indonesia with Dynamic Social Accounting Matrix, Working Paper, (ILO/UNCTAD, Geneva, 2011).

⁶ Ernst C. and Iturriza A., Environment и Employment: A DySAM assessment of the potential employment and social dimension of climate change measures in Mozambique, presented at the 14th ILO Regional Seminar for Labour Based Practitioners, Accra, 5–9 September, 2011.



Примеры отраслевых исследований



Bensaid, M. and al., 2011, «Evaluation des emplois genres dans le cadre du DSCRP au Gabon», *Employment Sector Working Paper No. 80*, Geneva: ILO.

В этой работе делается расчет влияния отраслевой политики ДССБ на занятость и дается несколько ключевых рекомендаций для поддержки создания рабочих мест в трех отраслях (горнодобывающая промышленность, лесная промышленность и инфраструктура).



Matenga, C, 2009, The impact of global financial crisis on job losses and conditions of work in the mining sector in Zambia (Lusaka: ILO).

Глубокий анализ последствий кризиса на горнодобывающий сектор (формальный и неформальный).



Waheeda Samji, K. Nsa-Kaisi, A. Albee, 2009, Energy, Jobs and Skills: A rapid assessment of potential in Mtwara, Tanzania, Special Paper 09.32, Research on Poverty Alleviation (REPOA) (Dares Salaam: ILO). В работе дается краткая оценка с акцентом на энергетический сектор в Мтваре, где расположено основное месторождение природного газа Восточной Африки. Работа является практическим примером взаимно усиливающего характера факторов роста (например, энергоносители) и социальных секторов (например, образование).



Morris E. and Ole Bruun (2005), Promoting employment opportunities in rural Mongolia, International Labour Office, Subregional Office for East Asia, Bangkok.



Chadha, G.K. (2008) Employment and poverty in rural India: Which way to go? ILO Asia-Pacific Working Paper Series.



Research report on rural labour and employment in Viet Nam, ILO country office for Viet Nam, Hanoi. http://www.ilo.org/hanoi/Whatwedo/Publications/WCMS_171760/lang-en/index.htm

В данном исследовании изложено текущее положение и проблемы в сфере сельского труда и занятости. Кроме этого в работе показаны недостатки политики по созданию рабочих мест. Выводы и рекомендации этой работы должны стать важным фактором в формулировании национальной стратегии занятости на 2011–2020 гг. Исследование поможет выявить и провести оценку последствий политики для решения проблем, связанных с (i) созданием рабочих мест в сельских районах и (ii) индустриализации и реструктуризации Вьетнама.



Exploring the linkages between investment и employment in Moldova: A time-series analysis, 2011, Employment Working Paper No. 52.

http://www.ilo.org/emppol/icy/units/country-employment-policy-unit-empcepol/WCMS_161397/lang-en/index.htm?ssSourceSiteId=employment

3

4. Финансовая политика

Финансовый сектор может играть важную и продуктивную роль в содействии росту занятости и сокращению уровня бедности за счет:

- мобилизации сбережений, которые могут быть использованы для продуктивного инвестирования и создания рабочих мест;
- кредитования для создания рабочих мест и сокращения уровня бедности по умеренным и стабильным реальным процентным ставкам;
- кредитования для создания рабочих мест и помощи бедным в накоплении активов, в том числе в сельском хозяйстве и на малых и средних предприятиях, а также в жилищном строительстве;
- долгосрочного кредитования улучшающих производительность инновационных проектов и инвестиций;

- финансирования государственных инвестиций для создания рабочих мест и увеличения производительности;
- оказание помощи по распределению рисков тем, кто может нести риски наиболее легко и эффективно;
- оказания помощи по стабилизации экономики путем повышения устойчивости к финансовым кризисам, проциклическим изменениям в финансовой сфере, а также сохранению умеренных темпов инфляции;
- оказания помощи бедным слоям населения за счет предоставления базовых финансовых и банковских услуг;
- увеличения внутренних инвестиций, укрепляя таким образом потенциал самообеспеченности.

Вопрос состоит в том, что нужно сделать, чтобы центральные банки, министерства финансов и финансовая система в целом играли более активную роль в создании рабочих мест, содействии развитию и сохранению финансовой стабильности. Элис Амсден описывает ключевую роль инвестиционных банков в случаях успешной индустриализации в таких странах, как Южная Корея, Тайвань, Малайзия, Бразилия, Аргентина и других странах, в мобилизации и направлении сбережений в ключевые отрасли, в частности, те, которые специализируются на экспорте⁷. Во многих из этих случаев центральные банки были основной частью государственного аппарата, который играл вспомогательную роль сохраняя процентные ставки на низком уровне, осуществляя контроль за движением капитала для стабилизации обменных курсов на конкурентном уровне и иногда участвуя в прямом кредитовании.

При этом нужно быть в курсе недостатков применения некоторых из этих подходов в отдельных странах. По мнению Амсдена, нужны прозрачные, ответственные и эффективные механизмы контроля за тем, чтобы эти ориентированные на развитие финансовые учреждения не приводили к макроэкономической дестабилизации, неэффективности или финансово-политической коррупции.

- Какие конкретно альтернативные варианты политики и структуры могут способствовать более доступному кредитованию малых предприятий и бедных домохозяйств, а также инвестированию для создания большего количества рабочих мест?
- Какие институциональные и структурные ограничения в финансовой системе препятствуют содействию инвестициям, росту и, соответственно, улучшению возможностей занятости?
- Какие факторы являются определяющими для инвестирования? Существует ли четкая связь между финансовыми переменными и реальной экономикой страны?

Один из важных подходов заключается в сочетании ресурсов финансовых учреждений формального сектора и государственных финансовых институтов, таких как центральный банк, с опытом, накопленным учреждениями микрокредитования в сфере обеспечения доступа, инноваций и кредитования. Для этого существуют разные способы, которые предлагаются в литературе и которые уже применялись, хоть и в небольших масштабах. К наиболее перспективным из них относятся те, которые включают в себя программы, в которых учреждения формального сектора – коммерческие банки и центральные банки – участвуют в кооперативных, микрокре-

⁷ Amsden, Alice, *The Rise of the Rest: Challenges to the West from late-Industrializing Economies*, Oxford: Oxford University Press, 2001.



дитных и прочих ориентированных на развитие финансовых учреждений путем их кредитования и (или) приобретения доли в их акционерном капитале. Для того, чтобы обеспечить успех, такие программы обычно включают в себя государственные нормативные акты и субсидии, которые формируют политику кнута и пряника, стимулирующие учреждения формального сектора кредитовать более мелкие организации, чтобы те за счет этих заемных средств кредитовали бедных и (или) мелких заемщиков, обладающих хорошим потенциалом.

Другой способ привлечения кредитов и инвестиций в таком масштабе, который может создать преобразующий эффект, заключается в создании *банковских институтов развития*, напрямую участвующих в организациях конечных заемщиков, деятельность которых может создавать большое количество хороших рабочих мест и высокую добавленную стоимость, и способствовать структурной трансформации экономики. Применение такого подхода рассматривается правительством Мадагаскара.

Наконец, центральные банки всегда играли более важную роль в поддержке целей долгосрочного экономического развития, чем та, которую принято отводить им в последнее время. Это справедливо как для развивающихся, так и для развитых стран. Выполняя роль посредников в процессе развития, центральные банки приобретали долгосрочные облигации для финансирования инфраструктурного развития; поддерживали и управляли предельными значениями процентной ставки в поддержку приоритетных отраслей, таких как жилищное строительство во многих развитых странах; использовали дисконтное окно для выдачи дисконтных ссуд специализированным кредитным организациям, таким как микрокредитные учреждения в Азии; предоставляли эффективные или даже субсидируемые финансовые услуги специализированным учреждениям, выполняющим важные социальные функции. Такая политика не всегда имела успех, но при тщательном планировании и наличии средств мониторинга и контроля она может играть важную роль в мобилизации и перераспределении финансовых средств для целей развития. Так, успешной в плане предложения кредитов сельским жителям и предоставления финансовых услуг оказалась поддержка центральным банком Грин-банка в Бангладеш и банков сельского развития в Индонезии (см. Азиатский банк развития, 2000 г.). Другая успешная роль центральных банков заключается в управлении денежными средствами центрального правительства и использовании этих средств для кредитования валютно-финансовых учреждений и прочих организации, занимающихся кредитованием сельских и малых предприятий.

Для реализации стратегии содействия в сфере кредитования обязательно наличие государственных и частных учреждений, обладающих глубоким знанием местной экономики и условий, а также имеющих стимулы и руководство, которое способно принимать тщательно продуманные решения.

Ссылка на статью о финансовой политике для создания рабочих мест



Epstein, G. «Rethinking Monetary and Financial Policy: Practical suggestions for monitoring financial stability while generating employment and poverty reduction», *Employment Sector Working Paper No. 37* (ILO, Geneva, 2009).

Примеры исследований в финансовом секторе

Epstein G. and J. Heintz, 2006, Monetary Policy and Financial Sector Reform For Employment Creation and Poverty Reduction in Ghana, *Political Economy Research Institute Working Paper 113*, University of Massachusetts at Amherst.



Epstein, Gerald. 2007. 'Central banks as agents of employment creation.' In J.A. Ocampo and K.S. Jomo, eds. *Towards Full and Decent Employment*. London and New York: Zed Books, p. 92–122.



Heintz, James. 2008a. 'Employment, Poverty, and Economic Policy in the Context of Widespread Informality'. Prepared for ILO Workshop, Turin, Dec. 16–17.



Pollin, R., M. Githinji and J. Heintz (2008), *An Employment-Targeted Economic Program for Kenya*. Aldershot and Northampton: Elgar.



Asian Development Bank 2000. *The Role of Central Banks in Microfinance in Asia and the Pacific*, ADB.



Microfinance and public policy. Outreach, performance and efficiency. This book states to aid agencies and governments to consider efficiency as a robust and reliable criterion to guide their decisions on whether continuing or discounting support from microfinance institutions (MFIs). http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_091016/lang-en/index.htm



Atieno, Rosemary. 2001. 'Formal and informal institutions' lending policies and access to credit by small-scale enterprises in Kenya: an empirical assessment.' AERC Research Paper 111, Nairobi: African Economic Research Consortium.



Gender access to credit under Ghana's financial sector reform: a case study of two rural banks in the Central Region of Ghana. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_emp/documents/publication/wcm_041870.pdf – 2001 – *IFLIP Research Paper 01–4*, ILO: Geneva.



Financial intermediation for the poor: credit demand by micro, small and medium scale enterprises in Ghana: a further assignment for financial sector policy? http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_emp/documents/publication/wcm_041877.pdf – 2002 – *IFLIP Research Paper 02–6*, ILO: Geneva.



Did financial sector reform result in increased savings and lending for the SMEs and the poor? http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_emp/documents/publication/wcms_125600.pdf – 2003 – *IFLIP Research Paper 03–7*, ILO: Geneva.



South African microinsurance case study. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_emp/documents/publication/wcms_17977.pdf – 2003 – *Social Finance Working Paper No. 33*, ILO: Geneva.



The contribution of migrant organisations to income-generating activities in their countries of origin. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_emp/documents/publication/wcms_106333.pdf – 2008 – *Social Finance Working Paper No. 50*, ILO: Geneva.



Financial Arrangements in Informal Apprenticeships: Determinants and Effects – Findings from Urban Ghana (Social Finance Programme Working Paper 49).

3

5. Торговая политика и региональная интеграция

На занятость и условия труда существенное влияние оказывают международная торговля и иностранные инвестиции. Правильное понимание этого влияния играет решающую роль в формулировании эффективной национальной политики в сфере занятости в условиях глобализации и в определении практически реализуемых вариантов международной политики, что способствует обеспечению занятости. Можно выделить три темы для исследования.

Влияние торговли на занятость

Разработанные в МОТ соответствующие инструменты уже применялись для оценки влияния торговли и прямых иностранных инвестиций на рынок труда во время глобального финансово-эконо-



Моделирование влияния торговли и инвестиций на занятость

Это курс, который читается на английском языке в МУЦ МОТ в Турине, Италия, для научных работников и аналитиков в сфере разработки политики государственных и негосударственных учреждений и международных организаций.

мического кризиса в таких странах, как Бразилия, Египет, Индия, Либерия, Южная Африка и Уганда. Разрабатываются специальные инструменты для Бангладеш, Бенина, Индонезии и Гватемалы.

Уровень согласованности между политикой в сфере занятости и торговли

Есть ли в них противоречия друг другу задачи?

Способствует ли торговая политика созданию рабочих мест?

Национальная политика по повышению влияния торговли на занятость

Исследования можно проводить по трем направлениям:

- какая политика в области подготовки кадров соответствует как традиционной, так и нетрадиционной отраслям экспорта, в частности, для продвижения вверх по цепи создания добавленной стоимости;
- как совершенствовать благоприятную для предпринимательства среду и производительность предприятий для извлечения максимальной выгоды для занятости от торговли;
- как совершенствовать диверсификацию экономики для усиления сопротивляемости рынка труда внешним потрясениям.



Основные инструменты и ресурсы

 ILO. 2004. A fair globalization: Creating opportunities for all. Final Report of the World Commission on the Social Dimension of Globalization (Geneva).

 ILO International Training Centre. 2010. ITC-ILO capacity building on international trade and labour markets. <http://sdti.itle.org/trade>

 Jansen, M. and E. Lee, 2007, Trade and employment: Challenges for policy research. A joint ILO-WTO Study (Geneva, ILO/WTO).

 See also http://www.ilo.org/employment/areas/WCMS_151385/lang--en/index.htm for trade-related technical assistance.

 Skills for Trade and Economic Diversification (STED) – инструмент аналитики, разработанный МОТ в качестве руководства по проектированию стратегической концепции в сфере образования и профессионального обучения, который способствует развитию торговли, диверсификации экономики и обеспечению достойной занятости.
<http://www.ilo.org/trade>

 Jansen M., R. Peters and J. M. Salazar-Xirinachs (2011), Trade and Employment: From Myths to Facts, Geneva: International Labour Office.
http://www.ilo.org/employment/areas/trade-and-employment/WCMS_162297/lang--en/index.htm

Примеры страновых исследований

Das, D. K. (2008), Trade liberalization, employment, labour productivity, and real wages: a study of the organized manufacturing industry in India in the 1980s and 1990s. ILO Asia-Pacific Working Paper Series.



Pali, A. (2008) Evolution of global production systems and their impact on employment in India. ILO Asia-Pacific Working Paper Series.

6. Мобильность рабочей силы и трудовая миграция

Одной из проблем на рынке труда и в сфере достойного труда является миграция, поэтому любая политика должна быть основана на надлежащей оценке кратко- и долгосрочного спроса на трудовых мигрантов на рынке труда; аналогичным образом любая политика должна быть основана на анализе последствий процесса трудовой миграции.

Насколько эффективным может быть влияние государства на процесс миграции посредством принятия нормативных документов и политических мер?

Существуют два типа трудовой миграции:

- 1. Внутренняя миграция:** миграция из сельских районов в города (урбанизация или сезонная внутренняя трудовая миграция). Какова структура внутренней миграции? Оказывает ли она существенное влияние на предложение рабочей силы, доходы работников? Уделяется ли в политике особое внимание сезонной миграции?
- 2. Эмиграция:** в принимающих странах трудовая эмиграция способствует удовлетворению спроса на рабочую силу и, следовательно, росту. В отправляющих странах эмиграция способствует снижению напряженности на рынке труда, способствует денежным переводам и приобретению профессиональных навыков.

Миграция различается по характеру: постоянная миграция (въезд на постоянное место жительства), временная миграция (въезд и выезд) или круговая миграция (трансграничные регулярные перемещения одних и тех же мигрантов на определенных срок, формального или неформального характера, как правило, в поисках работы). У круговой миграции есть потенциальные долгосрочные преимущества, такие как взаимообмен навыками и технологиями, при этом она также приводит к безвозвратной потере работников, обладающих важнейшими навыками, в частности, работников в области здравоохранения и образования.

- Как национальная государственная политика обеспечивает защиту и условия труда трудовых мигрантов?
- Как максимально усилить пользу от миграции: пользу для принимающих стран, отправляющих стран за счет денежных переводов, обмена опытом и возможности заключения коммерческих контрактов?
- Как наиболее эффективно управлять убытками от миграции, например, утечкой мозгов?

Одним из основных принципов является необходимость перехода от политики «эмиграции» или «найма иностранной рабочей силы» к инклюзивной и прозрачной миграционной политике, которая обеспечивает равную защиту своим и иностранным работникам в соответствии с между-



народными нормами. В этой связи полезным источником информации являются многосторонняя концепция МОТ по трудовой миграции.

Примеры исследований в сфере миграции

-  Wickramasekara P. (2011), Circular Migration: A Triple Win or a Dead End? Global Union Research Network Working Paper No. 15, Geneva: ILO.
http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2011/1/11B09_837o20engl.pdf
-  Wickramasekara P. (2011), Labour migration in South Asia: A review of issues, policies and practices, International Migration Papers 108, ILO: Geneva.
http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2011/1/11B09_198_engl.pdf Reviews migration policy frameworks in South Asia and their implications for governance of migration, protection of migrant workers and maximizing development benefits of migration.
-  Ghoneim A.F., Labour migration for decent work, economic growth and development in Egypt, International Migration Papers 106, ILO: Geneva.
<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/impl06.pdf>
-  Samra M. A., *L'émigration libanaise et son impact sur l'économie et le développement*, International Migration Papers 105, ILO: Geneva.
<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/impl05f.pdf>
-  Bouklia-Hassane R., Migration pour le travail décent, la croissance économique et le développement: le cas de l'Algérie, International Migration Papers 104, ILO: Geneva.
<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/impl04f.pdf>
-  Khachani M., *Les nouveaux défis de la question migratoire au Maroc*, International Migration Papers 103, ILO: Geneva. <http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/impl03f.pdf>
-  Boubakri H., *Migration pour le travail décent, la croissance économique et le développement: le cas de la Tunisie*, International Migration Papers 102, ILO: Geneva.
<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/impl02f.pdf>
-  Coxhead I. and al. (2010), Getting to work, UNDP: Hanoi.
-  Dang Nguyen Anh (2008), Labour migration from Viet Nam: Issues of policy and practice, ILO: Bangkok. http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2008/108B09_137_engl.pdf В работе исследуются вопросы, которые помогут управлению трудовой миграцией из Вьетнама в контексте долгосрочной политики. Особое внимание уделяется вопросам политики и практики в сфере экспорта рабочей силы из Вьетнама в другие страны.
-  OECD (2011), Labour migration trends and policies in South Africa, Paris: OECD. Luthria M. (2011), Labor Mobility for the Poor: Is it Really Possible? Economic Premise No. 45, Washington DC: The World Bank. <http://www.ilo.org/public/libdoc/igo/2011/465688.pdf> Предлагается руководство по составлению и реализации миграционных схем, обеспечивающих выгоду как принимающим, так и отправляющим странам.

7. Регулирование рынка труда

Принятие национального трудового законодательства и нормативных актов о труде является важным средством реализации международных трудовых норм, гарантирующих достойный труд и способствующих обеспечению верховенства закона. Будучи регулятором постоянно развивающейся сферы занятости и производственных отношений, трудовое законодательство подлежит регулярной оценке и реформированию. Изменения в экономических и технологических схемах, а также глобализация экономики вызвали рост международной торговли между странами с различным уровнем социальной защиты и защиты труда. Именно благодаря этим

изменившимся условиям роль трудового законодательства поставлена под сомнение, в частности, с точки зрения связи между защитой работников и международным сотрудничеством, и сегодня все больше признается неотъемлемость наличия нормативно-правовой базы, если глобализация предполагает быть социально и экономически устойчивой в долгосрочном периоде. В такую базу должны входить, как минимум, все права и принципы, изложенные в основополагающих конвенциях МОТ, но содержание и область применения других связанных с трудом правил остается под вопросом.

На уровне стран регулирование рынка труда является одной из наиболее противоречивых и вызывающих разногласия тем. Для одних нормы и правила являются гарантией справедливых условий занятости; другие считают их препятствием для роста в сфере формальной занятости. Регулирование рынка труда осуществляется с целью повышения благосостояния работников, при этом нормы и правила могут приводить к нежелательным результатам для тех, кого они же и должны защищать. Однако большая часть споров о влиянии регулирования рынка труда не находит разрешения, поэтому для лучшего понимания ситуации в стране может быть принято решение о проведении практических исследований на комплексной основе с учетом всех институциональных и политических параметров и их взаимодействия.

Примеры исследований в сфере регулирования рынка труда



Employment protection legislation tested by the economic crisis, DIALOGUE in Brief No. 3, 2011. http://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/publications/WCMS_166754/lang-en/index.htm



The brief identifies the principal elements of the regulation of collective dismissals for economic reasons in over 125 countries, together with reforms introduced between 2008 and 2011. It considers the national legislative provisions regulating the seven subject areas of the employment protection legislation (EPL).



What role for labour market policies and institutions in development? Enhancing security in developing countries and emerging economies, Employment Working Paper No. 67, 2010. http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS_150629/lang-en/index.htm



Is Asia adopting flexicurity? A survey of employment policies in six countries, Economic and Labour Market Paper 2008/4, 2008. http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_113927/lang-en/index.htm



Are there optimal global configurations of labour market flexibility and security?: Tackling the «flexicurity» oxymoron, Employment Working Paper No. 15, 2008. http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS_105102/lang-en/index.htm



Labour market regulation and economic performance: a critical review of arguments and some plausible lessons for India, Economic and Labour Market Paper 2008/1, 2008. http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_113926/lang-en/index.htm



Security in labour markets: combining flexibility with security for decent work, Economic and Labour Market Paper 2007/12, 2007. http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_113923/lang-en/index.htm



Why labour market regulation may pay off: worker motivation, co-ordination and productivity growth, Economic and Labour Market Paper 2007/4, 2007. http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_113903/lang-en/index.htm



Labour market flexibility and employment and income security in Ethiopia, Employment Strategy Paper 2006/1, 2006. http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_114025/lang-en/index.htm



Towards a new balance between labour market flexibility and employment security for Egypt, Employment Strategy Paper 2005/10, 2005.

http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_114145/lang--en/index.htm



Labour market policies and regulations in Argentina, Brazil and Mexico: programme and impacts: a comparative study in the framework of the global employment agenda, Employment Strategy Paper 2004/13, 2004.

http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_114302/lang--en/index.htm

8. Навыки, возможности занятости и технологии

В области развития людских ресурсов можно провести глубокий анализ некоторых тем, которые являются ключевыми для национальной политики в сфере занятости:

- оценка общей потребности в профессиональных навыках (по уровню образования и профессионального обучения, по отраслям экономики);
- описание национальной политики в области образования и профессионального обучения, систем и законодательства, в том числе формальное и неформальное обучение, и оценка эффективности механизмов межведомственного взаимодействия, которые связаны с образованием и рынками труда;
- описание механизмов финансирования систем развития профессиональных навыков, включая налог на финансирование профобучения и прочие взносы, выплачиваемые работодателями, а также системы мониторинга результатов обучения в плане удовлетворенности работника и работодателя;
- оценка наличия соответствующей информации о рынке труда;
- оценка качества образования и профессионального обучения (официальные учреждения, стажировки, повышение квалификации, стимулы для частно-государственных партнерств за обучение без отрыва от производства, отработка навыков для инициатив по содействию обеспечению занятости);
- оценка доступности качественного профессионального обучения в сельских районах;
- профессиональные навыки для молодежи: оценка специфических потребностей молодежи в плане профессионально-технического образования и обучения;
- профессиональные навыки для «зеленых» рабочих мест: оценка навыков, необходимых для «озеленения» существующих рабочих мест и удовлетворения потребности в новых при переходе к более экологичной экономике и предотвращения изменений климата; <http://www.ilo.org/skills/проекты/VCMS115959/lang-en/index.htm>
- профессиональные навыки для диверсификации торговли и экономики: определение отраслей с потенциалом для роста, а также пробелы в навыках и проблемы действующей системы

Пример:



Skills for green jobs in Brazil (2010), ILO Skills and Employability Department.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_142300.pdf

образования и профессионального обучения в этих отраслях. Поиск путей для развития навыков и предприятий с целью содействия диверсификации торговли и экономики.

9. Неформальная экономика: переход к формальной экономике

Для того, чтобы поставить переход в формальный сектор во главу угла национальной политики в сфере занятости, необходимо провести исследования по целому ряду тем, начиная от понимания процесса функционирования (принятия решений) субъектами неформальной экономики (в контексте управления рисками, связи с формальной (глобальной) экономикой, социальной защиты их членов, формализации, влияния государственной политики и т. д.) и заканчивая составлением характеристик работников неформальной экономики.

Примеры отчетов по неформальной экономике



The informal sector in Mongolia, by Elizabeth Morris, ILO, East Asia Multidisciplinary Advisory Team, Bangkok, 2001.



A comparative overview of informal employment in Albania, Bosnia and Herzegovina, Moldova and Montenegro, Budapest: ILO, 2010.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@europe/@ro-geneva/@sro-budapest/documents/publication/wcms_167170.pdf



A study on informal apprenticeship in Malawi. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_emp/documents/publication/wcms_151254.pdf Employment Sector – Employment Report No. 9.



Statistics Office and IRD (2010), Dynamics of the informal sector in Hanoi and Ho Chi Minh City 2007–2009; Main findings of the Household business & Informal sector survey (HB&IS).



Cling J-P, M. Razafindrakoto and F. Roubaud (2010), The informal economy in Vietnam, background paper for the NEP development process in Viet Nam, ILO: Hanoi. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-asia/-ro-bangkok/-ilo-hanoi/documents/publication/wcms_171370.pdf



Research of informal employment in Viet Nam current situation and solution – Discussion Paper, Hanoi Economics University. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-asia/-ro-bangkok/-ilo-hanoi/documents/publication/wcms_171762.pdf

10. Молодежь

Во многих странах занятость молодежи является основной проблемой, требующей глубокого анализа с целью обеспечения наиболее эффективной политики, направленной на ее решение. В этих условиях может быть поставлена задача проведения исследования на основе которого директивные органы смогут определить цели для определенных возрастных групп в сфере занятости и спланировать проведение специальных мер.

Информация по техническому заданию на проведение общенационального анализа рынка труда для молодежи изложена в работе «Youth Employment Knowledge Sharing Platform»: <https://papyrus.ilo.org/YE>



Примеры исследований молодежных проблем



Krstic G. and V. Corbanese (2009), In search of more and better jobs for young people in Serbia by, ILO, Budapest.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-europe/-ro-geneva/-sro-budapest/documents/publication/wcms_168813.pdf



Dang Nguyen Anh, Le Bach Duong and Nguyen Hai Van (2005), Youth employment in Viet Nam: characteristics, determinants and policy responses, Employment Strategy Paper 2005/9.

http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_114146/lang-en/index.htm



Traore F. (2005), *Chomage et conditions d'emploi des jeunes au Mali*, Employment Strategy Paper 2005/8.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_emp/-emp_elm/documents/publication/wcms_114147.pdf



Denu B., A. Tekeste and H. van der Deijl (2005), Characteristics and determinants of youth unemployment, underemployment and inadequate employment in Ethiopia, Employment Strategy Paper 2005/7.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_emp/-emp_elm/documents/publication/wcms_114148.pdf



Chomage et employabilite des jeunes au Maroc, Employment Strategy Paper 2005/6. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_emp/-emp_elm/documents/publication/wcms_114149.pdf Nourredine El Aoufi et Mohammed Bensaïd.



Caracteristiques et determinants de l'emploi des jeunes au Cameroun, Employment Strategy Paper 2005/5. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_emp/-emp_elm/documents/publication/wcm_s_114150.pdf Gilles Bertrand, Njike Njikam, Roland Marc Lontchi Tchhoffo et Violet Fotzeu Mwaffo.



Promoting job creation for young people in multinational enterprises and their supply chains: Sierra Leone. http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/lang-en/docName-WCMS_149932/index.htm Employment Sector – Employment Report No. 8.



Promoting job creation for young people in multinational enterprises and their supply chains: Liberia. http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_144385/lang-en/index.htm Employment Sector – Employment Report No. 7.



El impacto de la crisis economica y financiera sobre el empleo juvenil en America Latina: Medidas del mercado laboral para promover la recuperacion del empleo juvenil, 2010, Employment Working Paper No. 71.



School-to-work transition: evidence from Nepal, 2008, Employment Working Paper No. 10.



The socio-economic integration of Mozambican youth into the urban labour market: the case of Maputo, 2007.

11. Гендерный вопрос

В виду того, что существенная доля женщин в общей численности рабочей силы продолжает увеличиваться, необходимо, чтобы предлагаемые принципы политики учитывали гендерные проблемы и одновременно содействовали обеспечению равенства и справедливости в сфере труда. Чтобы интегрировать гендерные аспекты в анализ рынка труда, определить ключевые гендерные проблемы и обеспечить развитие политики в сфере занятости необходимо ответить на следующие вопросы:

1. Каковы гендерные различия в конъюнктуре рынка труда?

2. Что, в основном, мешает обеспечить безработным, частично занятым, работникам неформального сектора, незащищенным группам населения более разнообразные варианты более качественного трудоустройства и возможность получать доход?
3. Какие законы, политика и программы направлены на устранение гендерного и прочих видов неравенства, в основе которых лежит дискриминация? Какие положения в законе препятствуют занятости определенных социальных групп населения с высоким уровнем безработицы? Какие законы носят дискриминационный характер в отношении собственности, наследования имущества и возможности финансирования?
4. Насколько эффективны существующие программы по обеспечению занятости в плане устранения неравенства в сфере занятости?
5. Как политика в сфере занятости способствует соблюдению равноправия в сфере образования, профессионального обучения и развитию профессиональных навыков для всех групп работников, в частности, для молодежи и женщин?
6. Можно ли увидеть «защиту интересов» в политике в сфере занятости для устранения накопленных неблагоприятных условий, в которых находятся определенные группы работников?
7. Существует ли необходимость в разъяснительной работе среди ключевых участников рынка труда по вопросам обучения и найма работников на основе недопустимости дискриминации определенных социальных групп?
8. Каким может быть перечень основных показателей рынка труда, по которым необходим мониторинг с целью слежения за ходом устранения тех или иных форм дискриминации и неравенства на рынке труда?

Примеры страновых гендерных исследований



Ouattara Mariame (2007), *Integration des questions genre dans la politique de l'emploi et son plan d'action au Burkina Faso*, unpublished background study for the NEP policy debate, Ouagadougou. Available in the ILO NEP database (готовится к публикации).

Инструмент по активизации решения гендерного вопроса



Making the strongest links: A practical guide to mainstreaming gender analysis in value chain development, 2009.

http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_106538/lang--en/index.htm?ssSourceSitelid=employment

В данном практическом руководстве описываются передовые методы интеграции гендерных вопросов на различных этапах анализа цепочки создания добавленной стоимости и укрепления связей, имеющих важное значение для обеспечения гендерного равенства, устойчивого роста в интересах бедных слоев населения и стратегий развития.





12. Незащищенные группы населения и дискриминация на рынке труда

Выработке приоритетов политики и целенаправленных мер может способствовать анализ положения незащищенных групп населения в сфере занятости, который можно сделать перед определением приоритетов, если положение конкретных групп уже хорошо известно и проблемы выявлены, или после их определения, если проблемы выявляются в результате сбора информации.

Проблемы на рынке труда испытывают лица с ограниченными возможностями, национальные меньшинства, а также аборигены и коренное население. Подготовка надлежащих мер и обеспечение их адресности могут требовать глубоких знаний об этом предмете.



Инструменты МОТ по теме работники с ограниченными возможностями



The right to decent work of persons with disabilities, Arthur O'Reilly, 2007, ILO. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms_091349.pdf



Achieving equal employment opportunities for persons with disabilities through legislation Guidelines, 2007.

(http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms_091340.pdf) and online guide for trainers, 2011.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_emp/-ifp_skills/documents/instructionalmaterial/wcms_162169.pdf



Moving towards disability inclusion, 2011. В данной публикации на конкретных примерах исследуется возможность интеграции интересов людей с ограниченными возможностями в политику, законы, услуги и программы, а также важные элементы для устойчивого и инклюзивного роста в развитии общества.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_emp/-ifp_skills/documents/publication/wcms_160776.pdf



ILO resource guide on disability.

<http://www.ilo.org/public/english/support/lib/resource/subject/disability.htm>

13. «Зеленые» рабочие места

«Зеленые» рабочие места включают в себя занятость, которая в значительной мере способствует сохранению или восстановлению качества окружающей среды. Часть «зеленых» рабочих мест сконцентрирована в основных видах деятельности «зеленых» отраслей промышленности. При этом существует огромная потребность и потенциал для «озеленения» существующих рабочих мест, что оказывает мощное влияние на рынок труда.

Методологической поддержкой по созданию профиля занятости является учебное пособие МОТ на компакт-диске: *Emploi – Formation: tendances et perspectives, Guide de renforcement des capacites*.

<http://www.ilo.org/emppolicy/areas/country-employment-policy-analysis-and-development/facet/lang-fr/index.htm?facetcriteria=TYP=InstructionalMaterial&facetdynlist=UWCMS138256>

Переход на «зеленую» экономику по-разному отразится на занятости: будут созданы новые рабочие места и при этом заменены или упразднены остальные, в частности, в высокоуглеродоемких отраслях, а многие из существующих профессий – перепрофилированы.

Изучение этой темы должно быть направлено на накопление данных о том, как переход к устойчивой, экологически чистой экономике отразится на сфере занятости, в частности, смене основных видов рабочих мест. При этом нужно выяснить, что нам известно о спросе на профессиональные навыки в будущем в связи с экологическим курсом на уровне всей страны.

МОТ: что такое «зеленые» рабочие места

Рабочие места считаются «зелеными», когда способствуют снижению негативного влияния на окружающую среду, приводя к созданию предприятий и экономики, устойчивой в экологическом и социально-экономическом плане. То есть «зеленые» рабочие места – это достойные рабочие места, которые способствуют:

- ▶ сокращению потребления энергии и сырья;
- ▶ ограничению выбросов парниковых газов;
- ▶ минимизации отходов и загрязнения окружающей среды;
- ▶ сохранению и восстановлению экосистем.

Источник:

<http://www.ilo.org/empent/units/green-jobs-programme/lang-en/index.htm>



Основные инструменты и источники по теме «зеленые» рабочие места



ILO publications on Green Jobs: содержит в хронологическом порядке все соответствующие книги, брошюры, краткие обзоры, доклады, научные работы, рабочие документы и т. п., опубликованные различными департаментами МОТ и имеющие отношение к проблемам изменения климата, защите окружающей среды и «зеленым» рабочим местам. <http://www.ilo.org/empent/units/green-jobs-programme/publications/lang~en/index.htm>



Пример странового исследования: Estimating green jobs in Bangladesh, 2010. This report summarizes the main findings of a large study on the scale and distribution of green employment in the economy of Bangladesh. http://www.ilo.org/empent/units/green-jobs-programme/about-the-programme/WCMS_159433/lang-en/index.htm



Practitioner's guide: Assessing Green Jobs Potential in Developing Countries. This guide provides practical solutions to help fill information gaps in the knowledge of how the transition to a sustainable, low-carbon economy will affect employment, especially underlying job movements. http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_153458/lang-en/index.htm



ILO. 2007. *Decent work for sustainable development – The challenge of climate change*. Governing Body document GB.300/WP/SDG/1. 300th Session (Geneva).



–. 2008. *Employment and labour market implications of climate change*. Governing Body document GB.303/ESP/4. 303th Session (Geneva).



–. UNEP, IOE, ITUC. 2008. *Green jobs: Towards decent work in a sustainable, low-carbon world (The Green Jobs Report)* (Geneva).



For training courses on green jobs at the International Training Centre, Turin, Italy. <http://greenjobs.itcilo.org/>





Д. Анализ существующих программ и проектов, в том числе двусторонних и многосторонних инициатив

Первым шагом на пути к четкому пониманию ситуации с сфере занятости является фиксация всех программ и проектов по обеспечению занятости, однако, как правило, глобальная картина о принимаемых в стране мерах в сфере занятости отсутствует. Более того, в этих программах и проектах содержится большой объем полезных и необходимых знаний для формулирования политики в сфере занятости.

После того, как группа по подготовке НПЗ зафиксирует все текущие проекты в сфере занятости и программы, критический анализ этих проектов и программ может быть основан на их существующей оценке, а при ее отсутствии может возникнуть необходимость в сборе информации, на основе которой директивные органы могут обосновать разработку эффективных программ и политики. Необходимо ответить на следующие вопросы:

- Соответствуют ли эти проекты и программы требуемому масштабу?
- Насколько хорошо они адаптированы под конкретных предполагаемых получателей?
- Насколько они соответствуют реализации этих задач?
- Насколько они эффективны?
- Какие изменения могут потребоваться для адекватного удовлетворения потребностей в сфере занятости?

Во время ответов на эти вопросы можно обнаружить, что некоторые из реализуемых мер являются неэффективными по причине их непоследовательности или затратности. На этапе определения приоритетных аспектов политики такой анализ будет очень полезен при определении способов замены этих инициатив на более стратегический и интегрированный пакет мер (см. главу 4 – Определение приоритетов).

Основная тематика проектов и программ в сфере занятости:

- поддержка государственных и частных предприятий (в том числе кооперативов) и мелких предпринимателей;
- занятость молодежи (развитие профессиональных навыков, предпринимательства, и т. д.);
- обучение, в том числе для незащищенных групп населения;
- программы создания рабочих мест.

Примеры оценки проектов по обеспечению занятости молодежи

1. Программа обучения и предпринимательской поддержки для уязвимой молодежи в Малави (TEVETA и Всемирный банк). <http://www.ilo.org/public/english/employment/yen/whatwedo/projects/ie/teveta.htm>
2. Оценка воздействия программы предпринимательства для девочек-подростков в Танзании. Расширение прав и полномочий для подростков (БРАК и Университетский колледж Лондона). <http://www.ilo.org/public/english/employment/yen/whatwedo/projects/ie/brac.htm>
3. Инициатива молодежи: Согласованные Программы для экономических возможностей (Международная организация «Дети улицы» и Швейцарское агентство по развитию). <http://www.ilo.org/public/english/employment/yen/whatwedo/projects/ie/ski.html>

С помощью вышеуказанных ссылок можно ознакомиться с резюме проведенных оценок проектов.

Шаблон: расширенный перечень программ и проектов в сфере занятости

Название программы, год(ы)	Учреждение(я)-исполнитель(и)	Целевая(ые) группа(ы)	Географический(е) регион(ы)	Количество получателей	Примерная сумма ежегодных расходов (20xx-20xx)	Источник(и) финансирования
Отработка навыков						
Поддержка предприятий (государственных, частных, кооперативных) и мелких предпринимателей						
Создание рабочих мест						
Посредничество на рынке труда						

Примечание: категории указаны в качестве примера и должны быть адаптированы к условиям конкретной страны.



Е. Анализ институциональной системы и институционального аудита

Органы регулирования вопросов труда⁸ должны изыскать возможности для того, чтобы перестроить свои организационные принципы и стратегии работы в целях обеспечения большего соответствия реальностями усложнившегося мира труда. Условия работы органов регулирования вопросов труда должны создавать четкий подтекст для реализации мер трудовой политики. Поэтому при формировании базы знаний для выработки соответствующих мер помощь в определении технически достижимых задач может оказать анализ институциональных основ и управления.

Анализ работы министерства труда

Пример изучения институтов рынка труда



D'Souza, E. (2008) *Labour market institutions in India: their impact on growth and employment*. ILO Asia-Pacific Working Paper Series.

- Выполнить оценку финансовых, организационных и кадровых потребностей министерства труда в области разработки политики, управления и оказания услуг.
 - ▶ Выполнить оценку наличия базового оборудования.
 - ▶ Выполнить оценку возможностей и потребностей в области подготовки существующего персонала, укрепления потенциала, организационной реформы и привлечения новых кадров.
- Составить схему институциональной системы и механизмов координации политики в сфере занятости и программ.
 - ▶ Выполнить анализ функций и обязанностей государственных органов, участвующих в формировании политики в сфере занятости на местном и национальном уровне, включая механизмы координации, и определить их сильные и слабые стороны.
 - ▶ Провести обзор регулирования вопросов труда в общенациональном масштабе в целях подготовки предложений по формированию активной, доступной, эффективной, беспристрастной, функциональной системы регулирования вопросов труда.
 - ▶ Выполнить оценку функций и места государственной службы занятости (см. следующий раздел).
 - ▶ Выполнить оценку роли и участия социальных партнеров в разработке, мониторинге и оценке мер и программ политики в сфере занятости.

⁸ В Конвенции № 150 регулирование вопросов труда означает «деятельность по государственному управлению в области национальной трудовой политики», а система регулирования вопросов труда означает «все государственные административные органы, несущие ответственность за регулирование вопросов труда и (или) занимающиеся этими вопросами – независимо от того, являются ли они министерствами, ведомствами или другими государственными учреждениями, включая полугосударственные и региональные или местные учреждения или любую другую форму децентрализованной администрации, – а также любую организационную структуру, созданную для координации деятельности таких органов и для обеспечения консультаций с работодателями и работниками и их организациями, а также их участия в деятельности этих органов».

- Определить способы участия в этом процессе неправительственных организаций, особенно создаваемых молодежью, женщинами или инвалидами, и наличие государственного органа, оказывающего им помощь в этой работе и отражающего поднимаемые ими проблемы в государственных решениях.
- На основе анализа институциональной системы и механизмов координации, существующих в стране, кратко описать основные проблемы политики в сфере занятости.

Руководство по избранным системам инспекции труда (с учетом БГТ)



Руководство по избранным системам инспекции труда входит в программу изучения системы регулирования вопросов труда и инспекции труда, осуществляемую программой МОТ по регулированию вопросов труда и инспекции труда (LAB/ADMIN) в целях улучшения понимания функционирования различных систем, существующих в мире.
http://www.ilo.org/labadmin/what/pubs/lang--en/docName--WCMS_160576/index.htm

Вставка 3.5 Институциональный аудит министерства труда – пример Буркина-Фасо



Ситуация: относительно новый орган, ответственный за реализацию национальной политики в сфере занятости и нуждающийся в выработке комплекса согласованных мер

В связи со значительным прогрессом, достигнутым в Буркина-Фасо в плане признания роли труда в процессе развития, в 2008 году была утверждена национальная политика в сфере занятости и оперативный план действий. После принятия НПЗ приоритетной задачей правительства стало воплотить эти обязательства в жизнь. Но главной проблемой на пути к решению задач политики в сфере занятости стало укрепление институциональной среды и возможностей по реализации, мониторингу и оценке НПЗ.

НПЗ стала первой попыткой создания концептуальной и практической основы для всех мер трудовой политики на национальном уровне. Она не ограничивается мерами, реализуемыми министерством труда: в ней объединены разные мероприятия, программы и организации, влияющие на спрос и предложение труда и функционирование соответствующих рынков. Она включает в себя комплекс разносторонних мер, делающих труд стержнем социально-экономической политики. К ним относится непрерывный диалог с отраслевыми органами и министерством экономики и финансов, что возлагает на министерство труда ведущую роль в реализации и мониторинге результатов в сфере занятости.

Министерство труда не только руководит реализацией первой НПЗ страны: оно еще и само является относительно новой организацией. После того, как в 2006 г. оно было выделено из состава министерства, отвечающего за вопросы труда и социального обеспечения, у него не осталось ни кадровой, ни материально-технической базы, которая позволила бы решать комплексные вопросы НПЗ.

Выполнение институционального аудита для выявления институциональных проблем, требующих решения для достижения целей НПЗ

В этих условиях министерство труда обратилось за помощью к МОТ для того, чтобы на основе институционального аудита определить свои возможности по реализации НПЗ и эффективность своего участия в стратегии сокращения бедности (ССБ). На основе изучения документации по регулированию вопросов труда и тесных консультаций и собеседований с соответствующими структурами был подготовлен доклад. При этом ставились следующие задачи:

- выполнить анализ текущей ситуации в сфере регулирования вопросов труда, структур, роли, функций, процессов принятия решений, административного распорядка и т. д.;



- ▶ выполнить оценку согласованности и эффективности внутренних механизмов регулирования вопросов труда;
- ▶ выполнить оценку синергии и сотрудничества с заинтересованными сторонами;
- ▶ выполнить оценку соответствия регулирования вопросов труда внешним ожиданиям;
- ▶ выявить препятствия, ограничения и проблемы.

В конце доклада приводились конкретные рекомендации, направленные, в том числе, на:

- ▶ создание институционального органа по координации и объединению усилий и обмену информацией между основными заинтересованными сторонами в целях достижения всеохватывающей цели содействия занятости;
- ▶ укрепление заинтересованности в решении задач НПЗ, в том числе на периферийном уровне;
- ▶ оценку соответствия регулирования вопросов труда внешним ожиданиям;
- ▶ выявление препятствий, ограничений и проблем;
- ▶ четкое определение функций, полномочий и ответственности органов регулирования вопросов труда в плане содействия занятости и создания рабочих мест (в том числе национальной службы занятости, фондов занятости и т. д.);
- ▶ решение проблемы фрагментации системы информации о рынке труда и нечеткого распределения полномочий и обязанностей между органами, осуществляющими мониторинг результатов в сфере занятости;
- ▶ уточнение и доработку статуса некоторых органов регулирования вопросов труда в связи с тем, что отсутствие официального статуса резко ограничивает их функции и масштабы участия в процессе принятия решений.

Обсуждение и утверждение доклада о результатах институционального аудита проходило на открытой основе в рамках межведомственных заседаний, в том числе с участием представителей министерства экономики и финансов и доноров, в целях обеспечения финансирования рекомендаций из средств национального бюджета и доноров. Участие министерства экономики и финансов также обеспечило более согласованное включение цикла планирования и утверждения бюджета регулирования вопросов труда в процессы планирования более общего характера.

После проведения институционального аудита часть рекомендаций была выполнена – в том числе в 2009 г. принят указ о создании национального совета по вопросам занятости и профессиональной подготовки (CNEFP) для руководства реализацией и мониторингом НПЗ. CNEFP также создает основу для отраслевого диалога по вопросам занятости в рамках стратегии ускорения роста и развития людских ресурсов (ССБ третьего поколения в Буркина-Фасо). Процессы отраслевого диалога играют стержневую роль в ССБ, так как предполагают мониторинг отраслевых стратегий и предложение планов действий и средств их реализации. Это обеспечивает министерству труда солидную институциональную основу для выполнения им координирующей роли и способствует сотрудничеству с отраслевыми министерствами и с другими заинтересованными сторонами на национальном уровне.

В целом, основные рекомендации аудита были включены в бюджет министерства труда для их финансирования из средств национального бюджета.

Источник: Элеонора д'Ашон, Департамент МОТ по вопросам политики занятости.

Анализ системы информации о рынке труда

Системы ИРТ включают в себя три основных элемента: (1) сбор и классификация данных и информации; (2) аналитический инструментарий; (3) институциональные механизмы и сети. Институциональный аудит системы информации о рынке труда и ее анализа может помочь в решении следующих вопросов:

- провести инвентаризацию институциональных и операционных условий поставщиков и пользователей информации о рынке труда, в том числе анализ степени включения трудовой статистики в национальные планы подготовки статистических данных;
- подготовить рекомендации по укреплению и обеспечению большей целенаправленности процесса сбора, анализа и распространения информации о рынке труда в целях большего соответствия спросу;
- подготовить предложения о мерах по (i) укреплению операционного и институционального потенциала по сбору и анализу информации о рынке труда, (ii) разработке системы управления базами данных и (iii) определению наиболее целесообразных показателей для анализа и принятия решений.

3

Руководящие принципы

- ▶ Описать сильные и слабые стороны системы информации о рынке труда и оценить степень ее соответствия национальной политике в сфере занятости
- ▶ Кратко описать основные проблемы, вытекающие из анализа системы информации о рынке труда, существующей в стране.



Примеры технических и институциональных обзоров систем ИРТ



Проект RECAP project (страны Латинской Америки и Западной Африки).

<http://recap.itcilo.org/fr/documentation-l/documents-des-activites-du-projet/activite-2> (фр. яз.)

<http://recap.itcilo.org/es/documentos/documentos-de-las-actividades-del-proyecto/actividad-2> (исп. яз.).



Camara Z. (2008), *Etat des lieux des informations du Marche du travail au Mali* APERP/BIT.



Zerbo, A. and G. Ganou (2008), *Etude diagnostique de l'observatoire national de l'emploi et de la formation professionnelle*, BIT. См. также: <http://www.onef.gov.bf/download/rapport-audit.doc>



Текущая практика разработки систем информации о рынке труда для планирования развития людских ресурсов в развитых и развивающихся странах и странах с переходной экономикой, январь 2003. http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_103881/lang-en/index.htm



Анализ государственных и частных кадровых агентств

- Выполнить оценку возможностей для профориентации, оказания услуг биржи труда, реализации активных мер и быстрого реагирования на последствия кризиса, в том числе в плане занятости уязвимых групп.
- Выполнить оценку качества регулирования деятельности частных кадровых агентств: нужно ли им обслуживать различные сегменты РТ? Занимаются ли они этим на практике?
- Выполнить оценку сотрудничества государственных и частных кадровых агентств, так как взаимоотношения между ними должны опираться на тщательно выстроенный процесс сотрудничества и регулирования их функций (что требует некоторого срока с учетом периода проб и ошибок), а результат сильно зависит от национальных условий.

Пример функционального анализа при содействии МОТ

Анализ Национальной службы занятости в Албании

Анализ организации, рабочих процессов и оказания услуг национальной службой занятости Албании проходил с января по июль 2008 г. для изучения текущей ситуации и выработки рекомендаций о мерах по повышению качества услуг и реализации трудовой политики.

3



Основные материалы о службах занятости

- CD-ROM: *Key Resources for Employment Services*, April 2011.
http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_155695/lang-en/index.htm
- Guide to Private Employment Agencies: Regulation, Monitoring and Enforcement*, May 2007.
http://www.ilo.org/sapfi/Informationresources/ILOPublications/WCMS_083275/lang-en/index.htm?ssSourceSiteId=skills
Руководство содержит рекомендации по учету норм Конвенции № 181 и Рекомендации № 188 при разработке правовых основ на многочисленных примерах законодательства как развитых, так и развивающихся стран.
- Public-private partnerships in employment services*, February 2003.
http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_103882/lang-en/index.htm
- Guidelines for establishing emergency public employment services*, January 2003.
http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_104148/lang-en/index.htm
- Career guidance. A resource handbook for low- and middle-income countries*, April 2006.
http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_118211/lang-it/index.htm
Важное руководство по разработке эффективных систем профориентации, оказанию услуг, обучению персонала и совершенствованию управления и координации.
- The public employment service in a changing labour market*, January 2001.
http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_PUBL_922113884_EN/lang-en/index.htm?ssSourceSiteId=skills
- Public employment services in English-speaking Africa: proposals for re-organisation*, January 1998.
http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_104150/lang-en/index.htm
- Конвенция № 88 (1948 г.) – Конвенция об организации службы занятости.
<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl7C088>

Анализ фондов занятости

Следующие вопросы могут помочь в ориентации анализа фонда занятости:

- Какова эффективность фонда в плане создания рабочих мест?
- Есть ли у него контрольные ориентиры (количество рабочих мест, которые должны быть созданы, в разбивке по полу, отрасли и т. д.)?
- Каков его охват в плане доли бенефициаров от общей численности потенциальных бенефициаров?
- Как достигается охват бенефициаров? Если ли инструменты для того, чтобы направлять средства и услуги на уязвимые группы и отрасли с наибольшим потенциальным продуктивной занятости?
- Какие механизмы существуют для выделения средств конкретным проектам, взыскания средств и т. д.?
- Есть ли эффективная система мониторинга для оценки влияния фонда на бенефициаров, а также на жизнеспособность рабочих мест?

3

Выработать рекомендации для обеспечения максимального влияния фонда на охват рынка труда с учетом реальных потребностей и уровня уязвимости населения.

Предложить конкретные меры по улучшению работы системы мониторинга и оценки и целенаправленному использованию средств для реализации мероприятий по созданию жизнеспособных рабочих мест в соответствии с принципами управления по конечным результатам.

Институциональный аудит фондов занятости Буркина-Фасо



В Буркина-Фасо были созданы три фонда занятости с первоначальной целью оперативно реагирования на проблемы перехода в ходе реализации программы структурных реформ в 1990-х гг.:

- (i) *фонд поддержки молодежных инициатив (FAIJ)* для финансовой поддержки мероприятий, в основном направленных на социально-профессиональную интеграцию молодых людей с предпринимательской подготовкой. В помощь FAIJ создана государственная программа обучения предпринимательству, в рамках которой они учатся разработке и презентации проектов, лучшие из которых финансируются из средств FAIJ;
- (ii) *фонд содействия неформальному сектору (FASI)* для обеспечения доступа предприятий неформального сектора к кредитным средствам путем предложения прямых кредитов, гарантий и помощи в управлении полученными кредитами;
- (iii) *фонд содействия занятости (FAPE)* для выдачи прямых кредитов, организации конкурсов предварительного финансирования, софинансирования проектов и выдачи гарантий в следующих отраслях: сельскохозяйственное производство, переработка, торговля, строительство, ремесленное производство и услуги. Целевая группа фонда включает в себя малые предприятия, создающие рабочие места.

Фонды занятости – это постоянно действующие структуры, финансируемые государством за счет субсидий, восполняемых по умолчанию или даже увеличиваемых в кризисных ситуациях (например, в 2009 и 2010 г.).



В 2010 г. министерство труда провело анализ влияния и эффективности фондов, выводы и рекомендации которой свидетельствуют об ограничениях и проблемах, присущих многим из таких фондов:

- **Повысить эффективность и масштаб деятельности фондов.** Эффективность работы этих фондов оказалась относительно высокой. В среднем количество рабочих мест, ежегодно создаваемых ими или переводимых на постоянную основу, колеблется от 570 для FARE до 3600 для FASI при 610 проектах самозанятости для FAIJ. Как показал анализ, фонды оказывают положительное влияние на рабочее время бенефициаров (сокращая количество часов работы в день и увеличивая это количество в неделю или месяц) и характер работы (рост оплачиваемого труда и дохода). Фонды занятости также влияют на условия жизни бенефициаров и их семей (повышая доступность продуктов питания, жилья, образования и медицинских услуг). Однако их влияние на занятость остается низким по сравнению с потребностями. Количество рабочих мест, созданных с 2006 по 2009 гг., соответствует 1,5% безработных, а количество мест, переведенных за тот же период на постоянную основу, соответствует 0,85% частично занятого населения. Тем самым система финансирования содействия занятости оказывает прямое влияние на 0,9% безработных или частично занятых. Кроме того, нужно повышать экономичность работы фондов за счет снижения себестоимости на создаваемое или переводимое на постоянную основу рабочее место.
- **Повысить адресность.** Анализ показал неравномерное распределение финансирования в половом, региональном и отраслевом разрезе. Как показывает гендерная разбивка, из прямых бенефициаров фондов 34% составляют женщины и 66% мужчины. Тенденции регионального распределения показывают, что финансирование сосредоточено, в основном, в двух регионах (Центральном и Верхнем Бассейне), на долю которых приходится 60% проектов и средств, тогда как доля других колеблется от 2% до 6%. Региональное распределение бенефициаров не соответствует карте бедности Буркина-Фасо, которая показывает намного больший уровень бедности в таких регионах, как Букль-дю-Мухун, Восток, Юго-Запад и Сахель, чем в Центральном и Верхнем Бассейне. Наконец, большая часть средств поступает в сектор торговли и в меньшей степени в сферу услуг, причем на долю сельскохозяйственной деятельности приходится лишь одна четверть средств. В докладе рекомендовано разработать эффективные инструменты адресного финансирования для перенаправления средств в пользу женщин, сельских районов (где проживает 80% активного населения) и в производительные отрасли, которые имеют более значительные перспективы создания рабочих мест и, тем самым, более высокую эффективность в долгосрочном плане (сельское хозяйство, малые предприятия, ремесленная деятельность).
- **Совершенствовать мониторинг и оценку.** Средств на мониторинг и методику оценки влияния на занятость выделяется недостаточно в связи с нерегулярностью бюджета. Существует общая проблема отсутствия данных, по которым ответственные органы могли бы судить о характере бенефициаров, затратах на реализацию мер, механизмах адресной помощи и ее фактических результатах. Помощь ответственным органам в принятии решений на основе информации могла бы оказать система мониторинга, отражающая эффективность затрат и опирающаяся на подтвержденные данные о результатах работы фондов занятости. Так как реализация надлежащих механизмов оценки влияния предполагает высокие затраты и требует наличия соответствующих навыков, которые не всегда имеются в такой стране, как Буркина-Фасо, есть необходимость в разработке альтернативных и простых способов усвоения имеющегося опыта и вложения средств в меры, приносящие большую пользу (и потенциально способные увеличивать ее) и в изменении или отказе от тех мер, которые не дали своего эффекта. Наконец, система мониторинга нужна для повышения адресности финансирования и совершенствования анализа среднесрочного влияния (жизнеспособности рабочих мест, неполной занятости и т. д.) и косвенного влияния, которое в настоящее время не измеряется.

Источник: Элеонора д'Ашон, Департамент МОТ по вопросам политики занятости.

Анализ системы профессионально-технического образования (ПТО)

- Выполнить оценку управления и организации ПТО, а также возможностей национальной системы образования и подготовки:
 - ▶ Выполнить оценку организационной структуры, функций и кадрового обеспечения учреждений ПТО. Является ли организационная структура национальной системы ПТО ясной и достаточно децентрализованной, чтобы обеспечивать универсальность и адаптивность образования и подготовки?
 - ▶ Выполнить оценку потенциала национальной системы образования и подготовки по сравнению со спросом на места (учебные курсы). На основе анализа установить, может ли национальная система ПТО удовлетворить спрос на учебные программы со стороны учащихся и промышленности.
 - ▶ Предложить меры по укреплению потенциала национальной системы образования и подготовки.
- Выполнить оценку учебных заведений:
 - ▶ Государственные учебные заведения: провести инвентаризацию государственных учреждений ПТО в плане их количества, географии расположения, видов и конфигурации учебных центров. Обеспечивают ли они универсальность и адаптивность подготовки и равенство доступа?
 - ▶ Частные учебные заведения: описать виды, профили и роль частных поставщиков услуг образования и подготовки. Получают ли они политическую, организационную и другую помощь от государства? Насколько важна их роль?
 - ▶ Неформальные и формальные системы ученичества: объяснить степень преобладания и эффективность обеих систем, в т.ч. численность их учащихся и предприятий-участников. Объяснить порядок регулирования систем ученичества и его влияние на качество подготовки, признание навыков, условия и защиту труда. Привести эти сведения отдельно для молодых мужчин и молодых женщин.



Фото: МОТ



3

Документы и информационные ресурсы МОТ



Управление системами профессиональной подготовки, январь 2000.

Содержит новейшие материалы на тему управления и организации государственных систем профессионально-технического обучения (подготовки) (ПТО). Предлагает основу для развития управленческих знаний руководящего персонала ПТО, формирующую у них критический взгляд на практику управления в целях достижения профессионального роста. Охватывает такие вопросы, как управление, организационная структура, установление контрольных ориентиров, планирование, финансирование и руководство учебным процессом.



Учреждения профессионально-технического образования и подготовки. Пособие для руководства и диск CD-ROM, февраль 2006. http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_091670/lang--en/index.htm

Исходит из того, что адаптивность учреждений ПТО к рыночному спросу, способность к гибкой и экономической деятельности в значительной мере определяется степенью их управленческой, финансовой и учебной автономии и способностью управленческого, преподавательского и другого персонала использовать эту автономию в интересах своих участников. Опирается на систематически подкрепляемый документами опыт руководителей учреждений ПТО в Австралии, Новой Зеландии и Великобритании. Предлагает подходы к управлению деятельностью учреждений ПТО безотносительно специфики тех или иных стран. К пособию прилагается диск CD-ROM, содержащий общее описание национальной практики управления ПТО, мероприятий, докладов и нормативных актов, а также реальных инструментов управления, применяемых этими учреждениями в вышеуказанных странах.



Рекомендация № 195 (2004 г.)

Рекомендация о развитии людских ресурсов: образование, подготовка кадров и непрерывное обучение.



Конвенция № 159 (1983 г.)

Конвенция о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов.

Г. Анализ (прямого или косвенного) выделения финансовых средств на решение проблемы занятости

В рамках усилий по формированию информативной базы, требуемой для разработки соответствующей политики, группа по вопросам НПЗ может счесть целесообразным рассчитать объем финансовых средств, выделяемых в стране на реализацию мер по содействию занятости, в т.ч. из государственного бюджета, внебюджетных фондов, проектов внешнего финансирования и т.д. Это позволит узнать минимальный объем средств, выделяемых на НПЗ, а также оценить реальные возможности по увеличению данного объема. В итоге у группы по вопросам НПЗ должно сформироваться четкое представление о потенциальном масштабе НПЗ.

Из опыта следует, что в целях максимально точного определения текущего объема средств, выделяемых (прямо или косвенно) на реализацию мер в сфере занятости, группа по вопросам НПЗ должна работать в тесном сотрудничестве с министерством финансов и донорами. Часто возникает необходимость в помощи консультантов, знакомых с финансово-бюджетной сферой.

Одним из важных инструментов для изучения объема финансирования мер в сфере занятости является анализ государственных расходов, который позволяет выполнить необходимую диагностику выделения и управления государственными средствами. Анализ доли и состава государственных расходов на содействие занятости (прямых и косвенных) помогает оценить, какой объем бюджетных средств реально может быть выделен на реализацию НПЗ.

Кроме того, анализ государственных расходов может помочь ответить на следующие вопросы: соответствует ли исполнение бюджета (фактические расходы) выделенным средствам? Если нет, почему? Какой объем расходов может позволить себе страна? Как обеспечить более четкое соответствие между расходами и задачами в сфере занятости? Как изменить выделение средств, чтобы это дало максимальный эффект?

Наконец, анализ государственных расходов весьма полезен в процессе разработки или на этапе оценки НПЗ.

Если в стране будет принято решение провести такой анализ, можно воспользоваться положительным опытом на примере двух пилотных стран – Буркина-Фасо и Танзании, – которые приводятся в главе 5.

См. также: <http://go.worldbank.org/2NYPVF0QT0>



Приложение 1

Базы данных и показатели МОТ в сфере занятости и достойного труда

Методика расчета и прогноза численности экономически активного населения: 1980–2020 (5-е издание), декабрь 2009 г. <http://laborsta.ilo.org/>

Ключевые показатели рынка труда (КПРТ) – <http://www.ilo.org/kilm>

Многофункциональный аналитический инструмент, включающий в себя данные по 20 ключевым показателям рынка труда, собираемым на уровне стран с 1980 года по настоящее время. Также является учебным пособием по разработке и использованию показателей рынка труда. Каждый показатель сопровождается описанием стандартных международных определений концепции и порядка его измерения, рекомендациями по его использованию для анализа рынка труда и примечаниями по проблемам сопоставимости. Читатели могут приобрести сведения о ценности использования комплекса показателей для получения более широкой картины положения на рынке труда.

Guide to the new Millennium Development Goals Employment indicators: including the full decent work indicator set – http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_110511/lang-en/index.htm

Decent work indicators for Asia and the Pacific: a guidebook for policy-makers and researchers – http://www.ilo.org/asia/whatwedo/publications/WCMS_099163/lang-en/index.htm

Практическое пособие для тех, кто собирает и использует информацию о рынке труда. Содержит подробное описание ключевых показателей, предназначенных для мониторинга ситуации на рынке труда и измерения степени достижения национальных и международных целей по распространению достойного труда.

Measuring Decent Work with Statistical Indicators – http://www.ilo.org/integration/resources/papers/WCMS_079089/lang-en/index.htm

Revised Office proposal for the measurement of decent work – http://www.ilo.org/integration/resources/mtgdocs/WCMS_100995/lang-en/index.htm

Women in labour markets: Measuring progress and identifying challenges – http://www.ilo.org/employment/pubs/WCMS_123835/lang-en/index.htm

Методическое руководство по обследованию перехода от учебы к трудовой жизни (SWTS)

Модуль 1: Базовые понятия, функции и процесс обследования.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_140857.pdf

Модуль 2: анкеты SWTS.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_140858.pdf

Модуль 3: Методика формирования выборки.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_140859.pdf

Модуль 4: Ключевые показатели молодежных рынков труда: понятия, определения и построение таблиц.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_140860.pdf

Модуль 5: Распространение результатов обследования.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_140861.pdf



Приложение 2

Источники информации

- A. Перепись населения
- B. Обследования предприятий (производственных единиц)
 - a. Обследования предприятий высокотехнологичных отраслей
 - b. Обследования предприятий неформального сектора
 - c. Обследования труда на предприятиях сельского хозяйства
- C. Обследования домохозяйств
 - a. Обследования уровня жизни
 - b. Обследования состояния здоровья и демографии
 - c. Анкета основных показателей благосостояния (CWIQ)
 - d. Обследования рабочей силы
 - e. Обследования занятости в неформальном секторе по данным домохозяйств
 - f. Обследования труда (экономической активности детского населения)
 - g. Обследования на тему распределения времени
- D. Обследования заработной платы
- E. Административные данные
- F. Документы научных исследований
 - a. Исследования цепочек создания стоимости
 - b. Исследования неполной занятости в сельском хозяйстве
 - c. Прогнозирование спроса на профессии (например, инструменты на основе CGE)
- G. Монографии
- H. Результаты оценочных исследований
- I. Источники информации о профессионально-техническом обучении
 - a. Обследования предприятий
 - b. Административные данные
 - c. Контрольные исследования, проводимые учебными центрами
 - d. Обследования перехода от учебы к трудовой жизни (SWTS)

Приложение 3

Определения основных показателей МОТ

Население трудоспособного возраста	Население страны (региона) установленных возрастных категорий, считающихся пригодными для труда. Применяется для расчета общей численности потенциальных работников в экономике. В большинстве стран население трудоспособного возраста состоит из лиц 15-летнего возраста и старше.
Занятость	Определяет лиц установленных возрастных категорий, работающих в данном учетном периоде за плату (в т.ч. в натуральном выражении) и (или) прибыль или временно не работающих по той или иной причине (в связи с болезнью, беременностью, отпуском по уходу за ребенком, праздником, прохождением обучения или участием в трудовом споре). В занятость также включаются неоплачиваемые работники семейных предприятий, работавшие в учетном периоде не менее одного часа (во многих странах установлен больший минимум).
Трудовые ресурсы (или экономически активное население, рабочая сила)	Трудовые ресурсы – это население, состоящее из работающего и безработного населения страны (региона). Работающими считаются работники или владельцы предприятий, а безработными – лица, не имеющие работы, могущие работать и активно ищущие себе работу.
Уровень экономической активности	Процентное отношение численности трудовых ресурсов к населению трудоспособного возраста. Показывает относительное предложение труда, имеющееся для производства товаров и услуг.
Доля занятых в общей численности экономически активного населения (S)	Доля занятого населения трудоспособного возраста. Хотя высокое значение показателя считается положительным признаком, этого недостаточно для оценки уровня достойного труда или определения его дефицита. Для этого нужны дополнительные показатели, такие как трудовые доходы, время работы, занятость в неформальном секторе, неполная занятость и условия труда. Кроме того, высокое значение может определяться факторами предложения (т.е. более суровые экономические условия могут вынуждать людей использовать худшие возможности для трудоустройства).
Статус занятости	Разграничивает три крупные категории занятого населения – (а) наемные работники, (b) самозанятые работники, (с) работники семейных предприятий, – каждая из которых отражается в виде доли в общей численности занятых. Классификация по статусу занятости помогает разобраться в динамике национального рынка труда.
Неформальная занятость	Неформальные трудовые отношения по закону или на практике не регулируются национальным трудовым законодательством и не входят в сферу действия подоходного налога, социальной защиты или некоторых пособий для занятых. Предприятия неформального сектора – это малые предприятия, принадлежащие одному лицу (группе лиц) или семье и не имеющие статуса юридического лица, отдельного от их владельца (разрешения или лицензии на ведение деятельности). По ним нет полной финансовой информации, которая позволяла бы отделить производственную деятельность предприятия от другой деятельности его владельца. Поэтому неформальная занятость охватывает все неформальные рабочие места на предприятиях формального и неформального секторов и в домохозяйствах в данном учетном периоде. При этом к неформальной занятости относят следующие виды рабочих мест: (1) самозанятых работников, работающих на собственных предприятиях в неформальном секторе; (2) работодателей, занятых на собственных предприятиях в неформальном секторе; (3) работников семейных предприятий, независимо от того, в формальном или неформальном секторе они работают; (4) членов неформальных производственных кооперативов; (5) наемных работников, занимающих неформальные рабочие места. Работники неформального сектора могут работать на предприятиях формального сектора, предприятиях неформального сектора или в качестве домашних работников, нанятых на работу домохозяйствами; (6) работники, занимающиеся самостоятельным производством товаров исключительно для конечного потребления в своем домохозяйстве.



Эластичность занятости	Измеряет динамику роста занятости вследствие роста экономического выпуска. В самом простом случае служит для параллельного контроля динамики роста выпуска и роста занятости. Может также определять тенденции производительности труда и занятости для различных групп населения и содействовать выявлению и анализу изменений в структуре занятости с течением времени. При этом можно выделить коэффициенты занятости трех видов, которые соответствуют трем демографическим группам (женщины, мужчины, занятое население). Значение эластичности 1 означает, что на каждый процентный пункт роста ВВП приходится 1 процентный пункт роста занятости.
Занятость в отраслевом разрезе	Распределяет занятость по трем укрупненным отраслям – сельское хозяйство, промышленность и сфера услуг – в виде доли в совокупной занятости. Показывает динамику занятости в отраслевом масштабе. Помогает сравнивать занятость, производительность труда и объемы выпуска в той или иной отрасли.
Уровень безработицы	Рассчитывается как доля безработных в общей численности трудовых ресурсов. Измеряет, какая часть трудовых ресурсов не имеет работы и активно ищет ее в данном учетном периоде. Определения и охват безработицы в плане возрастных ограничений, критериев поиска работы и учета лиц, временно уволенных, утративших перспективы трудоустройства или впервые ищущих работу, могут быть разными в зависимости от страны.
Молодежная безработица	Термин «молодежь» охватывает лиц 15–24-летнего возраста, термин «взрослые» – 25-летнего возраста и старше. Молодежная безработица может отражаться следующими способами: (а) как уровень молодежной безработицы; (б) как уровень молодежной безработицы по сравнению с взрослой; (с) как доля молодых людей в совокупной безработице или (д) как доля молодых безработных в численности молодого населения. В совокупности четыре показателя полноценно отражают проблемы, стоящие перед молодыми людьми в плане поиска работы.
Нигде не учащаяся и не работающая молодежь 15–24-летнего возраста (S)	Охватывает две группы: (i) экономически неактивную молодежь по причинам, не связанным с прохождением обучения; (ii) безработную молодежь. По сравнению с уровнем экономической неактивности молодежи более точно определяет долю «праздной» молодежи и является более целесообразным условным показателем отсутствия доступа к возможностям трудоустройства.
Длительная безработица	Все лица, непрерывно находящиеся без работы не менее года (не менее 52 недель); выражается как доля в совокупной рабочей силе (уровень длительной безработицы) или в совокупной численности безработных (частота длительной безработицы).
Безработица в разрезе уровня образования (S)	Измеряет безработицу по уровню образования на основе следующих категорий: менее года, дошкольный уровень, начальный школьный уровень, среднее образование и высшее образование.
Неполная занятость по времени	Международное определение опирается на три критерия: включает в себя всех занятых, которые в течение короткого учетного периода (а) желали работать дольше, (б) могли работать дольше и (с) работали меньше установленного минимума рабочего времени.
Неактивность	Измеряет, какая часть населения региона (страны) не работает или не находится в активном поиске работы. Оценки выполняются с учетом всего населения в целом и обычно связаны с трудовым статусом соответствующего населения. Остальная часть населения – это те, кто не относится к трудовым ресурсам.
Производительность труда	Представляет собой объем выпуска на единицу трудозатрат. Выпуск измеряется в виде валового внутреннего продукта (ВВП), отражающего вознаграждение за оказание услуг со стороны капитала (включая его амортизацию) и труда, непосредственно участвующего в производстве. В уравнении производительности в качестве измерения трудозатрат лучше всего подходит совокупное количество часов, проработанных всеми занятыми в течение года. Однако во многих случаях такое измерение трудозатрат трудно получить или достоверно рассчитать. Поэтому производительность труда также можно рассчитать по числу людей, занятых в производстве.

Индекс заработной платы в промышленности	Определяет тенденции изменения реальной заработной платы (в отличие от номинальной) в промышленности. Заработная плата – это важная форма дохода, получаемая значительной частью экономически активного населения, в частности лицами, занятыми оплачиваемым трудом (наемными работниками). Информация о размере заработной платы важна для оценки уровня жизни и условий труда и жизни этой части занятых в экономике.
Индексы профессиональной заработной платы и доходов	Если индексы заработной платы в промышленности показывают тенденции изменения средней оплаты труда на отраслевом уровне (т. е. на производстве), то этот показатель определяет тенденции и разницу между оплатой труда в различных отраслях (т. е. уровни оплаты труда или доходов). Известно, что оплата труда в различных профессиях дает намного более интересную и значимую информацию для анализа, чем укрупненные данные, охватывающие многие или все профессии в отрасли.
Затраты на почасовую оплату труда	Отражает уровень, тенденции и структуру затрат работодателей на почасовую оплату труда работников в промышленности. Совокупные затраты включают в себя (1) прямую оплату отработанного времени и времени, не отработанного, но оплаченного как в денежном, так и в натуральном выражении; (2) затраты, не относящиеся к оплате труда, т. е. затраты работодателей на уплату социального страхования и (в отдельных странах) налогов на труд. Указывается в абсолютном выражении в долларах и в виде индекса, опирающегося на затраты в США (где США = 100). Зависимый показатель может также отражать почасовую прямую оплату и затраты на труд, не связанные с оплатой труда, в виде доли совокупных затрат на почасовую оплату труда.
Доля малооплачиваемых работников (менее 2/3 медианного почасового дохода)	В данном контексте определяется как доля занятого населения со средним почасовым доходом ниже медианного значения в данном распределении или абсолютного минимума, в зависимости от того, что больше. Абсолютный минимум необходим в качестве дополнительного критерия в связи с тем, что во многих развивающихся странах пороговое значение в размере половины почасового медианного дохода не будет правильно определять «низкую оплату труда».
Работающие бедные	Характеризуются как лица, которые несмотря на то, что работают, живут за признанной чертой бедности. В МОТ в качестве одного из подходов применяется расчет верхней и нижней границ этого показателя выше работающих бедных 15-летнего возраста, живущих за чертой бедности (с использованием уровня бедности в денежном выражении или в пересчете на базовые потребности).
Доля частично занятых	Определяет долю тех, кто работает меньше, чем «полный» день, в общей численности занятых. В связи с отсутствием международно признанного определения минимального количества часов работы, составляющего полный день, порог определяется в зависимости от страны или с использованием специальных расчетных значений.
Часы работы	Измеряет количество часов, проработанных работающим по найму в данном учетном периоде. Первый показатель относится к количеству часов работы в неделю. При этом наемные работники разделяются на следующие категории: менее 25 часов работы в неделю, от 25 до 34 часов, от 35 до 39 часов, от 40 до 48 часов, от 49 до 59 часов, свыше 40 часов, свыше 50 часов и свыше 60 часов, если таковые имеются. Второй показатель измеряет среднегодовое количество часов работы на человека.
Доля работающих сверхурочно (более 48 или 60 часов в неделю)	Сверхурочное и нетипичное время работы подрывает физическое и умственное здоровье, нарушает равновесие между трудовой и личной жизнью, и часто говорит о заниженной почасовой оплате. Сверхурочная работа также снижает производительность труда. Показатель рассчитывается как доля занятых, обычно проводящих на всех работах более 48 (или 60) часов в неделю по экономическим причинам.
Детский труд (работа по найму или самозанятость)	Так как работа по найму или самозанятость охватывают все формы труда, показатель можно было бы упрощенно назвать «детская занятость». Однако термин «занятость» часто понимается как охватывающий только работу по найму, отсюда необходимость в добавлении самозанятости. Использование единых возрастных групп (предлагается 5–14 лет и 10–14 лет) повышает сопоставимость.



Уровень образования и грамотности (S)	Характеризует уровень и распределение базы знаний и навыков среди рабочей силы. Могут использоваться следующие категории: не определено, менее года, дошкольный уровень, начальная школа, средняя школа, высшее образование. Также может измеряться путем определения доли неграмотных в рабочей силе. Часто отражается в половом и возрастном разрезе (по возможности): все (15 лет и старше), молодежь (15–24 года), взрослые молодого возраста (25–29 лет) и взрослые старшего возраста (30 лет и старше).
Разделение профессий по половому признаку (индекс и доля оплачиваемого несельскохозяйственного труда в профессиях с преобладанием мужчин и с преобладанием женщин)	Разделение профессий по половому признаку (или горизонтальное разделение) часто используется в качестве условного показателя равенства возможностей в сфере труда и занятий. Более конкретные показатели измеряют степень разделения рынка труда на «мужские» и «женские» занятия, например, долю женщин (или мужчин), занятых несельскохозяйственным трудом в профессиях с преобладанием мужчин (или женщин), или совокупную занятость (кроме сельского хозяйства) в профессиях с преобладанием того или иного пола.
Численность женщин в управленческих или административных профессиях (доля и по отношению к занятости женщин вне сельского хозяйства)	Измеряет сегментацию рынка труда по половому признаку. Отражает прямую и косвенную дискриминацию в отношении возможностей для трудоустройства до и за пределами рынка труда (при получении образования и подготовки или вмененную пригодность рабочих мест для женщин), при выходе и на рынок труда (при найме, в отношении возможностей обучения на производстве, карьерного роста, смены работы при повышении квалификации). Вытеснение женщин на малооплачиваемые профессии объясняет значительную часть разницы в доходах между мужчинами и женщинами. Показатель может также отражать разницу между полами в предпочитаемых профессиях. Измеряет степень исключения женщин из должностей, связанных с властью и принятием решений, показывая вертикальное разделение на рынках труда. При этом показатель допускает различное толкование: его значение растет при сокращении занятости женщин в сельском хозяйстве в целом, а не только в управленческих и административных профессиях. Поэтому как таковой он не может использоваться в качестве индикатора вертикального разделения по половому признаку.
Коэффициент производственного травматизма со смертельным исходом	Является показателем безопасности труда, так как, в отличие от коэффициента производственного травматизма без смертельного исхода, считается более полным и менее подверженным проблемам определения по сравнению с последним (травму со смертельным исходом относительно проще определить как таковую).
Доля пенсионеров среди населения 65-летнего возраста и старше (S)	Использование единых возрастных групп повышает сопоставимость в международном масштабе.
Государственные расходы на социальное обеспечение (в % ВВП)	Отражаются в совокупности или в разбивке на медицинские и иные расходы на социальное обеспечение. Государственные расходы на выплату пособий социального обеспечения могут выражаться не только как доля ВВП, но и как доля совокупных расходов органов государственного управления в целях учета положений в странах с относительно «малым» государственным аппаратом (в бюджетном выражении). Числители/знаменатели предпочтительнее отражать в национальной валюте и текущих ценах.
Коэффициент участия в профсоюзах (S)	Скорректированный коэффициент участия в профсоюзах (ADR): $ADR = (\text{численность членов} - \text{пенсионеры, учащиеся и безработные члены}) / (\text{работающие по найму} - \text{бесправные группы})$.
Доля предприятий, участвующих в организациях работодателей	Определяет долю предприятий – членов организаций работодателей в общей численности предприятий. Не учитывает численность их кадров. Однако может отражать организационную силу таких организаций и, соответственно, их роль в вопросах управления рынком труда.
Коэффициент участия в коллективных переговорах (S)	Скорректированный коэффициент охвата (ACR): $ACR = \text{охваченные работники} / (\text{работающие по найму} - \text{бесправные группы})$. Категория «охваченные работники» включает в себя тех, кого охватывает коллективный договор.

Примечание: (S) указывает на необходимость приводить значение в половом разрезе, а не только совокупную величину.

Приложение 4

Перечень аналитических докладов по национальной политике в сфере занятости

-  Employment Diagnostic Analysis on Malawi, June 2010, by Professor Dick Durevall and Dr. Richard Mussa, ILO and Government of Malawi. [http://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_143247/lang-en/index, htm](http://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_143247/lang-en/index.htm)
-  Constraints and challenges for achieving inclusive job-rich growth in Mongolia, January 2010. http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS_l61295/lang-en/index.htm
-  Employment-led Growth in Nepal, July 2010. http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_144425/lang-en/index.htm
-  Papola, T.S. (2008), Employment challenges and strategies in India. ILO Asia-Pacific Working Paper Series.
-  Employment diagnostic analysis: Maluku, Indonesia, 2011, Employment Working Paper No. 98. http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS_l64198/lang-en/index.htm
-  Employment diagnostic analysis: Nusa Tenggara Timur, Indonesia, 2011, Employment Working Paper No. 98. http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS_l62672/lang-en/index.htm
-  Employment policy review: Kosovo, ILO: Budapest, 2007. http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/budapest/download/empl/emp_pol_review_kosovo.pdf
-  Employment Policy Review: Bosnia and Herzegovina, ILO and Council of Europe, 2007–2008. http://www.ilo.org/budapest/what-we-do/publications/WCMS_169176/lang-en/index.htm
-  Employment Policy Review: Albania, ILO and Council of Europe, 2006. <http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/source/EmploymentPolicyReviewAlbania.pdf>
-  Employment Policy Review: Croatia, ILO and Council of Europe, 2006. http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/source/EPRcroatia_en.pdf
-  Employment Policy Review: The former Yugoslav Republic of Macedonia, ILO and Council of Europe, 2006. <http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/source/EmploymentPolicyReviewThe%20formerYugoslavRepublicofMacedonia.pdf>
-  Employment Policy Review: Moldova, ILO and Council of Europe, 2006. <http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/source/EmploymentPolicyReviewMoldova.pdf>



-  Employment Policy Review: Montenegro, ILO and Council of Europe, 2006.
<http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/source/EmploymentPolicyReviewMontenegro.pdf>
-  Employment Policy Review: Serbia, ILO and Council of Europe, 2006.
<http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/source/EmploymentPolicyReviewSerbia.pdf>
-  Meeting the employment challenge in the Sultanate of Oman, Employment and Training Policy, ILO Regional Office for Arab States, Beirut, 2003.
-  Jobs for Iraq: an Employment and Decent Work Strategy, ILO Regional Office for Arab States, Beirut, 2007.
http://www.ilo.org/public/english/region/arpro/beirut/downloads/publ/publ_10_eng.pdf

Приложение 5

Вопросы для анализа макроэкономических программ

А. Анализ влияния денежно-кредитной политики на занятость

1. Каковы теоретические и фактические цели и ориентиры денежно-кредитной политики в отношении: (а) инфляции; (б) роста; (с) занятости и бедности? Каковы характерные институциональные и социально-экономические силы (внутренние и внешние), определяющие эти теоретические и фактические цели и ориентиры?
2. Принимает ли центральный банк активное участие в (а) прямом кредитовании в целях структурных преобразований (например, путем определения приоритетных отраслей и (или) секторов); (б) содействии инициативам по расширению доступа МСП и микропредприятий к кредитам; (с) развитии учреждений микрофинансирования?
3. Характерно ли для центрального банка систематическое использование системы мониторинга и оценки для измерения влияния своей политики на занятость и бедность?
4. Можно ли на основе ответов на вопросы с (1) по (3) оценить, способствует ли денежно-кредитная политика процессу создания жизнеспособных и продуктивных рабочих мест и сокращения бедности или затрудняет его?
5. Что требуется изменить в денежно-кредитной политике для того, чтобы она эффективнее способствовала процессу создания рабочих мест и сокращения бедности?

В. Анализ влияния налогово-бюджетной политики на занятость и бедность

1. Каковы теоретические и фактические цели и ориентиры налогово-бюджетной политики в отношении: (а) устойчивости налогово-бюджетной сферы и недопустимости ее «доминирования»; (б) роста; (с) занятости и бедности? Каковы характерные институциональные и социально-экономические силы (внутренние и внешние), определяющие эти теоретические и фактические цели и ориентиры?
2. Можно ли на основе анализа государственных финансов определить, в какой мере (а) налогово-бюджетная политика используется для содействия структурной трансформации (например, путем определения приоритетных отраслей и (или) секторов); (б) развития инициатив, способствующих устойчивому формированию бюджетных ресурсов, необходимых для поддержки занятости и мер в области рынка труда в контексте социального минимума? Примером анализа воздействия на бюджет мер в сфере занятости и рынка труда в контексте социального минимума является доклад о Бангладеш, в котором предложена и применяется методика оценки «бюджетного дефицита» (разницы между тем, что требуется, и тем, что заложено в бюджет), так как это связано с политикой в сфере занятости и рынка труда в данном контексте.
3. Характерно ли для министерства финансов систематическое использование системы мониторинга и оценки для измерения влияния своей политики на занятость и бедность?



4. Принимались ли активные меры по укреплению налогово-бюджетной сферы в периоды бурного экономического роста в целях финансирования различных составляющих системы социальной защиты и осуществления инвестиций в общественную инфраструктуру?
5. Можно ли на основе ответов на вопросы с (1) по (5) оценить, способствует ли налогово-бюджетная политика процессу создания жизнеспособных и продуктивных рабочих мест и сокращения бедности или затрудняет его?
6. Что требуется изменить в налогово-бюджетной политике для того, чтобы она эффективнее способствовала процессу создания рабочих мест и сокращения бедности?

С. Анализ валютной политики

1. Каковы теоретические и фактические цели и ориентиры валютной политики в отношении (а) конкурентоспособности на мировом рынке; (б) защиты внутренних секторов и импорто-конкурирующих отраслей; (с) использования валютной политики в составе антиинфляционной стратегии?
2. Как можно характеризовать текущий валютный режим: (а) как фиксированный; (б) как плавающий управляемый?
3. Каковы характерные институциональные и социально-экономические силы (внутренние и внешние), определяющие теоретические и фактические цели и ориентиры и эволюцию валютной политики?
4. Можно ли сказать, что валютная политика систематически использовалась для содействия процессу структурной трансформации, в частности, посредством стимулирования роста экспортоориентированных отраслей?
5. Характерно ли для соответствующих органов систематическое использование системы мониторинга и оценки для измерения влияния валютной политики на занятость и бедность?
6. Можно ли на основе ответов на вопросы с (1) по (5) оценить, способствует ли валютная политика процессу создания жизнеспособных и продуктивных рабочих мест и сокращения бедности или затрудняет его?
7. Что требуется изменить в валютной политике для того, чтобы она эффективнее способствовала процессу создания рабочих мест и сокращения бедности?

Д. Управление счетом движения капитала

1. Каковы теоретические и фактические цели и ориентиры управления счетом движения капитала в отношении (а) содействия финансовой интеграции при помощи движения капитала; (б) укрепления сферы внутренней политики?
2. Как можно характеризовать текущий режим управления счетом движения капитала: (а) как открытый; (б) как регулируемый?
3. Каковы характерные институциональные и социально-экономические силы (внутренние и внешние), определяющие теоретические и фактические цели и ориентиры и эволюцию режима управления счетом движения капитала?
4. Каково взаимодействие между валютной политикой и управлением счетом движения капитала? Каковы последствия этого взаимодействия – прямые и косвенные – для занятости и бедности?
5. Применялись ли меры контроля за движением капитала, иные пруденциальные меры для противодействия волатильности мировой экономики?

6. Можно ли на основе ответов на вопросы с (1) по (5) оценить, способствует ли управление счетом движения капитала процессу создания жизнеспособных и продуктивных рабочих мест и сокращения бедности или затрудняет его?
7. Что требуется изменить в сфере управления счетом движения капитала для того, чтобы эффективнее способствовать процессу создания рабочих мест и сокращения бедности?



A03	Каков Ваш основной род занятий сейчас?	
A04	Отрасль/Род занятий: 1. Торговля 2. Сельское хоз-во 3. Переработка 4. Животноводство 5. Ремесла 6. Прочее	☐
A05	Финансирует ли фонд Вашу текущую работу/проект? 1=Да 2=Нет	☐
A06	Если да, то в каком году был создан проект?	

**4. Какими аспектами фонда Вы пользовались
(из двух основных типов: финансовых и нефинансовых)?**

AF01	Сколько Вы пользовались фондом? Месяц/Год	☐ ☐ ☐ ☐
AF02	Какую финансовую помощь Вы получали от фонда? (допускается несколько ответов) 1. Кредит на начальный капитал 2. Оборотные средства 3. Кредит на покупку оборудования 4. Кредит на диверсификацию/развитие 5. Грант 6. Финансовые гарантии 7. Прочее (указать) 8. Никакую	☐
AF03	В чем Вы нуждались? 1. В начальном капитале 2. В оборотных средствах 3. В кредите на покупку оборудования 4. В кредите на диверсификацию/развитие 5. В гранте 6. В финансовых гарантиях 7. Прочее (указать)	☐
AF04	Соответствовала ли помощь фонда Вашим нуждам? 1. Нет 2. Отчасти 3. Полностью	☐
AF05	Какую нефинансовую помощь Вы получали от фонда? (допускается несколько ответов) 1. Обучение 2. Стажировка 3. Участие в коммерческих выставках 4. Прочее (указать) 5. Никакую	☐
AF06	Каковы были Ваши нефинансовые нужды? 1. Обучение 2. Стажировка 3. Участие в коммерческих выставках 4. Прочее (указать)	☐
AF07	Соответствовала ли помощь фонда Вашим нуждам? 1. Нет 2. Отчасти 3. Полностью	☐



5. Сроки

D01	Как Вы готовили свой проект? 1. Самостоятельно 2. С помощью фонда 3. С помощью другого бенефициара 4. Прочее	☐
D02	Сколько Вы ждали ответа фонда на свой проект? 1. <3 мес. 2. 3 до <6 мес. 3. 6 до <12 мес. 4. > 12 мес.	☐
D03	Удовлетворяли ли Вас эти сроки?	Да=1
D04	Если нет, повлияла ли задержка на проект?	Нет=2 Нет=2

6. Финансовая помощь

F01 F02 F03	Сколько раз Вы получали финансовую помощь от фонда? Сумма (франков) и срок (месяцев)? 1. 1-й раз X 2. 2-й раз / X 3. 3-й раз X 4. 4-й раз X 5. 5-й раз X	
F04 F05 F06	Какую сумму помощи Вы получили? Общий размер (франков) На какую сумму (франков)? 1. 1-й раз X 2. 2-й раз / X 3. 3-й раз X 4. 4-й раз X 5. 5-й раз X	
F07	Соответствовала ли сумма помощи фонда Вашим нуждам? 1=Да 2= Нет	☐
F08	Соответствовала ли сумма помощи фонда Вашим нуждам по укреплению проекта?	☐
F09	Если нет, повлияло ли это на успех проекта? 1= Да 2= Нет	1= Да 2= Нет
F10	Получали ли Вы помощь/кредиты от других организаций?	Да=1 Нет =2 ☐

7. Погашение кредита

C01	Погасили ли Вы свой кредит?	Да=1 Нет=2 ☐
C02	Если нет, через сколько месяцев Вы погасите свой кредит? месяцев	☐
C03	Каков график погашения? 1. Ежемесячно 2. Ежеквартально 3. Каждые полгода 4. Ежегодно 5. Единовременно 6. Прочее	☐

C04	От чего зависел график погашения? (допускается несколько ответов) 1. От характера экономической деятельности 2. От решения фонда 3. От Вашего решения 4. У всех бенефициаров одинаковый график 5. Прочее (указать)	
C05	Какова сумма погашения на каждую дату? франков	
C06	Погашаемая сумма:	
C07	1. Ежемесячно.....	
C08	2. Ежеквартально.....	
C09	3. За полугодие.....	
	4. Ежегодно.....	
	5. Прочее.....	
C10	Удалось ли Вам погасить кредит в соответствии с графиком? 1=Да 2=Нет [Перейти к C13] 3=В процессе	☐
C11	Без труда 1=Да 2= Нет	☐
C12	Регулярно 1=Да 2=Нет	☐
C13	Если нет, каковы основные причины задержки/неуплаты? (Допускается несколько ответов) 1. Отсутствие денежных средств 2. Высокий процент 3. Несоответствие графика погашения 4. Занятость не принесла достаточного дохода 5. Проблемы в области управления 6. Прочее (болезнь, социальные проблемы)	☐

8. Помощь в проведении мониторинга

SA01	Получали ли Вы помощь фонда в проведении мониторинга до начала реализации проекта? 1=Да 2=Нет	☐
SA02	Если да, то в чем она состояла? (Допускается несколько ответов) 1. Советы/помощь в разработке проектной документации 2. Изучение рынка 3. Техническая подготовка 4. Управленческая подготовка 5. Развитие грамотности 6. Прочее (указать)	☐
SA03	Каковы были Ваши нужды до начала реализации проекта? (Допускается несколько ответов) 1. Рекомендации по формулировке проекта 2. Изучение рынка 3. Техническая подготовка 4. Управленческая подготовка 5. Развитие грамотности 6. Прочее	☐
SA04	Соответствовала ли помощь Вашим нуждам? 1. Нет 2. Отчасти 3. Полностью	☐
SA05	Получали ли Вы помощь фонда в проведении мониторинга в ходе реализации проекта? Да =1 Нет =2	☐
SA06	Если да, то в чем она состояла? 1. Развитие грамотности 2. Управленческая подготовка/помощь 3. Техническая подготовка 4. Налаживание связей/партнерства с другими организациями 5. Прочее	☐



9. Влияние помощи фонда в плане создания рабочих мест

	Пол работников 1=М (мужской) 2=Ж (женский)	Статус работника 1=Кадровый 2=Ученик 3=Член семьи 4=Временный 5=Прочее	Кол-во лет занятости	Оплата в денеж- ной форме 1=Да 2=Нет	Размер оплаты: 1=в день 2=в неделю 3=в месяц 4=в год	Часы работы 1. < 8 ч/день 2. > 8 ч/день 3. < 6 д/неделю 4. > 6 д/неделю 5. < 6 м/год 6. > 6 м/год
Кол-во мест до помощи фонда						
ФИО 1.....						
ФИО 2.....						
ФИО 3.....						
ФИО 4.....						
ФИО 5.....						
Пример: Кедрого Исса, пом. бухгалтера						
Кол-во мест после помощи фонда						
ФИО 1.....						
ФИО 2.....						
ФИО 3.....						
ФИО 4.....						
ФИО 5.....						
Пример: Зонго Мари, кассир						



10. Влияние на получателей помощи фонда и их уровень жизни

IP01	Какой доход приносит Ваше предприятие? (срок по выбору интервьюируемого).				
	1=в день	2=в неделю	3=в месяц	4=за полгода	5=за год
IP02	Оборот		До помощи		После помощи
IP03	Постоянные издержки/месяц				
IP04	Переменные издержки				
IP05	Можно ли ознакомиться с документами учета?			1=Да	2=Нет
IP06	Вырос ли Ваш доход после помощи фонда?			1=Да	2=Нет
	Вырос ли Ваш уровень жизни после помощи фонда? (a=Нет b=Отчасти c=Достаточно по сравнению с текущими нуждами)				
IP07	Питание				07 _
IP08	Медицина				08 _
IP09	Обучение детей				09 _
IP10	Жилье				10 _
IP11	Транспорт				11 _
IP12	Одежда				12 _
IP13	Социальный статус				13 _
IP14	Прочее (указать)				14 _

11. Влияние фонда на эффективность работы предприятия

	Позволила ли помощь фонда Вашему предприятию:			
IF01	Купить новые станки/оборудование	1 = Да	2 = Нет	☐
IF02	Повысить качество продукции	1 = Да	2 = Нет	☐
IF03	Сохранить клиентуру	1 = Да	2 = Нет	☐
IF04	Получить кредиты других финансовых организаций?	1 = Да	2 = Нет	☐
	После получения помощи Вы считаете, что сможете:			
IF05	– Увеличить свою долю рынка	1 = Да	2 = Нет	☐
IF06	– Разработать новые проекты	1 = Да	2 = Нет	☐
IF07	– Сэкономить средства	1 = Да	2 = Нет	☐
IF08	– Получить новый кредит/финансирование	1 = Да	2 = Нет	☐
IF09	– Прочее (указать)			

3



Глава 4

От анализа ситуации к стратегическому планированию: этап разработки политики

В настоящей главе приводится подробное описание этапа разработки политики и предлагаются ответы на следующие вопросы:

- Какие из проблем, определившихся на этапе анализа текущей ситуации, способна решать НПЗ?
- Какие сферы политики важны для решения этих проблем?
- Какие меры следует выбрать? Какие инструменты могут помочь в выборе?

Предыдущий анализ, в т.ч. ситуации в сфере занятости, выявил главные проблемы в этой сфере и способствует объяснению их причин. В связи с многочисленностью определившихся проблем органам управления предстоит сделать выбор: (i) какие из них будет решать НПЗ и (ii) каким образом. Национальная группа специалистов по разработке НПЗ должна провести соответствующую диагностику с участием многих органов, как объясняется в настоящей главе. Одной из главных задач технической группы является координация участия всех этих органов и управление политическим процессом на самом высоком уровне.



Фото: МОН

Содержание

I. Определение приоритетов НПЗ.	127
II. Выработка вариантов мер.	133
Возможные этапы процесса разработки мер.	133
Шаг 1: Определение полного пакета возможных мер	133
Шаг 2: Сокращение пакета мер до реалистичного	137
III. Общая структура документа НПЗ.	140
Приложение 1. Материалы для директивных органов	142
Кооперативы	142
Инвалиды	142
Гендерные аспекты	143
Местное экономическое развитие	143
Микрофинансирование	143
Миграция	144
МСП	144
Обучение (подготовка) кадров	145
Молодежь	146



I. Определение приоритетов НПЗ

Выработка приоритетов политики может осуществляться в следующем порядке:

1. **Составить перечень проблем, определившихся в ходе анализа текущей ситуации:** целесообразно собрать все, что было выявлено на этапе определения проблем, так как эти сведения часто разбросаны по разным документам.
2. **Расставить проблемы в порядке приоритетности и выбрать из них те, которые будет решать НПЗ:** перечень проблем может быть довольно длинным, и НПЗ будет не в состоянии решить их все. Для того, чтобы сделать выбор, лучше всего ранжировать перечень проблем в порядке их приоритетности. Устанавливать иерархию и делать выбор следует на основе критериев и (или) приоритетов, согласованных между всеми участниками процесса разработки НПЗ. На этом этапе важными критериями выступают национальные условия и наличие средств. Другим важным критерием является согласованность с приоритетами, определенными на национальном уровне, например, с приоритетами национальных программ развития (см. вставки 4.1 и 4.2).



Вставка 4.1. Согласованность приоритетов НПЗ с другими национальными приоритетами

На национальном уровне приоритеты определяются следующими документами:

- ▶ программа президента (партии);
- ▶ долгосрочная стратегия (на 15–20 лет);
- ▶ национальная программа развития (на 5–10 лет);
- ▶ отраслевая политика;
- ▶ национальный бюджет.

Вставка 4.2 Вьетнам: согласование приоритетов НПЗ с целями НПР

Министерство труда Вьетнама ставит себе задачу обеспечить согласованность приоритетов НПЗ в сфере занятости и рынка труда с целями стратегии социально-экономического развития (ССЭР) на 2011–2020 гг. Первым шагом в этом направлении является подготовка таблицы с описанием мер по обеспечению занятости, соответствующих целям ССЭР.

Цели и направления ССЭР на 2011–2020 гг.	Результаты в сфере занятости (достойного труда)
«Ускоренное и устойчивое развитие»	Устойчивый рост должен способствовать сокращению бедности и созданию большего количества качественных рабочих мест
«Обеспечение макроэкономической стабильности и экономической безопасности»	Влияние на создание рабочих мест, развитие предприятий и распространение достойного труда за счет инвестиций, роста экономики и сокращения бедности и неравенства
«Ускорение реструктуризации экономики, создание наукоемкой экономики»	Изменение структуры рынка труда и занятости, рост спроса на квалифицированный труд, решение проблемы неформального сектора
«Приоритетность качества, производительности, экономичности и конкурентоспособности»	Производительность труда и жизнеспособность предприятий – ключ к конкурентоспособности на мировом рынке и притоку иностранных инвестиций
«Использовать преимущества страны в плане населения, повышать качество людских ресурсов»	Связь образования и подготовки со спросом на рынке труда, обеспечение соответствия между спросом и предложением труда
«Неуклонный рост материального и духовного благосостояния, социальная справедливость, сокращение уровня бедности, гарантии социального обеспечения и здравоохранения»	Достойный труд как устойчивый способ преодоления бедности, минимальная оплата труда, справедливое вознаграждение за труд, отсутствие дискриминации, гендерное равенство, социальная защита, внимание к работающим бедным и социально уязвимым группам
«Бурное развитие производительных сил при росте их научно-технического оснащения и улучшении производственных отношений»	Создание благоприятной среды для развития жизнеспособных предприятий и гармоничных производственных отношений
«Активное участие в комплексной и эффективной международной интеграции»	Формирование рынков труда, миграционной политики, рост производительности труда и развитие трудовых прав в условиях глобализации
«Повышение качества природной среды, активное и эффективное решение климатических проблем»	Создание «зеленых» рабочих мест, улучшение экологии производства

Следующий этап – выбор 3–5 проблем из перечисленных 9.

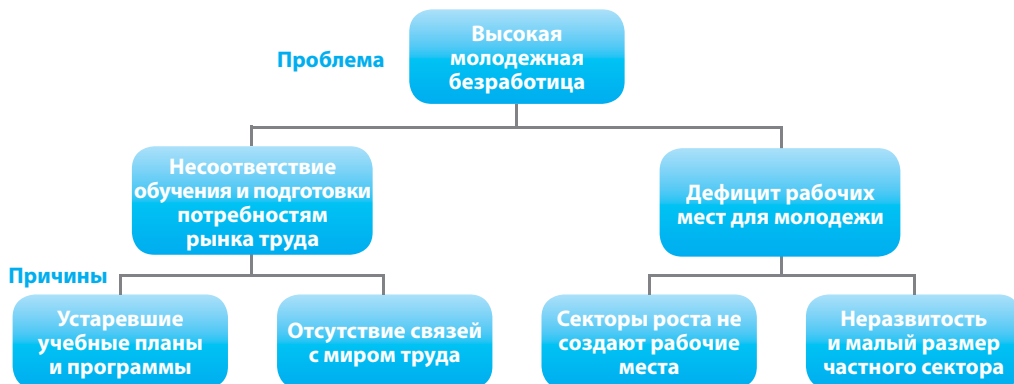
Выбор приоритетных проблем приводит к определению задач НПЗ. Этот процесс более подробно описан в главе 5.

3. Выполнить анализ причин и влияния выбранных проблем: почему в стране возникла ситуация, описанная в анализе? Здесь необходимо путем комплексной диагностики изучить причинно-следственные связи, отделить важные факторы от незначительных и определить основные препятствия для роста продуктивной занятости. Результатом должно стать общее понимание главных проблем как основы для расстановки приоритетов и определения порядка их реализации; этот анализ причинно-следственных связей следует отразить в документе НПЗ. Он определяет результаты НПЗ, описываемые далее в главе 5.



Для ориентации и структурирования анализа можно использовать диагностическое дерево проблем в сфере занятости:

Дерево причинно-следственных связей проблемы молодежной безработицы



Источник: по материалам «Руководства по подготовке национальных планов действий в сфере молодежной занятости» (Женева: МОТ, 2008).

Наконец, стержнем для расстановки приоритетов является диалог – в частности социальный. Определение приоритетов находится на перекрестье политических и технических выводов. Участие в процессе диагностики всех заинтересованных сторон создает основу для выработки приоритетов при разработке и реализации политики. Министерство труда не может в одиночку определять приоритеты и меры, так как (i) они затрагивают большое число участников, в частности, органы, напрямую участвующие в создании рабочих мест, которые затем будут отвечать за реализацию политики вместе с социальными партнерами; (ii) эти приоритеты и варианты мер должны согласовываться с другими национальными приоритетами, установленными программами развития и утвержденной отраслевой политикой; и (iii) без политического компромисса меры не получают необходимой поддержки для их финансирования и реализации.

Равно важным при выборе приоритетов является диалог между правительством, профсоюзами и организациями работодателей, так как это формирует консенсус и единую платформу для реализации политики. Для того, чтобы социальные партнеры могли формировать свою позицию по отдельным вопросам, может потребоваться укрепление их потенциала.

Совещательный подход: представители правительства и социальных партнеров могут провести диагностику в ходе 2–3-дневного семинара. Участвовать в нем может не только министерство труда и социальные партнеры, но и министерство финансов и экономики, центральный банк, общественные и научные организации. Для анализа используются опыт и знания всех участников. Преимущество заключается в том, что все заинтересованные стороны работают вместе в течение относительно длительного времени вне своего обычного места работы, что способствует поиску и достижению единых решений в конце семинара. Этот метод лучше, чем привлекать консультанта для проведения диагностики с последующим обсуждением доклада на трехстороннем заседании. Подробнее об этом см.: *Employment Diagnostic Analysis; a methodological guide* (2012), Employment Sector, ILO: Geneva¹.

¹ Имеется по адресу: http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_177130/lang-fr/index.htm

Вставка 4.3

Опыт совещательного подхода: Босния и Герцеговина, Индонезия и Монголия



- ▶ Метод хорошо подходит для интерактивного анализа с ведущим участием государства и социальных партнеров на его основных этапах, но требует значительной технической подготовки.
- ▶ Может эффективно применяться для расстановки приоритетов на комплексной основе.
- ▶ Расширенный подход предотвращает келейность и способствует системному взгляду на сложные реалии.
- ▶ Эффективно преодолевает разрыв между анализом экономики и рынка труда.
- ▶ Эффективно способствует диалогу не только между традиционными социальными партнерами, но и между ветвями власти (секторами экономики, планирования, труда).

Источник: документы проекта «Содействие инклюзивному росту и созданию рабочих мест», реализуемого при финансовой помощи Шведского агентства международного развития, 2009–2011.

http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Projects/lang-en/docName-WCMS_144422/index.htm

Вставка 4.4

Либерия: от анализа ситуации к определению приоритетов политики



Анализ ситуации	Главные задачи
Работающие бедные составляют большинство рабочей силы. Примерно две трети жителей Либерии живут в бедности. Одной из проблем является женская бедность: 27% бедных домохозяйств возглавляют женщины, из них 62% живут за чертой бедности. Такой масштаб бедности отражает острый дефицит возможностей для продуктивной занятости. В условиях отсутствия социального обеспечения выживание большинства полностью зависит от работы. Это большей частью означает ежедневный многочасовой тяжелый труд при его низкой производительности и оплате. Не менее 70% трудящихся работают более 40 часов в неделю при номинальной производительности труда в 2006 году на уровне 718 долларов США.	Рост продуктивной занятости 500 000 работающих бедных, зарабатывающих меньше, чем черта бедности.
Распространенность открытой безработицы , особенно в городской местности и среди молодежи. Примерно половина безработных зарегистрирована в столице страны Монровии.	Создание примерно 120 000 рабочих мест для безработных.
Граждане младше 20 лет составляют более половины населения. Примерно 19% молодежи не работают и не учатся, из них почти 60% составляют женщины. Эти молодые мужчины и женщины, возможно, перестали искать работу в связи с проблемами доступа к рынку труда и экономической жизни. Эти проблемы связаны не только с отсутствием востребованных навыков, но и с ограниченным предложением работы.	Создание 250 000 продуктивных рабочих мест за ближайшие пять лет (2009–2014 гг.) для тех, кто вливается в состав рабочей силы.

«Либерия не может решить все проблемы сразу: такие попытки подорвут усилия по решению приоритетных проблем. В виду ограниченного государственного бюджета и сокращения его доходной части к выбору приоритетов необходимо подходить строже, чем это делалось при разработке программы сокращения бедности. Примерами приоритетов, могущих привести к резкому росту возможностей для трудоустройства, являются прямое создание рабочих мест сначала путем масштабных программ строительства важнейших объектов инфраструктуры (дорог в сельской местности и зданий начальной школы) и обеспечение продовольственной безопасности (в частности, за счет роста урожайности риса и маниоки). Эти и другие меры предложены в рамках двунаправленного среднесрочного подхода по оперативному созданию рабочих мест и обеспечению устойчивой продуктивной занятости». *НПЗ Либерии 2009 года, стр. 9.*

Источник: Программа содействия занятости министерства труда Республики Либерия, 2009.



Вставка 4.5 Уругвай: диалог по планированию политики в сфере занятости

В октябре 2010 г. министр труда Эдуардо Брента принял решение провести национальный диалог по вопросам политики в сфере занятости и обратился за помощью к МОТ, после чего национальный комитет по вопросам занятости и министерство труда и социальной защиты (МТСЗ) совместно с МОТ начали разработку проекта аналитического доклада, который после его обсуждения был утвержден в качестве официального документа МТСЗ в декабре 2010 г.

2 февраля 2011 г. МТСЗ пригласило представителей работодателей и профсоюзов принять участие в трехстороннем заседании для обсуждения четырех тем: коллективные переговоры, регулирование вопросов труда, неформальный сектор и занятость. Пользуясь возможностью, Министр сообщил социальным партнерам о своем намерении начать национальный диалог по вопросам политики в сфере занятости и представил аналитический доклад. На заседании было принято решение создать четыре комиссии по каждой из обсуждаемых тем.

Социальные партнеры выделили своих представителей для участия в работе комиссий. При этом состоялось два заседания комиссии по вопросам занятости: одно в марте 2011 г. для обсуждения базового доклада и выработки методологических предложений, другое в апреле того же года в целях включения в него предложений заинтересованных сторон и утверждения содержания и процедурных изменений. Методика диалога по вопросам политики занятости отличается следующей спецификой:

- ▶ **Недопустимость фрагментации проблем.** Участники согласовали пять «проблем», отражающих основные проблемы занятости: 1) занятость и образование молодежи; 2) меры по ликвидации дефицита предложения труда; 3) соответствие приобретаемых навыков спросу на них; 4) политика занятости на различных фазах экономического цикла; 5) политика занятости на микро- и среднем уровнях.
- ▶ **Отдельное обсуждение каждой проблемы в течение месяца** (молодежная занятость в мае, дефицит предложения труда в июне и т. д.). Это дает участникам достаточно времени для всестороннего понимания обсуждаемого предмета и способствует коммуникации.
- ▶ **Неизменность установленной последовательности:**
 - В начале месяца проводится однодневный семинар для представления темы, анализа и мнений (государства, социальных партнеров, научных кругов и сравнительного подхода, как правило, разрабатываемого МОТ).
 - Затем происходит обсуждение предложений участников диалога (в основном, государства и социальных партнеров, но также других) в рамках трех-четырёх рабочих групп. На последнем заседании должно быть достигнуто единое решение, включаемое в «матрицу согласований».
 - В конце месяца проходит короткая (на 2 часа) конференция для оглашения согласованных предложений в СМИ. Кроме того, для регулярного обновления информации, сообщаемой обществу, а также для выдвижения вопросов на общественное обсуждение через СМИ создается сайт диалога по вопросам политики занятости (<http://www.mtss.gub.uy>) (меню в конце слева) и специальная страница в Facebook.

Успех процесса зависит от эффективности труда рабочих групп и привлечения всех участников; другой важный фактор – наличие модератора и рекомендаций для процесса дискуссий, а также регистрация и систематизация предложений. До оглашения итогов предложения, включенные в матрицу, и коррективы к ним должны быть утверждены на заключительном совещании.

Представителем государства выступает МТСЗ, а также другие органы в зависимости от темы (министерство социального развития, экономики, промышленности, по делам молодежи и т. д.). Для этого нужно, чтобы различные государственные органы объединили свое предложения до обсуждения в рабочей группе, что не просто сделать. Но процесс сам по себе создает каналы для координации, которые не существовали ранее.

Хотя налаживание процесса потребовало некоторых усилий, он быстро «стабилизировался». Участники ознакомились с методикой работы и обсуждаемыми вопросами, что позволило им лучше готовить свои предложения. В процессе участвует все больше заинтересованных сторон и структур, что говорит об его эффективности. Как ожидается, национальный диалог по вопросам занятости займет примерно год (с октября 2010 г. по октябрь 2011 г.).

Источник: А. Маринакис (marinakisa@oit Chile.cl), Сантьяго-де-Чили, и Ф. Казанова (casanova@oitinterfor.org), Монтевидео.

Вставка 4.6 Приоритеты

В Индонезии 33 региона имеют широкие полномочия определять планы своего развития в рамках национальной стратегии, одной из целей которой является занятость. В трех из них (Тиморе, Восточной Яве и Молукку) по просьбе местных агентств планирования развития (Barreda) прошли трехдневные семинары по анализу и диагностике занятости с участием руководства органов власти регионального и районного уровней, представителей организаций работодателей и профсоюзов, Банка Индонезии и местных научных кругов. В ходе семинаров участники выполняли интерактивные упражнения, направляя совместный структурированный анализ на выявление и согласование основных проблем на пути к росту продуктивной занятости и инклюзивному развитию региональной экономики, создающему рабочие места. Анализ опирался на методику диагностики занятости, разработанную МОТ, главный принцип которой состоит в том, что лица, отвечающие за разработку и реализацию соответствующих мер, должны сами активно участвовать в процессе анализа, результаты которого являются основой для принятия решений¹.

Мероприятия, прошедшие в трех регионах, полностью оправдали целесообразность этого интерактивного подхода к анализу занятости. Комбинация глубокого знания участниками местной специфики с эффективной методикой структурного анализа, теоретической базой и взглядом со стороны, представленным специалистами МОТ, обеспечила высокое качество и актуальность результатов и выводов и дало всем участникам эффективный опыт подготовки и достижения взаимопонимания и широкого консенсуса, что дает надежду на последующую эффективную реализацию политики.

Несмотря на различие в условиях, проблемах и возможностях, существующих в этих трех регионах, выявились и общие проблемы. Во всех случаях к главным из них были отнесены несоответствие подготовки кадров и важность повышения ее качества и актуальности. Во всех трех регионах в качестве основных препятствий для роста экономики и рабочих мест было указано на недостаточный доступ к рынку, в том числе для сельских производителей, и общую неразвитость и низкую функциональность рынков, отсутствие доступных кредитов и неразвитую инфраструктуру транспорта и связи. В плане обеспечения равного доступа к продуктивной занятости указывалось на необходимость преодолеть в первую очередь две формы неравенства: гендерное неравенство и неравенство между городской и сельской местностью, а также между регионами.

¹ Employment Diagnostic Analysis; a methodological guide (2012) (Geneva: ILO Employment Sector).



II. Выработка вариантов мер

После определения и анализа приоритетов политики директивным органам нужно выбрать варианты действий, которые они считают наиболее эффективными для решения поставленных задач. При этом нужно выработать как можно больше таких вариантов и определить их потенциал для решения соответствующих задач, т. е. для достижения целей НПЗ.

Коллегиальный подход. Для выработки адресных и эффективных мер нужно, чтобы этот процесс проходил с участием тех, на кого они будут оказывать прямое влияние, и тех, кто обладает обширными знаниями в соответствующей сфере. Одним из способов достичь этого является создание рабочих групп по каждому из выбранных приоритетов (состоящих из представителей государственных органов различного уровня, других компетентных структур, трудящихся, работодателей, общественных организаций) при возможной организации их работы в нижеописанном порядке. Преимуществом такого подхода является формирование консенсуса по предложенным мерам и преодоление противодействия, а недостатком – относительно большой срок, необходимый для его достижения, хотя при правильной организации этого можно избежать (см. вставку 4.5 об опыте Уругвая). Альтернативой является самостоятельная работа правительства над предложением мер и их последующее обсуждение с социальными партнерами и гражданским обществом. Но в некоторых случаях это может вызвать противодействие и даже социальный протест.

Возможные этапы процесса разработки мер

Шаг 1: Определение полного пакета возможных мер

Успех политики занятости – это результат планирования мер в нескольких сферах. Так, роста возможностей занятости уязвимых групп в сельской местности можно добиться за счет комплекса мероприятий в таких сферах, как системы информации о рынке труда, программы подготовки кадров с учетом местных потребностей и налогово-бюджетная политика органов местного самоуправления.



Контрольный перечень вопросов в основных сферах политики



Политика, направленная на исследование спроса на рынке труда	1. Макроэкономические условия роста занятости:
	денежно-кредитная политика: снижение количественных ограничений, рост кредитов;
	налогово-бюджетная политика: меры налогового стимулирования; стратегии по укреплению бюджетных возможностей для реализации систематических, обеспеченных ресурсами многосторонних программ по поддержке достойного труда и жизнеспособных предприятий как важного средства для создания рабочих мест и содействия устойчивой экономической деятельности;
	инвестиционная политика (климат), включая инвестиции в инфраструктуру, государственные услуги, экологически чистое производство и НИОКР – трудоинтенсивность роста;
	стабилизация социальной сферы: государственные системы гарантий занятости, общественные работы, прочие системы прямого создания рабочих мест.
	2. Отраслевая политика , в т.ч. промышленная политика диверсификации экономики на основе создания потенциала для производства товаров и услуг с более высокой добавленной стоимостью в целях стимулирования внутреннего и внешнего спроса.
	3. Финансовая политика: государственная система регулирования финансового сектора в целях обслуживания потребностей реальной экономики, развития жизнеспособных предприятий и достойного труда и повышения защиты сбережений и пенсий населения.
	4. Торговля и региональная интеграция: меры эффективного регулирования торговли и рынков, обеспечивающие учет интересов всех и предотвращающие протекционизм.
	5. Меры в области оплаты труда: такие меры, как минимальный размер оплаты труда, могут привести к сокращению бедности и неравенства, росту спроса, способствовать экономической стабильности.
	6. Мобильность и миграция труда. Меры по: - использованию преимуществ мобильности и миграции; - управлению издержками.
Политика, направленная на исследование рабочей силы на рынке труда	1. Развитие людских ресурсов и профессиональная подготовка (возможности занятости):
	инвестиции в подготовку и переподготовку кадров в целях повышения возможностей занятости, в частности, в случае утраты или риска утраты работы и уязвимых групп;
	меры по обеспечению соответствующего образования и подготовки молодежи обоих полов, созданию для них возможностей выхода на рынок труда;
	политика и система подготовки кадров;
	технологии;
	развитие и реформа служб занятости.
	2. Развитие потенциала создания рабочих мест в частном секторе – поддержка государственных и частных предприятий (в т.ч. кооперативов) и субъектов малого предпринимательства за счет:
	развития финансового сектора и финансовых учреждений (в т.ч. микрокредитов, фондов и т. д.); кредитных линий, доступа к кредитным средствам, гарантий, платежных механизмов;
	доступа к участию в государственных конкурсах;
	субсидий (в целях трудовых издержек, не связанных с оплатой труда, механизмов кредитования экспорта);



Политика рынка труда и организаций	• программ подготовки кадров, повышения квалификации и переподготовки; • особые меры содействия развитию современных предприятий (главным образом, МСП), ММП и кооперативов; • налоговые льготы; • создание правовой среды, благоприятной для создания рабочих мест на жизнеспособных предприятиях (управление, регулирование, затраты на осуществление деятельности).
	3. Мобильность и миграция труда.
	1. Службы занятости:
	• содействие реформе и модернизации государственной службы занятости в целях повышения ее потенциала в плане профориентации, организации бирж труда, реализации активных мер в области рынка труда и принятия оперативных мер по преодолению последствий кризиса; • обеспечение адекватного регулирования частных кадровых агентств; • развитие сотрудничества государственной службой занятости с частными кадровыми агентствами.
	2. Защита занятых работников (активные и пассивные меры в области рынка труда).
	3. Помощь в трудоустройстве за счет активных мер в области рынка труда:
	• профориентация; • адресные меры по обеспечению занятости молодежи; • льготы/субсидии при найме молодежи; • подготовка и переподготовка кадров в целях повышения возможностей занятости; • программы развития навыков предпринимательства.
	4. Социальный диалог.

Горизонтальная тематика (т. е. целевые задачи, учитываемые в каждом приоритете стратегии): неформальный сектор, молодежь, противодействие дискриминации, гендерные аспекты.

На данном этапе предлагается определить как можно более широкий круг мер. На следующем этапе эти меры будут сокращены до пакета, соответствующего реальным нуждам и наличию финансовых и кадровых возможностей. При разработке полного пакета возможных мер могут быть полезными следующие рекомендации:

- исключить все причинно-следственные связи, находящиеся вне сферы влияния директивных органов;
- в свете остальных причинно-следственных связей определить меры, способные предотвратить причины возникновения данной проблемы или снизить негативное влияние ее последствий на общество;
- по каждой из указанных мер определить наличие действующих мер и программ, направленных на удовлетворение этих нужд, и, если они есть, их соответствие масштабу задачи и потребностям бенефициаров, фактическую эффективность и рациональность управления, а также потребность в возможных изменениях для адекватного решения проблемы занятости. Это может помочь определить наличие отдельных мероприятий, находящихся в процессе реализации, которые не дали результата в связи с несогласованностью этого процесса или оказались слишком затратными. Может

быть принято решение об их замене пакетом комплексных мероприятий стратегического характера. Необходимо отметить, что для сбора информации для этого этапа может потребоваться отдельное изучение на этапе диагностики (подробнее см. главу 3);

- определить несуществующие меры или пробелы в оказании услуг. В отношении последних определить, какие из них могут быть ликвидированы государственными органами с учетом имеющихся экономических и институциональных возможностей, а какие не могут быть преодолены на данном этапе развития страны. При этом следует помнить, что во многих случаях целесообразнее расширить (изменить) существующие меры, чем принимать новые.

По окончании работы укажите каждую из выявленных проблем в приведенной ниже таблице.

Выявленная проблема: высокий уровень молодежной безработицы

Причина	Предложенные меры	Существующие программы в этой области (как государственные, так и нет)	Необходимость в изменениях для обеспечения охвата и повышения эффективности программ	Пробелы, требующие реализации новых программ
1. Малый размер и неразвитость частного сектора	1. Развивать навыки предпринимательства			
	2. Улучшать правовую базу МСП			
	3. Выдавать субсидии новым предприятиям			
	4. Создать фонд занятости для выделения кредитов новым предприятиям			
2.				
Следствие	Предложенные меры по решению проблемы занятости	Существующие программы в этой области (как государственные, так и нет)	Необходимость в изменениях для обеспечения охвата и повышения эффективности программ	Пробелы, требующие реализации новых программ
1. Молодежь не может жить самостоятельно и зарабатывать себе на жизнь	1. Обеспечить молодежь пособиями по безработице (гарантией минимального дохода)			
	2. Проводить экспансивную макрополитику			
	3. Создавать рабочие места в госсекторе			
	4. Содействовать росту занятости за счет мер торгово-инвестиционной политики			
2.				



После заполнения таблицы проведите сравнение проблем (групп), чтобы определить программы, охватывающие несколько проблем (групп). Эти программы нужно особо изучить в процессе сокращения перечня вариантов мер в зависимости от имеющихся средств, кадрового потенциала и возможностей реализации. Такие меры должны составлять осуществимый комплекс. Поэтому процесс отбора должен опираться на совокупность заранее установленных критериев (имеющихся средств, наличия кадрового потенциала и возможностей реализации).

Шаг 2: Сокращение пакета мер до реалистичного

На этом этапе длинный перечень возможных мер нужно сократить до пакета, который (а) может быть реализован государством и партнерами в рамках имеющихся средств, (б) оказывает влияние на проблему занятости, включенную в состав приоритетных, и (с) согласуется с целями, задачами и принципами политики.

Для сокращения перечня мер предложите максимально удовлетворительные ответы на следующие вопросы:

1. Сколько страна может выделить на решение выявленных проблем занятости?
2. На каких вариантах мер стране следует сосредоточить внимание?
3. Кто будет отвечать за их реализацию? Существует ли для этого соответствующая институциональная система?

1. Сколько страна может выделить на решение выявленных проблем занятости?

Конфигурация национальной политики в сфере занятости в огромной мере зависит от имеющихся финансовых ресурсов. Для того, чтобы обеспечить реалистичный уровень финансирования, можно принять за отправную точку текущий уровень, а затем разработать два-три сценария с учетом тенденций социальных расходов и возможной помощи доноров в среднесрочной перспективе.

Например, при ВВП в размере 37 млрд долларов это может дать следующий бюджет:

- а) базовый сценарий – 74 000 000 долларов в год или 0,2% ВВП;
- б) оптимистичный сценарий – 111 000 000 долларов в год или 0,3% ВВП.

Во многих странах переход от традиционной подготовки бюджета к управлению государственными расходами привел к введению среднесрочного плана расходов и разработке бюджета по конечным результатам. На практике это означает, что государственные структуры получают от министерства финансов предложение по бюджету, которое трудно изменить в сторону повышения, так как оно должно быть обосновано результатами, например: при повышении бюджета на 0,1% ВВП можно достичь согласованного контрольного показателя по занятости; при неизменном бюджете показатель можно будет достичь всего на «Х»%. Поэтому в условиях управления по конечным результатам разработка сценариев приобретает все большую важность. В этом контексте подготовка бюджетной программы является хорошим средством для (i) оценки финансовых потребностей для достижения задач политики и (ii) обоснования выделения средств (подробнее см. главу 5).

2. На каких вариантах мер стране следует сосредоточить внимание?

Этот первый шаг требует изучения полного пакета мер в свете определенных критериев, например:

- технически осуществимые в рамках политики в сфере занятости;
- политически приемлемые для правительства;
- рассматриваемые участниками как необходимые и позитивные;
- оправданные при сравнении дополнительных затрат и результатов;
- жизнеспособные.

Пример таблицы анализа вариантов мер

Обоснование мер	3=вероятно; 2=возможно; 3=невозможно						
	технически осуществимые в рамках политики в сфере занятости	политически приемлемые для правительства	рассматриваемые участниками как необходимые и позитивные	оправданные при сравнении дополнительных затрат и результатов	Жизнеспособные	Баллы, всего	Рейтинг
Веса	30%	15%	15%	20%	20%		

Примечание: Данные веса являются примерными; каждая страна самостоятельно определяет относительную важность критериев выбора мер.

4

По итогам анализа нужно оставить варианты, набравшие максимальное число баллов; количество выбранных мер зависит от наличия средств. Следует отметить, что пример является иллюстративным и что веса, устанавливаемые для каждого критерия, в значительной мере зависят от сочетания политических решений, эмпирических фактов и институциональных знаний.

По окончании процесса нужно указать предпочтительный вариант с кратким описанием его обоснования, особенно по отношению к другим рассмотренным вариантам.

 **Достичь единой платформы**



3. Кто будет отвечать за реализацию? Существует ли для этого соответствующая институциональная система?

В конце нужно определить, согласуются ли меры с институциональной системой или требуют создания новой структуры и, если да, можно ли создать ее в срок реализации НПЗ, не приведет ли это к нецелесообразному усложнению системы государственного управления (например), вписываются ли меры в существующую институциональную систему, не приведут ли они к росту бюджетных расходов или увеличению персонала и т. д.? Насколько они осуществимы с учетом национальных процедур, бюджетных ограничений и т. д.? Если за реализацию отвечают несколько структур, как выбрать главную? Как укрепить партнерство или согласованность?

Примеры политических мер для социальной интеграции инвалидов

Вьетнам: примеры мер, направленных на инвалидов

http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_I61531/lang--en/index.htm?ssSourceSiteId=employment

Включение инвалидов в общие программы (услуги) профтехобразования, развития навыков предпринимательства, занятости и микрофинансирования. Пример проекта INCLUDE для лиц с ограниченными физическими возможностями.

Таиланд: содействие профсоюзов в вопросах охвата инвалидов

http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_I61520/lang--en/index.htm?ssSourceSiteId=employment

В Таиланде призыв к укреплению прав инвалидов в сфере труда получил поддержку со стороны профсоюзов, представляющих около 450 000 работников различных отраслей. Пример проекта PEPDEL для лиц с ограниченными физическими возможностями.

Эфиопия: Развитие предпринимательства на основе всеобщего оказания услуг развития бизнеса и обучения предпринимательству

http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_I61490/lang--en/index.htm?ssSourceSiteId=employment

Развитие предпринимательства среди женщин-инвалидов. Пример проекта INCLUDE для лиц с ограниченными физическими возможностями.

III. Общая структура документа НПЗ

Страны самостоятельно определяют удовлетворяющую их структуру документа НПЗ. В настоящем руководстве предлагается общая структура, адаптируемая с учетом национальных условий (см. ниже).

В какой степени документ НПЗ должен отражать результаты анализа ситуации? В разных странах это бывает по-разному. Например, национальная политика в сфере занятости Уганды и проект соответствующей политики Лесото содержат подробное описание текущего положения и его анализ, тогда как в проектах Кении и Монголии этот раздел сократился до основных моментов. В Малави сначала было решено привести подробное описание ситуации, но затем администрация президента, занимающаяся подготовкой предложений для утверждения кабинетом министров, рекомендовала упростить эту часть. В этом вопросе следует соблюдать практику, существующую в стране (см. вставку с положительным опытом).

Пример относительно подробного анализа текущего положения:

- I. АНАЛИЗ ТЕКУЩЕГО ПОЛОЖЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВ РАЗВИТИЯ
 1. Анализ рынка труда
 2. Перспективы роста и развития экономики (с года 1 по год «n»)
 3. Прогнозы тенденций рынка труда (с года 1 по год «n»)
- II. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ОСНОВНЫХ ПРОБЛЕМ
 1. Проблемы в области рынка труда
 2. Стратегические направления и приоритеты
- III. ЗАДАЧИ И ПЛАН МЕРОПРИЯТИЙ
 1. Всеохватывающая задача
 2. Конкретные задачи
- IV. РЕАЛИЗАЦИЯ И МОНИТОРИНГ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ЗАНЯТОСТИ
 1. Базовые показатели эффективности политики в сфере занятости
 2. Механизм реализации и координации
 3. Мониторинг и оценка

ПРИЛОЖЕНИЯ



Фото: МОТ



Примеры сжатого анализа текущего положения:

- | | |
|------------------------------|---|
| I. Преамбула | I. Общие положения |
| 1.1 Проблемы | II. Видение, принципы, направления |
| 1.2 Всеохватывающая задача | 2.1 Видение |
| 1.3 Основные соображения | 2.2 Принципы |
| II. Задачи политики | 2.3 Направления |
| III. Реализация и мониторинг | III. Задачи, результаты, мероприятия |
| | IV. Результаты и показатели их достижения |
| | V. Управление, организация, координация |

4



Положительный опыт

- ▶ Соблюдать практику, существующую в стране. Например, в Буркина-Фасо руководство по формулированию отраслевой политики разрабатывает министерство финансов.
- ▶ Сравнить с обычно устанавливаемыми сроками (5, 10 лет).
- ▶ В некоторых странах до утверждения подробного документа необходимо принять политическую декларацию.

Приложение 1: Материалы для директивных органов

Кооперативы



Руководство по кооперативам –

<http://www.ilo.org/public/english/support/lib/resource/subject/coop.htm>



Развитие кооперации: руководство к Рекомендации МОТ № 193 (2011 г.) –

http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_I_60221/lang-en/index.htm

Руководство предназначено в помощь ознакомлению с Рекомендацией № 193, закладывающей основы кооперации XXI века, и способствует пониманию того, каким образом рекомендация формирует основу законодательства и политики в отношении кооперативов и как и зачем нужно проводить кампанию по развитию кооперации. Эта публикация, предназначенная для использования в любой стране мира, написана простым языком, облегчающим ее перевод. Она является плодом совместного труда Британского кооперативного колледжа, Международного бюро труда (МБТ) и Международного кооперативного альянса (ICA).



Пособие по кооперации для организаций трудящихся, 2011 –

http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Instructionmaterials/WCMS_160205/lang-en/index.htm

В пособие отражено все, что должны знать о кооперации потенциальные или действительные члены кооперативов, политики, сотрудники национальных или международных органов, занимающихся развитием кооперации. Публикация, написанная простым и понятным языком, описывает характерные черты кооперативов и кооперативного предпринимательства в целом, содействие их развитию и тесные связи, существующие между МОТ и миром кооперации.

Инвалиды



The right to decent work of persons with disabilities, Arthur O'Reilly, 2007, ILO –

http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/moscow/info/publ/right_dw_pd.pdf



Achieving equal employment opportunities for persons with disabilities through legislation

Рекомендации, 2007 –

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms_091340.pdf

Интернет-руководство для тренеров, 2011 –

http://www.ilo.org/skills/Whatsnew/WCMS_162169/lang-en/index.htm



Шаг навстречу инвалидам, 2011 –

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_emp/-ifp_skills/documents/publication/wcms_160776.pdf

На основе ряда реальных примеров издание показывает, как различные аспекты инвалидности находят отражение в политике, законодательстве, услугах и программах, а также важнейшие составляющие устойчивого и инклюзивного развития общества.



Учебно-информационное пособие МОТ на тему инвалидности –

<http://www.ilo.org/public/english/support/lib/resource/subject/disability.htm>



Гендерные аспекты

-  **Гендерное равенство и достойный труд: избранные Конвенции и Рекомендации МОТ.** МОТ, 2006 – www.ilo.org/dyn/gender/docs/RES/309/F946263477/WEB
-  **Рекомендации по гендерным аспектам политики в сфере занятости, МОТ, 2009 –** http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Instructionmaterials/WCMS_103611/lang--en/index.htm
-  **Интернет-руководство –** <http://www.ilo.org/public/english/support/lib/resource/subject/gender.htm>
-  **Руководство по всеобъемлющему учету гендерных аспектов в стратегиях местного экономического развития –** http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_emp/-emp_ent/-led/documents/publication/wcms_141223.pdf

Местное экономическое развитие

-  **Ознакомление с концепцией местного экономического развития, 2005 –** http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_112301/lang--en/index.htm
-  **Информационные материалы по тематике местного развития и достойного труда (LDDW), 2011 –** http://www.ilo.org/employment/DepartmentsOffices/rural-development/WCMS_165366/lang--en/index.htm
Комплект практичных и простых в использовании материалов, используемых с 2006 года и предназначенных для того, чтобы помочь местным партнерам, директивным органам и тем, кто отвечает за вопросы развития, включать тематику достойного труда в свои решения и мероприятия.

Микрофинансирование

-  **Введение в микрофинансирование в конфликтных зонах. Учебное пособие –** http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_PUBL_9221116425_EN/lang-en/index.htm
Пособие, предназначенное для сотрудников НПО, организаций-доноров, международных организаций и государственных программ, помогает наладить процесс оказания финансовых услуг в низкодоходных странах, пострадавших от насилия, войны или притока беженцев. Включает в себя такие вопросы, как выбор организации-исполнителя, разработка программ микрофинансирования, их реализация, мониторинг и оценка и т. д.
-  **Обеспечение работы микрофинансирования: управление в целях повышения эффективности.** Это учебное пособие МОТ представляет собой известный курс для руководителей организаций микрофинансирования. На основе опыта ведущих ОМФ различных стран мира и разработанных ими методик пособие предлагает широкий обзор инструментов и ресурсов в помощь руководителю. Во 2-м томе, посвященном диверсификации продуктов, структурам микрофинансирования, предлагаются рекомендации по разработке целевых финансовых продуктов для молодежи.

Миграция

 **Пособие ОБСЕ-МОТ-МОМ по разработке эффективной миграционной политики в странах происхождения и назначения мигрантов –**

http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/osce_handbook_06.pdf;

http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/osce_iom_ilo_handbook_ru.pdf

Пособие предлагает государственным органам, социальным партнерам и другим заинтересованным сторонам помощь в разработке новых подходов, решений и практических мер по повышению качества управления трудовой миграцией в странах происхождения и назначения мигрантов. Приводится анализ политики и практики на примере стран, обладающих опытом в этой сфере. Вышло в свет новое издание пособия, адаптированное к нуждам стран средиземноморского бассейна.

http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/osce_iom_ilo_medhandbook_en.pdf –(PDF1,28 MB)

http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/osce_iom_ilo_medhandbook_ar.pdf –(PDF5,49 MB)

 **Предотвращение дискриминации, эксплуатации и насилия в отношении трудовых мигрантов-женщин: информационное руководство МОТ.** Состоит из шести брошюр, каждая из которых посвящена отдельному аспекту миграции, а последняя – торговле людьми, особенно женщинами и девушками. Брошюра 1 содержит общее введение в динамику женской трудовой миграции. Брошюры 2–5 охватывают различные этапы процесса миграции и соответствующие мероприятия и практику его других участников (государство, деловые круги, частный сектор, гражданское общество и семья), влияющие на мобильность и занятость женщин и мужчин внутри и за пределами их стран происхождения. Пособие содержит примеры положительного опыта, инициатив, контрольных вопросов, рекомендаций и международных актов и другую целесообразную информацию в целях снижения рисков и укрепления преимуществ трудовой миграции женщин. Пособие было переведено на 11 языков.

4

МСП

 **Развитие цепочек создания стоимости в целях достойного труда: пособие для персонала организаций развития, государственных и частных программ, 2009 –**

http://www.ilo.org/empent/areas/value-chain-development-vcd/WCMS_115490/lang-en/index.htm?ssSourceSiteId=employment

 **Пособие по гендерному анализу цепочек создания стоимости.** Предлагает способы для включения гендерных аспектов на различных этапах анализа цепочек создания стоимости и укрепления связей, необходимых для гендерного равенства и стратегий устойчивого роста и развития, направленных на преодоление бедности. Целью пособия является показать, каким образом гендерные аспекты могут быть учтены на различных этапах цепочек создания стоимости для разработки стратегий развития, особенно в неформальном секторе. Предназначено для специалистов по анализу цепочек создания стоимости, консультантов по гендерным вопросам, ученых и директивных орга-



нов. Рекомендации были реализованы в секторе производства традиционной одежды Эфиопии.

 **Знакомство с бизнесом (ЗСБ).** Практический курс для тренеров (преподавателей) ПТО, средних и высших учебных заведений, основной целью которого является формирование культуры предпринимательства в стране или обществе на основе ознакомления молодежи с возможностями и проблемами предпринимательства и самозанятости, их значением для их собственной жизни и перспектив социально-экономического развития страны. Материалы, рассчитанные на 120-часовой курс, содержат методическое пособие и восемь модулей, каждый из которых посвящен одному из ключевых аспектов предпринимательства, разделен на несколько тем, может использоваться самостоятельно и не требует ознакомления с остальными модулями.
Языки: английский, французский, испанский, арабский, китайский, русский и др.

 **Пособие по созданию групп самопомощи.** Группы самопомощи способствуют формированию социальных связей, обмену информацией о предпринимательстве, решению проблем и обмену ресурсами. Пособие объясняет, что такое группы самопомощи и как содействовать их развитию, содержит рекомендации о том, как создавать такие группы, как наладить административные процедуры и разработать внутренний регламент.

 **Формирование деловых групп.** Помогает тренерам создавать деловые группы для расширения экономических прав мужчин (женщин) в низодоходных странах. Предназначено для использования на семинарах в целях облегчения процесса формирования групп для совместного производства, социально-экономической деятельности, такой как закупка сырья, совместное использование помещений, совместный маркетинг, помощь в преодолении семейных проблем. Для развития способностей учащихся – членов потенциальных неформальных деловых групп – создавать, управлять и укреплять группы применяется интерактивный подход. Состоит из двух частей: руководства пользователя в рамках эффективной стратегии создания группы и комплекса занятий, применяемых в процессе обучения. Последние посвящены техническим аспектам создания деловых групп и развитию основных рабочих и жизненных навыков, например, совместной работы и решения проблем.

 **Начни и совершенствуй свой бизнес (НССБ).** НССБ – это разработанная МОТ программа для удовлетворения управленческих потребностей малых и средних предприятий (МСП). Для того, чтобы укрепить потенциал предпринимателей, в НССБ включены материалы для самостоятельного изучения, соответствующие различному уровню подготовки. Программа предназначена для тех, кто имеет конкретные идеи для начала своего бизнеса, и была внедрена более чем в 80 странах мира.

Языки: английский, французский, испанский, арабский, китайский, русский, вьетнамский, индонезийский, хммерский, кыргызский, сингалезский, тамильский.

Обучение (подготовка) кадров

 **Skills for employment policy brief series: Formulating a national policy on skills development,** Skills and Employability Department, ILO, 2011, forthcoming – http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_167172/lang-en/index.htm

 **A skilled workforce for strong, sustainable and balanced growth. A G20 training strategy ILO,** Geneva, 2010 –
http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_151966/lang-en/index.htm

 **Conclusions on skills for improved productivity, employment, growth and development,** International Labour Conference, 97th session ILO, Geneva, 2008 –
http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_103457/lang-en/index.htm

 **Руководство по неформальному ученичеству –**
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_171393.pdf

 **Руководство по подготовке кадров в целях расширения экономических прав работников в сельской местности.** Программа MOT по подготовке кадров целях расширения экономических прав работников в сельской местности (TREE) – это общепризнанный инструмент, помогающий работникам неформального сектора приобрести знания и навыки, требуемые для получения дополнительного дохода. Начиная с институциональных структур и процесса планирования в партнерских организациях центрального и местного уровней, программа имеет целью выявлять на систематической основе существующие на местах возможности занятости и получения дохода; разрабатывать и реализовывать соответствующие программы подготовки кадров силами местных государственных и частных организаций, а также оказывать необходимую последующую помощь, например, содействовать доступу к рынкам и кредитам. Путем обеспечения прямой связи между обучением и местными экономическими возможностями, программа TREE обеспечивает востребованность приобретаемых навыков.

 **Skills for Employment Policy Brief – Greening the global economy: the skills challenge,** 2011 –
http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_164630/lang-en/index.htm?ssSourceSiteId=employment

 **Профориентация: учебно-информационное пособие для стран с низким и средним уровнем дохода.** Пособие преследует двойную цель: (1) обратить внимание директивных органов и руководства программ в странах с низким и средним уровнем дохода на коренные проблемы реформирования служб профориентации и (2) привести примеры из опыта разных стран и практические инструменты в целях возможной адаптации и применения при планировании и реализации программ на центральном и местном уровнях.

Молодежь

 **Improving Prospects for Young Women and Men in the World of Work: A Guide to Youth Employment,** 2011 –
http://www.ilo.org/employment/DepartmentsOffices/rural-development/WCMS_159105/lang-en/index.htm

 **Meeting the Youth Employment Challenge A Guide for Employers,** 2011 –
http://www.ilo.org/employment/DepartmentsOffices/rural-development/WCMS_159120/lang-en/index.htm

Пособие содержит идеи и информационные материалы в помощь работодателям из разных стран мира по расширению молодежной занятости.



 **Обеспечение молодежной занятости: электронное учебно-информационное пособие для работодателей.** Разработано в рамках постоянных совместных усилий МОТ и Международной организации работодателей (МОП) по развитию потенциала организаций работодателей в плане решения проблемы молодежной занятости, особенно в странах с развивающейся или переходной экономикой. Хотя в мире есть огромное количество информации и опыта в этой сфере, такую информацию трудно получить тем работодателям, которые нуждаются в ней больше всего, в частности, в тех странах, где проблема молодежной занятости стоит наиболее остро.

 **Juventudy empleo. Gufa syndical.** Разработано в целях укрепления потенциала организаций работников по проведению информационно-разъяснительной работы среди молодежи как по вопросам возможностей трудоустройства, так и организации. Материалы предназначены для организации 60-часового учебного курса, состоящего из шести модулей. Пособие может использоваться в качестве базового материала при организации курсов по молодежной занятости и для индивидуальной подготовки и ознакомления.

 **Rights@work for young people.** Предназначено для профсоюзной работы среди молодежи по пропаганде трудовых прав. Состоит из модулей, посвященных таким вопросам прав при найме на работу и в процессе труда, как трудовые контракты, недопустимость дискриминации в сфере труда и занятий, случаи необоснованных увольнений, право на социальные выплаты. Включает в себя методическое пособие для тренера и пользователя и комплект учебных материалов.

 **Policy options to support young workers during economic recovery, 2011 –**
http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_I51459/lang-en/index.htm
Обобщает опыт мер, реализованных в периоды прошлых кризисов.

 **Пособие по профориентации молодых соискателей рабочих мест.** Предназначено для консультантов по профориентации молодежи и расширению прав молодых людей. Является эффективным средством для доведения нужной и полезной информации и оказания услуг молодым людям. Пособие является удобным для ознакомления как профессионалов, так и родителей и сверстников. Включает в себя полезные ссылки на сайты, статьи и практические советы по поиску работы.

 **Пособие и методика обучения молодежи навыкам предпринимательства.** Это пособие призвано помочь консультантам и педагогам в разработке и проведении семинаров, направленных на ознакомление молодежи с базовыми понятиями при создании собственного предприятия. Оно представляет собой краткий вводный курс, помогающий молодым людям принимать обоснованные решения в отношении своей будущей работы и самозанятости в качестве варианта трудоустройства, а также предшествующий полной программе обучения навыкам предпринимательства.
Язык: английский. Также имеется на албанском, румынском и сербско-хорватском языках.

 **Руководство по развитию навыков самозанятости.** Руководство пользователя к вышеописанному модулю.
Язык: английский. Также есть на албанском, румынском и сербско-хорватском языках.

 **Руководство по молодежному предпринимательству.** Пособие по развитию навыков среди сотрудников учреждений и проектов поддержки малых и средних предприятий (МСП), помогающее им оказывать более эффективные услуги молодым предпринимате-

лям – как мужчинам, так и женщинам. Способствует лучшему пониманию нужд молодых предпринимателей, повышению качества и охвата предлагаемых услуг.

 **GET Ahead for Youth.** Учебные материалы по учету гендерных аспектов при развитии молодежного предпринимательства. Призвано помочь организациям – партнерам МОТ в содействии развитию предпринимательских навыков среди молодежи обоих полов из бедных семей, желающих создать свое предприятия или занимающихся малым бизнесом. Пособие состоит из трех частей. В первой части изложены основные цели и стратегии, обзор содержания и структуры курса, советы тренерам и рекомендации по организации курса для женщин-предпринимателей. Вторая часть содержит четыре основных раздела, включающих в себя 10 модулей, каждый из которых представляет собой комплекс упражнений. Третья часть содержит справочно-информационные материалы для тренеров и предпринимателей.

 **Рекомендации по разработке национальных планов действий по молодежной занятости.** Имеют целью помочь директивным органам и трехсторонним партнерам в разработке сбалансированных комплексных национальных планов действий (НПД) по молодежной занятости. В настоящее время существуют два проекта рекомендаций. Первый содержит подробную методику разработки НПД на основе систематического подхода, т. е. анализа текущего положения и определения имеющихся проблем (часть 1), выработки приоритетов по решению насущных проблем молодежной занятости на основе анализа текущего положения (часть 2) и планирования реализации (часть 3). К пособию прилагается несколько дополнительных инструментов (образец матрицы НПД, рабочий план НПД и профили проектов). Второй проект содержит практический поэтапный подход к разработке НПД при активной роли и участии страны. Процесс включает в себя четыре основные фазы (от подготовительного этапа, проводимого страной и ее международными партнерами, до утверждения НПД) и содержит четкое описание функций и обязанностей национальных и международных партнеров. В настоящее время готовится окончательный вариант, включающий эти два проекта.

Языки: английский, испанский, французский, арабский, русский, албанский и сербско-хорватский.

 **Пособие по разработке, мониторингу и оценке адресных программ молодежной занятости.** Предназначено для персонала институтов рынка труда, отвечающих за разработку, мониторинг и оценку программ молодежной занятости. Содержит обзор основных элементов, необходимых для формулирования молодежных программ и их объединения с другими услугами в сфере рынка труда. Также содержит описание основных элементов, необходимых для выявления уязвимых групп (адресности) и создания эффективной системы мониторинга путем создания контрольных групп. В заключение в нем описываются основные виды механизмов оценки и приводятся рекомендации по проведению оценки программ молодежной занятости.

Языки: английский, албанский, сербско-хорватский.

 **Учебный курс по решению проблем молодежной занятости.** Целью этого курса является способствовать разработке и реализации эффективных мер по решению проблемы молодежной занятости путем укрепления потенциала директивных органов на местном и центральном уровнях. Курс включает в себя три основных модуля: (i) определение и анализ проблем, (ii) выработка целесообразных мер, (iii) реализация, мониторинг и оценка их эффективности. Существует в двух вариантах: бумажном и электронном (диск CD-ROM).

Языки: английский, французский, испанский, арабский.



 **Разоружение, демобилизация и реинтеграция молодежи.** Входит в издание ООН «Комплексные стандарты разоружения, демобилизации и реинтеграции (IDDRS)», опубликованное Ресурсным центром ООН РДР. Включает в себя комплекс мер, рекомендаций и процедур, охватывающий 24 сферы РДР. Представляет собой модуль, направленный на молодых людей 15–24-летнего возраста. Предназначен помочь директивным органам и органам планирования программ в поиске наиболее оптимальных способов удовлетворения потребностей группы, в отношении которой предыдущие программы РДР оказались неэффективными.

 **Глобальная обсерватория MOT по молодежной занятости.** Бюро библиотечных и информационных услуг MOT (INFORM) разработало базу данных о воздействии финансового и экономического кризиса на мир труда. Сайт содержит информацию о влиянии кризиса на занятость и социальную сферу и об антикризисных мерах в области молодежной занятости.

 **Платформа по обмену информацией по молодежной занятости** (ограниченный доступ). Платформа (или YEKSP) представляет собой интерактивный сетевой ресурс, разработанный программой молодежной занятости (ПМЗ) для обеспечения простого доступа и обмена информацией и знаниями по проблеме молодежной занятости.



Глава 5

От стратегических к оперативным средствам планирования и реализации

Так как до реализации НПЗ должна обрести исполнительную силу, она должна быть переведена в плоскость оперативных действий. Для этого НПЗ должна иметь план реализации с четко расписанными задачами и результатами, показатели SMART¹ в целях ее мониторинга и последующей оценки, четко установленные функции и обязанности, чтобы участники могли реализовывать (и осуществлять контроль) мероприятия в установленный срок, и реалистичную обеспеченность ресурсами (людскими, финансовыми, техническими). Настоящая глава помогает определиться с этими различными элементами плана реализации.



Фото: МОТ

Содержание

I. Планирование процесса реализации	153
А. Цель политики	153
В. Задачи и контрольные ориентиры	154
С. Конечные результаты и их показатели	156
II. Средства реализации	158
III. Организационно-институциональные основы реализации	160
А. Механизмы координации	160
В. Институциональные основы мониторинга и оценки	164
1. Что такое мониторинг и оценка влияния?	164
2. Как создать эффективную систему? Задание исходных точек	170
3. Институциональные функции системы МиО	172
4. Участие профсоюзов и организаций работодателей	176
5. Заключение: два контура МиО	179
IV. Финансирование НПЗ	181
А. Разработка плана и бюджета для эффективной реализации НПЗ	181
В. Порядок отражения расходов в национальном бюджете	181
1. Среднесрочный план расходов: инструмент обоснования заявки при планировании расходов министерством финансов	182
2. Анализ государственных расходов: инструмент для обоснования эффективности освоения средств в министерстве финансов	185
3. Институциональные механизмы бюджетного процесса, способствующего росту занятости	186
С. Мобилизация внебюджетных ресурсов	188
Приложение 1. Положительный опыт анализа государственных расходов на примере двух стран	190



I. Планирование процесса реализации

A. Цель политики

Цель политики занятости – это заявление о намерениях, определяющее общее направление более конкретных, практических и измеримых задач в этой сфере. Одним из ее примеров является Конвенция 1964 года о политике в области занятости (№ 122), в которой главной целью всех государств объявляется «содействие полной, продуктивной и свободно избранной занятости». Она отражена в соответствующих стратегиях многих из 68 государств, ратифицировавших эту конвенцию. Например, в национальной политике Танзании предусматривается формирование общества, занятого достойным трудом, приносящим адекватный доход и способствующим сокращению бедности².

Цель также должна определять задачу развития, решению которой способствует НПЗ. Через это проходит ее связь с национальной программой развития, целям которой должна отвечать НПЗ, сохраняя свою направленность на занятость. Так, на Мадагаскаре работа над НПЗ позволила министерству труда и социальным партнерам сделать содействие занятости и сокращение бедности стержнем всех экономических приоритетов за счет четкой связи цели и контрольных показателей НПЗ с национальной программой развития на 2007–2011 гг. под названием МПД (мадагаскарский план действий) (см. вставку 5.1).



Вставка 5.1

Цель национального плана действий в сфере занятости (НПДЗ) на Мадагаскаре

Целью НПДЗ является «содействовать распространению достойного труда для сокращения бедности». Как показывает анализ, в числе главных факторов, способствовавших в период 2001–2005 гг. началу процесса роста, облегчающего положение бедных, был рост занятости (3,7%) и производительности труда (17,9%). Поэтому предусматриваемые мадагаскарским планом действий меры по сокращению бедности все чаще опираются на распространение свободно избранной и продуктивной занятости.

Контрольным ориентиром цели в сфере занятости являются темпы роста занятости среди бедных слоев населения:

исходный уровень (2001–2005) = 3,7%

показатель (2007–2011) = 4%

В связи с высокими темпами роста занятости среди бедных слоев населения в период до утверждения НПДЗ контрольный ориентир для плана установлен на уровне, лишь немного превышающем исходный: его сохранение на таком уровне будет считаться существенным достижением.

Источник: PNSE, 2007. Подробнее о показателе см.: *Pauvrete, marche du travail et croissance pro-pauvres a Madagascar*. Jean-Pierre Lachaud (ILO, August 2006).

² ILO: General Survey concerning employment instruments, Report II (IB), International Labour Conference, 99th session, June 2010.

В. Задачи и контрольные ориентиры

Задачи указывают на то, что ожидается от НПЗ в конце периода реализации. Они определяются в процессе диагностики и выработки приоритетов (см. главу 4). Так как любая задача обычно решается путем использования совокупности мер, общее количество задач должно быть ограничено, а их описание должно быть максимально точным и кратким.

Пример: Задачи национальной политики занятости Мадагаскара



Каждая задача должна иметь один или несколько количественно измеряемых или проверяемых контрольных ориентиров, которые должны быть достигнуты к концу периода реализации политики. Они являются опорными точками мониторинга задач и оценки влияния НПЗ, а также обязательством, которое страна должна выполнить к установленному сроку (в данном случае по окончании периода реализации НПЗ).

Контрольные ориентиры зависят от (i) показателя, для которого они устанавливаются и (ii) уровня определенности и предсказуемости измеряемого параметра. Это может быть:

- числовой параметр: например, молодежная безработица 10%;
- диапазон: например, уровень инфляции 3–5%;
- верхний или нижний предел: например, уровень грамотности 75% и выше или уровень бедности по доходам от 30% и ниже.

По мере возможности контрольные ориентиры следует приводить в разрезе пола или устанавливать различные ориентиры для мужчин и женщин.



Какими качествами должны обладать контрольные ориентиры? Они должны быть: (1) простыми и измеримыми; (2) целесообразными с точки зрения принятия решений; (3) согласовываться с общими приоритетами и друг с другом; (4) реалистичными (технически достижимыми); (5) финансово устойчивыми и реалистичными; а также (6) соответствовать имеющемуся потенциалу.

Подробнее см.: Руководство Всемирного банка по мониторингу бедности, примечание 2 (установление контрольных ориентиров).

http://siteresources.worldbank.org/INTPAME/Resources/Setting-Targets/NoteTargetsFinal_eng_July16_doc.pdf

Задачи и контрольные ориентиры НПЗ Мадагаскара

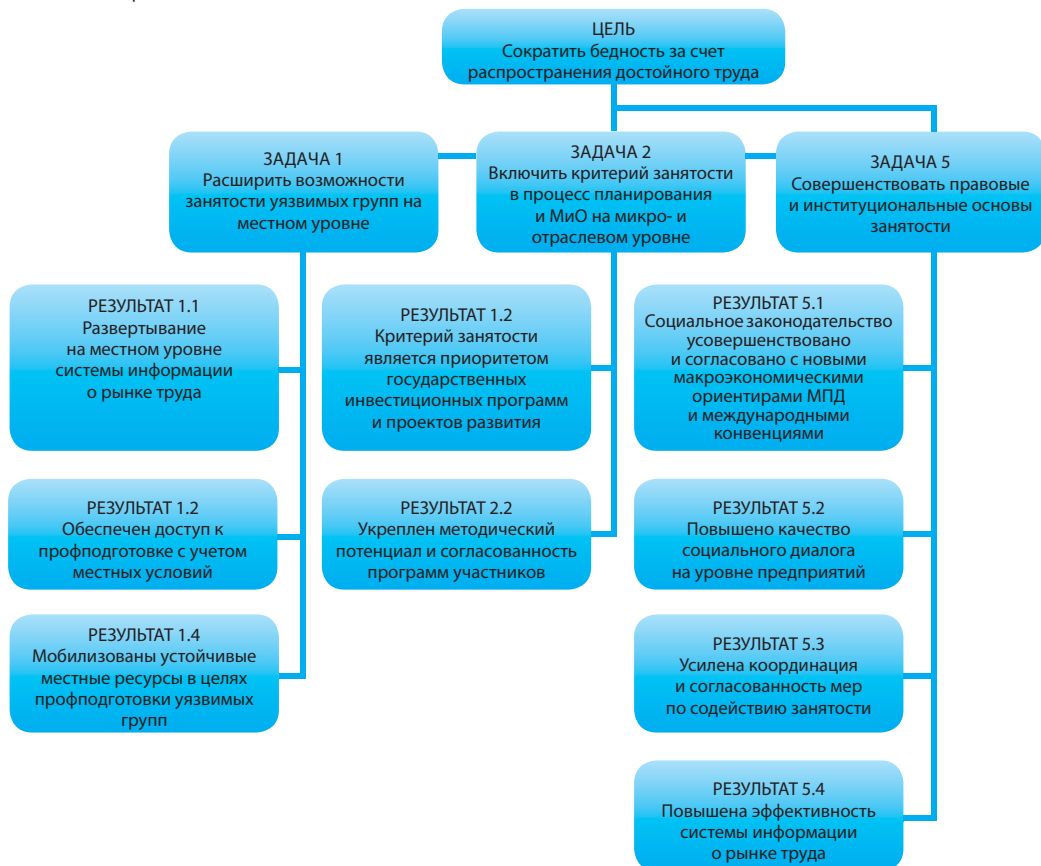
Задача	Показатель	Исходный 2005	Средн. 2009	Ориентир 2011
ЗАДАЧА 1: Расширить возможности занятости уязвимых групп на местном уровне	Доля фермеров, прошедших профподготовку	3,1%	9%	18%
	Доля нефермерского сельского населения, прошедшего профподготовку	13%	20%	30%
ЗАДАЧА 2: Включить критерий занятости в процесс планирования и МиО на микро- и отраслевом уровне	Темпы роста занятости	1,5% (2001–2005)	3% (2005–2009)	4% (2007–2011)
ЗАДАЧА 3: Увеличить финансирование самозанятости и микро- и малых предприятий	Рост микрофинансирования	5%	8%	12%
	Доля банковских кредитов частному сектору в ВВП	10%	12%	15%
ЗАДАЧА 4: Повысить производительность предприятий и сельского труда	Темпы роста производительности труда бедных слоев	17,9% (2001–2005)	20% (2005–2009)	20% (2007–2011)
	Темпы роста реальной зарплаты на частных предприятиях	-38,2% (2001–2005)	4% (2005–2009)	8% (2007–2011)
ЗАДАЧА 5: Совершенствовать правовые и институциональные основы содействия занятости и достойному труду	Доля незащищенных рабочих мест	75,2%	72%	65%
	Доля рабочих мест с оплатой труда ниже минимальной	31,4%	22%	12%

Источник: Government of the Republic of Madagascar, Programme National de Soutien à l'Emploi, 2006.

С. Конечные результаты и их показатели

Конечные результаты должны показывать, какие изменения должны произойти в политике и (или) институтах за установленный НПЗ срок (среднесрочное влияние). Поэтому они должны быть выражены в виде достижимых итогов, а не реализуемых мероприятий или используемых средств³.

Конечные результаты крайне важны для решения задач и должны быть привязаны, как минимум, к одной из них. Другими словами, конкретная задача должна соотноситься с совокупностью конечных результатов. Задачу по улучшению вредных условий труда молодежи 15–17-летнего возраста, например, можно решить за счет ряда результатов, влияющих на трудовое законодательство, регулирование вопросов труда и деловую среду. Эти результаты могут включать в себя пересмотр политики в сфере вредного труда, подрывающего здоровое развитие молодых работников возрастом до 18 лет, совершенствование работы инспекций труда по контролю за соблюдением положений законодательства об искоренении детского труда и защите молодых работников, а также упрощение порядка регистрации вредных производств в реестре юридических лиц.



³ ILO: Guide for the preparation of National Action Plans on Youth Employment. http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-on-line/books/WCMS_091361/lang-en/index.htm



Пример: Конечные результаты национальной политики занятости Мадагаскара

По каждому конечному результату следует установить гендерно ориентированные показатели, так как они необходимы для измерения эффективности и контроля реализации мер с течением времени; эти показатели должны быть конкретными, измеримыми, достижимыми, целесообразными и ограниченными по сроку (SMART). Собираемая по ним информация полезна для управления процессом принятия решений, направляющего НПЗ на решение своих задач. На практике с каждым конечным результатом соотносится, как минимум, один количественный показатель, опирающийся на аналитическую или расчетную единицу, существующие исходные данные и сравнительные ориентиры (в виде числовых значений, коэффициентов, процентов).

Исходя из вышеуказанного примера, такими показателями могут быть конкретное количество законодательных актов, в которые нужно внести поправки для того, чтобы добиться изменения политики в сфере вредного труда к установленному сроку (это значит, что эти акты должны быть определены до того, как показатель будет установлен); повышение к установленному сроку соблюдения требований законодательства в результате инспекций; сокращение к установленному сроку количества документов, необходимых для регистрации вредных производств в реестре юридических лиц.



Руководящие принципы определения и внедрения показателей эффективности

Навыки, необходимые для определения показателей эффективности: для приобретения практических навыков определения показателей рекомендуется пройти подготовку в течение нескольких дней. Для внедрения систем мониторинга эффективности необходимы навыки сбора и анализа данных, подготовке отчетности и управления системами управленческой информации (СУИ).

Затраты времени на определение и внедрение показателей эффективности: от нескольких дней до нескольких месяцев в зависимости от масштаба интерактивного процесса выработки показателей и сложности программы. Внедрение систем мониторинга эффективности может занять 6–12 месяцев.

Подробнее см. раздел II.В об основах мониторинга и оценки.

II. Средства реализации

Рабочий план (продукты и связанные с ними мероприятия)

Рабочий план содержит информацию о реализуемых продуктах и мероприятиях, необходимых для достижения конечных результатов. В нем должен быть указан срок реализации мероприятий и их исполнители.

Следует помнить о разнице между планированием и реализацией. Если НПЗ и ее план действий являются средствами планирования, то рабочий план, наоборот, призван содействовать реализации плана действий. Поэтому они оба являются важными, дополняющими друг друга инструментами, которые помогают странам реализовывать национальные стратегии занятости.

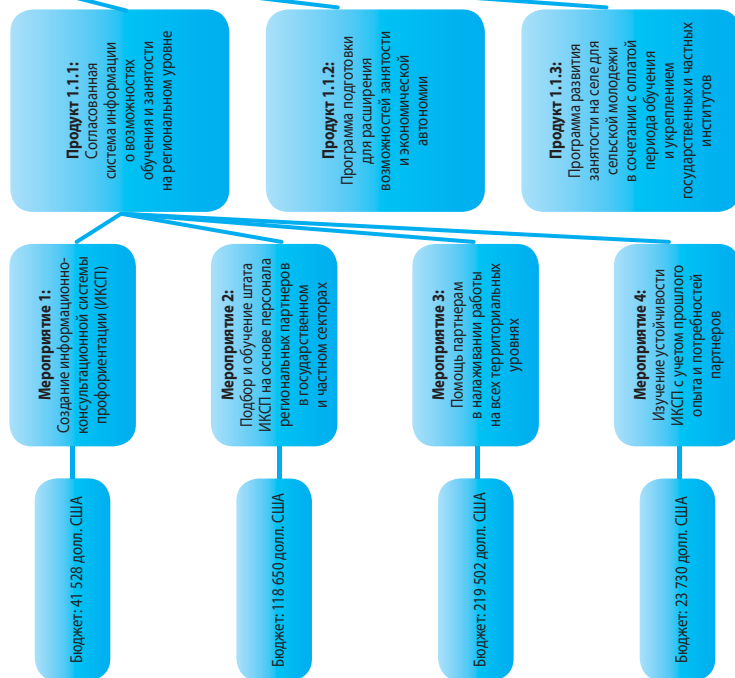
Шаблон рабочего плана

Конечный результат											
Продукты	Мероприятия	Год 1				Год n				Организация-исполнитель	Ответственное лицо
		Кв. I	Кв. II	Кв. III	Кв. IV	Кв. I	Кв. II	Кв. III	Кв. IV		
Продукт 1:	Мероприятие 1:									Организация А	X
	Мероприятие 2:									Организация В	Y
	Мероприятие 3:									Организация С	Z
	Мероприятие 4:										
Продукт 2	Мероприятие 1										
	Мероприятие 2										
	Мероприятие n										
Продукт n	Мероприятие 1										
	Мероприятие 2										
	Мероприятие n										

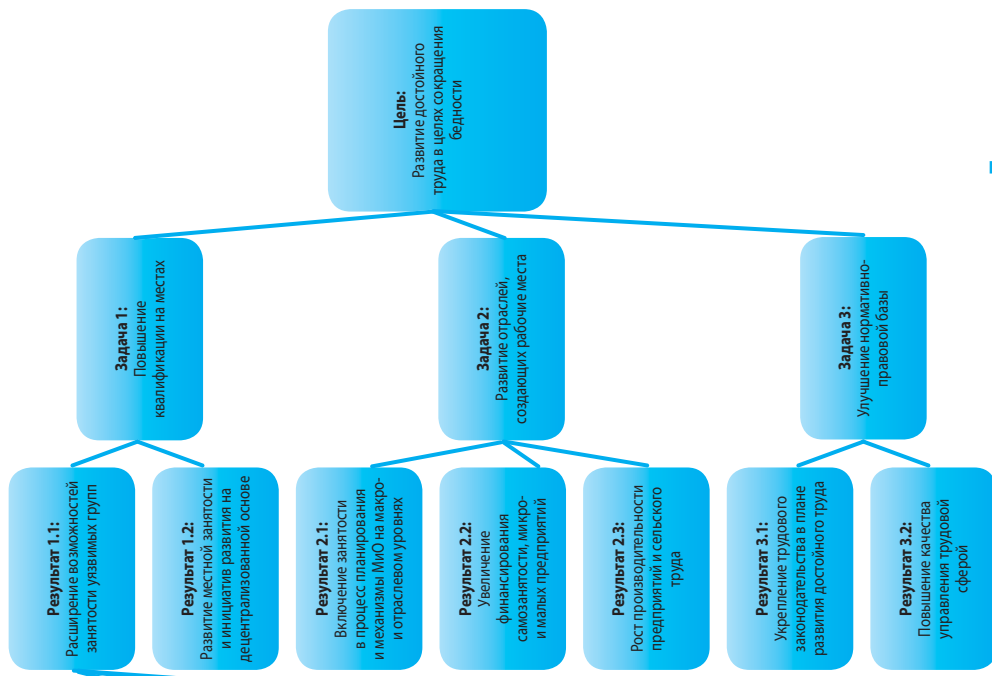
Матрица плана действий (логико-структурная схема)

Матрица обеспечивает визуальное отражение функциональных взаимосвязей между различными элементами плана действий НПЗ (задачами и контрольными ориентирами, результатами и конечными показателями, продуктами и мероприятиями, обязанностями и вводимыми ресурсами). Она также показывает общую картину важнейшей информации в виде таблицы.

Логико-структурная схема (пример Мадагаскар)



Реализация политики



Планирование



III. Организационно-институциональные основы реализации

А. Механизмы координации и реализации

Определившаяся совокупность мер для решения задач НПЗ входит в компетенцию структур и ведомств различного уровня (национального, регионального, местного). Она также касается организаций работников и работодателей и специализированных агентств (государственных и частных служб занятости, учебных учреждений и т. д.). Это требует объединения всех этих участников и координации их мероприятий при одновременном управлении процессом реализации НПЗ. Как показывает опыт, залогом успешной реализации является создание продуманного трехстороннего механизма межведомственной координации (см. вставку 5.2 об опыте Южной Кореи).

Вставка 5.2

Южная Корея: совет по национальной стратегии занятости



Совет по национальной стратегии занятости был создан в Южной Корее в начале 2010 года в целях приоритетного решения проблемы занятости при реализации как программ создания временных рабочих мест, так и структурных реформ. Его председателем является президент страны, а членами – представители министерств и социальных партнеров. Совет входит в структуру национального экономического антикризисного совета.

Подробнее см.:

http://www.moel.go.kr/english/download_eng.jsp?type=&file=EmploymentMeasure.pdf

Выбранный координационный механизм должен обеспечивать согласованность, последовательность и эффективность совместной работы всех участников. В целях совместной работы, содействия инициативе и процессу консультаций по сложным проблемам, руководства многосторонним процессом аналитических дискуссий и достижения прогресса в реализации НПЗ, который не может быть автоматическим или стихийным, нужен межведомственный комитет с участием представителей организаций работников и работодателей, наделенный функцией управления системой координации. Такая исполнительная структура необходима НПЗ для организации, направления, мониторинга и оценки ее реализации. Содействие ей может оказывать техническая группа (см. вставку 5.3 об опыте Буркина-Фасо), роль которой во избежание увеличения аппарата могут выполнять существующие структуры. Так, во многих странах Африки для выполнения решений встречи на высшем уровне в Уагадугу были созданы координационные комитеты – их можно также наделить функциями координации НПЗ. Сходным образом министерства труда обычно имеют в своем составе подразделения планирования и разработки политики, которые также могут взять на себя исполнительные функции. Если это возможно, систему координации и реализации НПЗ нужно связать со структурами, уже обладающими влиянием в стране.

План действий должен содержать раздел с описанием механизма координации и реализации НПЗ; поэтому группа по подготовке проекта НПЗ должна:

- определить и описать институциональный механизм, который будет создан и (или) наделен полномочиями для эффективной координации процесса реализации НПЗ на национальном (региональном, местном) уровне;



- описать функции и обязанности ответственного государственного органа;
- описать круг полномочий координационного комитета;
- указать состав, функции и обязанности координационного органа, а также, по возможности, предусмотренных технических рабочих групп;
- описать функции и обязанности исполнительных и технических структур.



Вставка 5.3 Роль и функции координационных структур НПЗ в Буркина-Фасо

В Буркина-Фасо был создан организационный механизм, который удовлетворял потребностям реализации НПЗ, помогал в максимальной степени избежать увеличения аппарата, а также соответствовал характеру аналогичных структур, существующих в других странах. Он включал в себя четыре основные структуры:

1. Координационный комитет

Эти функции выполняет действующая структура – *Постоянный технический комитет при Национальном совете по вопросам занятости и профессиональной подготовки (CNEPF)*, – предусмотренная трудовым кодексом и осуществляющая контроль за соблюдением всех обязательств, принятых на Чрезвычайном саммите Африканского Союза по проблемам занятости и бедности. Его состав достаточно широк для того, чтобы обеспечивать участие заинтересованных государственных органов, профсоюзов, организаций работодателей, региональных органов и НПО, действующих в сфере занятости. При необходимости этот комитет, председателем которого является министр труда, может создавать тематические рабочие комитеты. Комитет проводит свои заседания не реже двух раз в году и выполняет следующие функции:

- ▶ направляет инициативы координационной системы и участников с учетом согласованности и взаимодействия мероприятий и действий;
- ▶ осуществляет мониторинг инициатив и мероприятий по реализации НПЗ;
- ▶ осуществляет слежение за бездействием, проблемами, препятствиями, новыми фактами и возможностями в связи с реализацией НПЗ и обеспечением занятости в целом;
- ▶ формирует оценку мероприятий и действий с точки зрения их уместности, целесообразности, согласованности, качества, соблюдения графика и т. д.;
- ▶ формирует предложения по улучшению целесообразности и эффективности мероприятий и действий или способствует их переориентации, если это необходимо;
- ▶ оценивает изменения в сфере занятости и формирует соответствующие предложения по реализации НПЗ;
- ▶ осуществляет надзор за деятельностью по мониторингу и оценке эффективности.

2. Исполнительная структура

В Буркина-Фасо для обеспечения процесса реализации НПЗ был назначен исполнительный координатор. Он отвечает за проведение мероприятий, работу по организации, мониторингу и оценке осуществления плана действий НПЗ под надзором министерства труда. При этом исполнительный координатор выполняет следующие функции:

- ▶ направляет оперативную деятельность различных участников НПЗ в соответствующих и (или) смежных сферах; осуществляет руководство и отвечает за организацию различных мер, связанных с реализацией НПЗ: согласований, консультаций, периодических заседаний, решений о проведении исследований, дискуссий, рабочих групп, семинаров, регламентов, сроков, связей и т. д.;
- ▶ обеспечивает централизованное формирование данных о мониторинге и реализации всех реализуемых мер, технических мероприятий и инициатив;

- ▶ осуществляет организацию и надзор за техническими мероприятиями и работой технического секретариата;
- ▶ обеспечивает взаимосвязи регионального уровня, необходимые для реализации НПЗ;
- ▶ проводит подготовку заседаний координационного комитета и необходимых для этого документов.

3. Техническая структура

Всю текущую организационно-техническую работу, необходимую для реализации НПЗ, проводит технический секретариат в составе компетентных руководящих сотрудников. Он выполняет следующие функции:

- ▶ принимает все коммуникационные и организационные меры, необходимые для содействия выполнению мероприятий в соответствии с планом действий;
- ▶ обеспечивает контроль выполнения плановых заданий и соблюдения их сроков;
- ▶ осуществляет сбор и анализ информации о ходе и условиях реализации плана действий;
- ▶ по просьбе координатора выполняет любые исследования, изучения или анализ в соответствии с мероприятиями плана действий и в пределах своих возможностей;
- ▶ по просьбе координатора готовит любые отчеты или справки по тем или иным элементам реализации мероприятий плана действий;
- ▶ по мере необходимости и в требуемом объеме готовит документацию и (или) принимает организационные меры, необходимые для консультаций, заседаний рабочих групп, мероприятий по содействию занятости, а также коммуникационные материалы, технические задания, миссии и т. д.;
- ▶ устанавливает рабочие отношения с исполнителями.

4. Структуры регионального уровня

Координацией на региональном уровне руководит региональный директор министерства труда, который оказывает содействие инициативам по сбору информации о положении в сфере занятости на местах, разработке и реализации стратегических и оперативных подходов к отражению проблем занятости в региональных программах развития и содействует реализации НПЗ на региональном уровне. Региональный директор при этом выполняет следующие функции:

- ▶ проводит работу по разъяснению проблем занятости и НПЗ, ее задач и мероприятий, включенных в план действий;
- ▶ руководит мобилизацией участников и социальных партнеров на местах в целях решения вопросов занятости, а также руководит реализацией мероприятий на национальном уровне;
- ▶ проводит изучение положения в сфере занятости в своем регионе и мероприятий, необходимых для содействия занятости, и распространяет эту информацию как на местном, так и на национальном уровнях;
- ▶ готовит годовой отчет о ситуации в сфере занятости и мерах по содействию ее росту в регионе;
- ▶ содействует проведению анализа и дискуссий, могущих способствовать выработке мер для решения проблем занятости и подготовке мероприятий по содействию ее росту на региональном или муниципальном уровне;
- ▶ вносит вклад в реализацию плана действий НПЗ и мероприятий, способствующих росту занятости в целом.

Источник: Plan d'action operationnel pour la mise en oeuvre de la politique nationale de l'emploi, Gouvernement of Burkina Faso, March 2008.



Механизмы координации на региональном и (или) местном уровнях

Координация также требуется на региональном и местном уровнях. В отдельных странах с развитыми региональными и местными институтами для того, чтобы распространить действие механизмов координации НПЗ на более низкий уровень, нужно распределить между ними функции и обязанности, а также укрепить их потенциал. В других странах институты нужно укрепить (не только в материально-техническом плане, но и в отношении людских ресурсов, финансов и логистики) прежде, чем они смогут взять на себя координирующую роль, иначе они не будут нормально функционировать. В этом случае координацию на местном уровне следует отнести к среднесрочным целям, достижению которой может помочь НПЗ (см. вставку 5.4 о Сербии).



Вставка 5.4

Сербия: местные советы по вопросам занятости и децентрализация соответствующей политики

Вопрос децентрализации политики в сфере занятости уже давно волнует правительство Сербии. Закон 2003 г. о занятости и страховании от безработицы (официальный бюллетень Республики Сербия № 71/03) предусматривал возможность создания органами местного самоуправления местных советов по вопросам занятости (МСЗ) для координации процесса планирования соответствующих мер на местах. Они состоят из представителей органов местного самоуправления, организаций работодателей и работников и представителя государственной службы занятости (ГСЗ). Возможно участие других органов без права голоса (частных кадровых агентств, региональных органов развития предпринимательства, центров социальной работы, учебных учреждений и любых других ассоциаций по защите интересов безработных). Благодаря разъяснительной работе министерства экономики и регионального развития (МЭРР) количество МСЗ возросло с 24 в 2003 г. до 150 в 2009-м. Закон 2009 г. о развитии занятости и страховании от безработицы (официальный бюллетень № 36/09) предусматривает софинансирование планов занятости местного самоуправления, имеющих заключение МСЗ, из средств государственного бюджета (на 70% для неразвитых регионов и 50% для остальных) при условии их соответствия задачам, установленным на национальном уровне.

Национальный план действий в сфере занятости на 2010 г. предусматривает повышение ответственности местных и региональных органов власти за разработку соответствующих мер на основе местных планов занятости и укрепление местного потенциала в целях успешной разработки и реализации активных мер в области рынка труда. Поэтому **создание МСЗ стало обязательным условием получения бюджетных средств для реализации местных планов занятости**. Это финансирование дополняет, но не зависит от средств, выделяемых на реализацию активных мер в области рынка труда через национальную службу занятости.

МОТ оказало содействие МЭРР в вопросе децентрализации (в частности, за счет разработки рекомендаций по функционированию МСЗ), разработке местных планов занятости и средств мониторинга в целях контроля за решением задач в сфере занятости на местном уровне.

Источник: Наталья Попова, Группа МОТ по вопросам достойного труда, Будапешт.

На Мадагаскаре в качестве средств реализации НПЗ и ее плана действий на уровне регионов применяются две региональные стратегии содействия занятости, которые являются результатом процесса, начатого самими региональными участниками для разработки целесообразного инструмента содействия развитию достойного труда в их регионах в ответ на двойную угрозу в виде мирового экономического кризиса и внутреннего политического кризиса.

Strategie Regionale de Promotion de l'Emploi de la Region Atsimo-Andrefana.

<http://www.ilo.org/public/french/region/afpro/antananarivo/info/publ/srpeaa.htm>

Strategie Regionale de Promotion de l'Emploi de la Region Vatovavy Fitovinany.

<http://www.ilo.org/public/french/region/afpro/antananarivo/info/publ/srpevv.htm>

В. Институциональные основы мониторинга и оценки

План действий должен включать в себя раздел, устанавливающий и описывающий систему, которая будет создана для мониторинга и оценки НПЗ, – другими словами, совокупность правил и процедур, объединяющую участников и мероприятия контроля в рамках последовательного механизма. Поэтому группа по разработке НПЗ должна:

- описать систему и средства, используемые для мониторинга НПЗ;
- указать мероприятия контроля, осуществляемые для слежения за процессом реализации и сравнения результатов с установленными показателями;
- описать механизм, применяемый для оценки НПЗ;
- определить участников процесса мониторинга и оценки;
- обеспечить учет гендерных аспектов в процессе мониторинга и оценки.

1. Что такое мониторинг и оценка влияния?

Мониторинг и оценка должны быть неотъемлемой частью любой политики в сфере занятости и заложены в план еще на этапе ее разработки. Так как от мониторинга зависит успех оценки, последнюю будет трудно осуществить, если при реализации политики не происходил сбор точной информации. Поэтому хорошая система МиО должна также включать в себя планы осуществления оценки влияния. Но вначале приведем краткое определение этих трех составляющих:

Мониторинг – это процесс текущего сбора и анализа данных в реальном времени (о вводимых ресурсах, продуктах и конечных результатах), осуществляемый в целях контроля реализации и эффективности программы и предполагающий разработку систем и показателей, используемых для контроля. Мониторинг должен отвечать на вопрос, в заданном ли направлении реализуется программа.

Мониторинг включает в себя точное определение и контроль вводимых ресурсов, мероприятий, продуктов и конечных результатов. В процессе мониторинга часто происходит сравнение показателей с заданными контрольными ориентирами.

Оценка – это привязанный к совокупности конкретных вопросов объективный анализ завершенной или текущей программы, ее структуры, реализации и (или) результатов. Оценка должна отвечать на вопрос о том, что было достигнуто. Она также определяет целесообразность и достижение задач, рациональности, эффективности, влияния и жизнеспособности. Оценка включает в себя продукты, конечные результаты и выводы в помощь процессу принятия решений. Например, в ходе оценки процесса происходит изучение хода реализации (как были оказаны услуги и почему они были оказаны так, а не иначе), тогда как оценка влияния направлена на изучение того, были ли достигнуты планируемые результаты (и почему) и можно ли отнести их исключительно на счет программы. Наконец, анализ экономической целесообразности сравнивает затраты с результатами альтернативных мероприятий.

Оценка влияния – это разновидность оценки, отвечающая на вопросы причинно-следственного характера. Оценка влияния позволяет объективно оценить влияние программы, используя



противоположные условия для определения того, каким могло бы быть положение бенефициаров в отсутствие программы, и сравнение результатов с их наблюдаемым положением.

Создание системы мониторинга

Мониторинг предполагает постоянное слежение за реализацией НПЗ с целью текущего контроля состояния, процессов и причин и сравнения с первоначальным планом. В основе эффективной системы мониторинга лежит соответствующая логическая схема, показывающая, как политика предполагает измерять степень ее реализации. Для логико-структурной схемы можно получить показатели, которые будут отражать те элементы политики, которые требуется измерять. Эти показатели являются критически важными, так как они определяют весь последующий процесс сбора и анализа данных и отчетности.

Сбор данных

Эффективность системы мониторинга и оценки также определяется ее способностью обеспечить своевременное получение качественных данных. Данные подразумевают информацию любого вида, а не только количественную.

Методы сбора данных:

■ Сбор количественных данных

Количественные методы предполагают получение данных об интересующих группах населения в числовой аналитической форме, включая социально-экономические и демографические параметры, опираясь на стандартные инструменты, облегчающие обобщение и сравнение. Распространенные примеры включают в себя тесты, обследования, перепись населения. При этом чрезвычайно важную роль также играет статистика.

■ Сбор качественных данных

Эти методы призваны обеспечить контекст и понимание того, как и почему люди ведут себя так, а не иначе. Они направлены на выяснение и анализ с точки зрения той или иной заинтересованной стороны, как разные группы людей интерпретируют свой опыт. Распространенные примеры включают в себя неструктурированные собеседования, фокус-группы, обзоры политики на равноправной основе. Качественные методы обычно являются более оперативными и менее затратными, чем количественные.

Обзор методов сбора данных

Метод	Описание	Применение	Плюсы	Минусы
Организационно-управленческая отчетность	Документы, содержащие информацию о процессах управления проектом	Определение эффективности управления проектом или реализации стратегии	Возможность получить информацию о процессе, которую сложно получить другими средствами	• Специфичность, невозможность обобщения; • Зависимость от надежности систем управленческой информации
Полевая работа (сочетание наблюдений и собеседований)	Обстоятельное изучение конкретного места или местности	Мониторинг и понимание контекста	Высокая степень детализации, доступность данных о наблюдениях	• Специфичность, невозможность обобщения; • Зависимость от доступности места или местности
Собеседования с ключевыми источниками информации	Метод сбора подробных данных с помощью осведомленных лиц	Получение специфической и подробной информации по конкретному вопросу или совокупности вопросов	Высокая степень детализации, возможность решать неожиданные вопросы, возможность глубокого изучения проблем, возможность отражать точку зрения целого ряда заинтересованных сторон	• Специфичность, невозможность обобщения; • Зависимость качества от умения интервьюера и комфорта интервьюируемого
Фокус-группы	Метод сбора подробных данных с помощью осведомленных лиц, представляющих конкретные подгруппы населения (женщины, молодежь, пожилые люди, работники)	Получение специфической и подробной информации о точке зрения заинтересованных сторон по конкретному вопросу или совокупности вопросов	• Те же, что и для собеседований с ключевыми источниками информации; • Обеспечивает взаимодействие с участниками и между ними	• Специфичность, невозможность обобщения; • Зависимость от динамики группы (влияния модератора или авторитетов на участников); • Проблема интерпретации; • Большие затраты времени
Непосредственное наблюдение	Метод сбора данных с помощью непосредственного наблюдения (например, в классной комнате), информация регистрируется в журнале или дневнике	Получение натуралистичной информации	Высокая степень детализации при нейтральности наблюдателя, возможность получить сведения о фактическом поведении, а не самооценку	• Невозможность обобщения; • Высокая степень возможной субъективности; • Проблема интерпретации и кодирования

Метод	Описание	Применение	Плюсы	Минусы
Изучение официальных документов	Официальные документы, содержащие опорные или ретроспективные сведения о том или ином явлении	Изучение базовых процессов или ретроспективных тенденций (данных), относящихся к тем или иным явлениям	Возможность получить информацию о процессе, которую сложно получить другими средствами, низкий уровень затрат	- Возможные ограничения доступа; - Необходимость проверять достоверность информации; - Возможное несоответствие данных потребностям
Мини-обследования	Краткое анкетирование (обследование) в целях сбора ограниченной совокупности данных	Получение количественных данных в отношении ограниченной группы людей или совокупности проблем	Скорость и меньший уровень затрат по сравнению с обследованием домохозяйств	Ограниченный охват и, как правило, связанная с этим нерепрезентативность
Обследования домохозяйств	Комплекс вопросов, кодируемых в соответствии с последовательно применяемой системой	Получение информации по большому числу респондентов в отношении их социально-экономического статуса, демографии, схемы потребления и т. д.	- Получение подробных сведений о группах населения; - Большая возможность для обследования, чем данные мини-обследований; - Возможность получения специфических данных	- Затратность; - Наличие опыта для обеспечения достоверности; - Сложность убедить людей отвечать на вопросы длинной анкеты
Панельные обследования	Продольное обследование с измерением переменных во времени на одних и тех же единицах наблюдения	Та же, что и для обследований домохозяйств, с упором на определении изменений с течением времени	- Те же, что и для обследований домохозяйств; - Возможность отражать данные в динамике в течение того или иного периода	- Те же, что и для обследований домохозяйств; - Проблематичность сохранения участников в течение времени
Перепись населения	Обследование всего населения	Получение полной совокупности данных о конкретном населении	- Возможность обобщения; - Доступность из официальных источников	- Затратность; - Большие затраты времени; - Редкость (датованность)

Источник: адаптировано по Baker (2000); Creswell (2008); and Hempel, Kevin, and Nathan Fiala, 2011; *Measuring Success of Youth Livelihood Interventions: A Practical Guide to Monitoring and Evaluation*. Washington, DC: Global Partnership for Youth Employment. <http://www.gpye.org/measuring-success-youth-livelihood-interventions>



Обзор политики стран на равноправной основе: пример метода качественного мониторинга. Можно привести в качестве примера ЕС и в меньшей степени регулярные совещания министров труда (СМТ) стран и руководства сферой труда (ССТ) АСЕАН; данные органы (форумы) в принципе являются потенциальными механизмами обзора политики на равноправной основе и региональной координации политики.

Оценка политики

Хотя оценка предполагает определение итогов, она выполняется реже, чем мониторинг и в гораздо большей степени направлена на то, чтобы понять, достигнуты ли установленные контрольные ориентиры. В сферу мониторинга и оценки могут входить следующие четыре основные вопроса:

- продукты: какие мероприятия планировались? какие мероприятия были реализованы?
- результаты: каковы итоги политики? (ее промежуточные результаты)
- задачи: каково общее влияние политики в долгосрочной перспективе? каковы ее предполагаемые и неожиданные результаты?
- вводимые ресурсы: был ли выделен достаточный объем ресурсов (финансовых, людских, материально-технических)?

Способствуя прозрачности и социальной подотчетности участников, оценка обеспечивает возможность для сравнения с другими мерами государственной политики. Как правило, политика в сфере занятости требует регулярного проведения оценки на всем протяжении цикла ее реализации. В большинстве случаев для этого проводится независимая оценка, хотя бывает и так, что эта задача поручается подразделениям других министерств. Как бы то ни было, оценка должна быть непредвзятой.

Оценить политику занятости сложно вследствие ее многосторонности, которая осложняет ориентацию соответствующих мероприятий, а в условиях участия множества организаций, государственных органов и наличия многочисленных источников финансирования трудно разобраться с ее результатами. Однако помочь директивным органам и исполнителям в планировании оценки могут конкретные инструменты. Ниже приводится краткое описание двух наиболее распространенных способов оценки, направленных на оценку влияния:

Оценка процесса

Оценка процесса направлена на достижение полного понимания степени эффективности политики и качества ее реализации. Она призвана определить наличие несоответствий между планируемыми и осуществленными мероприятиями и продуктами и разобраться в их причинах. Опираясь на описательную информацию – например, о том, какие именно мероприятия были реализованы и кто участвовал в них (а кто – нет), – она может определить способы повышения качества предлагаемых услуг. Оценку процесса можно выполнять на определенных этапах в качестве системы раннего предупреждения или при возникновении проблем (например, задержек в реализации или неудовлетворенности бенефициаров), выявленных в ходе стандартных процедур контроля (World Bank, 2002). Оценка процесса, как правило, опирается на совокупность качественных и количественных инструментов, в том числе собеседований с ключевыми источниками информации, обследования удовлетворенности пользователей, непосредственное наблюдение и фокус-группы.



Оценка влияния

Оценку влияния не следует использовать для определения общих итогов политики в сфере занятости; она должна дополнять собой стратегию оценки в целом как способ определения влияния ключевых программ активных мер в области рынка труда в стране. Будучи скорее исключением, чем правилом, оценка влияния должна использоваться в исключительных случаях, и только если программа удовлетворяет всем трем из следующих условий:

1. Является целесообразной и эффективной со стратегической точки зрения;
2. Является инновационной или еще ни разу не была предметом оценки;
3. Является воспроизводимой.

Главной задачей оценки влияния является определение причинно-следственных связей, т. е. влияния того или иного мероприятия на результаты бенефициаров. Оценка влияния отличается от традиционной оценки тем, что она является попыткой определить, что было бы при отсутствии данного мероприятия. Так как эту ситуацию невозможно наблюдать, для того, чтобы получить представление о результатах, получаемых в отсутствие мероприятия, нужно опираться на противоположные условия (или группу населения, не являющуюся бенефициарами). Применение противоположных условий помогает определить, являются ли наблюдаемые изменения конечных показателей результатом реализации мероприятия, а не влияния факторов, не связанных с ним, например, роста местной экономики или программ, реализуемых другими организациями. Для этого нужно определить и создать соответствующие противоположные условия (так называемую контрольную группу) для их сравнения с условиями бенефициаров (или экспериментальной группы).

Характер оценки может варьироваться от экспериментального (или рандомизированного) до неэкспериментального. При разработке оценки для программы занятости целью должен быть выбор наиболее эффективного способа, соответствующего имеющимся ресурсам, времени и данным; при этом в большинстве случаев у программы нет ни средств, ни времени для проведения «оптимальной» (рандомизированной контролируемой) оценки. Специалисты по оценке могут также столкнуться с различными проблемами, связанными с этикой или характером проекта, что может ограничивать возможность проведения такой «оптимальной» (рандомизированной контролируемой) оценки. Может также возникнуть проблема дефицита данных, так как многие программы занятости имеют ограниченные ресурсы, что сокращает охват бенефициаров или размер выборки; в свою очередь это означает недостаточную статистическую точность и значимость оценки.

Вставка 5.5 Уганда: оценка влияния программы молодежной занятости

Научные круги и ассоциация «Инновации для борьбы с бедностью» (IPA) объединили усилия с правительством Уганды в целях оценки эффективности программы молодежной занятости, внедренной в 2006 г. в целях роста доходов и занятости молодежи возрастом от 16 до 35 лет в северной части страны посредством выделения денежных дотаций и учебных материалов по предпринимательству.

В среднем на группу выделялись дотации объемом 7108 долларов или около 374 долларов на члена, причем средства размещались на коллективном счете в банке. В индивидуальном плане субсидия в 20 раз превышала месячный заработок молодого работника. В целом, ее размер колебался от 200 до 450 шиллингов.

Ученые изучили второй и последний этап программы, когда было дополнительно выделено 265 субсидий, на которые претендовали 535 групп, причем в контрольную группу включили тех, кому было отказано. В каждой группе формировалась выборка из 5 членов, что дало в целом 2675 человек. На этой основе в начале 2008 г. проводилось обследование исходного положения, а в промежутке между серединой 2010 и 2011 гг. – конечного, т. е. через 1–1,5 года после завершения подготовки большинства групп. Несмотря на распад или изменение состава учетных групп, исследователи смогли отследить 99% групп и 87% их участников.

Первоначальные результаты контрольного обследования внушают надежду:

- ▶ Почти 80% получателей дотаций прошли профессиональную подготовку по сравнению с 17% в контрольной группе при сходных пропорциях у мужчин и женщин. На первом месте по популярности было обучение швейному делу, затем шло столярное, слесарное дело, парикмахерское ремесло.
- ▶ В среднем получатели дотаций имели чистый доход, наполовину превышающий доход в контрольной группе, или на 9 долларов в месяц больше.
- ▶ В экспериментальной группе экономия средств была примерно на 50% больше.
- ▶ Около 68% получателей субсидий занимались квалифицированным трудом (в контрольной группе – 34%).
- ▶ У 11% за полгода до обследования исходного положения имелись средства на банковском счете или в кассе ассоциации (в среднем 22 доллара).

Эти результаты являются предварительными; окончательная оценка долгосрочного влияния будет проводиться и анализироваться в 2012 г. на основе нового цикла сбора информации.

Источник: *Can Cash Grants Help Create Jobs and Stability?*

<http://siteresources.worldbank.org/INTHDOFFICE/Resources/UgandaE2.pdf>

2. Как создать эффективную систему? Задание исходных точек

В идеале система мониторинга и оценки должна решать ряд отдельных задач:

1. Способствовать процессу принятия решений, включая определение бюджетных приоритетов и ежегодную актуализацию НПЗ.
2. Способствовать учету расходов на мероприятия по содействию занятости.
3. Способствовать подотчетности государства перед обществом в отношении выбора мер и их влияния на занятость.
4. Содействовать содержательному диалогу между государством, социальными партнерами, гражданским обществом и донорами, тем самым способствуя укреплению взаимоотношений в области развития.



5. Обеспечивать институционализацию прямого участия гражданского общества в политическом процессе, выходящем за пределы формулирования НПЗ.

6. Удовлетворять потребности государственных органов в плане мониторинга и подотчетности.

При разработке системы мониторинга НПЗ целесообразно задать эти различные исходные точки. Для некоторых из них (например, бюджетного процесса) можно создать формальные связи с системой мониторинга (например, путем введения правил, регулирующих процесс подачи бюджетных заявок). Другие исходные точки система мониторинга может косвенно поддерживать путем формирования соответствующей информации и анализа в надлежащей форме и установленный срок (например, в целях анализа ССБ).



Вставка 5.6. Связи между системами мониторинга НПЗ и ССБ

Для большинства систем мониторинга ССБ, разработанных к настоящему времени, характерны следующие особенности:

1. Для политической поддержки, осуществления надзора и обеспечения формальной связи с кабинетом министров создается координационный комитет высокого уровня, который может устанавливать приоритеты мониторинга и утверждать ежегодные отчеты о ходе реализации ССБ.
2. Координационное подразделение, отвечающее за координацию работы всей системы, может выполнять функции секретариата межведомственных комитетов и рабочих групп, формировать данные и готовить отчеты. Оно, как правило, имеет ограниченный штат и входит в структуру администрации президента или премьер-министра, министерства финансов или планирования и связано с более широкой структурой реализации ССБ.
3. Одним из ключевых звеньев системы обычно является национальная служба статистики которая, будучи важным источником данных, может отвечать за формирование единой базы данных, поступающих из ведомств, устанавливать единые нормы, разрабатывать ИТ платформы и оказывать техническую помощь другим поставщикам информации.
4. В целях содействия межведомственному сотрудничеству и диалогу создается один или несколько межведомственных комитетов или рабочих групп, в отдельных случаях наделенных отраслевыми или тематическими функциями. Они могут отвечать за разработку показателей и приоритетов мониторинга, подготовку отраслевых отчетов и выработку рекомендаций для директивных органов. Часто в их состав входят представители гражданского общества и доноров.
5. Ведомствам обычно поручается назначить контактное лицо в системе мониторинга ССБ. Это может быть отдельный сотрудник (например, руководитель департамента планирования) или специальное подразделение по мониторингу (оценке) или статистике. Оно отвечает за формирование и передачу отраслевой информации.

Связь с ведомствами – обеспечивается лучше всего, если назначенное контактное лицо принимает содержательное участие в процессе мониторинга и оценки отраслевой политики и управления. Отсутствие полномочий представлять ведомство и брать на себя обязательства от его имени или частая ротация контактных лиц ослабляет систему. На практике система мониторинга ССБ зависит от качества систем отраслевой информации. Возможно в систему мониторинга следует включить меры по содействию мониторингу и оценке на отраслевом уровне, например, требования по учету функций мониторинга и оценки в бюджете отделов, рабочих планах, должностных инструкциях. Если у ведомств нет достаточной возможности формировать достоверные данные, необходимые системе, следует разработать программу укрепления их потенциала.

Источник: Tara Bedi et al. (2006): Beyond the numbers: understanding the institutions for monitoring poverty reduction.

3. Институциональные функции системы МиО

Система мониторинга занятости должна своевременно обеспечивать формирование и анализ достоверных данных, необходимых для соответствующего политического процесса и вышеуказанных исходных точек. Для этого она должна включать в себя ряд следующих функций институционального характера:

- согласование единого комплекса показателей между источниками данных во избежание пробелов и повторов;
- разработка единых стандартов, процедур и платформ;
- укрепление потенциала мониторинга в подразделениях министерства труда и других исполнителей НПЗ;
- организация информационного обмена среди участников внутри и за пределами государственного аппарата;
- формирование и анализ данных из различных источников;
- оценка программы занятости (в том числе анализ данных);
- формирование ежегодных отчетов о ходе реализации и других продуктов;
- выработка рекомендаций для директивных органов;
- распространение продуктов в государственной структуре и обществе;
- организация участия гражданского общества.

Продукты и их распространение. Данные мониторинга и их анализ должны быть оформлены в виде продуктов и распространяться широкому кругу пользователей как внутри государственной структуры, так и за ее пределами. Эффективная система мониторинга должна производить целый ряд продуктов, отвечающих потребностям и целям различной аудитории, и предполагать стратегию активного распространения этих продуктов среди предполагаемых пользователей.

Периодичность контроля. Каждая страна определяет периодичность анализа НПЗ в зависимости от местных условий. При наличии согласованного плана мероприятий отраслевого контроля необходимо следовать ему, поэтому периодичность анализа НПЗ может составлять от полугода до двух лет. Так, в Руанде процесс реализации национальной программы занятости контролируется государством, бенефициарами и другими партнерами каждые полгода, а на Мадагаскаре это происходит каждые два года.



Вставка 5.7 Кто руководит СИРТ в Пакистане?

Министерство труда и трудовых ресурсов совместно с МОТ и Программой развития ООН (ПРООН) стало инициатором разработки системы анализа информации о рынке труда, которая начала функционировать во второй половине 2006 года. Система предназначена для формирования и анализа своевременной и актуальной информации о рынке труда в целях формулирования, мониторинга и оценки политики в сфере занятости и других сферах.

Отдел ИРТ был укомплектован группой специалистов по разработке информационных систем и анализу политики в сфере занятости и труда. Коллектив отдела прошел подготовку при содействии МОТ и других организаций, в частности, Федерального агентства статистики США. Учебные мероприятия включают в себя обучение без отрыва от производства работе с программами общего и специального назначения, используемыми для статистического анализа и управления данными, а также специализированное обучение методикам анализа рынка труда.

Создан консультативный комитет, объединяющий в своем составе участников рынка труда и социальных партнеров, осуществляющий регулярный контроль продуктов и мероприятий отдела ИРТ и способствующий образованию связей между сбором и анализом данных и разработкой политики на национальном и региональном уровнях. Тем самым, комитет на постоянной основе обеспечивает актуальность и жизнеспособность мероприятий и участие отдела ИРТ.

Источник: Pakistan: LMIA Unit, Ministry of Labour and Manpower (now Ministry of Human Resources Development).



Вставка 5.8. Системы информации о рынке труда

Для мониторинга (оценки) национальной политики занятости требуется совокупность точных и актуальных данных в этой сфере. Иногда они формируются национальным агентством по статистике и министерством труда с помощью системы информации о рынке труда (СИРТ). Такая система включает в себя три основных элемента:

1. Сбор и формирование данных и информации;
2. Аналитические возможности и инструменты;
3. Институциональные механизмы и системы.

Инструменты и ресурсы

- LMIA guide for francophone African countries: Emploi – Formation: tendances et perspectives; ÉGuide de renforcement des capacités. CD-ROM.

http://www.ilo.org/emppolicy/areas/country-employment-policy-analysis-and-development/WCMS_115947/lang-fr/index.htm

- Observatorio Regional del Mercado Laboral de Centroamerica y Republica Dominicana: un modelo de implementacion (2006), ILO: San Jose.

Данный документ охватывает различные аспекты и специфику обсерватории. Он содержит определение обсерватории, описывает ее характер как транснационального общественного научно-аналитического инструмента, входящего в состав сети региональных обсерваторий, и обеспечивает связь с процессами посредничества, профессиональной подготовкой и интеграцией. Он также предусматривает связь обсерватории с государственными органами, социальными партнерами и организациями, занимающимися различными аспектами рынка труда.

Вставка 5.9

Примеры обсерваторий рынка труда национального и регионального уровней в странах Латинской Америки

Национальный уровень: В Бразилии обсерватория рынка труда является научным инструментом и средством планирования. Ее задача – формировать и распространять информацию, а также выполнять анализ и готовить рекомендации для директивных органов, ориентированные на реализацию мер.

<http://portal.mte.gov.br/observatorio/>

Региональный уровень: MERCOSUR (Observatorio del mercado laboral) занимается формированием статистики рынка труда и ведет базу данных мероприятий и программ, реализуемых в каждом государстве-члене (<http://www.observatorio.net/>).

Ее задачей является содействие процессу принятия решений в области рынка труда, а также в подготовке, сборе, анализе и распространении данных о рынке труда внутри MERCOSUR. Эти решения касаются занятости, трудовой миграции, профессиональной подготовки, социального обеспечения, регулирования рынка труда и государственной политики (программ) в этих сферах.

Вставка 5.10

Обсерватории по вопросам занятости и обучения в странах Африки**Основные черты**

Единой конфигурации или стандарта обсерватории нет, как нет и ее устоявшейся модели. В свете разнообразия и разнородности условий, которые существуют в сфере занятости и профессиональной подготовки в различных странах, это неудивительно. Различия между такими системами опираются на:

- ▶ время их появления (первые системы возникли в начале 1990-х годов);
- ▶ объем имеющихся ресурсов при относительной открытости национального опыта;
- ▶ существующий статус.

Многообразие институционального характера в зависимости от статуса

Хотя обсерватории выполняют аналогичные функции, они часто имеют различный статус. Так, обсерватория в Кот-д'Ивуаре имеет в своем составе департамент AGEPE, являющийся по своему статусу общественным торгово-промышленным органом. В других странах такие обсерватории могут быть либо прямо (как в Того и Бенине), либо косвенно (в Мали – через официального посредника) частью одного из ведомств.

В первом случае ведомства, к которым относятся обсерватории, отличаются друг от друга по функциям и сферам деятельности обсерваторий. Они включаются в состав либо ведомства, занимающегося профессионально-технической подготовкой, если она является приоритетом (как в Того), либо министерства труда, если приоритетом является занятость.

Функции обсерваторий

Если забыть о специфике, то функции, выполняемые обсерваториями, имеют аналогичную типологию, как минимум, на уровне декларируемых целей и проектов. Обсерватории имеют целью:

- ▶ значительное повышение качества систем информации о занятости и подготовке кадров путем формирования единого массива имеющихся данных в целях их систематизации и придания приоритетности информации о новых тенденциях рынка труда для усиления ее влияния;
- ▶ содействие соответствующим органам в создании механизмов сбора информации о внутренней и внешней эффективности систем подготовки кадров, интеграции и участия на рынке труда;
- ▶ обеспечение целесообразности информации как инструмента процесса принятия решений. Они стремятся стать экспертными центрами по вопросам занятости и подготовки кадров (центрами мониторинга рынка труда, центрами диагностики и оценки, а также центрами выработки предложений и рекомендаций);
- ▶ создание форума для обмена идеями, проведения диалога и согласования внутри тех сетей, которые объединяют соответствующих основных заинтересованных сторон;
- ▶ создание форума по проблемам занятости и подготовки кадров.

Источник: LMIA guide for francophone African countries

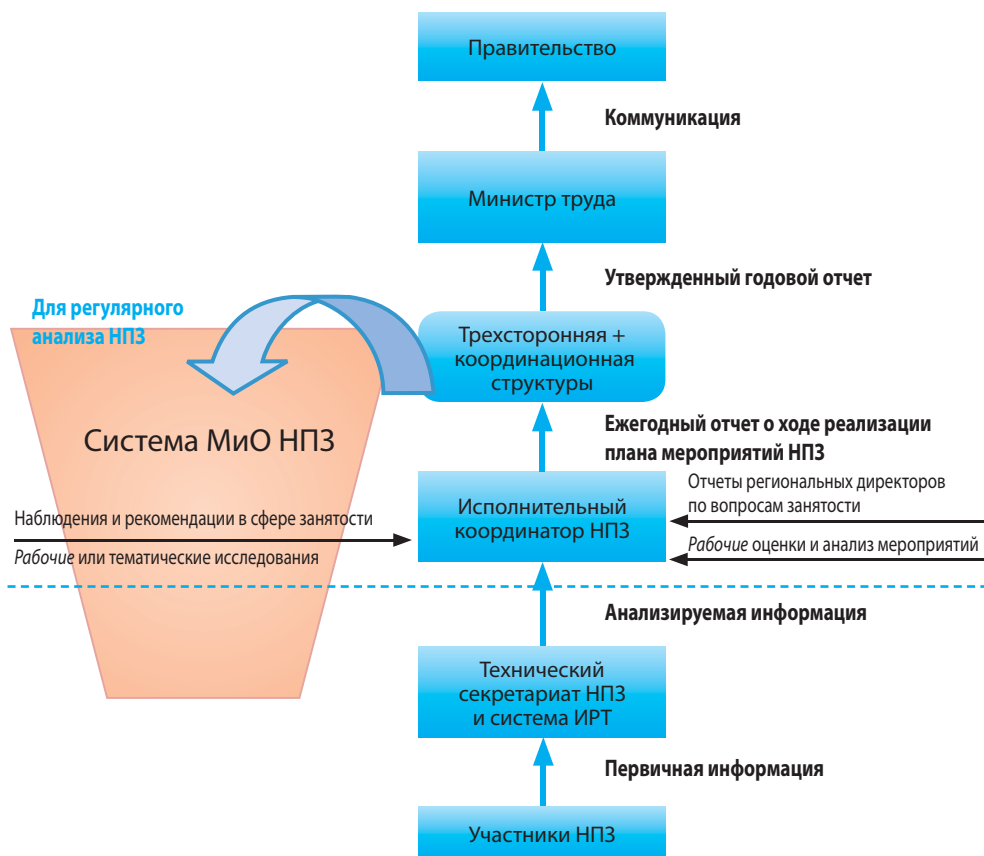
http://www.ilo.org/empolicy/areas/country-employment-policy-analysis-and-development/WCMS_115947/lang-fr/index.htm



Аудитория. Основной аудиторией для мониторинга информации являются те или иные должностные лица и руководство государственных органов, непосредственно отвечающих за разработку и управление мероприятиями в сфере занятости. Прежде всего, система мониторинга НПЗ должна удовлетворять потребностям этих лиц в своевременном, точном и целесообразном сборе и анализе информации. Однако они должны быть подотчетны перед внешними участниками в отношении выбора тех или иных мер и их эффективности. Виды участников, могущих выполнять такие сложные функции, зависят от страны, но могут включать в себя такие органы, как кабинет министров, министерство финансов, парламентские комитеты, партии политической оппозиции, а также СМИ, социальных партнеров и НПО, доноров. Системы мониторинга НПЗ могут оказывать им содействие путем широкого распространения в обществе информации о занятости и реализации НПЗ.

Анализ и оценка. Для того, чтобы данные мониторинга занятости оказывали влияние на политический процесс, они должны анализироваться и использоваться для оценки эффективности мероприятий и программ. Если такая практика находится на этапе ее зарождения, система мониторинга может реализовывать ее поэтапно: сначала путем сбора качественных данных, затем укрепления аналитического потенциала и, наконец, институционализации практики использования этих данных для оценки тех или иных мероприятий и программ.

Пример системы мониторинга НПЗ



Ресурсы по оценке влияния**Руководства и материалы:**

Википедия об оценке влияния. http://en.wikipedia.org/wiki/Impact_evaluation



Judy Baker 'Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty: A Handbook for Practitioners'. <http://go.worldbank.org/8E2ZTGBOIO>



Howard White (2007) 'Evaluating Aid Impact', Research Paper No. 2007/75, UNU-WIDER. http://mpr.ub.uni-muenchen.de/6716/I/M_PRA_paper_6716.pdf



Rebekka E. Grun, 'Monitoring and Evaluating Projects: A step-by-step Primer on Monitoring, Benchmarking, and Impact Evaluation'. <http://go.worldbank.org/0L36VRIA60>



Michael Bamberger (2006) 'Conducting Quality Impact Evaluations Under Time and Budget Constraints', World Bank, Washington USA. [http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/757A5CC0BAE22558852571770059D89C/\\$file/conduct_qual_impact.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/757A5CC0BAE22558852571770059D89C/$file/conduct_qual_impact.pdf)



Martin Ravallion (1999) 'The mystery of the vanishing benefits: Ms Speedy Analyst's introduction to evaluation', Policy Research Working Paper 2153, World Bank, Washington, USA. <http://go.worldbank.org/PYK0FAOJS0>

Сайты:

The Magenta Book

Другие полезные ресурсы по тематике МиО и оценки влияния:

Imas, L. and Rist, R. 2009. *The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations*. Washington, DC: The World Bank. http://books.google.com/books?id=NEsg-BtlnsC&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summ ary_r&cad=0



Kusek, J. Z., and Rist, R. C. 2004. *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners*. Washington, D.C.: The World Bank. <http://www.oecd.org/dataoecd/23/27/35281194.pdf>



Bamberger, M., Rugh, J., and Mabry, L. 2006. *Real World Evaluation: Working under Budget, Time, Data and Political Constraints*. Thousand Oaks: Sage. <http://www.realworldevaluation.org>

4. Участие профсоюзов и организаций работодателей

Социальные партнеры могут выполнять различные функции в системе мониторинга НПЗ, будучи как источниками, так и пользователями соответствующей информации. Масштаб и характер их участия в такой системе могут быть совершенно разными. Если социальные партнеры уже плотно занимаются вопросами занятости, их участие в разработке соответствующей политики происходит на институциональной основе, а подчас и в установленных законом рамках; если традиция их участия в политическом процессе, наоборот, слаба, то долгосрочной задачей должно стать формирование их заинтересованности и возможностей для такого участия.

Выполнение функций мониторинга. Социальные партнеры обладают характерными преимуществами для выполнения определенного типа мониторинга, и им может быть поручено выполнение такого мониторинга в рамках общей системы мониторинга НПЗ, или, в противном случае, они могут проводить собственные мероприятия контроля вне этой системы.



Участие в институциональных структурах системы мониторинга НПЗ. Большинство систем мониторинга НПЗ включает в себя представителей профсоюзов и организаций работодателей, работающих в составе комитетов и рабочих групп, что дает социальным партнерам возможность участвовать в обсуждении приоритетов и итогов мониторинга. При этом следует отметить, что комитеты, состоящие из представителей организаций, имеющих разные интересы, программы и компетенцию, не всегда эффективны; в этой связи определяющими условиями успеха являются эффективные секретариаты и порядок обмена информацией. Если участие становится обременительным и не позволяет социальным партнерам реально участвовать в политическом процессе, их интерес угаснет.

Анализ и рекомендации. В некоторых случаях системы мониторинга опираются на участие в анализе и выработке рекомендаций независимых исследовательских институтов, университетов или неправительственных организаций. Если социальные партнеры обладают научно-исследовательским потенциалом, их независимость будет залогом полезного вклада в системы мониторинга НПЗ.

Информация. Некоторые социальные партнеры могут превращать информацию мониторинга в продукты, пригодные для различной аудитории внутри страны. Так, в некоторых странах организации гражданского общества готовили разъяснительные кампании о реализации НПЗ для СМИ и общества.

Целевая ориентация мониторинга. В странах с низким уровнем грамотности для социальных партнеров может оказаться выгодным совмещать мониторинг с целевыми мероприятиями. Так, они могут следить за реализацией программ в сфере занятости на местном уровне или на уровне предприятий для проведения адресных мероприятий по укреплению потенциала или посредническому участию, если это необходимо. В сложных политических условиях это может привести к меньшей конфронтации, чем публикация докладов с критикой правительства.

Необходимо согласовать с общественными организациями роль, которую они хотят играть в системе мониторинга НПЗ. В некоторых странах социальные партнеры предпочитают оставаться вне этой системы из опасений стать сообщниками или попасть под контроль правительства, особенно если участие связано с получением государственного финансирования.

Вставка 5.11

Профсоюзная система мониторинга рынка труда: российский опыт



Мировой финансово-экономический кризис значительно усугубил нерешенные проблемы российского рынка труда. В этих условиях Федерация независимых профсоюзов России (ФНПР) приняла решение начать мониторинг рынка труда. Система мониторинга была создана в различных отраслях экономики и различных регионах России. Начиная с октября 2008 года, мониторинг осуществляется на еженедельной основе. Информация поступает от первичных профсоюзных организаций, центральных комитетов отраслевых профсоюзов, региональных ассоциаций профсоюзов. Они еженедельно собирают статистические данные о предприятиях, на которых наблюдаются проблемы в социально-трудовой сфере. Затем эти данные еженедельно анализирует ФНПР. Профсоюзный мониторинг является важным дополнением мониторинга, осуществляемого Минздравсоцразвития России, так как центральные и местные органы власти учитывают не всех безработных.

В рамках мониторинга особое внимание уделяется следующим аспектам: увольнения, сокращения и задержка зарплаты, задержка премий и иных выплат, предусмотренных коллективным договором, отказ работодателя вести коллективные переговоры или продлевать действие коллективного договора, применение сокращенного графика работы, закрытие производств, применение вынужденного отпуска по инициативе администрации, оплата кредита предприятием, отказ в выдаче кредита и другие проблемы, часто сопровождающиеся нарушением работодателями положений трудового законодательства.

В процессе мониторинга используется следующая таблица:

Дата	Федеральный округ	Регион	Предприятие	Сектор	Кол-во сотрудников	Количество увольнений	Кол-во работающих по сокращенному графику	Сокращение заработной платы	Задержка премий	Отказ банка в предоставлении кредита	Процентные ставки	Другие проблемы
------	-------------------	--------	-------------	--------	--------------------	-----------------------	---	-----------------------------	-----------------	--------------------------------------	-------------------	-----------------

Итоги были представлены на обсуждение Российской трехсторонней комиссии по регулированию социальных и трудовых отношений и Государственного комитета по устойчивому развитию российской экономики. При этом были получены следующие результаты:

1. Профсоюзы настояли на усилении роли государства в содействии занятости. Меры по снижению напряжения на рынке труда были разработаны во всех регионах Российской Федерации и реализованы в 2009–2011 гг. Эти меры финансировались из федерального бюджета, что за период с начала 2009 до третьего квартала 2011 года позволило снизить уровень регистрируемой безработицы в 1,4 раза.
2. В целом по России за период с начала 2009 года до 1 сентября 2011 года в различных программах приняли участие более 5 млн человек. В рамках этих мероприятий была проведена опережающая подготовка кадров, находящихся под угрозой увольнения, организованы временные общественные работы, стажировки (практика) для выпускников заведений профессионального обучения, оказана адресная помощь нуждающимся, в том числе переселение в другую местность в целях трудоустройства, а также приняты меры по развитию предпринимательства и самозанятости безработных.
3. Система профсоюзного мониторинга стала одной из причин создания Рабочей группы по модернизации монопромышленных городов при Государственной комиссии по экономическому развитию и интеграции. В состав рабочей группы входят представители правительства, администрации президента Российской Федерации, государственных корпораций и банков с государ-



ственным участием, институтов развития и Федерации независимых профсоюзов России. Государственная поддержка процесса модернизации монопромышленных городов способствовала созданию новых рабочих мест, тем самым значительно сократив уровень безработицы. В 2010–2011 гг. получателями средств федерального бюджета стали 50 из 335 монопромышленных городов (в 2010 г. – 35, в 2011 г. – 15).

4. Благодаря данным, полученным с помощью профсоюзного мониторинга (например, о задолженности по заработной плате на конкретных предприятиях), государство помогло многим предприятиям решить свои проблемы. Эти данные часто отражают более специфические данные, касающиеся отдельных предприятий, чем данные официальной статистики.
5. Профсоюзная система мониторинга содействовала формированию точных краткосрочных прогнозов. Кроме того, она дала возможность оперативно выявить проблемы в отдельных регионах, отраслях экономики и на предприятиях, а также принять необходимые меры.

Стоит отметить, что это был единственный в стране мониторинг, который опирался на сведения, полученные не от работодателей. Главной задачей профсоюзов сегодня является мониторинг ситуации на предприятиях, находящихся в сложной финансовой ситуации.

Источник: Светлана Есаулова, специалист Департамента социальных и трудовых отношений и социального партнерства Федерации независимых профсоюзов России.

5. Заключение: два контура МиО



В первом контуре участники должны активно участвовать в системе мониторинга НПЗ, иначе она не будет эффективной. Для достижения этого процесс разработки и реализации может быть не менее важным, чем конечная институциональная структура, а источники данных должны быть убеждены в том, что система решает общие проблемы, а не только выполняет чисто бюрократические требования. Как только это будет достигнуто, систему можно документально оформить и поместить в нормативные рамки.

Второй контур можно представить себе как открытую систему, которая создает связь между источниками данных и другими системами внутри государственной структуры и общества; он функционирует за счет создания связей и совершенствования потоков информации, а не за счет иерархических или заранее определенных функций; чем больше создается связей, тем больше шансов стимулировать разработку политики, опирающейся на факты.

Положительный опыт разработки и внедрения систем мониторинга

- ▶ опора на существующие элементы;
- ▶ учет постепенности процесса перемен;
- ▶ направленность на то, чтобы инициировать процесс перемен, а не создать «совершенную» систему;
- ▶ упор на создание гибких механизмов, которые можно адаптировать в зависимости от изменений;
- ▶ четкое определение взаимосвязей, стимулов и мероприятий;
- ▶ определение исходных точек процесса принятия решений, в частности, бюджетного;
- ▶ адаптация различных продуктов к потребностям их предполагаемых пользователей.

Источник: Tara Bedi et al. (2006): *Beyond the numbers: understanding the institutions for monitoring poverty reduction strategies*. The World Bank.

http://siteresources.worldbank.org/INTPAME/Resources/383220-1153403450741/part2_2.pdf





III. Финансирование НПЗ

В правительственных кругах большое внимание зачастую уделяется процессу разработки и планирования политики. Однако реализация этих мероприятий и их преобразование в конечные результаты зависит от фактического распределения средств для выполнения этих планов.

А. Разработка плана и бюджета для эффективной реализации НПЗ



Что такое бюджет?

- ▶ ретроспективный документ
- ▶ перспективный документ (план)
- ▶ механизм распределения средств
- ▶ средство рационализации затрат
- ▶ средство обеспечения роста
- ▶ механизм распределения доходов
- ▶ документированный прецедент
- ▶ результат компромисса в политике
- ▶ фактическое отражение политики в государственном секторе

Wildavsky, A. (1975), Budgeting: a comparative theory of budgetary processes, Boston: Little, Brown and Company.

Группа по разработке НПЗ при содействии руководителей региональных отделов по вопросам занятости должна разработать план реального распределения ресурсов (людских, материальных и финансовых), необходимых для реализации НПЗ. Это требует строгой оценки потребностей в вводимых ресурсах и их себестоимости, а также финансовых нужд. В этих аспектах лучше всего следовать установленным правилам использования официальных бюджетных ресурсов и их себестоимости. Сделать это проще, если группа работает в тесном сотрудничестве с бюджетным департаментом (отделом) министерства труда и бюджетным департаментом министерства финансов. При подготовке СПР, если эта процедура является в стране стандартной, группа должна представить внутриотраслевое на-

значение ресурсов в соответствии с кодами бюджетной классификации. Такие суммы должны быть приведены в разбивке по продуктам с указанием организации-исполнителя по каждому продукту. Наконец, эту разбивку вводимых ресурсов следует включить или приложить к документу стратегии в сфере занятости.

В. Порядок отражения расходов в бюджете

Годовой бюджет – это ключевой политический документ, который устанавливает намерения правительства в отношении привлечения доходов и использования средств в течение года. В рамках бюджетного процесса каждое правительство вынуждено идти на компромисс в отношении распределения имеющихся ресурсов между действующими или новыми программами и организациями. По этой причине бюджет может выступать еще более ясным заявлением о том, каких приоритетов и обязательств намерено придерживаться правительство, чем та политика или планы, на которые он опирается⁴.

⁴ ODI Briefing Paper: «Why budgets matter: the new agenda of public expenditure management», May 2004, <http://www.odi.org.uk>

Национальный бюджет, как правило, соответствует национальным приоритетам, изложенным в программе развития страны, а распределение бюджетных средств по отраслям происходит с учетом ограничений, установленных для решения задач НПЗ. В связи с ограниченностью ресурсов министерство финансов распределяет их, исходя из (i) приоритетов НПЗ; (ii) качества отраслевых заявок на выделение средств (их обоснованности в рамках указанных задач и контрольных ориентиров и соответствия разумному объему выделяемых средств); (iii) ретроспективного опыта освоения средств данным сектором.

В связи с ограниченностью средств бюджет определяет победителей и проигравших в процессе их распределения. Эти приоритеты и компромиссы иногда определяются техническим соображениями, но чаще являются конечным результатом сложного взаимодействия между различными группами влияния и заинтересованными лицами: от членов кабинета министров до руководителей ведомств, от экономических групп влияния до организаций гражданского общества⁵.

Тем самым, для министерства труда критически важно:

- проводить работу по включению задач в сфере занятости в НПЗ;
- тщательно обосновывать заявки на выделение средств; этой цели служат среднесрочные планы расходов и бюджетные программы;
- показать рациональность освоения средств в прошлом, например, путем проведения анализа государственных расходов.

1. Среднесрочный план расходов: инструмент для обоснования заявки при планировании расходов министерством финансов

Среднесрочный план расходов (СПР) – это инструмент распределения ресурсов по отраслям экономики в соответствии с национальным бюджетом, устанавливающий совокупность приоритетов страны на среднесрочную перспективу. Он обеспечивает:

- компромисс между мероприятиями и бюджетами;
- эффективность управления ограниченными ресурсами;
- преодоление финансового горизонта бюджета в целях его превращения в инструмент стратегического планирования;
- мобилизацию ресурсов в соответствии с планируемыми потребностями.

СПР включает в себя центральную составляющую и отраслевые составляющие.

(i) Центральная составляющая СПР обеспечивает связь национальной программы развития с национальным бюджетом. Она определяет общий объем расходов на среднесрочную перспективу (3–5 лет) и помогает правительству обеспечивать макроэкономическое равновесие, доверие со стороны внешних партнеров, а также общее распределение потенциальных ресурсов между отраслями (ведомствами).

⁵ ODI Briefing Paper: «Why budgets matter: the new agenda of public expenditure management», May 2004, <http://www.odi.org.uk>



(ii) Отраслевая оставляющая СПР касается отраслевых министерств, которые иногда разрабатывают ее в рамках установленного бюджета⁶ в целях реализации отраслевой политики. Это скользящий трехлетний бюджет, который:

- отражает потребности отраслевых программ развития с точки зрения их задач и годовых контрольных ориентиров;
- отражает уровень требуемых внутренних ресурсов, а также, при наличии дефицита финансирования, объем внешнего финансирования, которое нужно мобилизовать;
- отражает подробное распределение годового бюджета среди различных департаментов и проектов министерства путем указания планируемых внутриотраслевых ассигнований (на текущие и капитальные нужды в разрезе департаментов и агентств).

Во многих странах социальные партнеры (профсоюзы, организации работодателей и НПО) играют растущую роль в процессах разработки СПР и бюджета⁷.

Подробнее см.: ILO Guidelines on pro-employment budgeting (готовится к публикации).



Фото: МОТ

⁶ В некоторых странах отраслевые департаменты должны разработать бюджетный план до направления СПР для всей отрасли. Это помогает определить разрыв между индикативным максимумом расходов отрасли и тем, что фактически нужно для реализации отраслевой политики. В странах Западной Африки в соответствии с новыми правилами WAEMU все страны-члены должны к 2012 году в обязательном порядке разрабатывать бюджетный план.

⁷ См.: Опыт Южной Африки и Кении в работе Talierco and Le Houerou, 2006, p. 23.

Вставка 5.12

Обеспечение связи НПЗ с национальным бюджетом: опыт Буркина-Фасо



В Буркина-Фасо, как и во всех странах, где осуществляется стратегия сокращения бедности, проходит реформа, призванная обеспечить связь бюджетного процесса с планированием. С помощью таких средств бюджетного планирования по конечному результату, как трехлетний скользящий бюджет и анализ государственных расходов (АГР), правительство ставит перед собой цель более точно отразить приоритеты в национальном бюджете.

Министерство труда поддерживает эти усилия, так как реализация национальной политики занятости (НПЗ) на 2008 год требует мобилизации финансовых ресурсов для решения ее задач. В октябре 2009 года указом министерства официально создана межведомственная техническая группа, в задачу которой входит обеспечение связи НПЗ с национальным бюджетом. В состав группы входят представители министерства экономики и финансов, министерства сельского хозяйства, министерства инфраструктуры, а также министерства по делам молодежи и занятости (МДМЗ)¹.

В качестве первого шага техническая группа провела АГР на основе тщательного изучения ретроспективных и текущих расходов МДМЗ и предложила рекомендации по улучшению распределения бюджетных средств и их более рациональному использованию для решения стратегических задач НПЗ, причем было показано, что с учетом целей НПЗ и проблем рынка труда объем ресурсов, выделяемых МДМЗ из бюджета страны, слишком мал, а донорские средства крайне ограничены. При относительно высоких показателях исполнения бюджета существует достаточно острый дефицит людских, материальных и технических ресурсов; так МДМЗ нужны дополнительные средства для эффективного надзора и координации НПЗ; также существует потребность в укреплении потенциала для мониторинга и оценки работы фондов занятости и проектов (программ). Наконец, в АГР указано на важность подготовки 3-летнего скользящего бюджета (или среднесрочного плана расходов) в целях перехода на бюджетное планирование в разрезе задач. До 2010 года бюджет МДМЗ готовился в разрезе объектов в соответствии с категориями расходов, что означало, что расходы не имели связи с результатами, полученными в ходе решения задач НПЗ, а межотраслевые ассигнования опирались на объемы бюджета предыдущих лет. Департаменты определяли свои нужды на основе того, что выделялось им ранее, а реального контроля эффективности центральных и региональных служб или в разрезе проектов (программ) и фондов не было.

В этой связи межведомственная группа поддержала разработку бюджетного плана на 2011–2013 гг., определяющего результаты на среднесрочную перспективу и меры, принимаемые для их достижения, при определении расходов на реализацию этих мер и приоритетных потребностей МДМЗ. Бюджетный план также обеспечивает контроль расходов на основе контрольных показателей эффективности.

В марте 2010 года результаты АГР и трехлетний скользящий бюджет были обсуждены и утверждены в рамках национального трехстороннего семинара. На протяжении всего этого процесса социальные партнеры получали соответствующую информацию путем проведения информационно-учебных мероприятий и консультаций. В итоге министерство труда стало одним из 7 приоритетных министерств, чей бюджетный план был направлен Национальной ассамблее в декабре 2010 г.

Источники: (1) MJE/ILO, *Public Expenditure Review of the Ministry of Youth and Employment, March 2010*. (2) Eleonore d'Achon (dachon@ilo.org), EMP/POLICY.

¹ Указ предусматривает возможность включения в состав технической группы представителей любого отраслевого министерства или партнера по развитию.



2. Анализ государственных расходов: инструмент для обоснования эффективности освоения средств в министерстве финансов

Анализ государственных расходов (АГР) – это диагностический инструмент для изучения распределения и управления государственными расходами; АГР могут использоваться:

- (i) в качестве информационной основы процесса стратегического планирования и подготовки бюджета;
- (ii) определения способов повышения эффективности и рациональности распределения средств с среднесрочной перспективе;
- (iii) для анализа систем и институтов управления расходами (институциональной основы, организационного потенциала, практики управления государственных органов).

АГР может быть как перспективным, так и ретроспективным. Он посвящен изучению эффективности распределения средств и оказания услуг в прошлом и будущем для получения реалистичной оценки, какую задачу следует поставить перед отраслью в среднесрочной перспективе. В широком плане – это (i) стратегические приоритеты, (ii) бюджетная дисциплина и (iii) операционная эффективность и рациональность.

Анализ эффективности государственных расходов дает необходимую информацию для актуализации отраслевого СПР и укрепления ориентации бюджета на результат в целях повышения качества оказываемых услуг.

АГР отвечает на следующие основные вопросы:

- наличие связи между расходами и отраслевой стратегией (соответствие распределения средств отраслевым приоритетам); способы обеспечить более плотное соответствие расходов задачам отраслевого развития; изменения в распределении средств, ставшие наиболее эффективными;
- соответствие исполнения бюджета распределению бюджетных средств; причины несоответствия и возможные корректирующие меры;
- соответствие расходов стоимости получаемых результатов;
- соответствие расходов запланированным результатам и контрольным ориентирам; причины несоответствия и возможные корректирующие меры.

Подробнее см.: Приложение 1 и ILO Guidelines on pro-employment budgeting (готовится к публикации).

3. Институциональные механизмы бюджетного процесса, способствующего росту занятости

Межведомственные рабочие группы

Институциональные механизмы следует проработать на раннем этапе планирования СПР или АГР. Координатором СПР и АГР часто выступает министерство финансов, хотя работой фактически руководит соответствующее отраслевое министерство или совместно его бюджетный департамент и департамент планирования политики. Если АГР посвящен вопросам *занятости*, министерству труда следует, объединившись с отраслевыми ведомствами, в сотрудничестве с министерством финансов обеспечить ему надлежащую направленность.

Этого можно достичь путем формирования технической рабочей группы, включающей в себя представителей министерства труда, ключевых отраслевых ведомств, а также министерства финансов, экономики и планирования и необходимых специалистов по техническим вопросам. Группа организует технические заседания, семинары, «круглые столы» в целях обсуждения промежуточных и утверждения заключительных докладов, а также передает АГР и (или) СПР министерству финансов.

Межведомственная рабочая группа должна стать частью институциональной системы АГР, СПР и НПР, обеспечивая связь между планированием, бюджетным процессом и процессом отчетности в рамках единой системы. Во многих странах, использующих СПР и АГР, была создана институциональная система НПР и АГР (СПР) на макро- и на отраслевом уровнях. В одних странах такая институциональная система направлена на анализ Стратегии сокращения бедности (ССБ) и связана с процессами АГР и ПБ (СПР) (Буркина-Фасо), в других она связана с процессом НПР (Танзания), в третьих входит в институциональную структуру ССБ и СПР (Албания, см. вставку 5.13).

Фото: МОТ





Вставка 5.13

Албания: институциональная структура СПР и ССБ

В 1999 г. министерство финансов Албании приняло решение приступить к реализации второй очереди реформ в сфере управления государственными расходами в целях как укрепления и предсказуемости планирования бюджета, так и усиления связи между политикой государства и распределением бюджетных средств. Первый СПР (2001–2003) был тесно связан с разработкой государственной стратегии сокращения бедности (ГССБ), работа над которой была завершена в 2001 г. Тем самым, мероприятия и стратегии, предусмотренные в ССБ, оказали влияние на приоритеты СПР и выбор отраслей для более подробного анализа расходов на предстоящих циклах. Последующая актуализация СПР на 2001–2004 и 2002–2005 гг. также осуществлялась параллельно с подготовкой и актуализацией полноценной ГССБ в 2001 и 2002 годах.

Единство институциональной структуры координации и управления ГССБ и СПР обеспечивает тесную взаимосвязь и согласованность задач, установленных в ГССБ и бюджете.

Институциональная структура СПР входит в институциональную структуру ГССБ; обе при этом включают в себя: (i) координационный комитет, (ii) рабочую группу, (iii) отраслевые рабочие группы.

Координационный комитет СПР включает в себя членов межведомственного комитета по экономической политике, тогда как координационный комитет ГССБ имеет расширенный состав и включает в себя представителей доноров и гражданского общества; председателем обоих комитетов является премьер-министр.

Рабочая группа, формируемая координационным комитетом, отвечает за координацию всех институциональных механизмов, участвующих в процессе разработки и реализации стратегии. В состав **рабочей группы СПР** входят заместители министров и руководители бюджетных департаментов (департаментов экономического планирования) министерства финансов, здравоохранения, образования, труда и социальной защиты, местного самоуправления и децентрализации, сельского хозяйства, государственного сектора и приватизации, экономического сотрудничества и торговли, транспорта, общественных работ и туризма. Для привлечения потенциала, существующего на местах, особенно общественных организаций, в состав **рабочей группы ГССБ** назначаются представители НПО – института современных знаний и института налогового-бюджетного образования, – выполняющие функции консультантов.

Отраслевые технические рабочие группы отвечают за разработку отраслевых аспектов как стратегии сокращения бедности (ГССБ), так и бюджетной стратегии (СПР) и соответствующее информационное обеспечение. Отраслевые технические рабочие группы министерства труда и социальной защиты, здравоохранения, образования состоят из 9–10 членов, из которых половина представляет свои министерства и работает в составе отраслевых рабочих групп СПР, а другая половина состоит из представителей консультативных групп гражданского общества.

Источник: ILO Guidelines on pro-employment budgeting (готовится к публикации).

Информация, разъяснительная работа и обучение участвующих сторон

Прежде чем такая межведомственная техническая группа будет создана, ее участников и представителей ведомств следует проинформировать и обучить работе с инструментами АГР и (или)



На **Маврикии**, где НПЗ еще предстоит разработать, правительство проводит консультации с социальными партнерами при разработке бюджета, где в течение 3 последних лет упор делался на создание рабочих мест и обеспечение устойчивого роста.

Источник: Общий анализ инструментов действий занятости в свете Декларации социальной справедливости в целях справедливой глобализации (2008), пункт 76.

СПР в целях понимания их важности для процесса занятости, а также работе с государственным бюджетом (ПБ) и основными инструментами связи между НПР и ПБ. Меры укрепления потенциала необходимо реализовывать при участии министерства финансов (планирования); департаменты планирования и бюджета часто могут оказывать такое содействие на основе рекомендаций и внутренних документов, а также, если необходимо, при участии доноров.

С. Мобилизация внебюджетных ресурсов

Доноры все чаще направляют помощь по каналам государственного бюджета в виде его прямой поддержки. В будущем можно ожидать, что помощь, предоставляемая через реализацию самостоятельных проектов, будет составлять в большинстве стран значительно меньшую часть, так как доноры добиваются долгосрочного укрепления потенциала, повышения предсказуемости использования ресурсов, гармонизации и упрощения процессов помощи.

Однако пока донорское финансирование по-прежнему частично осуществляется на проектной основе, отсюда важность координации между донорами и повышения устойчивости технической помощи. Эффективным средством для направления донорских средств на реализацию приоритетов НПЗ является образование фонда занятости. Хотя это решение хуже прямой бюджетной поддержки, оно обладает тем преимуществом, что повышает координацию и эффективность внешних ресурсов (см. ниже пример фонда молодежной занятости в Сербии).

Вставка 5.14 Сербия: фонд молодежной занятости



В 2009 году министерство экономики и регионального развития Сербии совместно с проектом молодежной занятости МОТ, финансируемым Италией, создали Фонд молодежной занятости (ФМЗ) для оказания молодым мужчинам и женщинам из уязвимых групп комплексных услуг в сфере занятости. Первоначально ФМЗ получал средства от вышеуказанного проекта МОТ, сербского фонда за открытое общество и правительства Сербии. В 2010 году бюджет фонда значительно вырос за счет средств программы «Поддержка государственных мероприятий по содействию молодежной занятости и управлению миграцией (МЗМ)», реализуемой совместно с Фондом по достижению целей развития тысячелетия (ФЦРТ). Фонд руководствуется в своей работе следующими принципами:

- ▶ **Подотчетность:** ФМЗ выполняет роль финансового инструмента по распределению средств на ответственной основе. Он входит в состав государственной службы занятости (ГСЗ), которая является основным проводником политики в сфере занятости, поставщиком соответствующих услуг и координатором программ.
- ▶ **Прозрачность:** ФМЗ используется существующую систему финансового управления ГСЗ. МОТ оказала техническую помощь в разработке системы мониторинга и оценки инициатив, реализуемых при поддержке ФМЗ.
- ▶ **Децентрализация:** принятие решений на местном уровне происходит на децентрализованной основе. Критерии, определяющие состав реализуемых услуг и программ, выбор бенефициаров и поставщиков услуг устанавливаются подразделениями ГСЗ на местах в сотрудничестве с местными органами власти, социальными партнерами и представителями частного сектора.
- ▶ **Эффективность процесса утверждения заявок и распределения средств:** оценка заявок физических и юридических лиц, принятие финансовых решений осуществляется на местном уровне на основе общезвестных критериев, установленных ФМЗ. Из главного аппарата ГСЗ средства поступают ее подразделениям на местах, которые в свою очередь распределяют их среди поставщиков услуг (на конкурсной основе) и молодых людей, соответствующих критериям, установленным для адресной помощи.
- ▶ **Система мониторинга и оценки:** МОТ оказывает ГСЗ техническую помощь в формировании эффективной и рациональной системы мониторинга и оценки программ молодежной занятости. Эта система служит для контроля и оценки инициатив, реализуемых при поддержке ФМЗ, а также других услуг и программ в сфере занятости, предлагаемых ГСЗ безработным гражданам.

Другими примерами внебюджетных источников финансирования являются фонды занятости, обеспечиваемые за счет введения специальных налогов (Парагвай). В плане выделения средств



фонду занятости в Парагвае формирование его бюджета за счет налога с фонда оплаты труда означает целевое финансирование политики в сфере занятости. Этот способ распределения средств обеспечивает более стабильное финансирование этой политики, так как фонд занятости непрерывно получает ресурсы в соответствии с законом. Это выгодно отличает его от других способов, при которых в зависимости от экономической конъюнктуры требуется принимать решение о возможности реализации активных мер и об объеме их финансирования. Данный механизм можно рекомендовать для формирования фондов занятости при помощи налога с фонда оплаты труда при условии осторожного подхода к ассигнованию средств, которое должно обеспечивать финансирование соответствующих мероприятий на комплексной основе⁸.



Вставка 5.15

Буркина-Фасо: реализация политики занятости через фонды занятости

Хотя в разных странах используются разные механизмы финансирования программ в области рынка труда, фонды занятости все чаще являются главным инструментом финансирования активных мер и реализации национальной политики занятости. Примером тому служат многие страны Латинской Америки, Восточной Европы и Африки, в том числе Буркина-Фасо.

В Буркина-Фасо инструменты для содействия занятости преимущественно включают в себя финансовые фонды, направленные на компенсацию дефицита средств на рынке кредитов за счет облегчения доступа к кредитам предпринимателей из уязвимых групп населения. С конца 1990-х годов было создано три фонда занятости в целях оперативного решения проблем переходного характера в связи с реализацией программы реструктуризации экономики. К ним относятся:

(i) *Фонд поддержки молодежных инициатив (ФПМИ)* оказывает финансовое содействие для реализации, в основном, мер по социально-профессиональной интеграции молодежи, прошедшей предпринимательскую подготовку. Размер помощи колеблется от 200 000 до 2 млн франков. Помощь предоставляется без финансовых (материальных) гарантий, но при моральной гарантии спонсора или наставника, под низкие процентные ставки от 2% для инвалидов до 3,5% для молодых женщин и 4% для других предпринимателей. Для содействия ФПМИ государство создало программу предпринимательской подготовки для 5000 молодых людей, реализуемую при поддержке частных учебных организаций. Эти молодые люди учатся разрабатывать и оформлять проекты, лучшие из которых получают финансирование ФПМИ.

(ii) *Фонд поддержки неформального сектора (ФПНС)* направлен на облегчение операторам неформального сектора доступа к кредитам за счет их прямого кредитования, выдачи им гарантий и оказания помощи в управлении выданными кредитами. ФПНС выдает кредиты в размере не более 1,5 млн франков при процентной ставке от 4% до 13%.

(iii) *Фонд содействия занятости (ФСЗ)* направлен на прямое кредитование, организацию предпроектных конкурсов, проектов софинансирования и выдачу гарантий в следующих отраслях: сельскохозяйственное производство, переработка, торговля, строительство, традиционные ремесла и услуги. Размер помощи составляет от 1,5 до 10 млн франков, а процентная ставка – от 8 до 12%. Помощь предоставляется на срок не более 5 лет. Тем самым, ФСЗ обслуживает потребности малых предприятий, создающих рабочие места.

Фонды занятости считаются постоянными структурами, получая государственные субсидии по умолчанию или даже наращивая свой бюджет в случае кризиса (например, 2009 и 2010 гг.). В целях расширения доступа к финансированию для всех трех фондов занятости в период 2007–2008 гг. были созданы единые окна в 12 региональных центрах. Эти единые окна являются источником информации для предпринимателей, органом технической помощи и мониторинга финансируемых проектов, но, главное, средством упрощения и ускорения административных процедур государственных фондов содействия занятости.

Источник: Элеонора д'Ашон, Департамент МОТ по вопросам политики занятости.

⁸ Источник: G. Reinecke, ILO Decent Work Team, Santiago, Chile.

Приложение 1

Положительный опыт анализа государственных расходов на примере двух стран

В 2009 году процесс анализа государственных расходов начался в Буркина-Фасо и Танзании. Исходными точками для них стали (i) мероприятия министерства труда и (ii) приоритетные отрасли с высоким уровнем занятости и потенциалом для роста производительности труда. Из анализа, проведенного в этих пилотных странах, были сделаны следующие выводы:

- информация об АГР и ее доведение до министерств и других участников имеет решающее значения для подготовки участников к дискуссиям в целях повышения направленности бюджетного процесса на вопросы занятости;
- необходимость в создании межведомственных технических групп в целях координации процесса АГР. Подготовка предложений о реформе системы управления государственными расходами на национальном уровне требует заинтересованности и участия в АГР национальных органов, иначе реформа не будет успешной. Руководство органов управления должно в обязательном порядке внедрить рекомендации и предложения. В целом, процесс должен осуществляться на интерактивной основе при консультациях с группами участников (центральными министерствами, местным самоуправлением, социальными партнерами, частным сектором, партнерами по развитию) о том, какими они видят перспективы развития страны;
- необходимость в поддержке усилий министерства труда по координации процесса АГР в сфере занятости. Решающее значение имеет включение в состав мероприятий НПЗ разработки предложений по бюджету и АГР (СПР) в сфере занятости;
- координация с бюджетным циклом и деятельностью других доноров.

Другими словами, на этапе формулирования НПЗ важно довести до министерств и социальных партнеров информацию о средствах разработки бюджета с учетом занятости и включить АГР и СПР в сфере занятости в НПЗ и ее план действий в качестве задач.

Межведомственная рабочая группа по АГР в сфере занятости

В Буркина-Фасо межведомственная техническая группа по проведению АГР и СПР в сфере занятости была официально создана указом министерства в октябре 2009 г.

В группу входят представители министерства экономики и финансов, министерства сельского хозяйства, министерства инфраструктуры, министерства по делам молодежи и занятости (МДМЗ). В нее могут входить представители других ведомств, желающие работать с МДМЗ в целях уточнения задач в сфере занятости в своих АГР, СПР и ПБ, а также представители партнеров по развитию, заинтересованных в проведении АГР в сфере занятости на отраслевом уровне (Всемирного банка, DFID, агентств системы ООН и т. д.). Председателем комитета по АГР, расположенного в главном бюджетном управлении (там же размещается его технический секретариат), является постоянный секретарь по финансовой политике и программам. Комитет по АГР оказывает помощь отраслевым ведомствам и возглавляет АГР на центральном уровне (разрабатывает рекомендации о проведении текущих АГР) и осуществляет текущий контроль за проведением отраслевых АГР (изучает результаты и готовит рекомендации). Технический комитет по подго-



товке бюджета (СПР) и Комиссия по реформе процесса бюджетного планирования отвечают за содействие и текущий контроль за работой департаментов, которые участвуют в процессе бюджетного планирования.



Члены межведомственной рабочей группы в Буркина-Фасо (официально назначенные указом в октябре 2009 г.)

- ▶ министерство по делам молодежи и занятости (МДМЗ): департамент по стратегиям и программам в сфере занятости, департамент по профессиональному образованию, управление государственной службы занятости, национальная обсерватория занятости и профессионального образования, департамент по исследованиям и планированию, департамент по финансовому управлению (6);
- ▶ министерство экономики и финансов: бюджетный департамент (технический комитет АГР, комитет бюджетного планирования), департамент экономического планирования (управление отраслевого планирования, управление по координации политики в сфере сокращения бедности) и постоянный секретариат финансовой политики и программ (4);
- ▶ министерство сельского хозяйства, водных и рыбных ресурсов: департамент по исследованиям и планированию, управление сельской экономикой (2);
- ▶ министерство инфраструктуры: департамент по исследованиям и планированию (1).

Эта межотраслевая техническая группа проводила заседания на протяжении всего процесса в целях направления АГР, отвечая за подготовку отчетов и координацию работы по проведению АГР и СПР в сфере занятости. Эти отчеты и документы при этом поступали в отраслевые ведомства, комитет по АГР, комитет по бюджетному планированию, а также технические комиссии ССБ и структуры социального диалога на отраслевом уровне, в частности, в национальный совет по вопросам занятости и профессионального образования (НСЗПО), выполняющий роль координационного комитета НПЗ и АГР (СПР) в сфере занятости.

В **Танзании** состав технической группы по АГР в сфере занятости определялся министерством финансов, министерством труда и занятости и министерством энергетики. Координация процесса возложена на министерство финансов, помощь которому оказывает уполномоченный по бюджету и заместитель постоянного секретаря министерства финансов, также являющийся председателем рабочей группы по основному АГР.

В отличие от Буркина-Фасо, налаживание процесса АГР в Танзании заняло больше времени по двум причинам: (i) слабая координация работы между министерствами, в частности, министерством труда и министерством финансов, и (ii) отсутствие средств для разработки бюджета с учетом занятости в национальной политике занятости и ее программе. С 2007 года АГР и СПР в сфере занятости включены в Буркина-Фасо в состав задач НПЗ и ее плана действий. Это было сделано после того, как в тесном сотрудничестве с министерством финансов были проведены семинары о способах учета вопросов занятости в ССБ и бюджетном процессе.

Выбор ключевых отраслей для первого АГР по занятости

В обеих пилотных странах основные участники согласились придать процессу АГР отраслевую направленность в целях обеспечения глубины анализа и практических рекомендаций и получения максимальных результатов в плане роста занятости и производительности труда. В Буркина-Фасо было выбрано сельское хозяйство, а в Танзании – энергетика. В обоих случаях данные отрасли являются ключевыми факторами роста, определенными в национальных пятилетних планах развития.

В **Буркина-Фасо** критериями отбора ключевых отраслей технической группой было наличие отраслевых АГР и ПБ (СПР) для того, чтобы, работая с департаментами с наиболее развитым процессом анализа и бюджетного планирования, сосредоточить усилия на анализе влияния расходов на занятость и на разработке соответствующих контрольных ориентиров для отраслевых ПБ и СПР.

В ходе дискуссий с министерством финансов и министерством труда в **Танзании** была подчеркнута важность энергетики в будущей национальной стратегии как фактора создания рабочих мест и роста экономики. Кроме того, при ее огромном потенциальном влиянии (прямом и косвенном) на занятость и производительности труда отрасль характеризуется максимальными трудностями для развития бизнеса. Этот выбор также подтвердили участники «круглого стола» по энергетике, занятости и подготовке кадров (проведенного в июне 2009 года при поддержке МОТ), которые призвали к проведению общенационального анализа потенциала занятости в связи с планируемым расширением энергетической сети. Проекты электрификации, заложенные министерством энергетики в среднесрочный стратегический план, оказали значительное влияние на производственные отрасли (сельское хозяйство, обрабатывающую промышленность, торговлю и т. д.) и продуктивную занятость.

Сроки проведения АГР в сфере занятости

В **Буркина-Фасо** Всемирный банк приступил к проведению АГР в социальной сфере и сельском хозяйстве в 2009 году, а в инфраструктурной сфере – в 2010 году. При этом решение провести АГР в сфере занятости в сельском хозяйстве было принято технической группой по АГР в октябре 2009 года, а в инфраструктурной сфере (в т.ч. в водоснабжении, строительстве и ЖКХ) в 2010 году, что соответствовало графику отраслевых АГР, разработанному ВБ совместно с министерством финансов.

План работы межведомственной технической группы на 2009–2010 гг. соответствовал бюджетному циклу (подготовке отраслевых СПР с декабря по апрель на основе АГР для их направления минфину в мае и оценки в июне). Анализ касается ключевых программ; его результаты будут приложены к АГР, проводимому Всемирным банком в сфере сельского хозяйства и инфраструктуры.

В **Танзании** АГР в сфере энергетики был начат в ноябре 2009 года; его результаты будут переданы в комитет по АГР в 2011 году в целях использования при подготовке предложений по бюджету (декабрь и январь) и СПР министерства энергетики на этапе формулирования отраслевых СПР (январь и март) до завершения бюджетного процесса (апрель и май).

Охват АГР в сфере занятости

В **Буркина-Фасо** АГР, проводимый министерством труда (в отношении собственных мероприятий и программ) посвящен трем главным вопросам системы управления и эффективности расходов: (i) соответствие бюджетных ассигнований стратегическим приоритетам НПЗ; (ii) соответствие исполнения бюджета первоначальным бюджетным ассигнованиям, (iii) эффективность и рациональность расходов (путем сравнения достигнутых результатов с задачами по развитию занятости и подготовке кадров, особенно для молодежи).

Отраслевые АГР в сфере занятости направлены на анализ влияния государственных расходов в соответствующих отраслях на занятость путем изучения распределения и исполнения бюджета относительно поставленных задач по занятости. Так как анализ системы управления государственными расходами в данных отраслях уже завершен или будет проводиться (с учетом последних АГР Всемирного банка и министерства финансов), работа направлена преимуще-



ственно на изучение взаимосвязей между выделением средств, исполнением бюджета и влиянием на занятость относительно поставленных общенациональных задач (в плане количества и качества рабочих мест, производительности труда, равенства в сфере занятости, учета целевых групп, таких как молодежь, женщины, мигранты, инвалиды и т. д.), прямого и косвенного влияния расходов на занятость (в частности, капитальных расходов и фондов поддержки на развитие занятости).

АГР, проводимый министерством труда, служит двум целям: подготовке СПР и ПБ министерства и формированию основы для включения показателей по занятости в ПБ (СПР) министерства сельского хозяйства и министерства инфраструктуры.

Все АГР могут использоваться для информационно-разъяснительной работы в целях большего отражения задач в сфере занятости и достойного труда в новой стратегии правительства по достижению ускоренного роста и устойчивого развития.

В Танзании АГР в сфере энергетики посвящен изучению влияния государственных инвестиций на занятость – в частности, прямого и косвенного влияния расширения энергетической сети на рост занятости и производительности труда. При этом будут изучаться влияние инвестиций в прошлом и будущем на рост продуктивных рабочих мест и возможности достижения максимального увеличения продуктивной занятости за счет распределения средств. Другой темой для изучения также является дефицит квалифицированного труда и в целом проблемы предложения трудовых ресурсов (в плане возможностей занятости и трудовой мобильности) и спроса на трудовые ресурсы (в плане деловой среды и развития МСП).

Результаты АГР будут использованы для формирования государственного бюджета в виде рекомендаций по бюджету и для информационно-разъяснительной работы в целях большего отражения задач в сфере занятости и достойного труда в новой стратегии роста (на 2010–2015 гг.).

Глоссарий

ВВП: валовой внутренний продукт

(GDP: Gross Domestic Product)

Рыночная стоимость всех конечных товаров и услуг, произведенных в стране в течение определенного периода времени.

Возможности занятости (Employability)

Относится к портативным навыкам и квалификации, которые усиливают потенциал человека при использовании имеющихся возможностей образования и профессионального обучения для обеспечения и сохранения условий достойного труда.

Государственная политика

(Public Policy)

Совокупность взаимосвязанных решений, принятых государственными органами и относящихся к выбору задач и средств для их решения.

Группа двадцати (G-20)

В 1999 г. была создана группа (G-20), в состав которой вошли двадцать министров финансов и управляющих центральными банками. Группа объединяет системообразующие развитые и развивающиеся страны для обсуждения ключевых вопросов глобальной экономики. Группа двадцати является основным форумом международного экономического развития, который способствует проведению открытой и конструктивной дискуссии между странами с развитой и развивающейся экономикой по ключевым вопросам стабильности глобальной экономики. Способствуя укреплению международной финансовой архитектуры и обеспечивая возможность для диалога по вопросам национальной политики, международного сотрудничества и международным финансовым институтам, Группа двадцати оказывает поддержку росту и развитию в международном масштабе.

<http://www.g20.org/en>

Денежно-кредитная политика

(Monetary policy)

Процесс, посредством которого органы денежно-кредитного регулирования страны контролируют денежную массу, при этом в целях содействия экономическому росту и стабильности они, как правило, уделяют большое внимание процентной ставке. Официальные задачи обычно включают в себя достижение относительно стабильного уровня цен и низкого уровня безработицы. Денежно-кредитная политика опирается на взаимосвязь между процентными ставками в экономике – ценой, по которой можно привлекать денежные средства, и денежной массой. Денежно-кредитная политика использует целый ряд инструментов для контроля одного или всех вышеуказанных показателей, чтобы влиять на результаты, такие как экономический рост, инфляция, обменные валютные курсы и безработица. Денежно-кредитная политика может быть экспансивной или контрактивной, при этом экспансивная политика быстрее



обычного увеличивает общую денежную массу в экономике, а контрактивная медленнее обычного расширяет или даже сокращает денежную массу. Экспансивная политика традиционно используется в периоды экономического спада (кризиса) для борьбы с безработицей посредством снижения процентных ставок, в надежде на то, что доступность кредитов приведет к расширению предприятий. Контрактивная политика направлена на замедление роста инфляции в надежде избежать искажения и снижения стоимости активов.

Диалог по вопросам государственной политики

(Public Policy Dialogue)

Взаимодействие между правительствами и неправительственными организациями на различных этапах процесса разработки политики, которое способствует обмену опытом и знаниями с целью выработки наилучшей государственной политики.

Доля занятых в общей численности населения трудоспособного возраста

(Employment-to-population ratio)

Доля занятых лиц в общей численности населения трудоспособного возраста – это доля занятого населения трудоспособного возраста в стране. Несмотря на то, что высокое общее соотношение обычно считается позитивным фактором, этого показателя недостаточно для оценки уровня достойного труда или констатации его дефицита. Необходимы дополнительные показатели для оценки дохода, продолжительности рабочего дня, неформального сектора занятости, неполной занятости и условий труда. Кроме того, на высокое соотношение могут влиять факторы предложения (например, усугубление проблем в экономике может привести к тому, что неадекватные возможности занятости будут считаться приемлемыми для людей).

Задача

(Objective)

Лаконичное, четкое и конкретное заявление с описанием предполагаемых итогов реализации какой-либо политики.

«Зеленые» рабочие места

(Green jobs)

Занятость, которая существенно способствует сохранению или восстановлению качества окружающей среды. Рабочие места считаются «зелеными», когда способствуют снижению негативного влияния на окружающую среду, что в итоге приводит к созданию экологически, социально и экономически устойчивых предприятий и экономик. То есть «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.

Инфляция и дефляция

(Inflation and deflation)

Инфляция – общий рост цен во всех отраслях экономики. Дефляция – снижение цен. Экономисты измеряют изменения цен с помощью индексов цен. Инфляция может возникнуть, когда экономика перегревается и растет слишком быстрыми темпами. Аналогичным образом снижение темпов экономического роста может привести к дефляции. Центральные банки, которые контролируют денежную массу в стране, стараются

избегать изменений уровня цен посредством денежно-кредитной политики; например, повышение процентных ставок или сокращение денежной массы в экономике снизит уровень инфляции. Центральные банки стараются стабилизировать цены, чтобы защитить экономику от негативных последствий их изменения.

Коллективный договор
(Collective bargaining)

Свободные и добровольные переговоры между двумя заинтересованными независимыми сторонами. Коллективный договор заключается между работодателем, группой работодателей, либо одной или несколькими организациями работодателей с одной стороны, и одной или несколькими организациями работников с другой стороны, с целью определения условий труда и найма или регулирования отношений между работодателями и работниками. Может заключаться на различных уровнях, при этом иногда возможно дополнение одного уровня другим; например, одно из подразделений в рамках предприятия, или на уровне подразделения, отрасли, или региона и государства.

Конечный результат
(Outcome)

Конечный продукт или результат реализации политики. Результат всегда связан с какой-либо задачей.

Лица, занятые индивидуальной трудовой деятельностью
(Own-account workers)

Самозанятые работники, которые не используют наемный труд на постоянной основе.

Макроэкономика
(Macroeconomics)

Раздел экономической науки, который изучает все аспекты и механизмы экономики (включая национальную, региональную, или глобальную экономику). Чтобы понять, как функционирует экономика в целом, макроэкономисты изучают совокупные показатели, такие как объем производства, национальный доход, уровень безработицы, инфляция или уровень цен. Макроэкономисты разрабатывают модели, объясняющие отношения между такими факторами, как национальный доход, объем производства, потребление, сбережения, капиталовложения, международная торговля и международные финансы. Притом что макроэкономика представляет собой широкое поле для исследований, существуют две области исследований, которые являются знакомыми для данной дисциплины: попытка понять причины и последствия краткосрочных колебаний в национальной экономике (цикл деловой активности) и попытка понять определяющие факторы долгосрочного экономического роста (рост национального дохода). Макроэкономические модели и их прогнозы используются как правительствами, так и крупными корпорациями, чтобы способствовать развитию и оценке экономической политики и стратегии хозяйственной деятельности.



Макроэкономическая политика
(Macroeconomic policies)

Государственная политика направлена на всю экономику в целом для, как правило, содействия решению макроэкономических задач по обеспечению 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).

Налогово-бюджетная политика
(Fiscal policy)

Использование государственных расходов и налоговых сборов (налогообложения) для влияния на экономику. Двумя основными инструментами налогово-бюджетной политики являются государственные расходы и налогообложение, а также сопутствующие займы. Изменения уровня и состава налогообложения могут повлиять на следующие переменные в экономике: совокупный спрос и уровень экономической активности, структуру распределения ресурсов, распределение доходов.

Население трудоспособного возраста
(Working-age population)

Определяются как лица в возрасте 15 лет и старше, при этом возрастной уровень может варьироваться в зависимости от страны. Минимальный возрастной стандарт МОТ составляет 15 лет.

Национальная программа развития (НПР)
(National Development Framework (NDF))

Определенный в какой-либо период времени план реализации стратегии и политики, в котором изложены приоритеты развития страны.

Незащищенная занятость
(Vulnerable employment)

Совокупность лиц, занятых индивидуальной трудовой деятельностью, и работники семейных предприятий.

Обзор государственных расходов
(Public expenditure review)

Основное диагностическое исследование, анализирующее распределение и управление государственными расходами.

Показатель
(Indicator)

Показатель – это инструмент, предоставляющий информацию для измерения достигнутых результатов, отражения изменений после принятия каких-либо мер, а также отслеживания статуса и текущего состояния какой-либо комплексной системы. Исходя из названия, показатели показывают, т. е. отображают какой-либо предмет или тему, но не всесторонне. Поэтому выбор показателей имеет решающее значение.

Политика в сфере занятости
(Employment policy)

Концепция, прилагаемая к согласованной и последовательной системе, объединяющей всю совокупность мер в сфере занятости, необходимых для достижения цели обеспечения занятости.

Последовательность политики

(Policy coherence)

Инициатива МОТ по обеспечению последовательности политики (ИПП) для достижения целей роста, занятости и достойного труда, целью которой является оказание содействия странам по формированию и адаптации портфелей программных мероприятий в целях согласования задач экономического роста и создания условий достойного труда для всех слоев населения. Важным элементом в разработке более эффективных стратегий является консультирование международными организациями по вопросам обеспечения более согласованной политики. Элементами такого подхода являются (а) улучшенная сбалансированность задач, таких как устойчивый рост, равенство, занятость и достойный труд; (б) более полный пакет мероприятий и улучшенная последовательность для достижения этих задач и (в) расширение стратегического пространства для реализации приоритетов национальной политики. В задачу МОТ входит анализ и разработка методики для обеспечения большей согласованности стратегий и содействия диалогу по вопросам политики в рамках многосторонней системы, включая международные финансовые учреждения.

Программы в сфере занятости

(Employment programmes)

Инструментарий для реализации политики в сфере занятости, который создается с учетом задач данной политики.

Продукт

(Output)

Непосредственный продукт от действий, принятых для получения конечных результатов реализуемой политики; продукты являются более значимыми и осязаемыми, чем результаты.

Продуктивная занятость

(Productive employment)

Определяется как занятость с достаточным уровнем доходности от трудовой деятельности, который позволяет работнику и его иждивенцам достичь адекватного уровня потребления (дохода), удовлетворяющего их базовые потребности.

Проекты в сфере занятости

(Employment projects)

Финансируемые донорами проекты, которые должны быть связаны с результатами реализации политики в сфере занятости.

Работающие бедные

(Working poor)

Определяются как занятые лица, чей доход не позволяет им и их иждивенцам выйти из-за черты бедности. Причиной этого является слишком низкая оплата труда (что обычно связано с низким уровнем производительности) и (или) недостаточное количество рабочих часов, которое они хотели бы иметь.

Работники семейных предприятий

(Contributing family workers)

Самозанятые лица на предприятии, управляемом их родственником. Участие таких лиц в деятельности предприятия слишком ограничено, чтобы считать их компаньонами.

Разработка государственной политики

(Public Policy Development)

Сложный и комплексный процесс, с помощью которого определяются проблемы политики; составляется программа для государственной политики; исследуются, анализируются и оцениваются проблемы; составляются, утверждаются и оцениваются (после реализации) проекты стратегий.



Регулирование вопросов труда

(Labour administration)

Государственно-административная деятельность в рамках национальной политики в сфере труда.

Система регулирования вопросов труда

(Labour administration
system)

Все государственно-административные органы, ответственные за и (или) участвующие в регулировании вопросов труда, будь то министерства или государственные учреждения, включая учреждения с участием государственного капитала, региональные или местные учреждения, или учреждения с любой формой децентрализованного управления, а также любая институциональная структура по координации деятельности таких учреждений, проведению консультаций с работодателями и работниками, их организациями, а также их участию.

Система социальной защиты

(Social protection system)

Социальная защита – это совокупность льгот, которые предоставляет (или не предоставляет) государство, рынок, гражданское общество и домашние хозяйства – по отдельности или совместно – физическому лицу или домашним хозяйствам, чтобы сократить ухудшение различных аспектов жизни. Таким ухудшениям может подвергаться наименее экономически активное население, бедные (например, престарелые, лица с ограниченными возможностями) или экономически активные бедные. Сюда входят все гарантии против сокращения или потери дохода в случае болезни, старости, безработицы или иных затруднительных обстоятельств, а также семейная и этическая солидарность, коллективные или индивидуальные сбережения, индивидуальное страхование, социальное страхование, общества взаимопомощи, социальное обеспечение и т. д.

Социальный диалог

(Social dialogue)

Сюда входят все виды переговоров, консультаций или просто обмен информацией между представителями государства, работодателями и работниками по представляющим взаимный интерес вопросам экономической и социальной политики. В разных странах и регионах даются различные определения и понятия социального диалога, и данный процесс все еще не завершен.

<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/areas/social.htm>

Среднесрочное планирование расходов

(Medium-term expenditure
framework)

ССПР – ежегодное, скользящее трехлетнее планирование расходов. В нем определены приоритеты среднесрочных расходов и жесткие бюджетные ограничения, с учетом которых составляются и корректируются планы в секторах экономики. ССПР также содержит критерии результативности для мониторинга эффективности. Такое планирование используется для распределения ресурсов по секторам экономики в соответствии с государственным макроэкономическим прогнозированием, и в нем также отражены государственные приоритеты в среднесрочном периоде. Планирование годового бюджета в основном осуществляется на основе прогноза годового бюджета и ССПР.

<http://www.grips.ac.jp/module/prsp/MTEFI.html>

Стратегическое планирование
(Strategic planning)

Процесс определения стратегии или курса, а также принятие оптимальных решений по наиболее оптимальному размещению ресурсов с целью реализации этой стратегии, включая капитал и людские ресурсы. Процессы стратегического планирования и принятия решений должны завершаться задачами и планом действий по их решению.

Стратегия занятости
(Employment strategy)

План действий по реализации политики в сфере занятости, включая конечные результаты и продукты; конкретные, измеримые, достижимые, релевантные и ограниченные по срокам (SMART) показатели; рабочий план с четким распределением зон ответственности и детализированным бюджетом.

Стратегия сокращения бедности
(Poverty Reduction Strategy)

Также известна, как ДССБ («Документ по стратегии сокращения бедности»), где дана оценка уровня бедности и описаны макроэкономическая, структурная и социальная политики, а также программы, которые страна будет выполнять в течение нескольких лет в целях достижения роста и сокращения бедности. В нем также изложены потребности во внешнем финансировании и указаны соответствующие источники финансирования. ДССБ составляется правительствами стран с низким уровнем доходов в рамках процесса, в котором участвуют местные заинтересованные стороны и внешние партнеры по развитию, включая МВФ и Всемирный банк.
<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prsp.htm>

Финансовая и макроэкономическая политика, способствующая занятости
(Pro-employment financial and macroeconomic policies)

Политика и учреждения, предназначенные для поддержания совокупного спроса, мобилизации и направления сбережений, распределения кредитов в соответствии с определенными социально-экономическими задачами, а также обеспечения финансовой и макроэкономической устойчивости с целью содействия росту, который приведет к созданию рабочих мест, получению дохода и благополучию большей части населения, включая бедных.

Формирование бюджета, способствующего занятости
(Pro-employment budgeting)

Подготовка национального бюджета с приоритетом содействия обеспечению занятости посредством постановки задач и целей в сфере занятости, несмотря на наличие потенциально несовместимых задач по созданию рабочих мест и консолидации бюджета.

Цель
(Target)

Количественный и измеримый уровень, который должен быть достигнут к определенной дате. Достижение цели можно контролировать с помощью показателей.

Цель в сфере занятости
(Employment target)

Четко сформулированное политическое обязательство на высшем уровне по достижению результата в сфере обеспечения занятости в течение указанного периода времени в качестве основной макроэкономической задачи. Часто, но не всегда, временной период для достижения цели в сфере занятости совпадает с определенным политическим циклом, например, выборным циклом.

