



Международное
бюро
труда
Женева

Доклад IV

Занятость и социальная защита в новом демографическом контексте



Международная
конференция
труда

102-я сессия, 2013 г.

Международная конференция труда, 102-я сессия, 2013 г.

Доклад IV

Занятость и социальная защита в новом демографическом контексте

Четвертый пункт повестки дня

Международное бюро труда Женева

ISBN 978-92-2-426861-8 (print)
ISBN 978-92-2-426862-5 (Web pdf)
ISSN 0251-3730

Первое издание, 2013

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

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

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

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

Содержание

	<i>Стр.</i>
Введение.....	1
Глава 1. Динамика развития рынка труда в новом демографическом контексте: подготовка почвы	5
1.1. Глобальные и региональные демографические тенденции.....	6
Глобальные тенденции.....	6
Региональные тенденции	10
1.2. Глобальная динамика развития рабочей силы	20
Тенденции в области трудовых ресурсов.....	20
Участие в составе рабочей силы	22
Безработица	24
Образование, профессиональные квалификации и навыки и тенденции в сфере рабочей силы.....	27
Гарантии получения доходов и участие пожилых лиц в составе рабочей силы.....	28
Динамика процесса миграции	30
Процесс урбанизации и старение населения сельских районов	30
Экономический кризис	31
Глава 2. Экономические и социальные последствия нового демографического контекста.....	35
2.1. Влияние на экономическое развитие.....	35
Демографические дивиденды: окно возможностей?	36
Страны с дефицитом жизненного цикла.....	37
2.2. Бедность и неформальная экономика	39
2.3. Дефицит рабочей силы и квалифицированных кадров	44
2.4. Образование и профессиональная подготовка.....	47
2.5. Производительность труда и заработная плата	49
2.6. Системы пенсионного обеспечения.....	51
2.7. Сфера охвата социальной защиты.....	55
Кризис и социальное обеспечение	55
Гендерные предрассудки в отношении доступа к социальному обеспечению	58
Старение и пособия по инвалидности	59
Старение населения и доступ к социальной охране здоровья и долгосрочному уходу	60
2.8. Устойчивость систем социального обеспечения.....	61

Глава 3. Ответные политические меры	65
3.1. Интегрированный жизненный цикл и перспективы взаимодействия между поколениями	65
Добродетельный круг занятости, социального обеспечения и экономического развития.....	65
Содействие полной и продуктивной занятости на протяжении всего жизненного цикла	68
Гарантирование адекватного и устойчивого социального обеспечения для всех.....	83
Использование международных трудовых норм и социального диалога....	95
3.2. Политика в интересах пожилых работников.....	102
Содействие недискриминационной практике управления проблемами разнообразия и возраста	103
Активная политика на рынке труда	106
Регулирование рабочего времени, трудовой жизни и организации труда .	113
Обеспечение безопасных и здоровых условий труда.....	114
Обеспечение медицинского обслуживания и долгосрочного ухода за пожилыми лицами	115
Всеобъемлющие подходы	117
Глава 4. Направления дальнейших действий: комплексные основы достойного труда в целях решения демографических проблем.....	121
4.1. Основные вызовы и политические альтернативы.....	121
4.2. Элементы комплексных рамок для сохранения высоких уровней занятости и социальной защиты в период кризиса и после его окончания .	123
Политика, ориентированная на рост занятости с упором на спрос	124
Создание достойных рабочих мест и расширение социальной защиты в странах с высокими уровнями рождаемости и стремительно растущим народонаселением	125
Регулирование дефицита трудовых ресурсов и квалифицированных работников и гарантирование финансовой стабильности систем социального обеспечения в странах со стареющим населением.....	126
Политические меры в интересах пожилых работников	127
4.3. Возможные дальнейшие меры МОТ в рамках комплексных основ достойного труда.....	128
Глава 5. Пункты, предлагаемые для обсуждения	131
Приложение. Акты МОТ, касающиеся демографических изменений.....	133

Введение

1. На своей 310-й сессии в марте 2011 года Административный совет МОТ постановил включить в повестку дня 102-й сессии (2013 г.) Международной конференции труда для общего обсуждения с учетом комплексного подхода вопрос о занятости и социальной защите в новом демографическом контексте.¹

2. Новый демографический контекст характеризуется, главным образом, неизбежной и необратимой тенденцией «стареющего населения» – сокращающаяся смертность и рождаемость, а также возрастающее долголетие – все эти элементы являются результатом и проявлением существенного социально-экономического прогресса для человечества в целом и не могут не вызвать чувства удовлетворения. Тем не менее, этот глобальный структурный сдвиг может стать вызовом для обществ и особенно для сферы труда. В глобальных масштабах темпы роста населения замедляются, но при этом прогнозируемое увеличение численности населения мира в течение ближайших четырех десятилетий более чем на 2 млрд человек остается основным вызовом. Численность населения в возрасте 60 лет и старше растет стремительнее, чем численность других возрастных групп и практически утроится до 2050 года. Собранные и проанализированные данные для настоящего доклада свидетельствуют, что эта демографическая тенденция оказывает воздействие на все страны во всех регионах, как промышленно развитых, так и развивающихся, хотя и в различной степени и в разном временном диапазоне.

3. Изменяющаяся возрастная структура населения потенциально может иметь существенные последствия для экономического развития, рынков труда и благополучия населения в странах с различными уровнями развития. В связи с этим возникают вопросы, связанные с возможным дефицитом рабочей силы и квалифицированных работников, производительностью труда и инновациями, а также оказанием адекватной социальной защиты и других услуг для стареющего населения. В докладе анализируются эти последствия и политические меры, которые разрабатываются и обсуждаются, в частности, в промышленно развитых странах, находящихся на более продвинутой ступени этих демографических изменений. В нем также рассматриваются вызовы, связанные с демографическими переменами в развивающихся странах. Последние должны быть готовы к тому, что их население будет стареть в условиях глубокого кризиса в сфере достойной и продуктивной занятости, в том числе для молодых женщин и мужчин, и высоких уровней бедности и неформальности.

4. Повсеместно углубляется осознание серьезности вызовов, проистекающих вследствие демографических перемен, и их взаимозависимости. Налицо широкое понимание того, что перемены, происходящие в одном регионе, имеют последствия

¹ Это обсуждение, которое первоначально планировалось провести на 98-й сессии (2009 г.) Международной конференции труда, решением Административного совета, принятым в марте 2009 г., было отложено, чтобы позволить Международной конференции труда проанализировать последствия глобального экономического и финансового кризиса для сферы труда. Дискуссии, состоявшиеся в ходе сессии МКТ 2009 г., завершились принятием Глобального пакта о рабочих местах – портфеля политических ответных мер на глобальный экономический и финансовый кризис.

для других регионов, например, вследствие передвижения населения и трудовой миграции.

5. Глобальный финансовый кризис и перспективы продолжающегося экономического спада в 2013 году и в последующий период оказывают пагубное воздействие на уровни безработицы и неполной занятости различных групп населения. Эти факторы оказывают финансовый прессинг на системы социального обеспечения, база налогов и взносов которых сокращается, тогда как их расходы на выплату пособий, как ожидается, должны возрасти. Все это усложняет политическую обстановку.

6. В докладе указывается, что нахождение ответов на вызовы, брошенные демографическими переменными, вполне возможно. В нем продемонстрировано, что демографические изменения должны рассматриваться в комплексном и долгосрочном ключе. Возможные политические меры должны учитывать взаимозависимость политики в области занятости и социальной защиты для всех возрастных групп населения на протяжении всей их жизни. Они должны строиться на солидарности между поколениями и на сотрудничестве между странами. В докладе также показано, что выбор конкретных вариантов политических мер, направленных на решение структурных проблем, таких как старение населения, должен быть ориентирован на краткосрочные и циклические перспективы с учетом кризиса.

7. Этот комплексный подход к решению проблем в сфере занятости и социальной защиты, возникающих в связи с демографическими переменными, ориентирован на программу достойного труда и на принципы, заложенные в Декларации МОТ 2008 года о социальной справедливости в целях справедливой глобализации и в Глобальном пакте о рабочих местах (2009 г.). В последнем продемонстрирована важность портфеля комплексных и последовательных мер. Рекомендация 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (202) и призыв Международной конференции труда (МКТ) к действиям в целях преодоления кризиса в сфере молодежной занятости являются новыми содержательными основными положениями относительно предпринятия действий и осуществления комплексных политических мер, распространяющихся на весь жизненный цикл человека и на все поколения.

8. Основным последствием этих демографических изменений является расширение рядов пожилых людей в обществах. Поэтому в докладе особый упор сделан на политические решения проблем, касающихся пожилых людей.

9. С первого дня своего существования МОТ проявляла заботу о пожилых людях. В первом же акте по этому вопросу, принятому в 1930-х годах и пересмотренному в 1967 году, предусматривались положения, касающиеся страхования по инвалидности, старости и потере кормильца.² В 1962 году в докладе Генерального директора на Конференцию³ признавался весомый вклад, который могут вносить в экономику и в общественную жизнь пожилые работники.

10. Вопрос о пожилых работниках вновь был включен в повестку дня Международной конференции труда 1979 года,⁴ а в 1980 году Конференция приняла наиболее исчерпывающий документ по данной теме: Рекомендацию 1980 года о пожилых работниках (162). Рекомендация направлена на защиту права пожилых работников на равное обращение и сосредоточена на мерах, которые должны быть предприняты для обеспечения их потребностей.

² См.: Конвенция 1967 года о пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца (128).

³ МБТ: *Пожилые люди в трудовой жизни и на пенсии*, доклад Генерального директора, Международная конференция труда, 46-я сессия, Женева, 1962 г.

⁴ МБТ: *Пожилые работники: трудовая деятельность и выход на пенсию*, Доклад VI (2), Международная конференция труда, 65-я сессия, Женева, 1979 г., http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1979/79B09_80.pdf.

11. Настоящий доклад является ответом на резолюцию, принятую Генеральной Ассамблеей ООН в отношении последующей деятельности по итогам второй Всемирной ассамблеи по проблемам старения,⁵ в которой содержится призыв к «организациям и органам системы Организации Объединенных Наций обеспечить, в надлежащих случаях, учет проблем старения при осуществлении мер по достижению международно согласованных целей в области развития. Эти цели должны включать цели, сформулированные в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций, в частности цели искоренения нищеты», и «включать проблемы старения, в том числе с точки зрения гендерного аспекта, в свои программы работ».

12. Почти три десятилетия прошло с момента проведения первой Всемирной ассамблеи по вопросам старения населения, которая состоялась в Вене в 1982 году, и более десяти лет – после второй Всемирной ассамблеи по вопросам старения населения, которая была проведена в Мадриде в 2002 году. Венский международный план действий по вопросам старения населения внес значительный вклад в углубление нового понимания сути возможностей и проблем, которые возникают в связи со старением населения для всех обществ. Вторая Всемирная ассамблея рассмотрела новые вопросы и вызовы и приняла Мадридский международный план действий, который предусматривает внести изменения в подходы, политику и практику на всех уровнях. Этот План направлен на обеспечение того, чтобы «повсюду люди могли встречать старость в безопасных и достойных условиях и продолжать участвовать в жизни своих обществ как полноправные граждане». В 2012 году, десять лет спустя после его принятия, критически был проанализирован прогресс по реализации Мадридского плана действий; активное участие в этом процессе приняла МОТ.⁶

13. Настоящий доклад, подготовленный в целях содействия проведению общего обсуждения на МКТ, разбит на четыре главы. Глава 1 представляет собой глобальный и региональный обзор тенденций и перспектив в области демографии, численности трудовых ресурсов и иждивенцев, которые формируют рынки труда и системы безвозмездных социальных выплат как в промышленно развитых, так и в развивающихся странах. В главе 2 рассматриваются ключевые социальные и экономические проблемы и возможности, связанные с демографическими изменениями, которые в значительной степени различаются в зависимости от стран и уровней их развития. В главе 3 обсуждаются наблюдаемые и возможные ответные политические меры. В ней подчеркивается необходимость расширения возможностей обеспечения достойной работой всех групп населения и одновременного расширения социальной защиты в целях предоставления адекватных и стабильных социальных безвозмездных выплат и достойных пенсий. В главе 4 обобщаются основные выводы и предлагается целый спектр последующих мер МБТ, содействующих процессу формирования политики трехсторонними участниками относительно демографических изменений. На протяжении всего доклада рассматриваются последствия глобального экономического и финансового кризиса.

⁵ ООН: *Последующая деятельность по итогам второй Всемирной ассамблеи по проблемам старения*, Резолюция 58/132, принятая Генеральной Ассамблеей, 58-я сессия, Нью-Йорк, 2004 г. (док. A/RES/58/134).

⁶ ЮНФПА: *Старение в XXI веке: триумф и вызов*, Нью-Йорк, 2012 г.

Глава 1

Динамика развития рынка труда в новом демографическом контексте: подготовка почвы¹

14. Возрастная структура населения мира претерпевает глубокие изменения. К 2030 году в мире будет насчитываться больше людей в возрасте старше 60 лет, чем детей до десяти лет, и три четверти населения мира будет проживать в развивающихся странах. Это явление старения населения происходит на фоне роста медианного возраста страны в результате перехода от высоких уровней рождаемости и смертности к более низким соответствующим коэффициентам по мере развития страны (вставка 1.1). Кроме того, продолжится процесс феминизации пожилых контингентов населения, поскольку женщины по-прежнему живут дольше мужчин.

15. В данной главе представлен краткий обзор глобальной и региональной динамики и перспектив демографических изменений. В нем также рассматриваются последствия демографических перемен для рабочей силы, а также другие детерминанты, оказывающие воздействие на состав рабочей силы, такие как структуры участия в составе рабочей силы, размеры доходов, уровни образования и профессиональных квалификаций и навыков, миграция, экономический кризис и тенденции к урбанизации. Это позволит заложить основу пониманию взаимосвязей между демографическими изменениями и динамикой развития рынка труда и их последствиями для занятости и систем социальных выплат.

¹ Источником информации по народонаселению и прогнозам в области народонаселения является Информационная сеть по вопросам народонаселения Организации Объединенных Наций (Отдел народонаселения ООН): www.un.org/popin/data.html. Поскольку будущие тенденции невозможно с уверенностью предугадать заранее, предлагается ряд возможных вариантов прогнозов. Резюме основных предположений, взятых за основу результатов, можно найти в издании ООН: *World Population Prospects: The 2010 Revision*, Отдел народонаселения, Департамент по экономическим и социальным вопросам (Нью-Йорк, 2011 г.). См.: <http://esa.un.org/unpp/index.htm>. Если на другое не указывается в настоящей главе, расчетные данные, цифровой материал и таблицы приводятся по народонаселению по медианной переменной.

Источником данных и прогнозов по рабочей силе до 2020 г. является 6-е издание МБТ: *Economically Active Population, Estimates and Projections*, октябрь 2011 г. Оно доступно по адресу: http://laborsta.ilo.org/applv8/data/EAPPEP/eappp_E.html. Дополнительная информация по методологии и модели прогнозирования доступна по адресу: http://laborsta.ilo.org/applv8/data/EAPPEP/v6/ILO_EAPPEP_methodology_2011.pdf.

Вставка 1.1**Этапы демографических изменений**

В прошлом коэффициенты рождаемости и смертности были чрезвычайно высокими и сбалансированными, что обеспечивало медленные и постоянные темпы роста народонаселения. С процессом индустриализации динамике населения характерны различные этапы развития: на первом этапе численность населения растет вследствие хронически высоких уровней рождаемости. Может отмечаться снижение процента смертности, особенно детей. Это приводит к более высокой доле молодежи в составе общего населения. На следующем этапе снижение коэффициента рождаемости приводит к снижению доли детей, по мере того, как обширные контингенты молодого населения достигают трудоспособного возраста, отмечается более высокая пропорция взрослого населения трудоспособного возраста. Этот этап носит временный характер, продолжающийся, как правило, приблизительно от 40 до 50 лет. На следующем этапе процент рождаемости и смертности продолжает снижаться, а продолжительность жизни растет. Помимо этого, значительные контингенты населения трудоспособного возраста стареют. Все это ведет к росту доли пожилых лиц в обществе – явление, которое называется «старением населения». Этот период, когда пропорция групп пожилых лиц от общей численности населения чрезвычайно высока, также носит временный характер. На конечном этапе низкие уровни рождаемости и смертности наряду с низкими коэффициентами фертильности приводят к постоянно крайне низким темпам роста населения или даже к сокращению его численности.

1.1. Глобальные и региональные демографические тенденции

Глобальные тенденции

16. Население планеты будет продолжать расти с 6,9 млрд в 2010 году до 9,3 млрд в 2050 году, несмотря на снижающиеся тенденции в области рождаемости. В глобальных масштабах ожидается, что общий коэффициент рождаемости, равный 2,5 ребенка на одну женщину в 2005-10 годах снизится до 2,2 в 2045-50 годах.

17. В ближайшие десятилетия население мира в основном будет расти в менее развитых регионах. По прогнозам, численность населения наиболее развитых регионов останется в основном прежней в течение периода до 2050 года.²

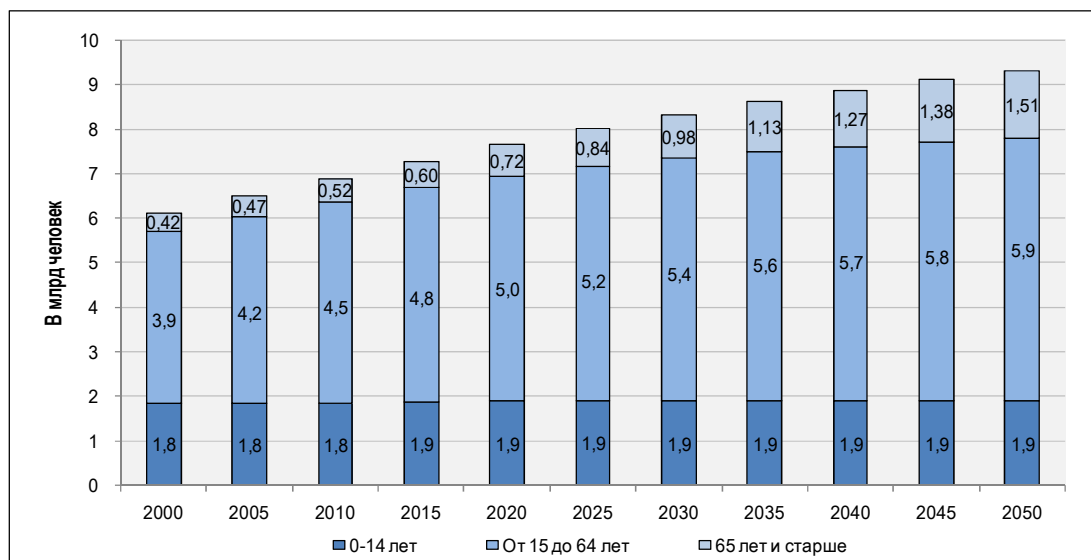
18. Глобальный демографический контекст в значительной степени формируется под воздействием существенного увеличения продолжительности жизни и сокращения рождаемости, что, по прогнозам, должно происходить и впредь в большинстве стран, но в различной степени.

19. В то время как некоторые развивающиеся страны по-прежнему имеют широкие контингенты молодежи, что может стать проблемой или, напротив, обернуться перспективами в области экономического развития, все развитые страны сталкиваются с противоположными тенденциями: сокращающимися контингентами молодежи и расширяющимися когортами пожилых лиц. В течение следующих десятилетий почти все страны последуют этой же схеме старения населения.

² В соответствии с классификацией Организации Объединенных Наций, к категории наиболее развитых регионов причисляются все регионы Европы, а также Северная Америка, Австралия/Новая Зеландия и Япония. «Менее развитые регионы» включают все регионы Африки, Азии (за исключением Японии), Латинской Америки и Карибского бассейна, а также Меланезию, Микронезию и Полинезию. «Наименее развитые страны» – это те страны, которые определены как таковые Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в 2003 г. В их число входит 50 стран, 34 из которых расположено в Африке, десять в Азии, одна в Латинской Америке и Карибском бассейне и пять в Океании.

20. В этом контексте небезынтересно отметить, что число лиц в возрасте до 15 лет стабилизируется в течение ближайших десятилетий после того, как оно возросло на 30% после 1970-х годов. Для сравнения, численность населения трудоспособного возраста (в возрасте 15-64 лет) увеличится на 30%, а численность населения в возрасте старше 65 лет практически утроится и составит более чем 1,5 млрд человек к 2015 году (рис. 1.1).

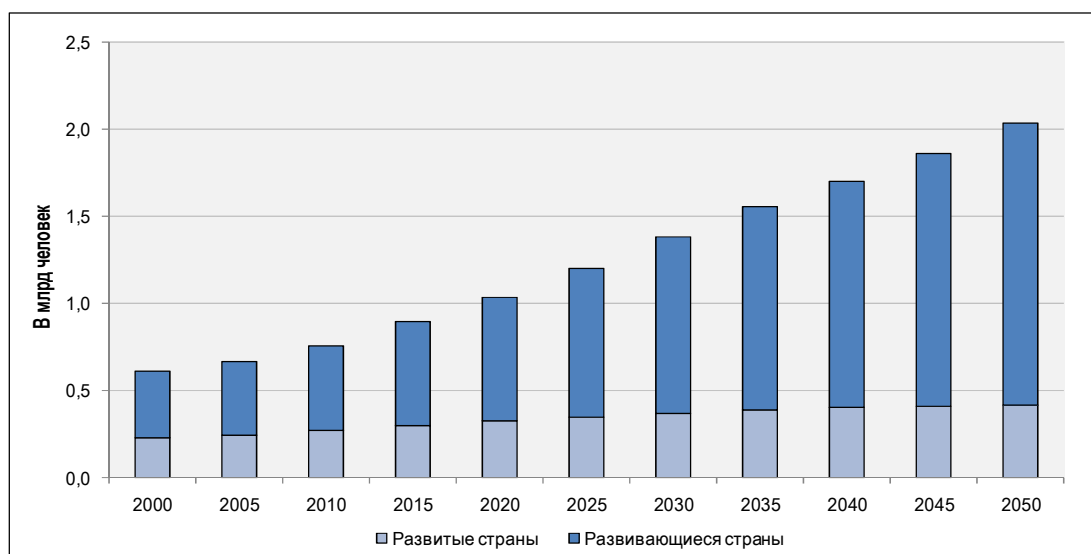
Рисунок 1.1. Численность населения старше 65 лет возрастет почти втрое
Общая численность населения мира по возрастным группам, 2000-50 гг.



Источник: Организация Объединенных Наций: *World Population Prospects*, op. cit.

21. Большинство пожилых лиц планеты в настоящее время проживают в развивающихся странах. В 2005 году 63,5% населения в возрасте 60 лет и старше проживали в развивающихся странах. К 2050 году три четверти пожилого населения мира будет проживать в развивающихся странах (рис. 1.2; вопрос об определении «пожилого возраста» рассматривается во вставке 1.2).

Рисунок 1.2. Три четверти пожилых лиц будут проживать в развивающихся странах к 2050 г.
Численность населения в возрасте 60 лет и старше по регионам, 2000-50 гг.



Источник: Организация Объединенных Наций: *World Population Prospects*, op. cit.

Вставка 1.2

Определение пожилого возраста

В ООН нет точного определения пожилых лиц, а в МОТ нет определения пожилых работников. Тем не менее, Организация Объединенных Наций определяет – исключительно в целях демографического сравнительного анализа – категории населения, которые достигли возраста 60 лет, как «пожилых лиц». Эта классификация использована также в Мадридском плане действий по проблемам старения в 2002 году.

В Рекомендации 1980 года о пожилых работниках (162) пожилые работники определены как «все работники, которые с возрастом могут испытывать трудности в области труда и занятий». В большинстве статистических публикаций МОТ возрастная группа от 15 до 64 лет считается населением трудоспособного возраста. Опять-таки это использовано лишь в целях сравнения и при этом не учитывается различный возраст выхода на пенсию в разных странах.

В разрезе настоящего доклада то, что подразумевается под пожилыми людьми/пожилыми работниками/пожилыми лицами и т.д. зависит от контекста обсуждаемых вопросов и от необходимости в определенных подгруппах лиц более преклонного возраста.

22. Процесс старения приведет к тому, что доля населения старше 60 лет возрастет с 10% от общей численности населения в 2000 году до 21,8% в 2050 году, как это показано на рисунке 1.1.

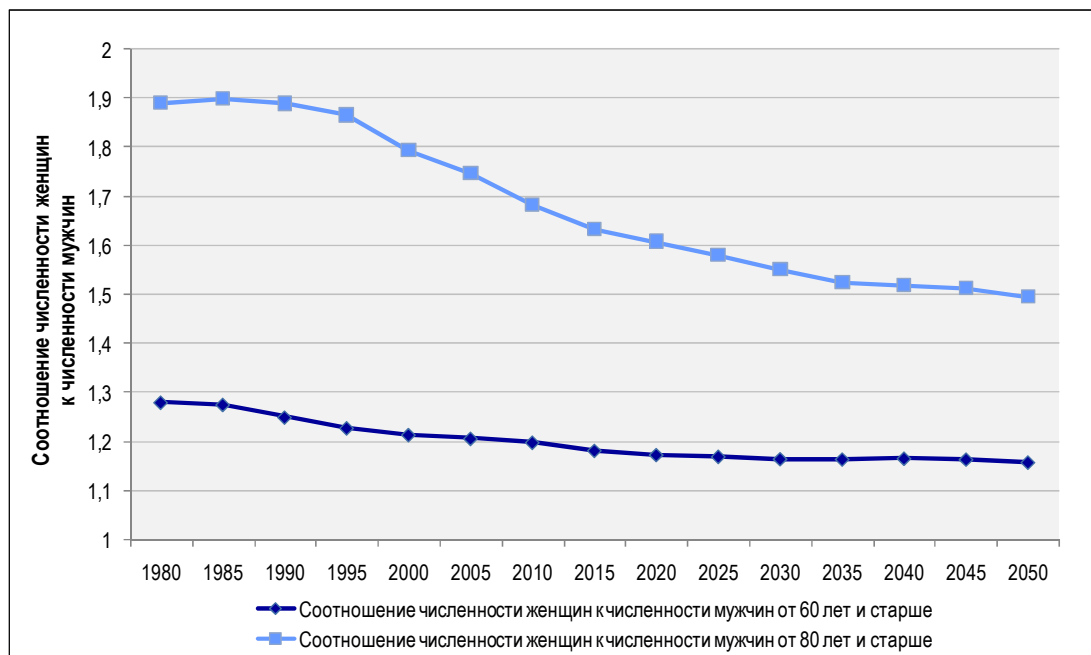
23. Примечательным фактом является постепенное старение самого пожилого населения. На глобальном уровне наиболее быстро растущей возрастной группой являются лица от 80 лет и старше. Эта возрастная группа – «самые престарелые», как ожидается, в ближайшие четыре десятилетия возрастет практически вчетверо.

24. Феминизация процесса старения – еще одна характерная черта сегодняшних тенденций в области старения населения. Женщины живут и впредь будут жить дольше мужчин. В глобальных масштабах в настоящее время женщины составляют 54,5% населения в возрасте 60 и более лет (рис. 1.3). В некоторых странах, таких как Китай и Индия, где предпочтение отдается мальчикам, процесс феминизации групп пожилых лиц замедлится и может даже привести к преобладанию более пожилых мужчин в группах пожилого населения.

25. Дальнейшие улучшения факторов, оказывающих воздействие на смертность, по-прежнему будут вести к увеличению продолжительности жизни, как это показано на рисунке 1.4. В период между 2000 и 2025 годами рост продолжительности жизни мужчин и женщин, как представляется, будет составлять приблизительно шесть лет, а в течение периода 2025-50 годов он, как ожидается, составит 3,5 года.

Рисунок 1.3. Процесс феминизации пожилых лиц

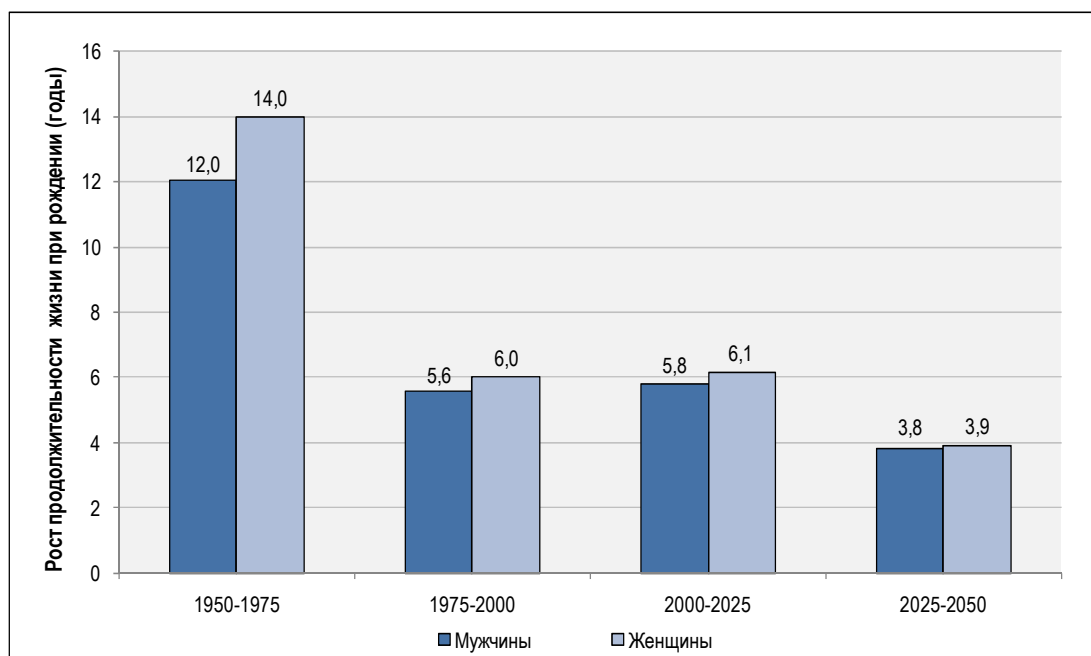
Соотношение численности женщин к численности мужчин в мире, в разбивке по старшим возрастным группам, 1980-2050 гг.



Источник: Организация Объединенных Наций: *World Population Prospects*, op. cit.

Рисунок 1.4. Мы будем по-прежнему жить дольше

Рост продолжительности жизни при рождении мирового населения, 1950-2050 гг.



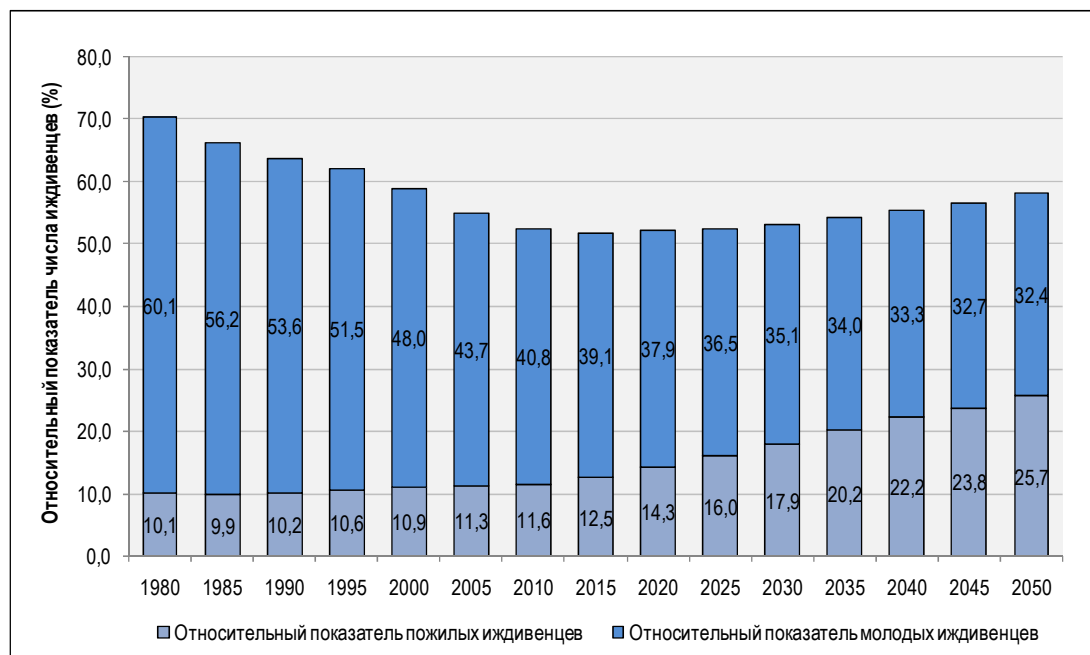
Источник: Организация Объединенных Наций: *World Population Prospects*, op. cit.

26. В настоящее время, как показано на рисунке 1.5, детское население составляет подавляющее большинство населения планеты, не считая населения трудоспособного возраста. В будущем размеры детского компонента станут аналогичны размерам

компонента пожилых лиц. В целом соотношение между лицами, не входящими в контингент лиц трудоспособного возраста, и теми, кто входит в него (также называемое относительным экономическим показателем числа иждивенцев), вновь возрастет после 2015 года. В 2050 году на каждые четыре человека трудоспособного возраста будет приходиться шесть человек, в зависимости от размеров доходов этих четырех человек.

Рисунок 1.5. Больше иждивенцев пожилого возраста и меньше детей-иждивенцев к 2050 г.

Общемировой относительный показатель числа иждивенцев, в разбивке по детям и пожилым лицам, 1980-2050 гг.



Источник: Организация Объединенных Наций: *World Population Prospects*, op. cit.

Региональные тенденции³

27. Несмотря на то что всем регионам характерны одни и те же модели демографических перемен, темпы и масштабы этих перемен существенно различаются друг от друга. Развитые страны находятся на более высокой ступени демографических перемен, равно как и Китай, и в них прогнозируется, что их население будет оставаться значительно более пожилым, чем в целом население развивающихся стран.⁴ К 2050 году доля пожилых лиц от общей численности населения будет составлять более 30% в 64 странах.

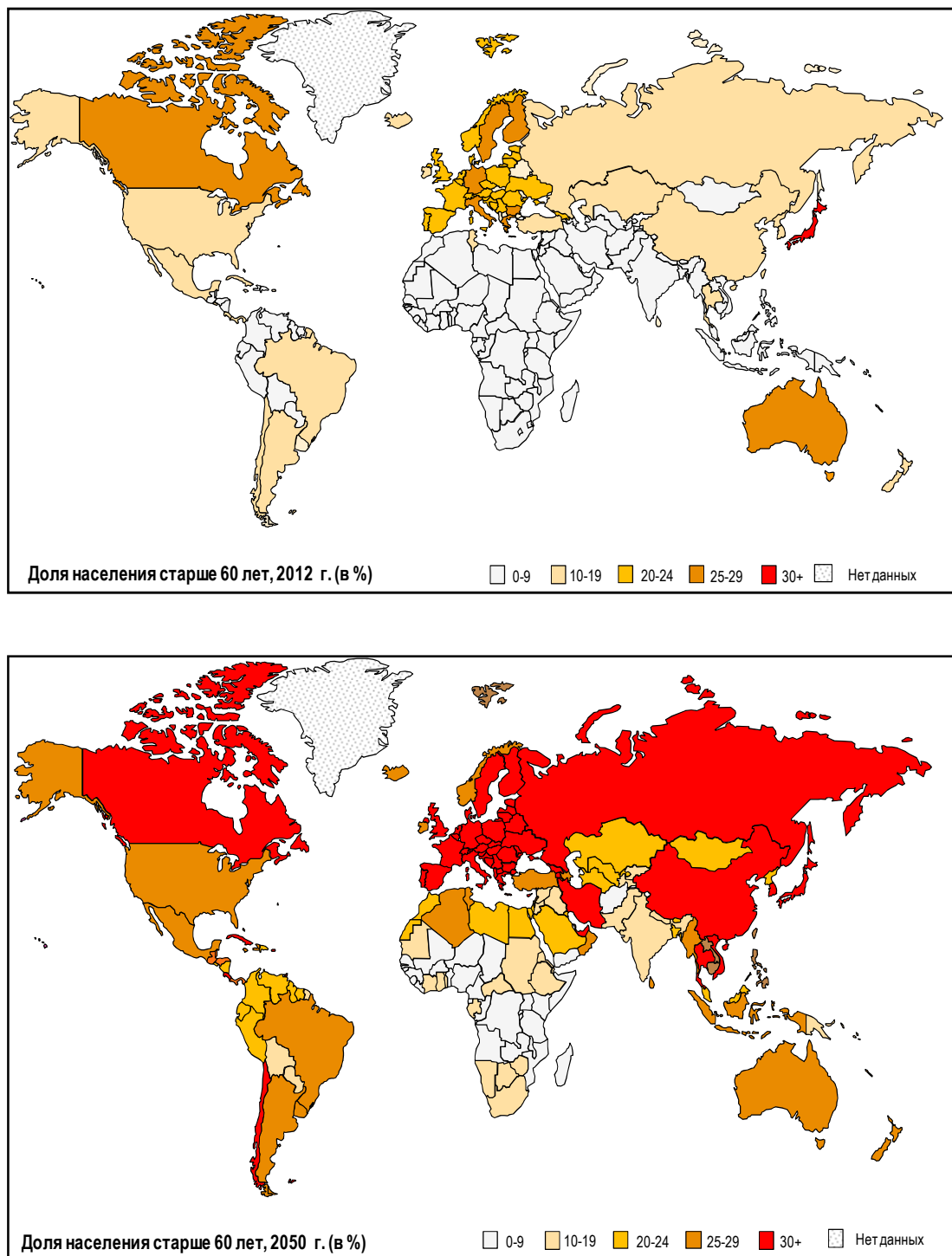
28. Даже внутри двух групп более развитых и менее развитых стран прослеживаются существенные различия (рис. 1.6). Внутри группы более развитых стран население таких государств, как Российская Федерация, Япония, Португалия и Швейцария, стремительно старится, тогда как эта тенденция проявляется более умеренно, например, в США. Кроме того, что касается менее развитых стран, на самых начальных ступенях демографических изменений находятся в первую очередь беднейшие страны Азии и страны Африки к югу от Сахары, обладающие диспропорционально широкими контингентами молодежного населения.

³ В данной главе использованы классификации стран МОТ и ООН относительно «более развитых регионов» и «менее развитых регионов».

⁴ ООН: *World population ageing, 2009 (Старение населения мира, 2009 г.)*, Нью-Йорк, 2009 г., p. 11.

Рисунок 1.6. Население мира стремительно стареет

Доля населения старше 60 лет, 2012 и 2050 гг.

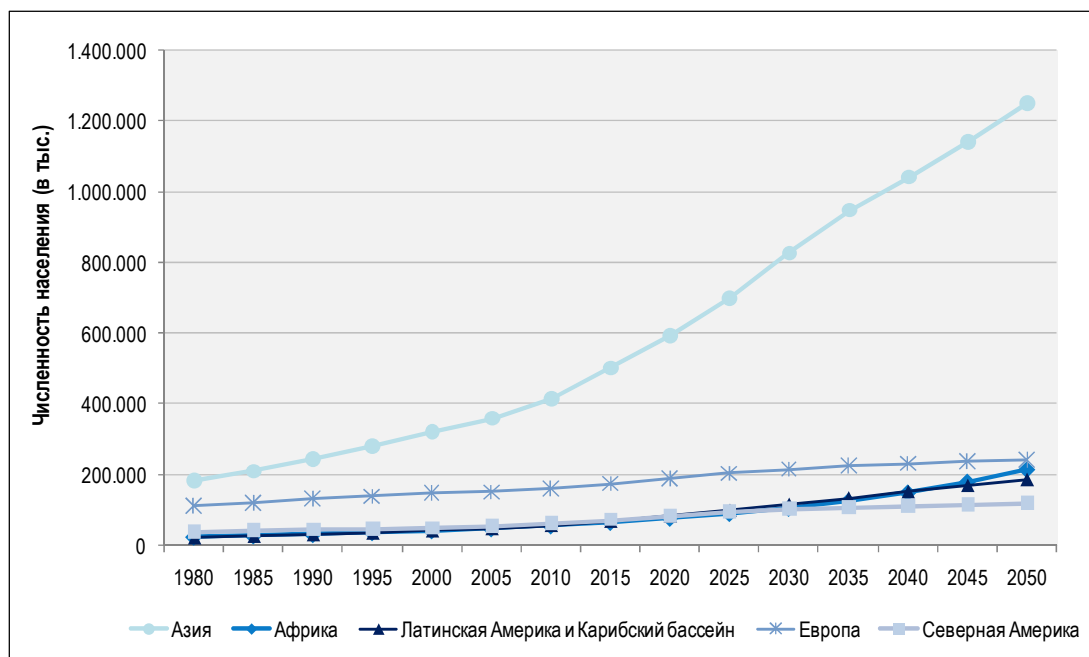


Источник: Копия карты, опубликованной ЮНФПА (2012 г.), *op. cit.*, p. 26.

29. В настоящее время в более развитых регионах мира возраст более одной пятой части населения составляет 60 лет и старше, а к 2050 году, согласно прогнозам, в эту возрастную группу будет входить почти треть населения мира. В менее развитых регионах на долю пожилых людей приходится 8% численности населения, а к 2050 году люди пожилого возраста, как ожидается, будут составлять пятую часть мирового населения.

30. Большинство пожилых людей по-прежнему будет все более концентрироваться в развивающихся странах (рис. 1.7). Ожидается, что к 2050 году 79% населения в возрасте 60 лет и старше будет проживать в развивающихся странах, главным образом в Азии. К 2050 году в 32 странах, как ожидается, будет насчитываться более 10 млн человек от 60 лет и старше, включая пять стран с более чем 50 млн пожилых лиц: Китай (440 млн), Индия (316 млн), США (111 млн), Индонезия (72 млн) и Бразилия (64 млн).

Рисунок 1.7. Подавляющее большинство пожилых людей будут проживать в Азии к 2015 г.
Численность населения в возрасте 60 лет и старше по регионам, 1980-2050 гг.



Источник: Организация Объединенных Наций: *World Population Prospects*, op. cit.

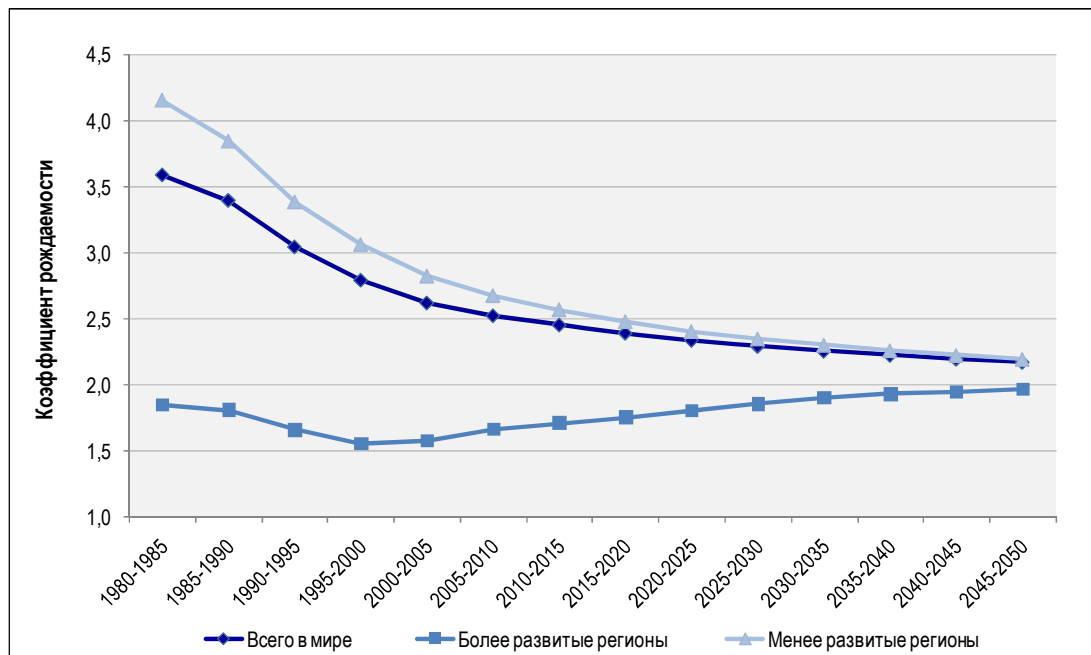
31. Нынешний медианный возраст населения, составляющий 28 лет, увеличится к 2050 году до 38 лет.⁵ Медианный возраст в наиболее развитых регионах более чем на 13 лет выше, чем в менее развитых регионах и на 20 лет выше, чем в наименее развитых странах.

32. Снижающаяся рождаемость является одной из основных причин старения населения. В наиболее развитых регионах общий коэффициент рождаемости в период 2005-10 годов, по расчетам, составлял 1,7 ребенка на одну женщину, что ниже уровня 2,1, необходимого для сохранения размеров населения на его сегодняшнем уровне. Ожидается, что он возрастет до 2 в течение периода 2045-50 годов. В менее развитых регионах, по прогнозам, это коэффициент сократится с 2,7 до 2,2 за тот же период времени, как это показано на рисунке 1.8.

⁵ Половина населения моложе медианного возраста, а половина – старше этого возраста.

Рисунок 1.8. Коэффициенты рождаемости выравниваются

Общие коэффициенты рождаемости по регионам, 1980-2050 гг.

Источник: Организация Объединенных Наций: *World Population Prospects*, op. cit.

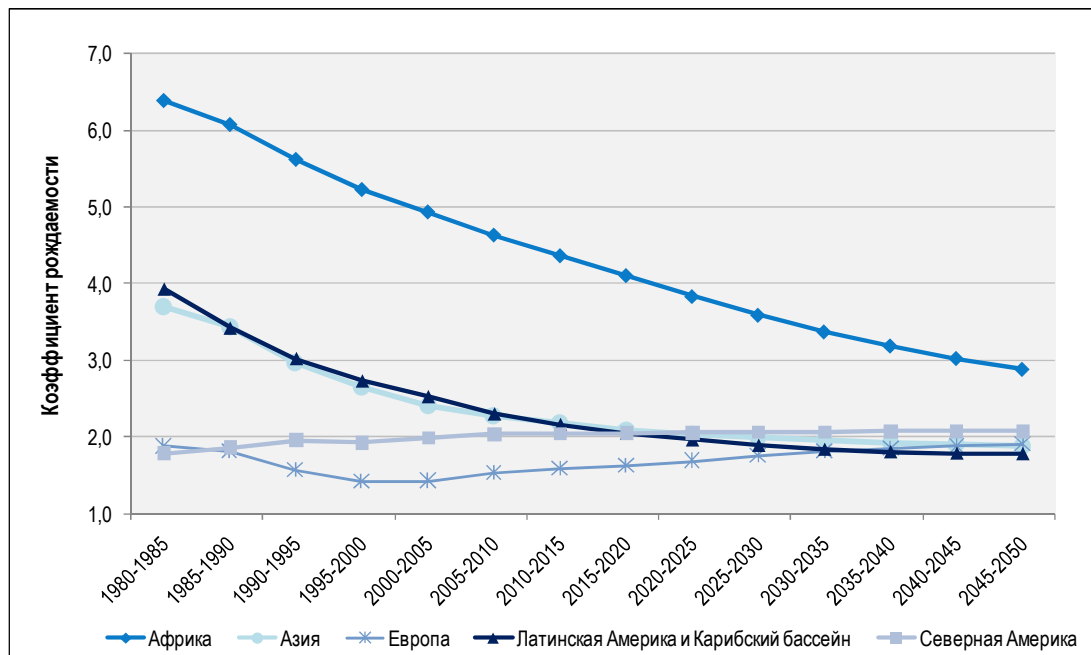
33. Практически все развивающиеся страны в настоящее время отмечают процент рождаемости ниже коэффициента воспроизводства населения.⁶ С этим также уже сталкиваются некоторые другие страны Азии, такие как Республика Корея (1,3 в 2005 г.) и Китай (1,64 в 2005 г.). Как показано на рисунке 1.9, Африка является единственным регионом, в котором, как ожидается, будет отмечаться процент рождаемости, значительно превосходящий коэффициент воспроизводства населения к 2040-45 годам.

34. По прогнозам, вероятная продолжительность жизни при рождении (рис. 1.10), что является вторым определяющим фактором старения населения, будет возрастать во всех регионах мира вследствие повышения уровня жизни (в первую очередь – более широкий доступ к услугам в области здравоохранения), и это приведет к снижению смертности. Развитые страны будут отмечать более низкий рост совокупной (мужчины и женщины) продолжительности жизни – 7,1 года с 2000 по 2050 годы, – хотя и со значительно более высоких уровней – с 75,6 до 82,7 лет. За тот же период времени совокупная вероятная продолжительность жизни при рождении в развивающихся странах возрастет на 9,9 лет (с 64,5 в 2000 г. до 74,4 лет в 2050 г.).

⁶ООН: *World population ageing, 2009* (Старение населения мира, 2009 г.), Нью-Йорк, 2009 г., р. 4.

Рисунок 1.9. Наиболее высокие коэффициенты рождаемости в Африке

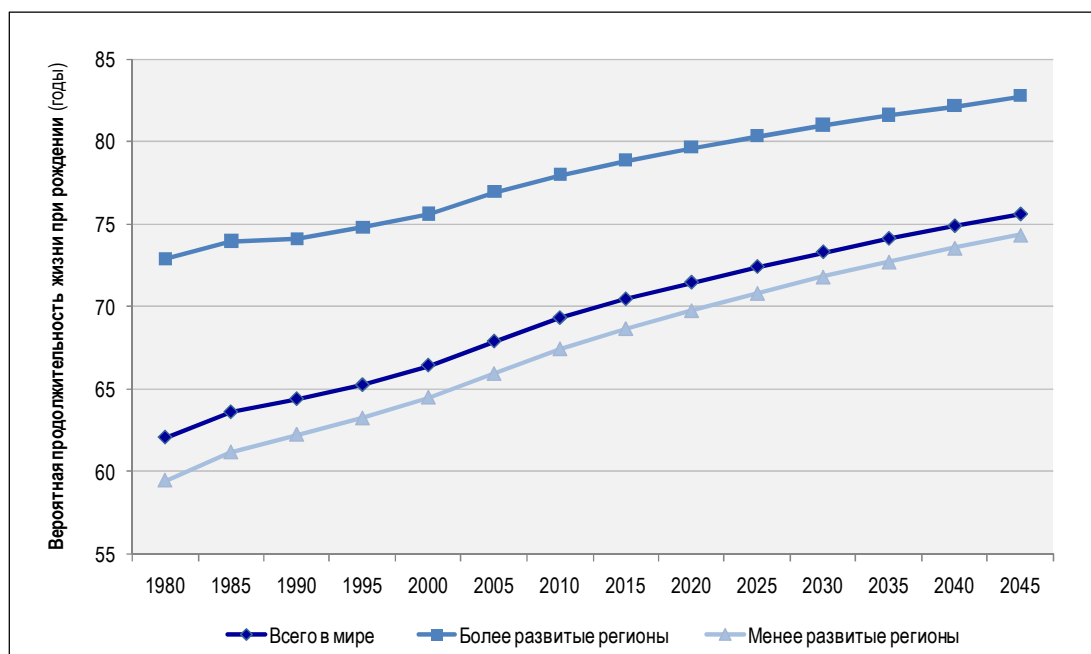
Общие коэффициенты рождаемости по регионам, 1980-2045 гг.



Источник: Организация Объединенных Наций: *World Population Prospects*, op. cit.

Рисунок 1.10. Люди продолжают жить дольше

Вероятная продолжительность жизни при рождении, более развитые и менее развитые регионы, 1980-2050 гг.



Источник: Организация Объединенных Наций: *World Population Prospects*, op. cit.

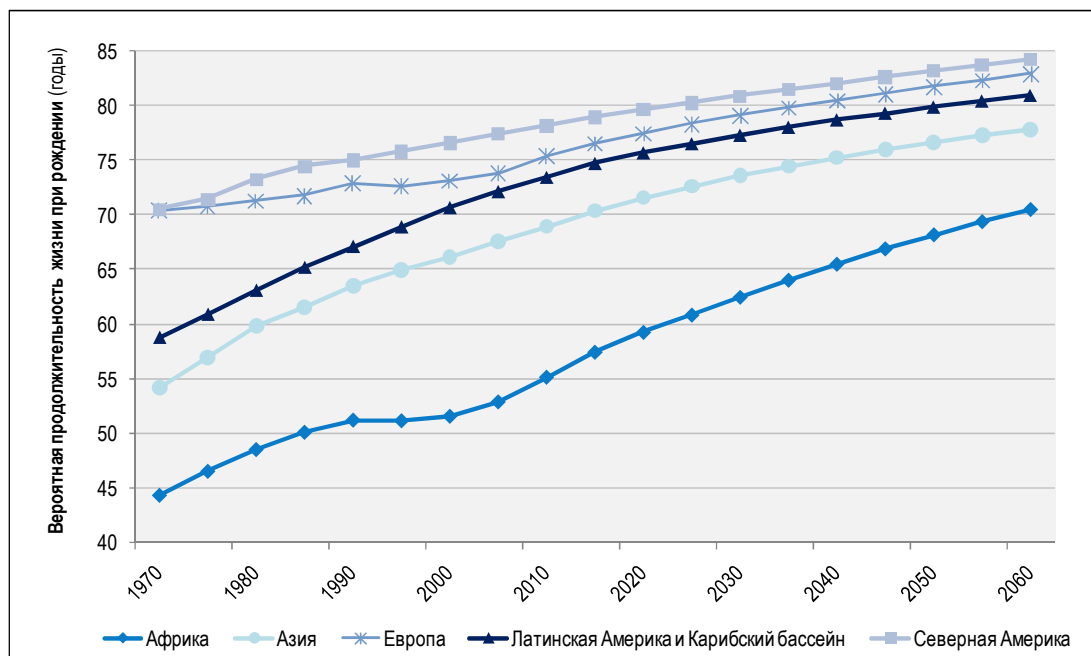
35. На рисунке 1.11 отражены прогнозируемые изменения продолжительности жизни по географическим регионам.

36. Хотя продолжительность жизни женщин больше, чем мужчин, разница в их вероятной продолжительности жизни при рождении в настоящее время сокращается в

наиболее развитых регионах, как показано на рисунке 1.12. В других регионах с 2010 по 2050 годы эта разница несколько увеличится.

Рисунок 1.11. Выравнивание различий в продолжительности жизни

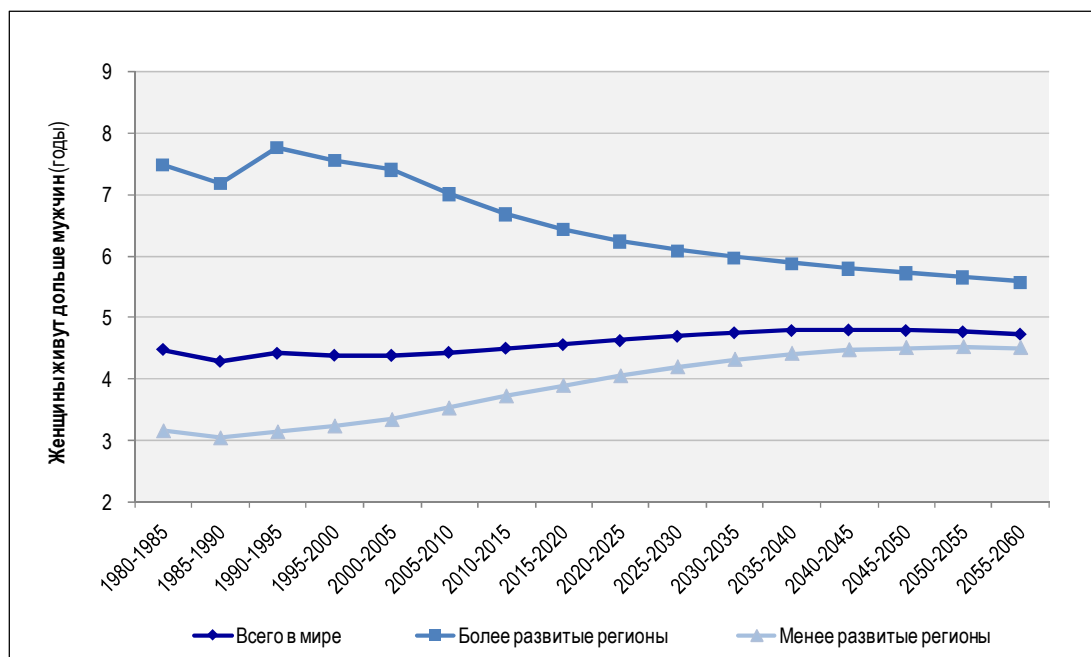
Вероятная продолжительность жизни при рождении, по географическим регионам, 1970-2050 гг.



Источник: Организация Объединенных Наций: *World Population Prospects*, op. cit.

Рисунок 1.12. Женщины живут дольше мужчин

Различия между вероятной продолжительностью жизни женщин и мужчин при рождении, 1980-2050 гг. (годы жизни)



Источник: Организация Объединенных Наций: *World Population Prospects*, op. cit.

37. В то время как относительно низкие показатели смертности в развитых странах продолжают сокращаться, в ряде стран Юго-Восточной Европы и СНГ этот показатель не менялся или даже возрастал, главным образом, в связи с ухудшением социально-экономических условий и отчасти в результате распространения эпидемии ВИЧ/СПИДа. Среди более развитых регионов наименьшая продолжительность жизни при рождении зарегистрирована в Восточной Европе; кроме того, начиная с конца 80-х годов, в этом регионе наблюдалось сокращение продолжительности жизни; при этом в самое последнее время некоторые страны вновь отмечают тенденции к повышению продолжительности жизни. В 2005-10 годах продолжительность жизни в этом регионе будет равна 68,6 года, т.е. ниже, чем в 1960-65 годах (69,3 года).

38. Продолжительность жизни также не одинакова у различных социально-экономических слоев населения, и эти различия становятся все более заметными. В Соединенных Штатах Америки в 1980 году вероятная продолжительность жизни при рождении в группе, находящейся на наиболее высоком уровне социально-экономической структуры общества, была на 2,8 года выше, чем в группе, находящейся на самом нижнем уровне. К 2000 году этот разрыв увеличился до 4,5 лет. Если в 1980 году разница в продолжительности жизни людей в возрасте 65 лет в социально-экономических группах, занимающих наиболее высокое и наиболее низкое положение, равнялась 0,3 года, то в 2000 году этот разрыв увеличился до 1,6 года, что представляет собой увеличение более чем на 80% общей средней продолжительности жизни людей в возрасте 65 лет за указанный период.⁷ Аналогичные тенденции проявлялись в других странах, в которых в последние десятилетия углубилось неравенство в размерах доходов. Некоторые страны, как представляется, имеют более высокие показатели продолжительности жизни различных социально-экономических групп, особенно те из них, в которых осуществляются всеобъемлющие программы социального обеспечения в отношении пенсионного обслуживания и здравоохранения, как, например, Франция, Германия и Канада.

39. В ряде стран, особенно в странах Африки к югу от Сахары, ВИЧ/СПИД оставляет глубокий след с точки зрения демографии. В 2011 году в мире насчитывалось 34 млн лиц, живущих с ВИЧ, при этом 23,5 млн проживало в странах Африки к югу от Сахары, 4 млн – в Южной и Юго-Восточной Азии, 1,6 млн – в Латинской Америке и Карибском бассейне и 1,4 млн – в Восточной Европе, Центральной Азии и Северной Африке. Более трех четвертей всех смертей от СПИДа в 2010 году приходилось на страны Африки к югу от Сахары.⁸

40. В этих странах обычное допущение о неуклонном росте продолжительности жизни уже не применимо; напротив, рост смертности от СПИДа существенно сократил продолжительность жизни, как показано в таблице 1.1. В странах юга Африки продолжительность жизни сократилась с 62 лет в 1990-95 годах до 53,8 лет в 2010-15 годах, и, как ожидается, этот показатель сможет вернуться на уровень начала 90-х годов не раньше, чем к 2045 году. Тем не менее, сравнительно высокий уровень рождаемости в странах этого региона позволяет говорить о том, что численность населения будет увеличиваться, хотя и не столь быстрыми темпами.

⁷ United States Congressional Budget Office, на сайте: www.cbo.gov/ftpdocs/91xx/doc9104/04-17-LifeExpectancy_Brief.pdf.

⁸ ЮНЭЙДС: Глобальный доклад, 2012 г.

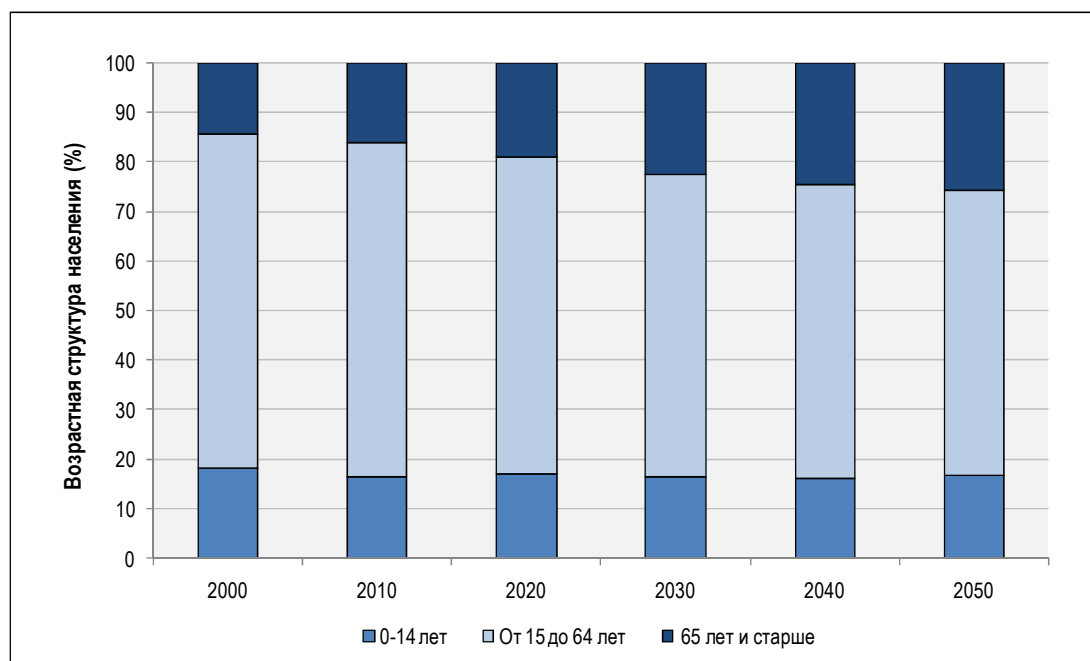
Таблица 1.1. Последствия СПИДа для продолжительности жизни населения в выборочных странах Африки и Азии, 2009 г.

	Распространенность ВИЧ в 2009 г. среди населения в возрасте от 15 до 49 лет (%)	Общая вероятная продолжительность жизни при рождении в годах, 2010-15 гг.		Сокращение продолжительности жизни (разница в %)
		Без СПИДа (годы)	Со СПИДом (годы)	
Зимбабве	14,3	67,5	53,5	-21
Ботсвана	24,8	69,6	52,7	-24
Лесото	23,6	64,1	49,1	-15
Намибия	13,1	71,3	62,7	-12
Южная Африка	17,8	65,8	53,8	-18
Свазиленд	25,9	63,7	49,2	-23
Индия	0,3	66,5	66	-1
Таиланд	1,3	75,6	74,4	-2

Источник: Организация Объединенных Наций: *World Mortality Report 2011*, Департамент по экономическим и социальным вопросам, Отдел народонаселения.

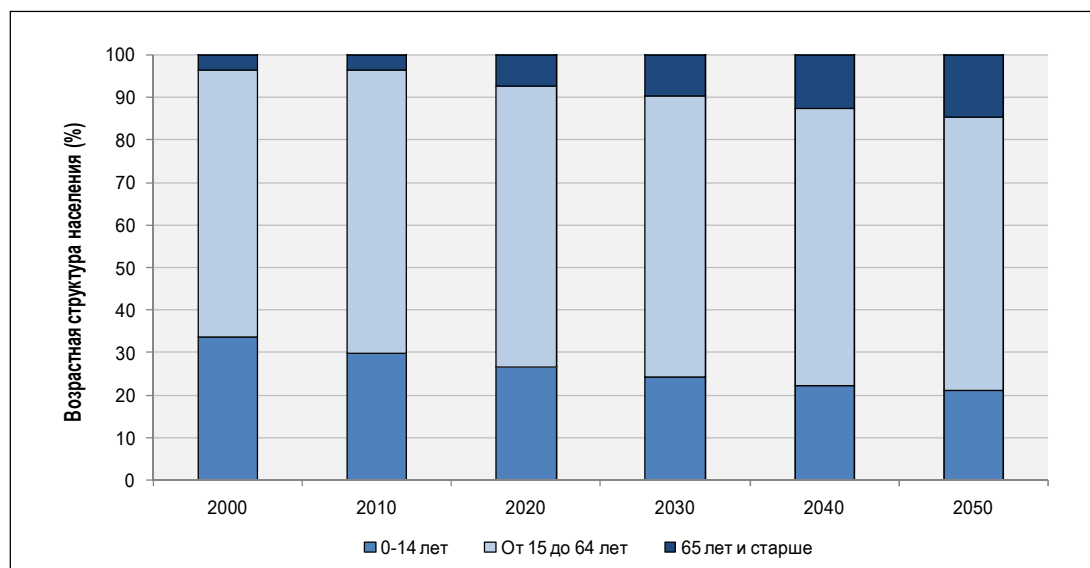
Рисунок 1.13 а) и б). Больше пожилых лиц и меньше молодежи во всех регионах

а) Возрастная структура населения, «более развитые» регионы, 2000-50 гг.



Источник: Организация Объединенных Наций: *World Population Prospects*, op. cit.

б) Возрастная структура населения «менее развитых» регионов, 2000-50 гг.

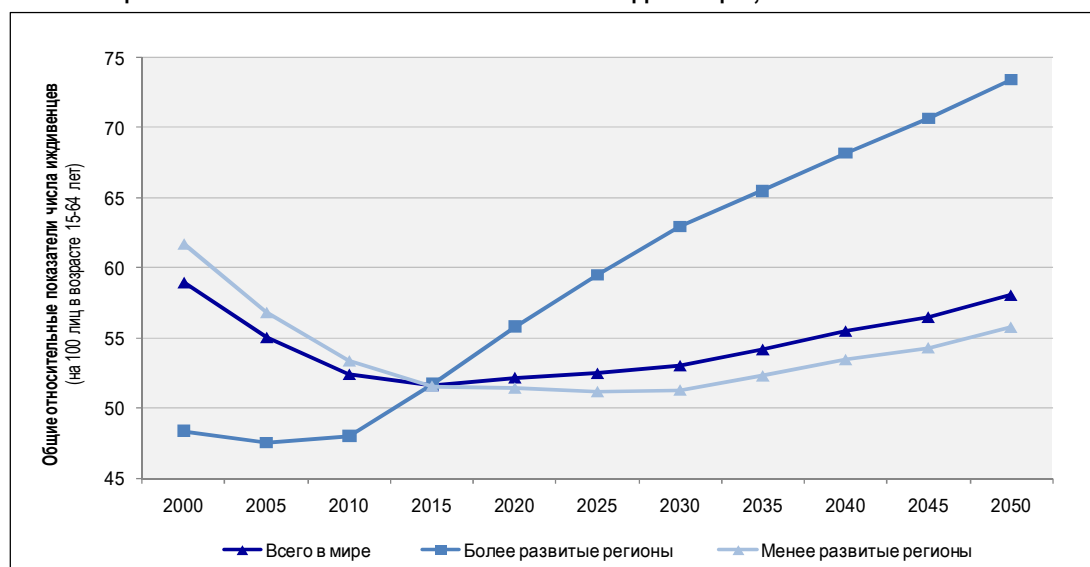


Источник: Организация Объединенных Наций: *World Population Prospects*, op. cit.

41. Демографические изменения будут оказывать заметное воздействие на численность лиц, зависящих от доходов других людей и тем самым от систем безвозмездных социальных выплат; страны в конечном итоге должны будут справиться с последствиями перераспределительных факторов.

42. В менее развитых регионах рост числа пожилых лиц практически уравнивается сокращением численности детей (рис. 1.13 б)), что приводит к некоторому повышению общего коэффициента зависимости (рис. 1.14). В результате более низких уровней рождаемости в более развитых регионах наблюдается рост общей численности людей, не входящих в категорию лиц трудоспособного возраста (рис. 1.13 а)) и вследствие этого – увеличение относительного показателя численности иждивенцев, как это показано рисунке 1.14. Это свидетельствует о том, что резкое увеличение коэффициента зависимости в первую очередь объясняется растущей численностью пожилых людей.

Рисунок 1.14. В период после 2015 г. – снижение доли лиц трудоспособного возраста
Общие относительные показатели числа иждивенцев, 2000-50 гг.



Источник: Организация Объединенных Наций: *World Population Prospects*, op. cit.

43. Коэффициенты зависимости являются не только возрастной функцией, но отражают также и положение населения с точки зрения занятости и доходов. Во-первых, в большинстве стран люди автоматически не теряют своей экономической активности в определенном возрасте. Кроме того, не все лица трудоспособного возраста проявляют экономическую активность, особенно представители женского населения. Аналогично этому, по мере того, как профессиональная подготовка становится более длительной процедурой, все большее число молодых взрослых людей продолжают свое обучение и поэтому остаются вне рынка труда более длительное время (тем самым период зависимости/иждивенчества затягивается на срок, существенно превосходящий подростковый период). Следует также иметь в виду, что безработные лица, которые по определению считаются как находящиеся в составе рабочей силы, тоже являются иждивенцами, нуждающимися в материальной поддержке. В странах с высокими уровнями безработицы такое положение может существенно изменить всю картину. И наконец, при условии наличия данных, занятые, но не зарабатывающие достаточных средств, чтобы покончить с бедностью, лица, также должны считаться иждивенцами. Опять-таки, по крайней мере, в наименее развитых странах это повлекло бы за собой существенное увеличение расчетного коэффициента.

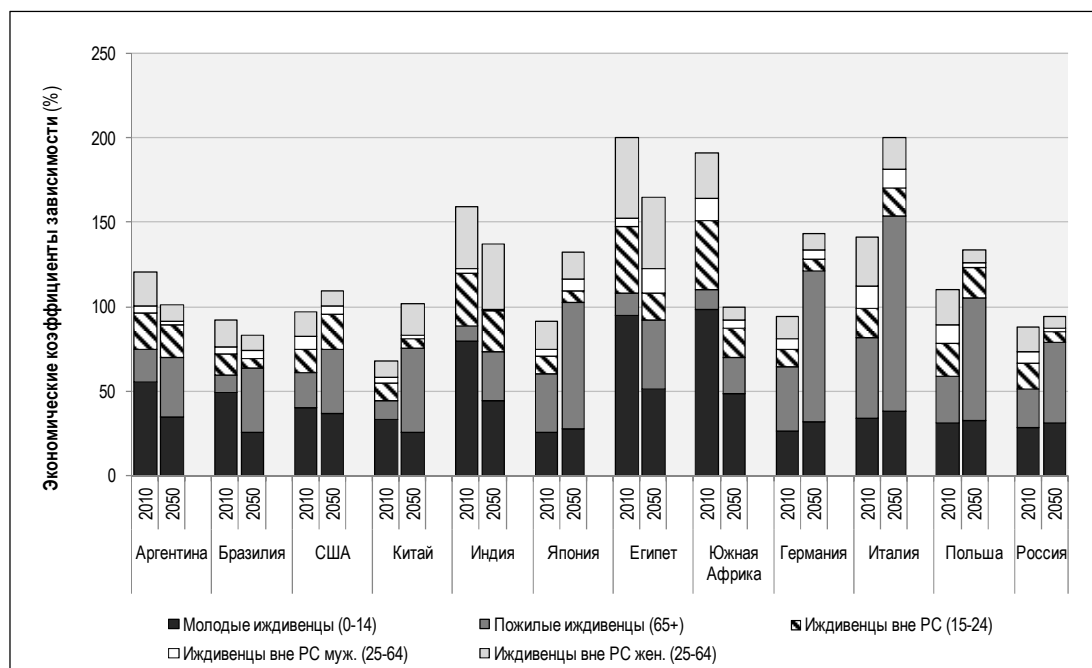
Вставка 1.3

Более тщательный анализ коэффициентов зависимости в 12 странах

Демографические коэффициенты зависимости являются чрезвычайно полезными показателями потенциальных последствий демографических изменений для социально-экономического развития. В их простейшей форме они соотносят численность лиц в иждивенческих возрастных группах (например, дети до 15 лет и лица старше 64 лет) к численности лиц в группе трудоспособного возраста (например, от 15 до 64 лет). Тем самым они приводят численность лиц в группах иждивенческого возраста на каждые 100 человек трудоспособного возраста. Во многих странах этот коэффициент зависимости выше 100, что указывает на факт наличия большего числа иждивенцев, чем лиц трудоспособного возраста.

МОТ проанализировала тенденции, проявляющиеся в сфере экономических коэффициентов зависимости, более тщательно в отношении шести менее развитых стран и шести промышленно развитых государств, приняв во внимание различные модели, характерные для лиц трудоспособного возраста. На рисунке 1.15 показано, что общая экономическая зависимость, по прогнозам, будет продолжать существенно усиливаться во всех индустриально развитых странах в предстоящие десятилетия до 2050 года, тогда как экономическая зависимость, предположительно, останется стабильной или будет стагнировать в некоторых развивающихся странах (Аргентине, Бразилии, Египте, Индии, Южной Африке), за исключением стремительно стареющего Китая. Тем не менее, структурные сдвиги отмечаются среди групп иждивенцев во всех странах, при этом также во всех странах расширяется группа пожилых иждивенцев. В большинстве стран доля мужчин трудоспособного возраста, испытывающих зависимость, как ожидается, значительно сократится. Египет представляет собой одно из исключений. Это объясняется усиливающейся бездеятельностью мужчин в результате ухудшающихся условий на рынке труда.

Рисунок 1.15. Экономические коэффициенты зависимости, 2010 и 2050 гг., 12 стран



Источник: Собственные расчеты авторов.

1.2. Глобальная динамика развития рабочей силы

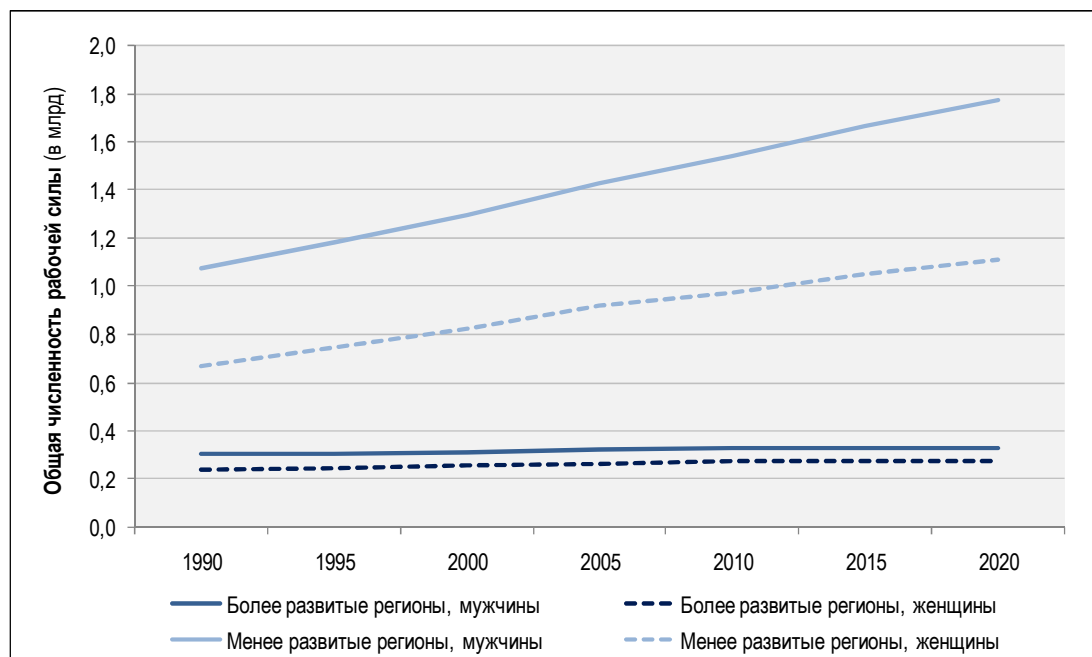
Тенденции в области трудовых ресурсов

44. Демографические изменения оказывают заметное воздействие на рабочую силу, которая будет по-прежнему расти во всем мире. К 2020 году рабочая сила в глобальных масштабах будет приблизительно на 420 млн работников больше, чем в 2010 году.

45. Наблюдается существенная неравномерность в росте рабочей силы между регионами и странами, в зависимости от демографических тенденций. Как показано на рисунке 1.16, рост рабочей силы будет особенно заметным в менее развитых регионах. В более развитых регионах предвидится, что общая численность рабочей силы лишь минимально увеличится в следующем десятилетии.

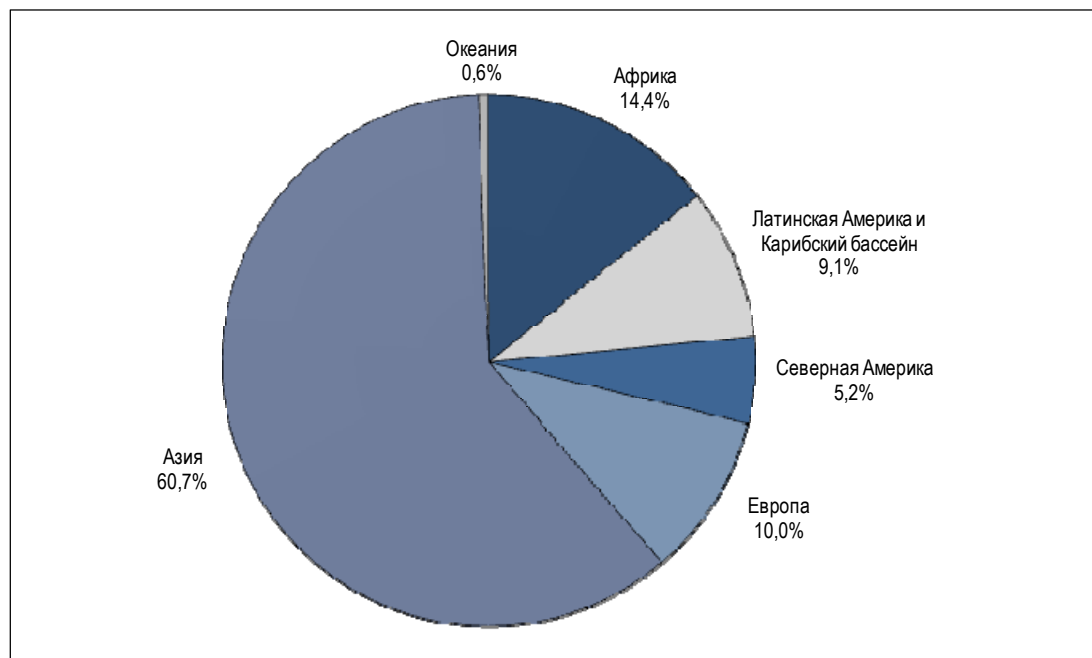
46. Что касается регионального распределения рабочей силы, на рисунке 1.17 показано, что к 2020 году подавляющая масса рабочей силы будет проживать в первую очередь в Азии, а также в Африке.

Рисунок 1.16 Общая численность рабочей силы в более и менее развитых регионах, в разбивке по признаку пола (в млрд), 1990-2020 гг.



Источник: Рассчитано по базе данных МОТ Лаборста с использованием региональной классификации ДЭСВ ООН.

Рисунок 1.17. Примерное распределение рабочей силы в мире, по регионам, 2020 г.



Источник: МОТ: база данных Лаборста.

47. Наибольший рост рабочей силы в период 1985-2020 годов предвидится в Азии, особенно в Восточной Азии, вследствие увеличения трудовых ресурсов в Китае. По прогнозам, к 2020 году в Китае будет насчитываться около 820 млн экономически активного населения.

48. Ряды рабочей силы будут расширяться быстрыми темпами в большинстве африканских стран, особенно в Восточной Африке. Однако, страны юга Африки будут отмечать более умеренные темпы роста рабочей силы по причине пагубных последствий ВИЧ/СПИДа. В Латинской Америке, Карибском бассейне и Северной Америке численность рабочей силы, как ожидается, будет по-прежнему увеличиваться, но более медленными темпами. В Европе будет отмечаться заметное замедление темпов роста рабочей силы и, несомненно, снижение численности работающих мужчин. Это будет в основном объясняться резким сокращением рабочей силы в Восточной Европе, в частности в Российской Федерации.

Участие в составе рабочей силы

49. Размеры рабочей силы предопределяются не только демографическими тенденциями, но также тем фактом, что только определенное число лиц трудоспособного возраста в действительности работают или занимаются поиском работы (эти две группы характеризуют рабочую силу; см. также замечания выше относительно коэффициентов зависимости). Этот показатель измеряется с учетом коэффициента участия в составе рабочей силы. Разным группам населения характерны различные модели участия в составе рабочей силы, и понимание этих моделей может содействовать их изменению в том случае, если демографические перемены потребуют этого.

50. Повсеместно и во всех регионах степень участия в составе рабочей силы выше для мужчин, чем для женщин, независимо от возрастной группы, и в глобальных масштабах участие женщин в составе рабочей силы в последние два десятилетия оставалось неизменным и составляло около 52%.⁹ Это в основном отражает различные культурные и социальные нормы, а также факт отсутствия возможностей у женщин сочетать трудовые и семейные обязанности. Тем не менее, участие женщин в составе рабочей силы существенно расширилось в нескольких регионах, таких как Латинская Америка, в результате более широких возможностей для женщин, меньших препятствий и более качественных услуг по уходу за ребенком и т.д. Это может также быть объяснено ростом занятости в целом в странах региона в последние годы и низкими изначальными уровнями участия женщин в составе рабочей силы в течение 1980-х годов.

51. Кроме того, существуют глубокие различия с точки зрения уровней участия в зависимости от той или иной возрастной группы. Возрастным группам молодежи и пожилых лиц характерны более низкие уровни участия в составе рабочей силы (рис. 1.16).

52. В последние десятилетия уровни участия в составе рабочей силы молодежи существенно снизились во всех регионах, и, предположительно, они и впредь будут снижаться, особенно, что касается молодых мужчин (рис. 1.18). Это объяснимо рядом причин, в том числе более активным участием молодежи в программах обучения и их более длительными учебными занятиями. Причиной этого является также упадок духа молодых людей в тех странах, где условия на рынке труда особенно неблагоприятны.¹⁰ Это, в первую очередь, относится к странам Ближнего Востока, Центральной и Юго-Восточной Европы (не входящим в ЕС), СНГ и Северной Африки.

53. Уровни участия в составе рабочей силы пожилых женщин фактически повысились, и ожидается, что они и впредь будут расти, тогда как в отношении мужчин они

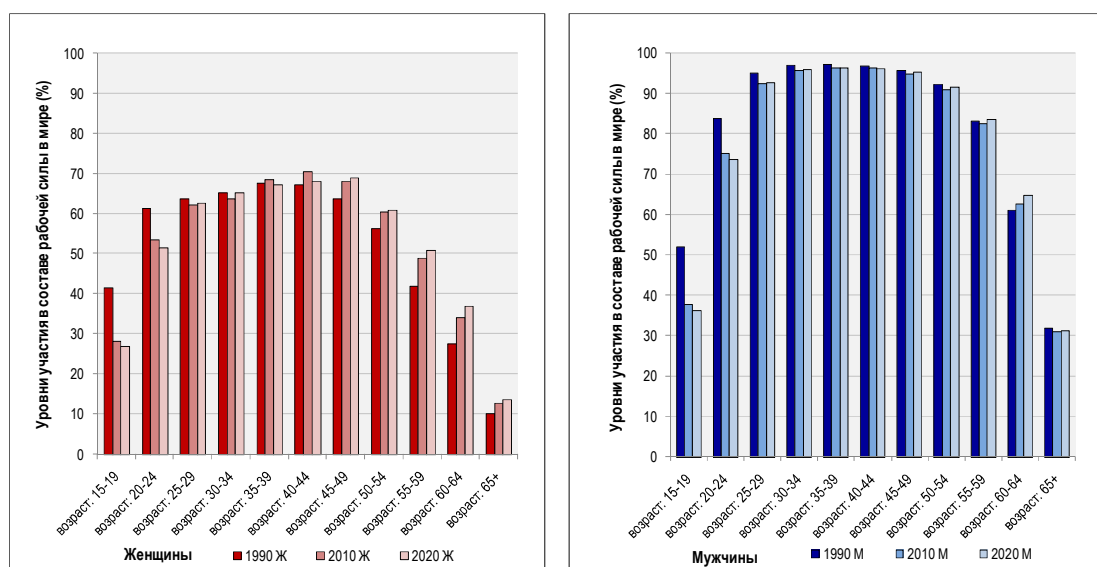
⁹ Более подробно см. в МБТ: *Global Employment Trends for Women*, 2012 г.

¹⁰ Всеобъемлющий анализ участия молодежи в трудовой деятельности и на рынке труда см. в МБТ: *Global employment trends for youth* (Женева, 2011 г.) по адресу: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/---trends/documents/publication/wcms_165455.pdf и МБТ: *Global employment trends for youth* (Женева, 2012 г.) по адресу: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_180976.pdf.

несколько снизились в последние два десятилетия, но, предположительно, они незначительно возрастут для категории лиц в возрасте 45 лет и старше (рис. 1.18 и 1.19).

54. В более развитых регионах, в частности в Европе, несмотря на возрастание этих уровней в последнее время, уровни участия в составе рабочей силы более пожилых лиц остаются самыми низкими в мире – и это в первую очередь касается женщин. Этот факт остается непреложным, несмотря на то, что участие более пожилых женщин в составе рабочей силы заметно расширилось в период между 1990 и 2005 годами, и эти уровни, как предвидится, будут продолжать повышаться для возрастной группы от 55 до 64 лет в отличие от сокращения этих уровней для мужчин. Эта тенденция с особой отчетливостью проявляется в Австралии и Новой Зеландии.

Рисунок 1.18. Уровни участия в составе рабочей силы в мире по признаку возраста, мужчины и женщины (1990, 2010, 2020 гг.), в %



Источник: МОТ: база данных Лаборста.

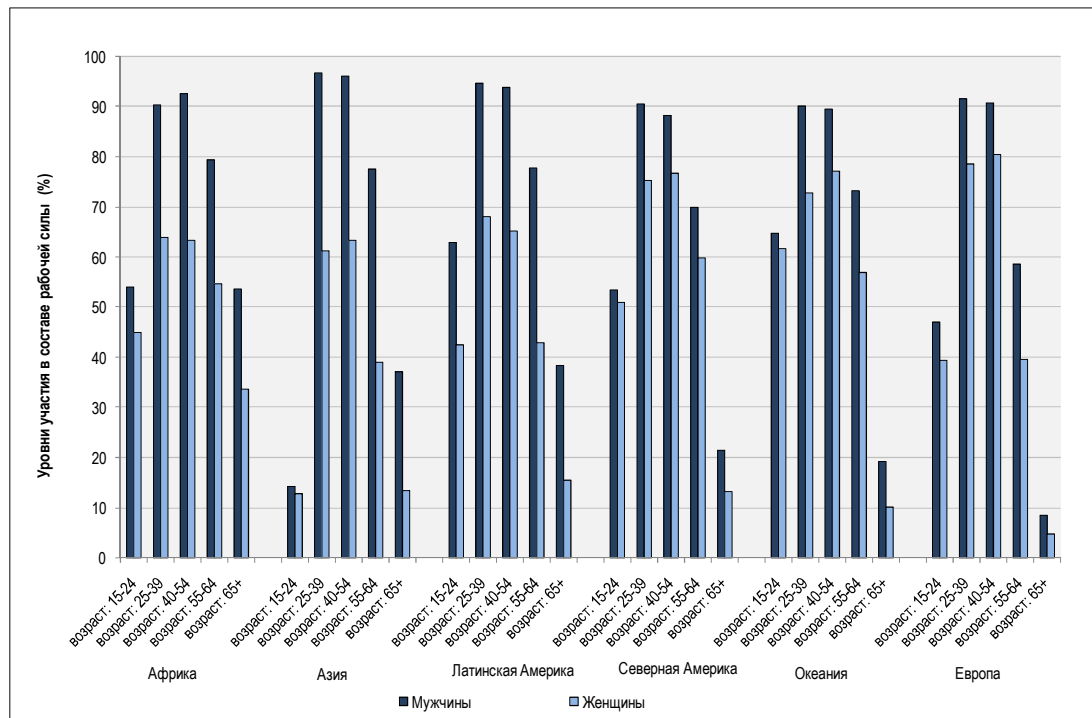
55. Несмотря на заметные региональные различия в тенденциях в области участия в составе рабочей силы по признакам возраста и пола, в зависимости от уровня развития регионов и стран, равно как и культурных особенностей и традиций, группы населения зрелого возраста от 25 до 39 лет и от 40 до 54 лет являют собой пример наиболее высоких уровней участия в составе рабочей силы во всех регионах (рис. 1.18).

56. В некоторых странах тенденции к снижению уровней участия пожилых мужчин в составе рабочей силы отражают тот факт, что некоторые работники, которые могут себе позволить не работать, предпочли выйти из состава рабочей силы до достижения установленного законом пенсионного возраста, поскольку финансовые стимулы сделали праздную жизнь более привлекательной по сравнению с трудовой деятельностью.¹¹

¹¹ Хотя тенденция, отмечаемая в 1980-х годах, не учтена в настоящем докладе, Восточная Европа пережила чрезвычайно резкий спад в участии в составе рабочей силы мужчин в возрастной группе 55-64 лет в период между 1980 и 2005 гг. Выход из состава рабочей силы пожилых работников был связан в значительной степени с недобровольным преждевременным выходом на пенсию по причине экономических преобразований. См. P. Auer и M. Fortuny: *Ageing of the labour force in OECD countries: Economic and social consequences* (Женева, 2000 г.), и M. Fortuny, A. Nesporova и N. Popova: *Employment promotion policies for older workers in the EU accession countries, the Russian Federation and Ukraine*, Employment Paper 2003/50, Employment Sector (Женева, 2003 г.).

Рисунок 1.19. Населению зрелого возраста характерны наиболее высокие уровни участия в составе рабочей силы

Уровни участия в составе рабочей силы по регионам, возрастным группам и полу, 2010 г. (в %)

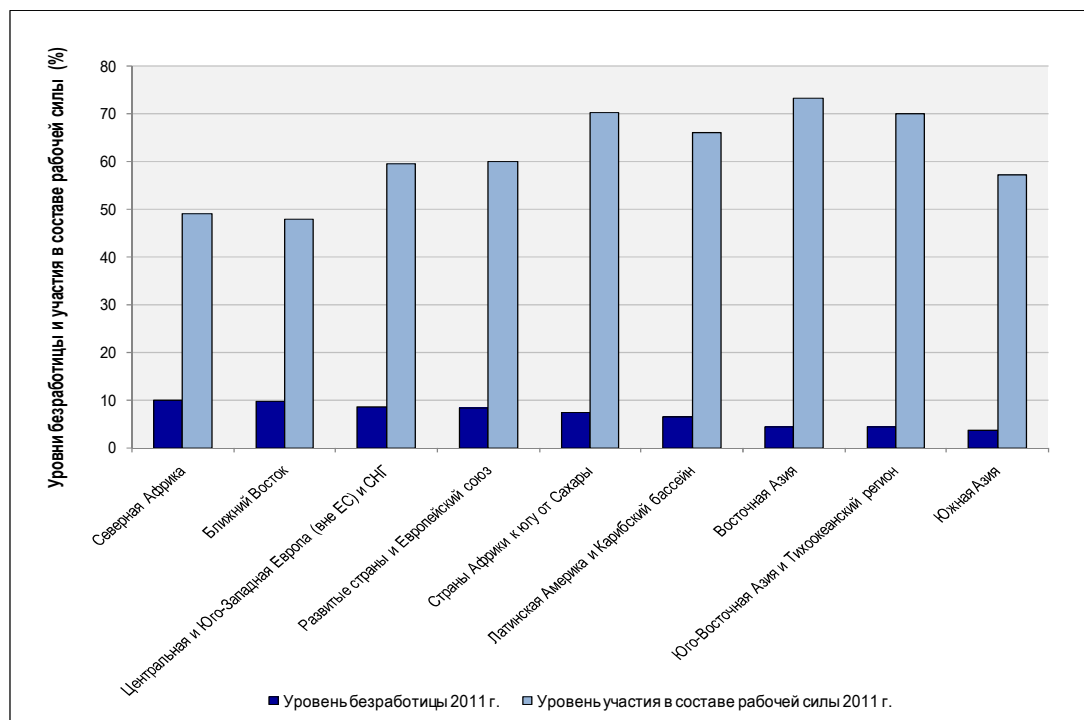


Источник: МОТ: Лаборста.

Безработица

57. Несмотря на то что между уровнями участия в составе рабочей силы и уровнями безработицы прямых взаимосвязей не прослеживается, в странах с более высокими уровнями безработицы, и особенно со стремительно растущими темпами безработицы, как правило, отмечаются более низкие уровни участия в составе рабочей силы, главным образом, поскольку люди более не являются участниками рынка труда по причине отсутствия возможностей в области трудоустройства. Это в первую очередь касается как более молодых, так и более пожилых возрастных групп. Это также просматривается в региональных тенденциях, показанных на рисунке 1.19, при этом исключение составляют два наименее беднейших региона: страны Африки к югу от Сахары с высокими уровнями участия в составе рабочей силы и относительно высокими уровнями безработицы и страны Южной Азии, которым характерны как низкие уровни безработицы, так и низкие уровни участия в составе рабочей силы.

Рисунок 1.20. Уровни безработицы и участия в составе рабочей силы, различные регионы, 2011 г.



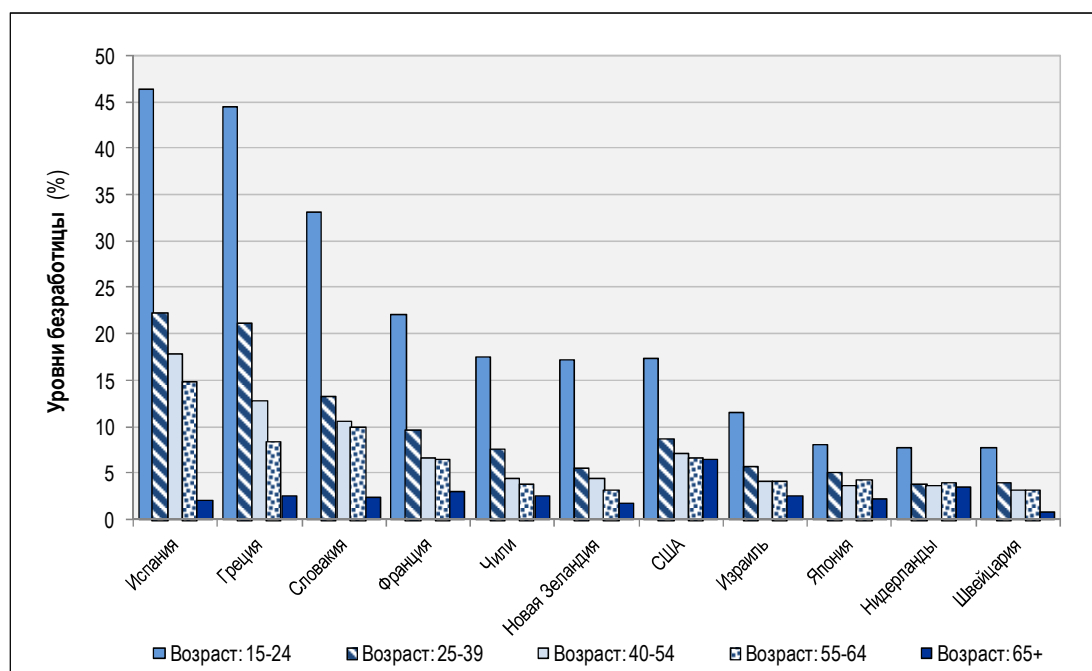
Источник: MOT: Global Employment Trends Model 2013, Женева.

58. Уровни безработицы заметно снижаются с возрастом (см. рис. 1.21 по отдельным выборочным странам ОЭСР). Однако, более низкие уровни безработицы для этой категории работников не всегда подразумевают меньший риск потери работы по сравнению с их более молодыми коллегами – это может отражать тот факт, что они с большей степенью вероятности могут выйти из состава рынка труда после потери рабочего места. Более того, многие пожилые работники вытесняются из рынка труда и предпочитают выйти на пенсию, чем оказаться перед лицом стигмы безработицы. Кроме того, несмотря на то что уровни безработицы пожилых лиц низки, масштабы их длительной безработицы выше и они возрастают в большинстве стран ОЭСР (см. рис. 1.22 по отдельным странам). В этих условиях пожилые работники быстро лишаются стимулов и покидают рынок труда.

59. В некоторых странах отмечается рост безработицы в группах пожилых работников. В Латинской Америке, например, имеются свидетельства того, что безработица среди пожилых работников весьма низка, но при этом возрастает. В Аргентине, например, уровни безработицы пожилых работников в период 1990-2003 годов возросли на десять процентных пунктов. Доля пожилых работников в неформальной экономике повысилась также в большинстве стран Латинской Америки (за исключением Чили, Панамы и Бразилии).¹²

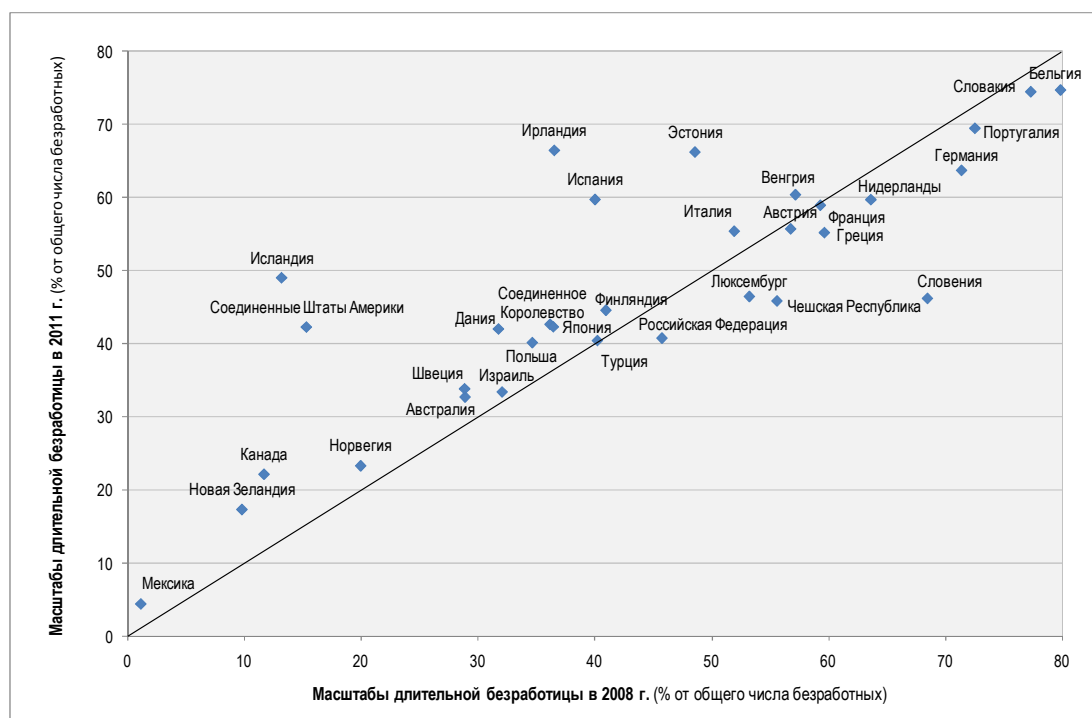
¹² Bertanou, F. (ed.). *Envejecimiento, empleo y protección social en América Latina* (Сантьяго-де-Чили, MOT, 2006 г.).

Рисунок 1.21. Уровни безработицы снижаются с возрастом, и не всегда по веским причинам
Уровни безработицы в зависимости от возраста в выборочных странах ОЭСР, 2011 г. (%)



Примечание: Данные по Испании относятся к возрастной группе от 16 до 25 лет.
 Источник: <http://stats.OECD.org/>, статистика рабочей силы по возрасту и полу.

Рисунок 1.22. Масштабы длительной безработицы среди пожилых работников в выборочных странах ОЭСР, 2008 г. по сравнению с 2011 г. (% от общего числа безработных)



Примечание: Доля длительно безработных лиц (один год или более) по категории безработных в возрасте 55 лет и старше. В странах, расположенных выше этой линии, отмечался рост длительной безработицы.
 Источник: <http://stats.OECD.org/>, масштабы безработицы в зависимости от ее продолжительности.

Образование, профессиональные квалификации и навыки и тенденции в сфере рабочей силы

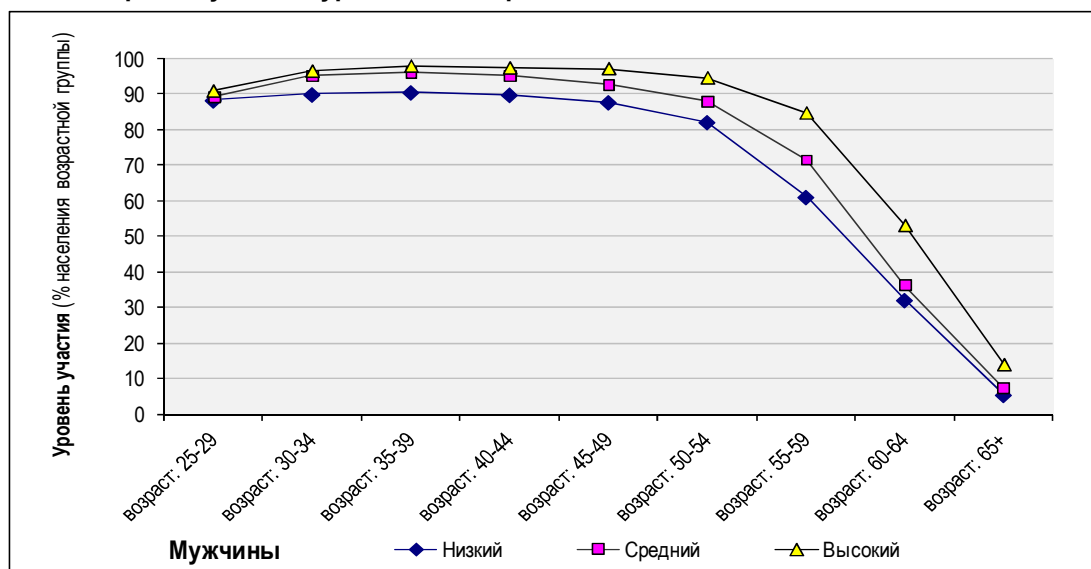
60. В среднем, у взрослых людей, затративших больше времени на получение образования и на подготовку, выше вероятность быть экономически активными и ниже вероятность быть безработными.¹³

61. Проведенное в Венгрии исследование показало, что 62% работников в возрасте 45-64 лет, имеющих среднее образование, продолжали трудиться. Эта цифра составляет 75% в отношении лиц с высшим образованием.¹⁴ В Чешской Республике также отмечается чрезвычайно большой разрыв между уровнями участия в рабочей силе, который объясняется различиями в уровнях образования среди пожилых работников.¹⁵ Даже в бедных странах уровни участия в составе рабочей силы повышаются с ростом уровня образования. Это касается Индии, где, например, имеют занятость лишь 25% пожилых людей, не умеющих читать и писать, в то время как занятость среди пожилых людей, обладающих техническими дипломами или эквивалентным образованием или высшим образованием, составляет 50%.

62. В странах ЕС-25 уровень квалификации является особенно важным фактором, определяющим занятость пожилых работников. Во всех возрастных группах уровень активности намного выше среди лиц с более высоким уровнем образования, причем взаимосвязь между уровнем квалификации и уровнем участия в рынке труда является более отчетливой у женщин, чем у мужчин. У мужчин разница в уровнях занятости между неквалифицированными и высококвалифицированными работниками, как правило, увеличивается с возрастом, достигая максимальной величины в возрастных группах от 55 до 59 лет и от 60 до 64 лет, когда она превышает 20 процентных пунктов (рис. 1.23).

Рисунок 1.23. Участие в составе рабочей силы возрастает при более высоких уровнях профессиональных квалификаций и навыков

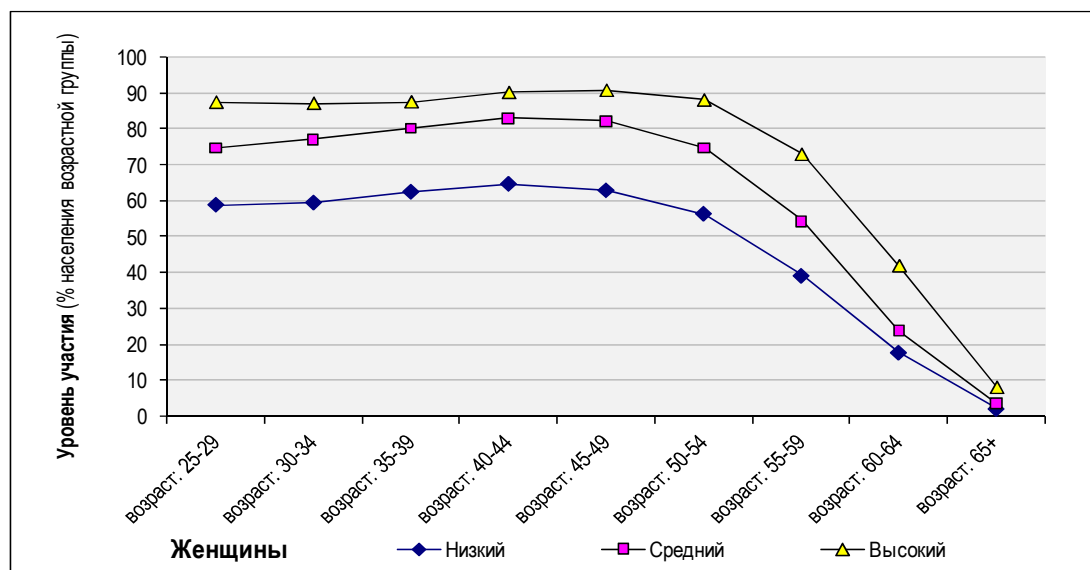
Уровень участия в составе рабочей силы по пятилетним возрастным группам, по признаку пола и уровню квалификации в ЕС-25, 2006 г.



¹³ Eurofound: *Working conditions of an ageing workforce* (Дублин, 2008 г.), р. 49.

¹⁴ Eurofound: *Employment of older workers and lifelong learning*, доступно по адресу: www.eurofound.europa.eu/ewco/2005/09/HU0509NU01.htm.

¹⁵ ОЭСР: *Ageing and employment policies: Czech Republic* (Париж, 2004 г.).



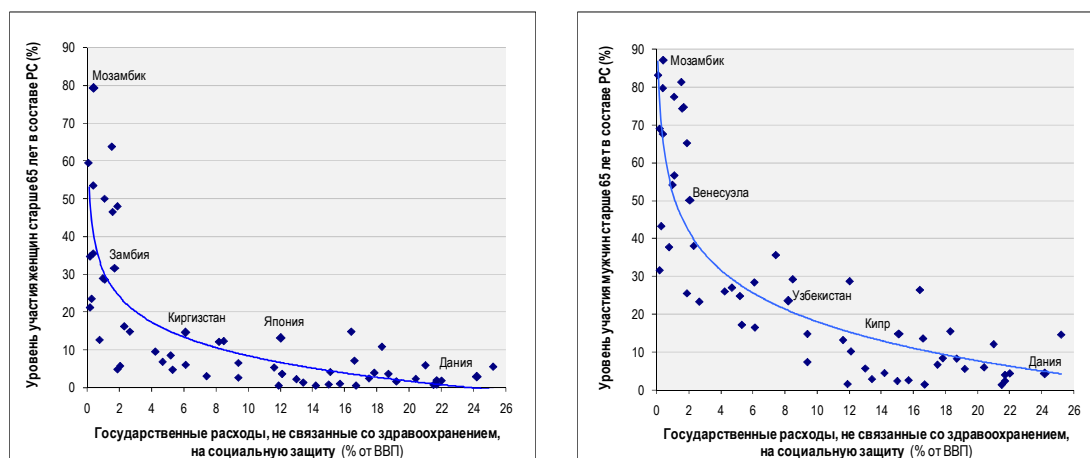
Источник: Employment in Europe, 2007 г.

Гарантии получения доходов и участие пожилых лиц в составе рабочей силы

63. Существует четкая взаимосвязь между уровнем участия населения в составе рабочей силы и его охватом системами социального обеспечения. На рисунке 1.24 показано соотношение между уровнями участия в рабочей силе мужчин и женщин в возрасте старше 65 лет и объемами не связанных со здравоохранением государственных расходов на социальную защиту (основная доля которых приходится на пенсионные выплаты). Уровни участия пожилых людей в составе рабочей силы снижаются в тех странах, где объемы расходов выше. Примечательно, что уровни участия мужчин в большей степени зависят от изменений в объемах расходов, чем уровни участия женщин. Это можно объяснить тем фактом, что размеры пособий, выплачиваемых мужчинам, как правило, выше размеров пособий, выплачиваемых женщинам.

Рисунок 1.24. Более слабая защита часто означает более высокий уровень участия в составе рабочей силы

Соотношение между уровнем участия в составе рабочей силы населения старше 65 лет и государственными расходами (не на цели здравоохранения) на социальную защиту для выборочных стран, как доля в % от ВВП (2005 г.)

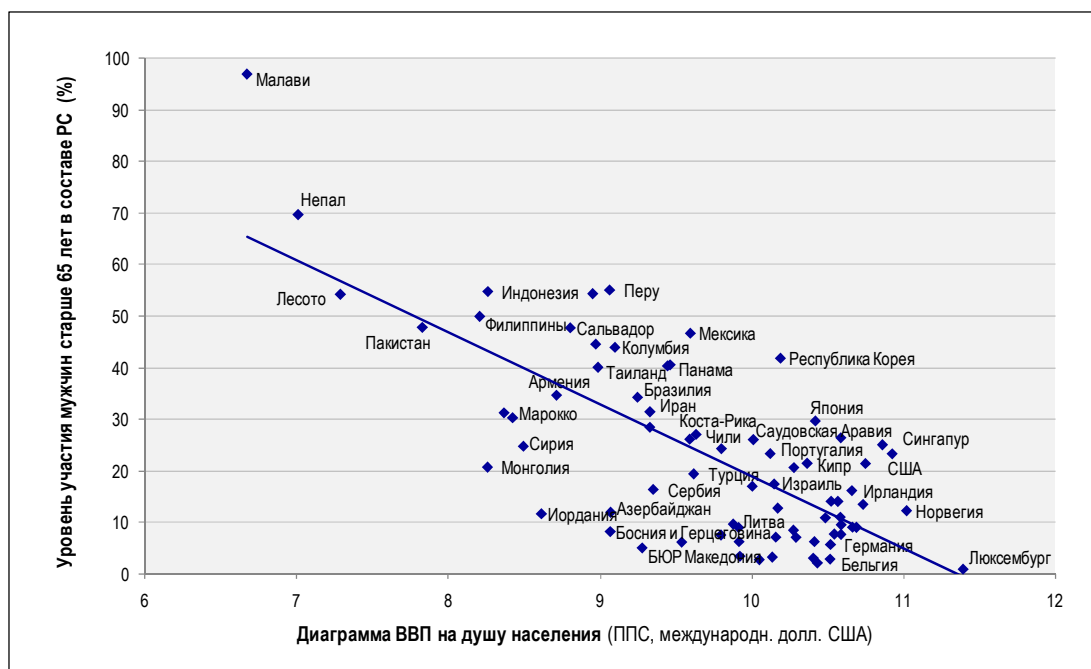
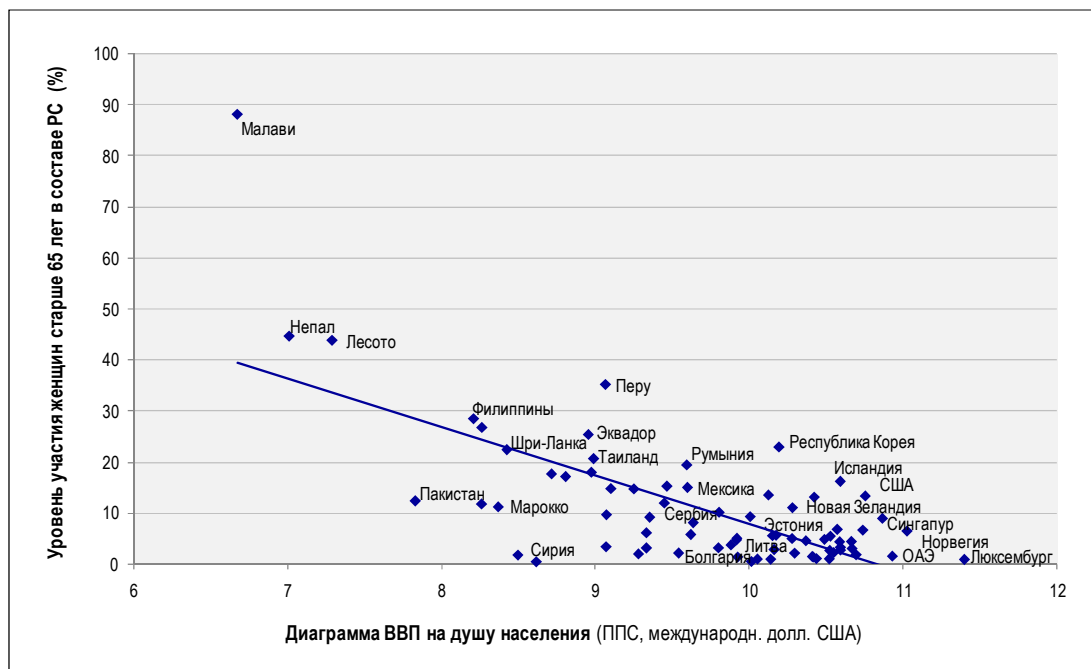


Источник: МОТ: Лаборста, данные о государственных расходах не на нужды здравоохранения. Собственные расчеты авторов.

64. Кроме того, прослеживается четкая взаимозависимость между уровнем участия в составе рабочей силы и уровнем доходов. На рисунке 1.25 показано, что чем выше ВВП на душу населения, тем ниже потребность пожилых лиц старше 65 лет продолжать трудовую деятельность.

Рисунок 1.25. При низком уровне ВВП на душу населения пожилые люди вынуждены работать

Соотношение между уровнем участия в составе рабочей силы населения старше 65 лет и ВВП на душу населения (2008 г.)



Источник: Статистические данные МОТ, 2012 г.

65. В развивающихся странах отмечаются самые высокие уровни участия в составе рабочей силы пожилого населения, главным образом, поскольку пожилые люди продолжают работать, чтобы зарабатывать себе на жизнь. В этих странах большие контингенты пожилых лиц заняты в неформальной экономике по причине отсутствия или низкого уровня пособий по старости. Африка является регионом с самым высоким уровнем участия в составе рабочей силы пожилых работников.

66. Коэффициент участия в составе рабочей силы пожилых женщин весьма высок в развивающихся странах, за исключением Ближнего Востока и Северной Африки. Страны Юго-Восточной Азии дают пример особенно высоких уровней участия в составе рабочей силы женщин в возрастной группе 65+ лет – 20% и более. В Латинской Америке рост участия женщин на рынке труда в возрастной группе от 55 до 64 лет поразителен. В Южной Америке уровни участия женщин возрастной группы 55-64 лет повысились более чем на 16,5 процентных пункта после периода 1990-2005 годов и, предположительно, будут и впредь возрастать. Коэффициенты участия в составе рабочей силы пожилых женщин в наихуднейших странах Африки к югу от Сахары также весьма высоки (более 70% для возрастной группы от 55 до 64 лет, например, в Восточной Африке). Такие факторы, как состояние бедности женщин в преклонном возрасте или вдовство на поздних этапах жизни, заставляют женщин продолжать свою трудовую деятельность, как правило, в неформальной экономике.

Динамика процесса миграции

67. Во многих странах процесс миграции является существенным фактором, оказывающим воздействие на параметры состава рабочей силы. Сегодня, по расчетам, 214 млн людей – около 3,1% населения мира – проживают за пределами своих стран происхождения, что вдвое превышает этот показатель, который зарегистрирован 25-ю годами ранее. Из этих 214 млн человек приблизительно 105 млн экономически активны.¹⁶ Численность мигрантов с течением времени возрастает.

68. В течение периода с 2005 по 2050 годы нетто-число международных мигрантов в более развитые регионы, по прогнозам, достигнет 103 млн. Заслуживает внимания тот факт, что на приведенном рисунке скомпенсировано прогнозируемое естественное снижение народонаселения на 74 млн человек в более развитых регионах, принимающих этих нетто-мигрантов.¹⁷

69. 62 млн мигрантов из развивающихся стран переехали в более развитые страны в 2005 году, почти аналогичное число мигрантов, 61 млн, переместились из одной менее развитой страны в другую.

70. В период 2005-50 годов основными нетто-получателями международных мигрантов, по прогнозам, на ежегодной основе будут: США (1,1 млн), Канада (200.000), Германия (150.000), Италия (139.000), Соединенное Королевство (130.000), Испания (123.000) и Австралия (100.000). Странами с наибольшими контингентами нетто-иммигрантов, предположительно, будут: Китай (-329.000 ежегодно), Мексика (-306.000), Индия (-241.000), Филиппины (-180.000), Индонезия (-164.000) и Пакистан (-67.000).

Процесс урбанизации и старение населения сельских районов

71. Более половины населения мира будет проживать в городах к 2030 году. Ожидается, что рост народонаселения будет происходить исключительно в городских

¹⁶ МБТ: GB.316/POL/1, 316-я сессия, Женева, 1-16 ноября 2012 г.

¹⁷ МБТ: «Заключения о справедливом подходе к трудящимся-мигрантам в глобальной экономике», в Докладе Комитета по трудящимся-мигрантам, *Provisional Record No. 22*, Международная конференция труда, 92-я сессия, Женева, 2004 г.

районах. К 2030 году городское население, как предполагается, достигнет уровня 4,9 млрд, а население сельских районов сократится, по прогнозам, на 28 млн. Кроме того, темпы урбанизации будут возрастать более всего в регионах, в которых в настоящее время отмечаются низкие уровни урбанизации, таких как Восточная Африка. Городское население в Африке и Азии удвоится в период 2000-30 годов, и многие из этих городских жителей будут проживать в бедности.¹⁸

72. Уже сегодня налицо некоторые последствия этого для состава рабочей силы сельских районов: многие страны являются свидетелями роста пропорции пожилых мелких фермеров. Молодое взрослое население мигрирует в городские районы в целях трудоустройства и возможностей в сфере образования и тратит меньше времени на работу на ферме. В Мозамбике 70% членов Союза мелких фермеров являются людьми, которым за 45 лет,¹⁹ а на Филиппинах средний возраст фермеров составляет 57 лет. В Карибском бассейне средний возраст фермера составляет сегодня 62 года.

73. В развивающихся странах отмечаются заметные различия в уровнях участия в составе рабочей силы пожилых лиц в городских и сельских районах. В Китае, например, где городские районы в определенной степени пользуются выгодами систем социальной защиты, участие в составе рабочей силы с возрастом снижается. Однако в сельских районах, где участие в сельских системах пенсионного обеспечения весьма незначительно, уровень участия пожилых лиц в составе рабочей силы остается высоким – 80% (от 55 до 59 лет), 66% (от 60 до 64 лет) и 28% (65+ лет).²⁰ Предстоит еще разобраться, изменит ли новый закон, принятый в 2010 году, о пенсионной системе для сельских жителей, предусматривающей выплату пенсий всем сельским работникам в возрасте 60 лет и старше, модели участия в составе рабочей силы пожилых сельских жителей.

Экономический кризис

74. Кризис и экономические потрясения оказывают воздействие на рынки труда. В период любых кризисов именно молодые и пожилые работники страдают больше всего. Весьма часто именно они в первую очередь оказываются без работы и в последнюю очередь вновь вливаются в рынок труда. Те, кто сумел сохранить свое рабочее место, часто вынужден соглашаться на контракты с меньшими гарантиями и на работу в более жестких условиях.

75. Нынешний экономический и финансовый кризис являет собой самый последний пример. Он оказал и по-прежнему оказывает чрезвычайно серьезное воздействие на страны ОЭСР, в которых, с одной стороны, процесс старения населения находится на весьма продвинутой ступени, но при этом молодые люди сталкивались с трудностями в области трудоустройства даже до начала кризиса.

76. Много внимания уделялось анализу последствий кризиса для молодежи, в результате чего странами и на международном уровне были разработаны и осуществляются многочисленные меры, такие как Призыв к действиям,²¹ который был принят Международной конференцией труда в 2012 году.²²

¹⁸ ЮНФПА: *State of World Population 2007*, http://www.unfpa.org/swp/2007/english/chapter_1/index.html.

¹⁹ См.: www.unac.org.mz.

²⁰ ОЭСР (2010 г.): *China in the 2010s: Rebalancing Growth and Strengthening Social Safety Nets*, таблица 4.

²¹ МБТ (2012 г.): *Кризис в сфере занятости молодежи: Время действовать*. http://www.ilo.org/washington/WCMS_185950/lang-en/index.htm.

²² См. также МБТ: *Global Employment Trends for Youth 2011 and 2012*. МБТ: Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) 2011 г., “Giving youth a better start”, политическая записка для совещания министров труда и занятости Группы двадцати (Женева и Париж).

77. Меньше внимания уделялось анализу последствий кризиса для пожилых лиц. Тем не менее, имеющиеся данные свидетельствуют, что весьма существенно пострадали как количественные, так и качественные характеристики занятости пожилых лиц. Рост уровня безработицы среди этой категории работников был не выше показателей по другим возрастным группам – за исключением США, – но продолжительность безработицы значительно выше, и они, вероятнее всего, останутся безработными даже в период, когда начнется экономическое восстановление. Данные по Австралии свидетельствуют, что 45% лиц в возрасте 55 лет и старше остаются безработными более года, по сравнению с 35% лиц в группе взрослого населения зрелого возраста (от 35 до 44 лет). В США в 2010 году средняя продолжительность безработицы для работников в возрасте от 16 до 24 лет составляла 23,3 недели по сравнению с 35,5 неделями для лиц в возрасте 55 лет и старше.²³ В результате остро проявлялся эффект незаинтересованности работников старше 55 лет в продолжении трудовой деятельности. В 2009 году работники в возрасте 55 лет и старше составляли 15% разочаровавшихся работников. К середине 2010 года их доля среди разочаровавшихся работников увеличилась почти до 24%.

78. Возросла также недобровольная занятость на условиях неполного рабочего времени, особенно среди пожилых работников. Рабочие места на условиях неполного рабочего времени, как правило, являются временными и не предусматривают выплаты ежегодных отпускных пособий или выплат по больничному листу и характеризуются низкими гарантиями занятости; труд работников на таких рабочих местах, как правило, оплачивается ниже, чем труд постоянных работников.²⁴ Возрастала также самостоятельная занятость, которая во время кризиса зачастую представляет собой единственную альтернативу, доступную людям (чрезвычайно трудно заниматься коммерцией в период экономического спада). В США в 2007 году 10% пожилых несельскохозяйственных работников причислялись к категории самозанятых лиц, и в 2010 году их число возросло до 10,5%.

79. Представляется также, что рецессия привела к существенному расширению рядов лиц, занятых на рабочих местах, рассматриваемых как временные или как рабочие места для осуществления какого-либо проекта (независимые подрядчики, сезонные работники). Рост нетипичных/нетрадиционных форм занятости, особенно временной работы и работы на условиях неполного рабочего времени, существенно подрывал действие трудового законодательства, в результате чего наблюдался более широкий разброс заработной платы и росли масштабы эксплуататорской практики.

80. Даже хотя страны с низкими доходами в меньшей степени испытали на себе пагубные последствия нынешнего экономического кризиса, это не является универсальным явлением, как это проявлялось, например, во время азиатского кризиса конца 1990-х годов. Помимо этого другие регионы переживают различные виды кризисов, как, например, страны Ближнего Востока и Северной Африки, где по причине политических перемен темпы экономического развития стран значительно замедляются, а и без того трудное положение молодежи и пожилых лиц еще более ухудшается.

81. Пожилые люди в странах с низкими и средними доходами, равно как и молодежь, имеют более ограниченные возможности адаптироваться к изменяющимся экономическим условиям по сравнению с более развитыми странами, и тем самым они оказываются перед лицом особых вызовов в период экономических неурядиц. В условиях отсутствия социальной защиты и временных чрезвычайных мер в области социальной помощи, которые часто называются сетями социальной защищенности, пожилые

²³ Bisom-Rapp, S. et al., 2011, op. cit.

²⁴ Речь идет, безусловно, не о всех механизмах работы на условиях неполного рабочего времени. Большинство таких механизмов носят добровольный характер, зачастую полностью удовлетворяющий желания работников.

работники в первую очередь часто оказываются плохо вооруженными, чтобы справиться с изменениями.

82. Даже до начала экономического и финансового кризиса необходимость создания возможностей для получения достойной работы была вызовом, с которым весьма немногие страны смогли успешно справиться. Во многих странах уровни молодежной безработицы были значительно выше, чем уровни взрослой безработицы, а также росли масштабы бедности пожилых лиц. Серия кризисов, разразившихся по всему миру, включая кризис продовольственных цен, экономический и финансовый кризис, кризис вызванный стихийными бедствиями, войнами и политическими преобразованиями, привела к ситуации, когда, по оценкам МОТ, мир оказался перед лицом «безотлагательного вызова», заключающегося в необходимости создания 600 млн продуктивных рабочих мест в течение ближайшего десятилетия, с тем чтобы обеспечить устойчивый рост и сохранить сплоченность общества. Во всем мире 200 млн людей лишены работы и многие миллионы могли бы вступить на рынок труда, если бы им представилась такая возможность. Даже при оптимистичном сценарии – мировой рост ВВП на 4% в ближайшие годы – общая численность лиц, не имеющих работы, возрастет еще на 6 млн к 2016 году.²⁵ Однако, согласно самым последним расчетам МВФ, более вероятно, что экономический кризис продолжится и после 2013 года и будут отмечаться значительно более низкие темпы экономического развития в большинстве стран, особенно внутри ОЭСР. Это еще более сократит возможности незащищенных групп на рынке труда найти достойную работу.

²⁵ МБТ: *Глобальные тенденции в сфере занятости*, 2012 г.

Глава 2

Экономические и социальные последствия нового демографического контекста

83. В этой главе рассматриваются последствия, которые демографические изменения могли бы иметь для экономического развития, занятости и социальной защиты в странах, переживающих различные этапы этих демографических изменений. В ней указывается, что экономическое поведение людей тесно связано с их жизненным циклом — они потребляют и экономят по-разному в различные периоды своей жизни — и что, следовательно, изменение структуры населения оказывает существенное влияние на социально-экономическое развитие. Кроме того, ожидаемые изменения в составе рабочей силы из-за старения населения имеют важные последствия для занятости, например, с точки зрения нехватки квалифицированных кадров, образования и профессиональной подготовки, производительности труда и доходов. Наконец, изменение структуры населения может создавать трудности для существующих институтов, которые обеспечивают экономическую безопасность, гарантируют доходы и оказывают надлежащие услуги стареющему населению, в частности, по здравоохранению, долгосрочному уходу и пенсионному обеспечению, а также имеет последствия для моделей пенсионного обеспечения.

2.1. Влияние на экономическое развитие

84. Изменения возрастной структуры оказывают влияние на экономические результаты, поскольку экономическое поведение людей меняется в зависимости от их возраста. Жизненный цикл можно разделить на три этапа: период до трудовой деятельности, трудовая деятельность и период после трудовой деятельности. Во время первого и последнего этапов люди потребляют больше, чем производят, а на втором этапе они производят больше, чем потребляют. Продолжительность этих этапов у каждого человека своя и зависит от многих факторов, не имеющих отношения к биологии: экономическая структура общества, условия жизни, государственные программы в интересах детей и пожилых людей, возможности получения образования, различия в уровнях рождаемости между малоимущими и имущими слоями населения, потребности и надежды семьи, здоровье и другие факторы.

85. На первом и последнем этапах люди переживают «дефицит жизненного цикла», так как их потребление выше, чем их трудовые доходы. Потребление на этих двух этапах финансируется в основном межпоколенческими частными трансфертами или государственными социальными выплатами, которые играют важную роль в перераспределении ресурсов от людей трудоспособного возраста к детям и пожилым людям. Совокупный дефицит зависит от количества лиц на каждом этапе. В связи со старением населения предполагается, что на третьем этапе людей будет больше, что и приводит к более высокому уровню дефицита.

Демографические дивиденды: окно возможностей?

86. В растущем числе развивающихся стран в результате снижения рождаемости и увеличения продолжительности жизни доля детей начинает сокращаться, а доля взрослого населения трудоспособного возраста увеличивается. Если эта относительно более многочисленная рабочая сила будет иметь продуктивные рабочие места, то это приведет к жизненному циклу с положительным сальдо (снижению доли иждивенцев). Эта ситуация особенно благоприятствует развитию, поскольку при этом расширяются возможности для сбережений и инвестиций и обеспечивается в то же время сокращение расходов на образование. Сокращение доли иждивенцев позволяет высвободить ресурсы для частных и государственных инвестиций в человеческий и физический капитал. Потенциально ускоренными темпами могут расти доходы на душу населения. Это называется «первым демографическим дивидендом».

87. Рост ВВП, обеспечиваемый за счет дополнительных работников, служит мерой для этого первого дивиденда. Чем больше работников, тем производится больше продукции, накапливается больше сбережений, и в той степени, в которой эти сбережения превращаются во внутренние инвестиции, они будут обеспечивать накопление большего объема (человеческого и физического) капитала. В результате этого на каждого работника будет приходиться больший объем капитала для работы в будущем, за счет чего и будет расти производство. Экономический рост ускоряется, повышается уровень сбережений, увеличиваются также и государственные доходы, а следовательно повышаются и финансовые возможности для финансирования государственных политических мер. Демографические «окна возможностей» впервые «открылись» для развивающегося мира в 70-х годах, когда этим дивидендом стали пользоваться все страны Латинской Америки, Восточной и Юго-Восточной Азии, государства Океании, а также страны Ближнего Востока и Северной Африки. Ожидается, что этот первый период действия дивиденда в странах этого региона продлится около 50 лет, однако со значительными колебаниями в зависимости от страны. Заметным исключением является Китай, где в качестве кумулятивного результата применения политики одного ребенка на семью и социально-экономического развития демографический сдвиг произошел приблизительно за 20-летний период. «Окно возможностей» открылось позже в Южной Азии (примерно в 1985 г.) и в странах Африки южнее Сахары (примерно в 1995 г.). Период первого дивиденда для этих регионов, по прогнозам, будет более продолжительным и будет составлять примерно от 60 до 80 лет.¹

88. Для того чтобы воспользоваться возможностями, создаваемыми этим демографическим дивидендом, и добиться более высокого уровня экономического роста на постоянной основе, решающее значение имеет обеспечение полной и производительной занятости. Этот дивиденд увеличивается в зависимости от того, в какой мере экономика способна создавать производительные рабочие места для растущего населения трудоспособного возраста. Однако проблема заключается в глобальном дефиците возможностей для продуктивной занятости. Страны во всем мире не могут воспользоваться демографическим дивидендом, поскольку значительная часть их рабочей силы либо занята поисками работы, либо состоит из работников с низким уровнем квалификации, занятых непроизводительным трудом на рабочих местах низкого качества в неформальном секторе экономики, получая крайне низкую заработную плату. Эта ситуация усугубляется мировым экономическим и финансовым кризисом. По оценкам МОТ, в связи с кризисом безработица увеличилась на 27 млн человек за период с 2007 по 2012 годы, из которых 14 млн приходится на развитые страны и государства-члены ЕС, 7 млн – на Восточную Азию, 3 млн – на Латинскую Америку и Карибский бассейн и 1 млн – на Южную Азию. В течение ближайших пяти лет во всех регионах

¹ Lee, R. and Mason, A. *Population aging, wealth, and economic growth: Demographic dividends and public policy*, WESS background paper (ООН, Нью-Йорк, 2007 г.).

ожидается дальнейший рост общего количества безработных, за исключением стран с развитой экономикой и ЕС, а также стран Центральной и Юго-Восточной Европы (не являющихся членами ЕС) и СНГ, где ожидается небольшое снижение безработицы. Уровни безработицы среди молодежи, как ожидается, превысят и без того высокие докризисные уровни.² Во время кризиса, когда в составе рабочей силы оказалось на 29 млн человек меньше, чем ожидалось, среди людей, которые нигде не работают и не учатся, резко возросли настроения разочарования,³ что означает, что нынешние показатели глобального уровня безработицы фактически занижают масштабы сбоев на рынке труда.

89. Помимо первого демографического дивиденда может также возникнуть и второй дивиденд. В связи с тем, что ожидаемая продолжительность жизни при рождении увеличивается для растущей когорты пожилых людей, это может привести к увеличению объема сбережений на протяжении жизненного цикла для финансирования потребления в старости, способствуя появлению дополнительных инвестиционных возможностей – такую ситуацию называют вторым демографическим дивидендом. Этот второй дивиденд возникает в той мере, в какой институциональные и политические рамки побуждают отдельных граждан, фирмы и правительства к накоплению капитала. В отличие от первого дивиденда, второй дивиденд не является преходящим, поскольку старение может обеспечивать постоянное увеличение капитала на одного работника и, соответственно, дохода на душу населения, и теоретически он может расти и дальше пропорционально увеличению ожидаемой продолжительности жизни.

90. Реализация демографических дивидендов не происходит автоматически, а зависит от институтов и политики, обеспечивающих преобразование изменений в возрастной структуре населения в экономическое развитие. Таким образом, период дивидендов представляет собой «окно возможностей», а не гарантию повышения уровня жизни. Например, структура и уровень экономического роста зависят не только от размеров накопленного богатства, но и от его распределения и перераспределения через систему социальных выплат.

Страны с дефицитом жизненного цикла

91. На поздних этапах демографических изменений, когда начинает расти доля иждивенцев, т.е. увеличивается численность пожилого населения по сравнению с населением трудоспособного возраста, что приводит к увеличению числа людей, живущих на этапе жизненного цикла, который характеризуется дефицитом, возникают важные последствия для государственных финансов (в частности, для социальных выплат и услуг для пожилых людей), экономического роста и масштабов бедности.

92. Обычно считается, что совокупная норма сбережений будет уменьшаться, потому что доля лиц, которые в основном и занимаются накоплением, будет уменьшаться, а доля лиц, чьи расходы превышают доходы, будет увеличиваться, что вытекает из гипотезы жизненного цикла. Этот эффект приведет к замедлению экономического роста в результате действия механизмов, о которых идет речь в предыдущих пунктах. Для ЕС-25 в целом среднегодовые потенциальные темпы роста ВВП могут снизиться на один процентный пункт за период с 2010 по 2050 годы из-за старения населения и последующего сокращения населения трудоспособного возраста.⁴ Тем не менее, увеличение продолжительности жизни является другим важным компонентом старения населения и может привести к более высокой норме сбережений, поскольку люди

² МБТ, 2013 г.: *Глобальные тенденции в сфере занятости*, Женева, МБТ.

³ МБТ, 2012 г.: *Глобальные тенденции в сфере занятости*, Женева, МБТ.

⁴ Европейская комиссия: *Europe's demographic future: Facts and figures on challenges and opportunities* (Брюссель, 2007 г.).

ожидают, что более продолжительный период жизни на пенсии будет финансироваться частично за счет частных сбережений. Таким образом, эти два фактора оказывают компенсирующее воздействие на сбережения и, следовательно, на инвестиции, накопление капитала и, в конечном итоге, на экономический рост. Однако, учитывая нынешние условия, которые характеризуются низкими процентными ставками, маловероятно, чтобы потенциальные дополнительные сбережения могли бы обеспечивать крупные инвестиции, в которых нуждается государственная инфраструктура для увеличения совокупного спроса и, в свою очередь, для повышения темпов экономического роста.

93. По мере старения населения численность рабочей силы уменьшается. Сокращение численности рабочей силы означает, что странам придется в большей степени полагаться на рост производительности труда, чем на новых участников рынка труда, хотя число новых участников может быть увеличено посредством поощрения более активного участия в составе рабочей силы конкретных групп населения (женщин и лиц с ограниченными возможностями) и управления миграционными потоками. Например, согласно расчетам Организации Объединенных Наций, при всех прочих равных условиях, Япония должна будет обеспечивать повышение производительности труда на 2,6% в год, чтобы сохранить ежегодный рост доходов на душу населения на 2% в течение последующих 50 лет и компенсировать негативные последствия сокращения доли трудоспособного населения. Потребуется обеспечить увеличение темпов роста производительности труда более чем на 80% для преодоления усиливающихся последствий старения населения. То же самое относится, хотя и в меньшей степени, к другим стареющим странам, таким как Италия, Германия и Соединенные Штаты Америки.

94. Экономические последствия старения населения проявляются также и в долгосрочных прогнозах государственных расходов на образование, здравоохранение и пенсионное обеспечение. Старение приводит к существенным дополнительным финансовым затратам на государственные системы здравоохранения и пенсионного обеспечения. В то же время, оно приводит к некоторому снижению затрат на финансирование образования. Медицинское обслуживание ставит острые проблемы фискального характера, причем вполне вероятно дальнейшее увеличение расходов в ближайшем будущем в связи с ростом доли пожилого населения, с одной стороны, и более интенсивным использованием этим растущим пожилым населением услуг официальной системы медицинского обслуживания, с другой стороны. Что касается пенсионного обеспечения, его доступность уже занимает высокое место во многих национальных программах, и увеличение пенсионных расходов занимает ведущее место в финансовых перспективах стран со стареющим населением. Что касается образования, дальнейшее уменьшение численности населения школьного возраста предоставляет уникальную возможность для увеличения инвестиций на одного учащегося без увеличения общих расходов на образование.

95. Эти вопросы будут оказывать влияние на положение в области бедности. Государственные социальные выплаты играют значительную роль в сокращении масштабов бедности и неравенства. В Бразилии, например, система пенсионного обеспечения способствовала почти полному искоренению бедности среди пожилых, а также быстрому росту минимального уровня пособий (равному минимальной заработной плате), который увеличивался более высокими темпами, чем рост более высоких пенсионных пособий, что способствовало сокращению неравенства.⁵ Этот пример показывает, что если правительства в странах с быстро стареющим населением не могут позволить себе пойти на дополнительные расходы на здравоохранение и пенсионное обеспечение, то это скажется на состоянии бедности и неравенства. Риск является реальным:

⁵ Gragnolati, M. et al. 2011. *Growing Old in an Older Brazil: Implications of Population Ageing on Growth, Poverty, Public Finance and Service Delivery, Directions in Development*, Вашингтон, ОК, Всемирный банк.

усилия по сдерживанию общих социальных расходов и общих государственных расходов были возрождены после глобального финансового и экономического кризиса 2008 года. Поэтому пока неясно, в какой степени в будущем системы социальной защиты будут по-прежнему иметь возможность столь же успешно играть свою роль в предотвращении бедности.

96. Кроме того, выбор сферы приложения финансов, имеющийся в распоряжении правительств, для покрытия затрат, связанных с проблемами старения, будет иметь последствия для накопления капитала и экономического роста. В целом есть три способа удовлетворения спроса на дополнительные расходы на пособия по социальному обеспечению. Одним из них является повышение общего уровня налогообложения для покрытия увеличения расходов на социальное обеспечение. Это часто рассматривается как мера, имеющая последствия для способности налогоплательщиков осуществлять сбережения, но сохраняющая покупательные способности тех, кто получает пособия стабильного уровня, стимулирующего потребление и экономический рост. Другой подход основан на сокращении пособий по социальному обеспечению для снижения фискального давления с соответствующими последствиями для способности к потреблению и сбережению у лиц, получающих пособия. Это оказывает понижающее давление на экономическое развитие. Третий подход опирается на финансирование государственного долга, поэтому правительство может воздержаться от повышения налогов или сокращения размеров пособий и предпочесть перенести налоговое бремя на будущие поколения, если не обеспечивается дополнительный экономический рост. Результаты каждого из этих различных вариантов финансирования зависят от многих факторов и в значительной степени отражают политические аспекты экономических проблем каждой страны. Они, безусловно, чреваты серьезными последствиями независимо от того, является ли демографический дивиденд положительным или нет. Поэтому необходимо обеспечивать разумное сочетание политических мер, чтобы сдерживать возникновение межпоколенческих проблем.

2.2. Бедность и неформальная экономика

97. По мере старения людей их трудовые доходы становятся все меньшей частью их совокупного дохода. В странах Латинской Америки и Карибского бассейна, например, трудовые доходы молодых людей составляют в среднем около 90% от их совокупного дохода, тогда как в группе старше 60 лет эта доля снижается до 44% (у мужчин до 53%, у женщин до 26%).⁶

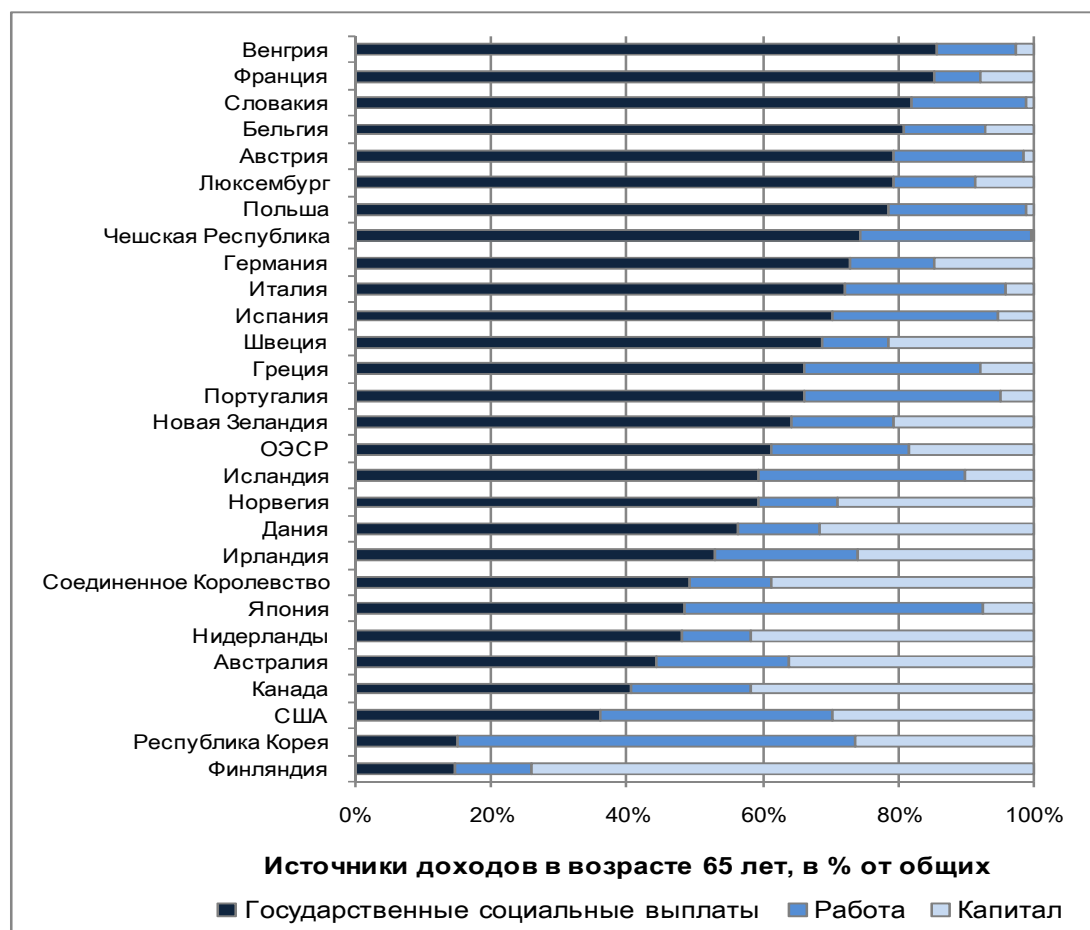
98. Почти в любых условиях пожилые люди полагаются на доходы, получаемые за счет сочетания накопленных средств, во многих случаях речь идет о скудных сбережениях и о государственных программах, таких как пенсионное обеспечение, и о поддержке со стороны членов семьи. Но уход с рынка труда в развивающихся странах, и все чаще в развитых странах, происходит медленно и не в полной мере. Данные, касающиеся Латинской Америки и Карибского бассейна, например, свидетельствуют, что трудовые доходы пожилых лиц остаются значительными: заработки 60-летнего работника в среднем составляют около двух третей от доходов, получаемых в среднем взрослым человеком в возрасте 30-49 лет, а 70-летний работник в среднем по-прежнему зарабатывает больше одной трети от того, что зарабатывают взрослые работники основного трудоспособного возраста.⁷ В некоторых странах ОЭСР, таких как Япония и США, трудовые доходы людей старше 65 лет остаются значительными (рис. 2.1). Зависимость от трудовых доходов в пожилом возрасте связана с особыми трудностями,

⁶ Cotlear, D. (ed.), 2011. *Population Ageing: Is Latin America Ready? Directions in Development*, Вашингтон, ОК, Всемирный банк.

⁷ Cotlear, D. (ed.), 2011, op. cit.

если рынок труда не обеспечивает в достаточном количестве рабочие места в реальном секторе экономики даже для более молодых работников. Те, кто на протяжении всей своей трудовой жизни был занят в неформальной экономике, скорее всего, продолжат работать там же, с высокой долей риска того, что они будут оставаться в состоянии бедности или станут неимущими. Но даже тем, кто работает в реальном секторе экономики, может быть трудно в пожилом возрасте продолжать работать там же, и они рискуют оказаться в неформальном секторе экономики.

Рисунок 2.1. Источники доходов лиц пожилого возраста в странах ОЭСР, 2009 г.



Источник: ОЭСР: *Pensions at a Glance 2009*.

99. Достаточно ли всех этих источников доходов для того, чтобы пожилые люди не оказались за чертой бедности, или есть еще некоторые, которые способствуют сокращению масштабов бедности и скатыванию в неформальный сектор? Во-первых, сбережения оказываются под особой угрозой в связи с инфляцией и/или финансовыми кризисами. Кроме того, в большинстве развивающихся стран сельские работники, самозанятые работники и лица, занятые приносящей доход деятельностью в неформальном секторе экономики, полагаются на неформальные системы сбережений и поддержки, такие как ротационные системы сбережений, кредитные ассоциации, общества взаимопомощи и похоронные службы. В большинстве случаев этого оказывается недостаточно, и люди продолжают работать в неформальном секторе экономики до тех пор, пока они физически способны к труду. Во многих странах со средним уровнем доходов программы гарантирования доходов, осуществляемым посредством индивидуальных форм сбережений, не удалось добиться своих целей за исключением тех случаев, когда работники, имеющие стабильную работу, получали заработную плату

достойного уровня. Для реализации таких мер необходимо обеспечить стабильную занятость и достаточный потенциал для выплаты взносов. Это не относится к работникам, занятым на нестандартных условиях (на условиях неполного рабочего времени и на условиях временных контрактов), к работникам, занятым в неформальном секторе экономики, или к низкооплачиваемым категориям работников.

100. Как показано в главе 1, в развивающихся странах отмечаются самые высокие уровни участия пожилых лиц в составе рабочей силы, главным образом потому, что пожилые люди продолжают работать, чтобы зарабатывать на жизнь, в основном, в неформальном секторе экономики. Отсутствие социального страхования (что является особенностью неформальной экономики) побуждает пожилых людей продолжать работать. Пожилые женщины, особенно в странах с низким уровнем доходов, входят в категорию с крайне высоким уровнем участия. Не имея достаточных накоплений, приобретенных в течение жизни, или полное отсутствие таковых, таких как сбережения, жилье, скот, земля, состояние бедности или вдовство женщин на более поздних этапах жизни, заставляют их продолжать работать, главным образом, в неформальном секторе экономики в течение длительного времени с очень низким уровнем гарантии доходов. Отсутствие возможностей достойной занятости в течение всей трудовой жизни является основной проблемой, которую необходимо решить, чтобы сократить высокий уровень неформальной занятости в пожилом возрасте.

101. В странах с ограниченными масштабами охвата программами гарантий доходов и с ограниченным характером самих этих программ уровень бедности значительно выше.⁸ Пенсионное обеспечение, если оно и существует в развивающихся странах, как правило, предусматривает выплату небольших пенсионных пособий, а охват ими является точечным. Неформальный сектор экономики, в частности, как правило, характеризуется отсутствием систем пенсионного обеспечения. Учитывая, что в развивающихся странах большинство рабочих мест создается в неформальной экономике, становится ясно, что большинство людей не получают пенсионных пособий. Учитывая также, что занятость в неформальном секторе получает все более широкое распространение в городских районах, уровень бедности среди пожилых лиц в этих районах, вероятно, также будет расти. В городских районах Индонезии и Республике Корея пенсионные пособия получают менее 35% мужчин и 15% женщин.⁹ В Латинской Америке пенсионерами являются менее 40% пожилых людей. Для решения проблемы недостаточного охвата, некоторые страны вводят социальные пенсии или пенсии на уровне прожиточного минимума, которые не начисляются с учетом выплаты взносов. Они часто оказывают значительное влияние на сокращение масштабов бедности, а также могут снизить неравенство между пожилыми людьми, что отмечается, например, в Боливии, Бразилии, Ботсване и Южной Африке. Но в большинстве случаев размер пособий является слишком незначительным, а охват минимальным, чтобы с их помощью можно было бы не допустить вытеснения пожилых людей за черту бедности. В Западной Азии пенсионные системы, где они существуют, как правило, обеспечивают коэффициенты замещения на уровне 60% доходов в среднем за 30 лет стажа работы.¹⁰ Исследование, проведенное в 15 странах Африки, расположенных южнее Сахары, позволило осуществить сравнение национальных уровней бедности с уровнями бедности домохозяйств, имеющих в своем составе пожилых лиц в странах, не имеющих систем пенсионного обеспечения. Были отмечены существенные различия в уровнях

⁸ ОЭСР: "Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries", март 2011 г.

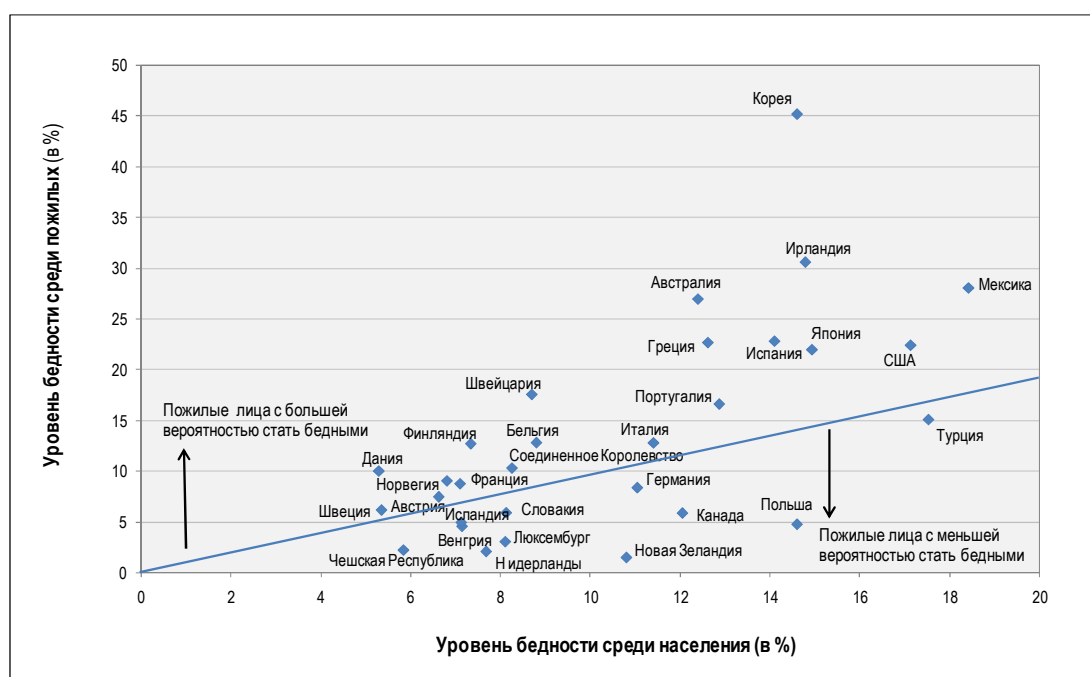
⁹ Giles, J., Dewen Wang and Wei Cai (2012). "The Labor Supply and Retirement Behavior of China's Older Workers and Elderly in Comparative Perspective", Chapter 6 in Smith, J.P. and Malay Majmundar (eds): *Ageing in Asia: Findings from New and Emerging Data Initiatives*, Committee on Population (CPOP), Division of Behavioral and Social Sciences and Education.

¹⁰ ООН, 2008 г., Департамент по экономическим и социальным вопросам, глава 2: Экономическая и социальная комиссия для Западной Азии, ООН, Нью-Йорк.

бедности в девяти странах: причем домохозяйства, имеющие в своем составе пожилых лиц, были беднее, чем домохозяйства, в которых не было пожилых лиц.¹¹

102. В некоторых развитых странах, таких как США, Япония и Соединенное Королевство, государственные пенсионные программы не могут обеспечить достаточного дохода для большинства людей во время выхода их на пенсию (рис. 2.2). Это в значительной степени вопрос гендерного характера. В Соединенном Королевстве лишь 30% женщин имеют право на получение полной базовой государственной пенсии по сравнению с 85% мужчин. Несмотря на то что с 2010 года сокращен период времени, дающий право на получение полной государственной пенсии, до сих пор остается большое количество пожилых людей, в основном женщин, которым приходится бедствовать после выхода на пенсию.¹² В 2009 году в ЕС-27 около 14% мужчин-пенсионеров и 16,6% женщин-пенсионеров рассматривались как подверженные риску оказаться за чертой бедности.¹³ В 2006 году в Российской Федерации средний размер государственных пенсионных выплат упал ниже официального уровня «прожиточного минимума».¹⁴ В связи с этим правительство Российской Федерации повышало размер пенсий несколько раз начиная с 2009 года, а средний коэффициент замещения в 2010 году составил уже 40,2%.¹⁵

Рисунок 2.2. Доходы неимущих пожилых лиц в странах Группы двадцати



Источник: ОЭСР: "Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries", март 2011 г.

¹¹ Kakwani N. and Subbarao, K. 2005. *Ageing and Poverty in Africa and the Role of Social Pensions*. Social Protection Discussion Paper Series, Вашингтон, ОК, Всемирный банк.

¹² Bisom-Rapp, S. et al. 2011. "Decent Work, Older Workers and Vulnerability in the Economic Recession: A comparative study of Australia, the United Kingdom and the United States", in *Employee Rights and Employment Policy Journal*.

¹³ *Active Ageing and Solidarity between Generations: A Statistical Portrait of the European Union 2012*, Statistical Office of the European Communities, Люксембург.

¹⁴ Eberstadt, N. Groth, H. 2010. "The Russian Federation: Confronting the special challenges of ageing and social security policy in an era of demographic crisis", in *International Social Security Review*, Vol. 63.

¹⁵ Eich et al. 2012. "Reforming the public pension system in the Russian Federation", *IMF WP/12/201*, МВФ, Вашингтон, ОК.

103. Члены семьи традиционно были основным источником финансовой поддержки для пожилых людей – особенно там, где отсутствует система социальной защиты –, но эти связи начинают ослабевать. С ростом масштабов урбанизации и разрушительного распространения ВИЧ/СПИДа, начинают распадаться неформальные системы социальной защиты, обеспечивавшие денежную и иную поддержку со стороны членов семьи и общины. Действительно, в некоторых обществах, особенно в странах, переживающих пандемию ВИЧ/СПИДа, а также и в странах с высоким уровнем доходов, таких как Япония, роли поменялись: пожилые родители все чаще обеспечивают уход за внуками и пожилые люди вплоть до 80 лет делятся своими средствами со своими потомками.¹⁶

104. В результате неудовлетворительной системы пенсионного обеспечения (или ее отсутствия), развала механизмов поддержки семьи и недостаточного уровня сбережений, пожилые работники все чаще получают рабочие места, лишённые защиты, которые во все большей степени повышают их уязвимость, или вынуждены заниматься приносящей доход деятельностью в неформальном секторе экономики. На рисунке 2.3 показано, что самые высокие уровни участия в трудовой деятельности отмечаются в регионе Африки к югу от Сахары, поскольку в этом регионе в целом регистрируется самый низкий уровень охвата пенсионными пособиями по старости. В Индии подавляющее большинство пожилых людей являются самозанятыми работниками или заняты на временных работах. Хотя общая модель относится как к пожилым мужчинам, так и к пожилым женщинам, самозанятость в большей степени распространена среди пожилых мужчин, чем среди женщин пожилого возраста, в то время как для случайных и временных форм занятости верно обратное.¹⁷ В Китае, в соответствии с проведенными недавно обследованиями в городских районах, отмечается значительный рост неформального сектора на городском рынке труда, что затрагивает пожилых людей, в частности, женщин пожилого возраста.¹⁸

105. Более крупная и более щедрая система пенсионного обеспечения, которая в равной степени охватывает тех, кто выплачивал и кто не выплачивал взносов, оказывает положительное влияние на уровень бедности и трудовой активности среди пожилых людей. Например, в Китае уровень бедности значительно сократился среди тех пожилых лиц, которые получают пенсионные пособия.¹⁹ Такая щедрая система также оказывает положительное влияние на уровень бедности среди других групп населения. Четыре из пяти стран южной части Африки, в которых имеются системы всеобщего социального пенсионного обеспечения – Ботсвана, Лесото, Маврикий и Южная Африка – добились большего прогресса, чем их соседи в достижении Целей развития тысячелетия (ЦРТ) с точки зрения сокращения масштабов бедности и голода, обеспечения всеобщего начального образования и устранения гендерного неравенства в сфере начального образования. В Намибии в домашних хозяйствах, в которых проживает пожилой человек, получающий социальную пенсию, был зарегистрирован более высокий уровень расходов на образование и охрану здоровья детей. О подобных результатах сообщается Замбией и Мозамбиком, где пособия, получаемые пожилыми людьми, позволяют увеличить расходы на обучение детей в школах. Все больше внимания уделяется выделению дополнительных государственных средств на социальные денежные выплаты для пожилых людей, что является одним из основных компонентов пособий, предусмотренных в Рекомендации 2012 года о минимальных уровнях социальной

¹⁶ Nabalamba, A. and Chikoko, M. 2011. *Ageing Population Challenges in Africa*, Тунис, Африканский банк развития.

¹⁷ Rajan, S. *Demographic ageing and employment in India* (MOT, Бангкок, 2010 г.).

¹⁸ Yang, D.U. and Wang Meiyuan. 2010. *Demographic ageing and employment in China*, Employment Working Paper No. 57, Женева, МБТ.

¹⁹ Yang, D.U. and Wang Meiyuan, 2010, op. cit.

защиты (202). В странах Латинской Америки с относительно хорошо развитыми системами пенсионного обеспечения (Аргентина, Бразилия, Уругвай и Чили) уровень бедности среди пожилых лиц значительно ниже, чем в среднем по стране.²⁰

106. В целом, около 80% населения мира не имеет в старости адекватной защиты от рисков, связанных с ухудшением здоровья и потерей трудоспособности и источников доходов. Это означает, что только в странах с низким и средним уровнем доходов около 342 млн пожилых людей не имеют в настоящее время адекватной гарантии получения доходов. Эта цифра может увеличиться до 1,2 млрд к 2050 году, если не будет расширен охват людей пожилого возраста существующими механизмами обеспечения доходов.

2.3. Дефицит рабочей силы и квалифицированных кадров

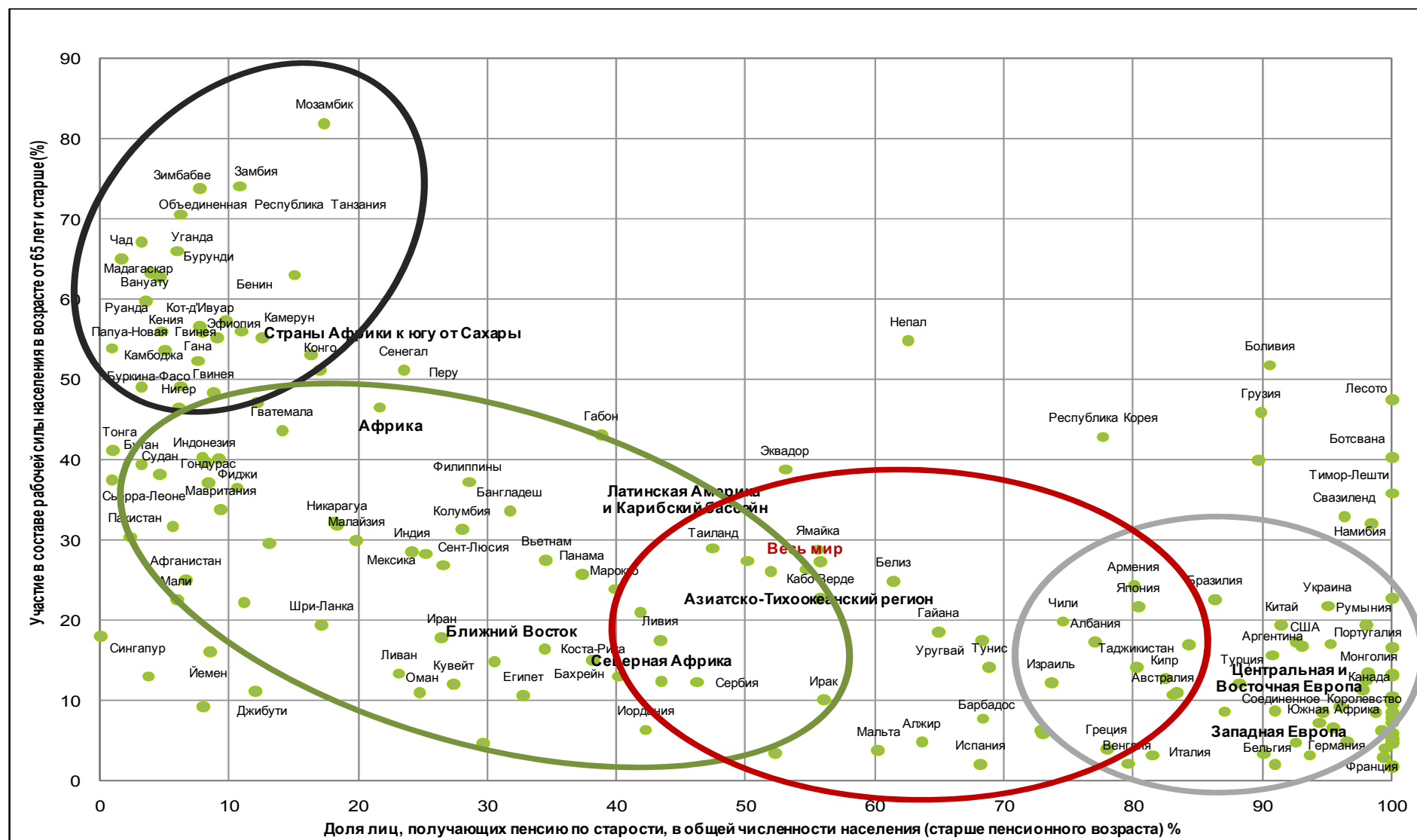
107. Современные демографические тенденции, вероятно, приведут к дефициту рабочей силы. Ряд стран, в частности промышленно развитые страны, выражают все большую озабоченность в связи с перспективой дефицита рабочей силы в результате высоких темпов старения населения. Европейские страны, например, могут столкнуться со значительным дефицитом рабочей силы уже после 2018 года, так как население в возрасте от 20 до 59 лет будет довольно резко сокращаться, в то время как возрастная группа от 60 до 69 лет будет продолжать увеличиваться еще в течение 20 лет. Эффект старения более не будет компенсироваться ростом уровня участия на рынке труда женщин и пожилых работников. По прогнозам Европейской комиссии, уровень занятости среди пожилых работников достигнет 59% в 2025 году для ЕС-25 против расчетного уровня в 47% на 2010 год.²¹ Уровень осознания проблемы дефицита трудовых ресурсов колеблется в пределах Европейского союза. В странах с низким уровнем безработицы эта проблема быстро приобретает высокий резонанс. В Нидерландах, например, за счет спроса к 2015 году можно было бы создать 600.000 новых рабочих мест, однако, исходя из демографических возможностей, рынок труда вырастет только на 225.000 рабочих мест. Однако в странах с устойчиво высоким уровнем безработицы в результате глобального экономического и финансового кризиса опасения по поводу нехватки рабочей силы могут показаться парадоксальными. Хотя вопрос о дефиците рабочей силы по-прежнему относится к тенденциям структурного характера, он не занимает приоритетного места в политической повестке дня.²²

²⁰ Gasparini, L. et al. *Poverty among the elderly in Latin America and the Caribbean* (La Plata, CEDLAS, 2007) p. 33.

²¹ European Working Conditions Observatory. 2010. *Demographic change and work in Europe*, Дублин: Eurofound. http://www.eurofound.europa.eu/ewco/surveyreports/EU0902019D/EU0902019D_2.htm.

²² *Global Population Aging: Peril or Promise?*, Global Agenda Council on Ageing Society; Всемирный экономический форум, 2012 г., глава 10.

Рисунок 2.3. Лица, получающие пенсию по старости, и уровень участия в составе рабочей силы среди лиц в возрасте 65 лет и старше, 2007-11 гг.



Источник: ILO SSI Laborstat (World Social Security Report, готовится к изданию, 2012 г.).

108. Нехватка рабочей силы будет особенно остро ощущаться в секторах, требующих определенной квалификации. Некоторые отрасли, такие как здравоохранение, образование и транспорт, уже бьют тревогу. Например, в Германии из-за нехватки квалифицированных специалистов около миллиона рабочих мест остаются вакантными. Почти каждая вторая немецкая компания ищет квалифицированных специалистов, причем многие из них требуются в обрабатывающей промышленности и сфере услуг. В ближайшие годы быстрое старение населения Германии угрожает усугубить проблему дефицита квалифицированных кадров в ряде других областей.²³ В Швеции с нехваткой рабочей силы сталкивается ряд отраслей экономики, таких как строительство и машиностроение. Для многих компаний эта нехватка приводит к снижению рентабельности и конкурентоспособности. Работодатели в Чешской Республике, Венгрии, Латвии, Литве, Польше и Румынии сообщают о нехватке квалифицированных работников как о важном препятствии на пути развития бизнеса в обрабатывающей промышленности и в строительстве.²⁴ В Соединенных Штатах Америки дефицит будет образовываться в ряде профессий, требующих конкретных квалификационных навыков, к 2030 году, когда на пенсию начнут выходить люди, родившиеся в период послевоенного демографического взрыва. К 2018 году²⁵ образуется дефицит в размере более чем 3 млн работников с дипломами младшего специалиста.²⁶ По некоторым последним прогнозам, к 2020 году в Китае будет ощущаться дефицит в 22 млн квалифицированных работников, несмотря на огромные инвестиции, которые страна направляет в систему образования.²⁷

109. Как развивающиеся, так и развитые страны сталкиваются в этой сфере с серьезными трудностями, обусловленными недостатком квалифицированных медицинских работников. В развивающихся странах, особенно с низким уровнем доходов, недостаток квалифицированного медицинского персонала уже ощутим и будет усиливаться, поскольку в будущем в этих странах потребуется еще большее число медицинских работников для лечения хронических заболеваний. В развитых странах в связи с увеличением численности пожилых лиц также растет спрос на специалистов узкого профиля для работы в больницах и учреждениях по длительному уходу. В 2006 году, по оценкам ВОЗ, во всем мире ощущался дефицит в 4,3 млн работников здравоохранения.²⁸ Из 57 стран с острым дефицитом специалистов 36 – это страны Африки к югу от Сахары. За последнее десятилетие отмечались высокие темпы роста миграции работников здравоохранения, в частности в большинстве стран ОЭСР. Несмотря на последние тенденции, отражающие признаки стабилизации или снижения в нескольких странах, в целом миграция работников здравоохранения в странах ОЭСР по-прежнему растет. Странам ОЭСР необходимо будет продолжать свои прилагаемые в последнее время усилия, направленные на улучшение профессиональной подготовки и удержание персонала. Миграция может помочь им справиться с дефицитом в краткосрочной перспективе, но не является панацеей в долгосрочном плане.²⁹

²³ Доклад федерального правительства о демографической ситуации и будущем развитии Германии, ноябрь 2011 г. (на немецком языке). См. http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2011/demografiebericht.pdf?__blob=publicationFile.

²⁴ Mitra, P. *Innovation, inclusion and intervention. From transition to convergence in Eastern Europe and the former Soviet Union* (Вашингтон, ОК, Всемирный банк, 2008 г.).

²⁵ Диплом младшего специалиста представляет собой университетскую степень о неполном высшем образовании, которая присваивается по завершении курса обучения, обычно продолжающегося два года.

²⁶ Neumark, D.H. Johnson, P. and Cuellar Mejia, M. 2012. *Future Skill Shortages in the U.S. Economy?* NBER Working Paper No. 17213.

²⁷ “Skilled workers shortfall of 40m forecast”, in *Financial Times*, 18 ноября 2012 г.

²⁸ ВОЗ: *Доклад о состоянии здравоохранения в мире 2006 г.* (Женева, 2006 г.).

²⁹ ОЭСР, 2010 г.: *International Migration of Health Workers; Improving International Co-Operation to Address the Global Health Workforce Crisis*. ОЭСР: Observer Policy Brief.

110. Дефицит квалифицированных специалистов не будет касаться только сегментов рынка труда, требующих высокой квалификации кадров. Рабочие места, которые будут доступны в будущем, не будут ограничиваться теми, которые создаются для удовлетворения спроса или с ориентацией на новые рынки, но также будут состоять из существующих рабочих мест, освобождаемых выходящими на пенсию лицами, и этот фактор часто не учитывается. Хотя некоторые из этих рабочих мест могут исчезнуть после выхода работников на пенсию, большинство из них будет сохранено. Такие рабочие места в большей степени схожи по своему характеру с преобладающей структурой занятости, чем новые рабочие места, отражающие форму занятости лиц, находящихся в конце своей трудовой деятельности. Это имеет важные последствия для политических мер на рынке труда, таких как система наставничества и межпоколенческие контракты.³⁰

2.4. Образование и профессиональная подготовка

111. Старение имеет важные последствия с точки зрения возможностей повышения образования и профессиональной подготовки без отрыва от производства. Поскольку численность молодого населения (в возрасте 15-24 лет) начинает сокращаться, становится легче финансировать меры, направленные на более качественную подготовку этого сегмента и, следовательно, упрощать переход от школьного обучения к трудовой деятельности, исходя из того, что имеются вакантные рабочие места.

112. Старение населения также оказывает влияние на инвестиции в сферу образования, изменяя индивидуальный выбор в области образования. По теории человеческого капитала, в обществах с более высокой ожидаемой продолжительностью жизни при рождении, более низкой младенческой смертностью и низкими уровнями рождаемости, при прочих равных условиях, семьи заинтересованы вкладывать больше средств в образование. Поэтому последующие поколения должны быть более образованными и продуктивными, чем предыдущие, при условии, что система обеспечивает качественное образование для всех. Более образованное население трудоспособного возраста легче переквалифицировать по мере его старения и прохождения возраста максимальной производительности. Для стареющего населения требуется больше средств, чтобы финансировать переподготовку большей доли пожилых работников. В этих условиях становится еще более важным, чтобы те работники, которые будут проходить переподготовку, получили надлежащее образование в молодости.

113. Однако в большинстве стран пожилые люди имеют более низкий уровень образования, чем их более молодые коллеги, а более пожилые женщины находятся еще в менее выгодном положении, чем пожилые мужчины. Исследование, проведенное в 13 странах,³¹ которые в большинстве своем являются развивающимися странами, показало, что по данным за 2000 год, за исключением мужчин в Республике Кореи, от 80 до 90% людей во всех этих странах имели лишь начальное образование или более низкий уровень образования. Более того, уровень образования пожилых женщин, как правило, был ниже уровня образования пожилых мужчин, причем этот гендерный разрыв особенно заметен в Китае, Индии, Республике Корея, на Тайване (Китай) и во Вьетнаме. Кроме того, помимо Республики Кореи, единственными странами, в которых более 30% пожилых мужчин имеют уровень образования выше начального, являются Филиппины и Тайвань (Китай). Что касается пожилых женщин, самый высокий показатель

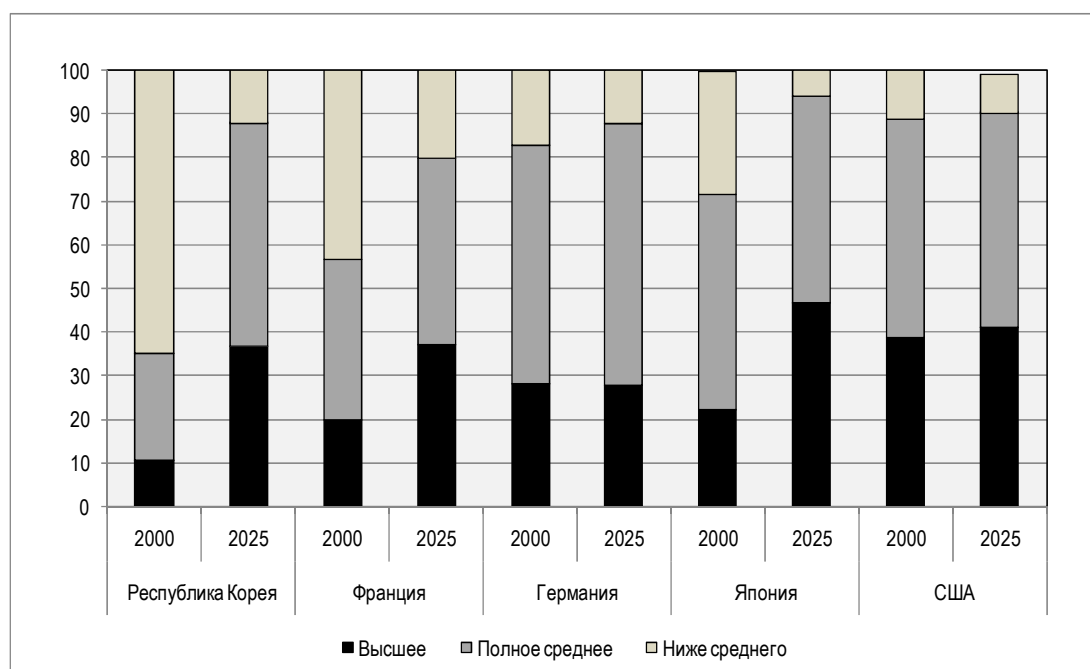
³⁰ Европейская комиссия: *The implication of demographic trends for employment and jobs* (Соединенное Королевство, Alphametrics Ltd, 2005 г.).

³¹ Hermalin, A., Ofstedal, M. and Tesfai, R. *Future characteristics of the elderly in developing countries and their implications for policy*, Comparative Study of the Elderly in Asia Research Report 06-62 (Ann Arbor, 2006).

числа лиц, имеющих образование выше начального, составляющий 22%, отмечается на Филиппинах. Однако уровень образования пожилого населения будет заметно меняться в период с 2000 по 2045 годы, причем самый заметный рост будет наблюдаться в Египте, Республике Корея, Сингапуре и на Тайване (Китай). В Латинской Америке и Карибском бассейне (в Сальвадоре, Гватемале, на Гаити, в Гондурасе и Никарагуа) около 90% пожилых людей и более не имеют никакой квалификации.

114. Уровень образования повышается высокими темпами среди более молодых поколений, а это означает, что в будущем, как показано на рисунке 2.4, пожилые работники будут иметь более высокий уровень образования по сравнению с нынешним положением. Это повышение уровня образования могло бы стать важным источником будущего роста производительности и улучшения перспектив в сфере занятости для пожилых лиц.

Рисунок 2.4. Доля рабочей силы в возрасте 50-64 лет в разбивке по уровню образования в отдельных странах, 2000-25 гг. (в %)



Источник: ОЭСР, 2005 г., op. cit.

115. Пожилые лица в меньшей степени участвуют в профессиональной подготовке, чем их более молодые коллеги. Исследование вопроса о дополнительной профессиональной подготовке в Германии позволило сделать вывод, что обоснованием участия в дополнительной подготовке служит не сам возраст, а скорее уровень полученной ранее квалификации. Именно пожилые лица с низким уровнем квалификации в основном не получают дополнительной подготовки, в то время как среди работников с высоким уровнем квалификации уровень участия в дополнительной подготовке фактически возрастает уже с 50 лет.³² Данные также свидетельствуют о том, что многие пожилые работники считают, что выгоднее обеспечить образование и подготовку своим детям, чем заниматься этим самим.³³

³² Bosch, G. and Schief, S. "Older employees in Europe between 'work line' and early retirement", in *Transfer. The European Review of Labour and Research*, 4/07, 13(4) (Brussels, ETUI-REHS, 2007), p. 589.

³³ Auer, P. and Popova, N. *Labour market policy for restructuring in Turkey: The need for more active policies* (Женева, МБТ, 2003 г.).

116. Относительно непродолжительный период времени непосредственно перед выходом на пенсию, когда еще можно получить отдачу от инвестиций в пожилых работников, часто используется для обоснования нежелания работодателей вкладывать средства в подготовку этих работников. Однако из-за высокого уровня текучести молодых кадров, средняя продолжительность пребывания на своем рабочем месте 50-летнего работника может оказаться выше, чем работника 20-летнего возраста.

2.5. Производительность труда и заработная плата

117. Влияние старения населения на производительность на макроуровне не проявляется напрямую. Производительность повышается, помимо прочего, за счет улучшения знаний, и она тесно связана с инновациями, такими как разработка новых методов работы и новых технологий. Понятия инноваций и творчества ассоциируются, как правило, с молодыми членами общества (вставка 2.1). Сокращение доли молодых работников в составе рабочей силы может привести к замедлению прогресса в области науки и техники, а это, в свою очередь, отрицательно скажется на темпах роста производительности труда. Однако, как утверждается в предыдущем разделе, демографические изменения, как правило, приводят к тому, что семьи начинают вкладывать больше средств в развитие своих детей, что могло бы помочь компенсировать совокупный уровень отрицательного влияния на производительность пожилого и менее творческого населения. Кроме того, уменьшение доли молодого населения позволило бы снизить совокупные затраты на государственные инвестиции в образование и раннюю профессиональную подготовку, что, в свою очередь, сделало бы переподготовку работников пожилого возраста более эффективным средством повышения производительности рабочей силы.

118. Новые технологии являются одним из факторов, способствующих росту производительности труда. В исследовании делается вывод о неоднородной картине, отражающей желания и способности пожилых работников использовать новые технологии. Тем не менее, произошло существенное снижение доли работников, которые никогда не пользовались компьютером на работе, причем особенно заметно этот показатель улучшился среди пожилых работников.³⁴

Вставка 2.1

Взаимосвязь между производительностью и возрастом

Г-н Леман (Lehman) (1953 г.) построил кривую творческого возраста, демонстрирующую, что рост производительности труда лиц творческих профессий начинается примерно в возрасте 20 лет, достигая максимума в период от конца 30 до середины 40 лет, и начинает снижаться в более старшем возрасте. Кроме того, влияние старения на производительность зависит от профессии. В профессиях, которые в большей степени зависят от познавательных способностей, таких как наука, молодежь обычно имеет преимущества. Но в управленческих профессиях, где опыт является более важным фактором, определяющим производительность труда, показатели труда пожилых работников, как правило, оказываются не хуже показателей их более молодых коллег.

³⁴ Eurofound. *Working conditions of an ageing workforce* (Дублин, 2008 г.).

Работники пожилого возраста часто опираются на знания и квалификации и навыки, а также на общий профессиональный опыт, накопленный в ходе их трудовой жизни. Они приносят в работу такие качества, как точность, надежность и способность общаться с клиентами и коллегами, стабильность, снижение числа добровольных прогулов, текучести кадров, лояльность компании и т.д. Как свидетельствуют практический опыт и исследования, работники пожилого возраста, занятые на должностях, соответствующих их индивидуальным квалификациям, показывают высокую производительность труда.

Источники: Lehman, H. C. *Age and achievement* (Princeton, NJ, Princeton University Press, 1953).

V. Skirbekk: *Age and individual productivity: A literature survey* (Rostock, Max Planck Institute for Demographic Research, 2003).

G. Naeyegele and A. Walker: *A guide to good practice in age management* (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound)) (Дублин, 2006 г.).

119. Еще одна проблема, связанная с демографическими изменениями, касается нарушения баланса между производительностью труда и затратами на рабочую силу. Общепринято мнение, что если производительность труда с возрастом работников снижается, а их содержание обходится дороже, особенно в случае систем регулирования оплаты труда с учетом стажа работы, то основные трудности могут возникать с точки зрения конкурентоспособности, рентабельности и инвестиционной деятельности предприятия. Несмотря на то что в некоторых исследованиях указывается на наличие такой связи в отношении работников неформальной экономики и в развивающихся странах, фактические данные в схеме «возраст-производительность-заработная плата» в отношении наемных работников в регионе ОЭСР свидетельствуют о том, что в отдельных из этих стран доходы растут более быстрыми темпами по мере старения работников или снижаются незначительно в старших возрастных группах. В тех случаях, когда расходы на заработную плату работников пожилого возраста растут быстрее, чем их производительность труда, работодатели могут проявлять нежелание удерживать работников по достижению ими определенного возраста или нанимать работников пожилого возраста.

120. Если затраты на работников пожилого возраста более высоки, это является, главным образом, следствием расходов, не связанных с заработной платой, таких как пенсионные выплаты и налоговые «клинья», а не самой заработной платы. В Швейцарии и Финляндии отчисления на социальное страхование возрастают с увеличением возраста работника, в то время как в Соединенных Штатах Америки предоставляемые работодателем льготы, такие как медицинское страхование и фиксированные пенсионные выплаты, могут с возрастом привести к значительному росту расходов, не связанных с заработной платой.

121. Что касается величины заработной платы, она колеблется в значительных пределах в зависимости от страны и региона, при этом в одних странах размеры заработной платы устанавливаются с учетом стажа работы, в то время как в других применяется режим сохранения или снижения уровня доходов с увеличением возраста работника. Наибольшая доля работников пожилого возраста занята во второй группе стран. Например, в странах Восточной Европы применяется, как правило, режим нулевого роста доходов, тогда как в странах ЕС-15 средние размеры доходов работников продолжают расти до достижения ими возрастом от 55 до 64 лет и начинают снижаться только после достижения ими 65-летнего возраста.³⁵

122. Хотя принцип установления заработной платы с зависимости от стажа работы может способствовать укреплению лояльности персонала и удержанию работников более молодого возраста, он, по всей вероятности, приводит к сокращению найма и не содействует удержанию работников пожилого возраста. В некоторых странах отмечается, что работники пожилого возраста, которые рискуют попасть под сокращение или

³⁵ Eurofound, op. cit.

оказаться уволенными, предпочитают соглашаться на более низкую заработную плату, что гарантирует им сохранение своего рабочего места. Тем не менее, основной вопрос для рассмотрения заключается в том, как справедливо устанавливать заработную плату, поощряющую работников пожилого возраста к тому, чтобы сохранять высокую производительность своего труда, а также учитывать их финансовые потребности.³⁶

Вставка 2.2

Трехсторонние рекомендации о прекращении начисления заработной платы в зависимости от стажа работы в Сингапуре

Для того чтобы перейти от установления заработной платы с учетом стажа работы к более гибкой системе оплаты труда, в Сингапуре в 2004 году был создан трехсторонний комитет в составе представителей правительства, работодателей и профсоюзов. Гибкая система оплаты труда требует включения в структуру заработной платы большего количества переменных компонентов, например, премиальных. По состоянию на декабрь 2010 года примерно у 64% рабочей силы был снижен или снижается коэффициент заработной платы за ту же работу до уровня 1,5 или менее против 59% в 2009 году. Соотношение между максимальной и минимальной заработной платой рядовых сотрудников составляет в среднем 1,52, в то время как для руководителей и менеджеров младшего звена это соотношение выше и составляет 1,62. Для дальнейшего перехода к гибкой системе оплаты труда, основанной на ценности рабочего места и вкладе работника, Национальный совет по заработной плате рекомендует компаниям продолжать и далее снижать соотношение между максимальной и минимальной заработной платой до уровня ниже 1,5. Это в первую очередь относится к рабочим местам, ценность которых увеличивается за счет повышения производительности и квалификации работников. Это может быть обеспечено посредством корректировки шкалы окладов наряду с повышением ценности рабочего места, особенно в отношении минимальной заработной платы этой шкалы. Эта мера позволила бы также свести к минимуму необходимость корректировки заработной платы для повторно нанимаемых на работу пожилых работников.

Источник: Singapore National Wages Council Guidelines 2011/2012
<http://www.mom.gov.sg/newsroom/Pages/PressReleasesDetail.aspx?listid=361>.

123. Поскольку во многих странах со средним и высоким уровнем доходов работники продолжают стареть, возрастная характеристика рабочей силы будет включать все меньшую долю работников на пике своей производительности. Такой сценарий предполагает, что экономике этих стран необходимо обеспечивать стимулирование роста их производительности труда, для чего потребуется существенно увеличить инвестиции в человеческий капитал, научные исследования и разработки, а также в физический капитал.

2.6. Системы пенсионного обеспечения

124. Общее понимание того, что означает «выход на пенсию» и «пенсия по старости», формировалось на протяжении всего прошлого столетия в развитых странах, где право на пенсионные выплаты предоставлено большинству населения.

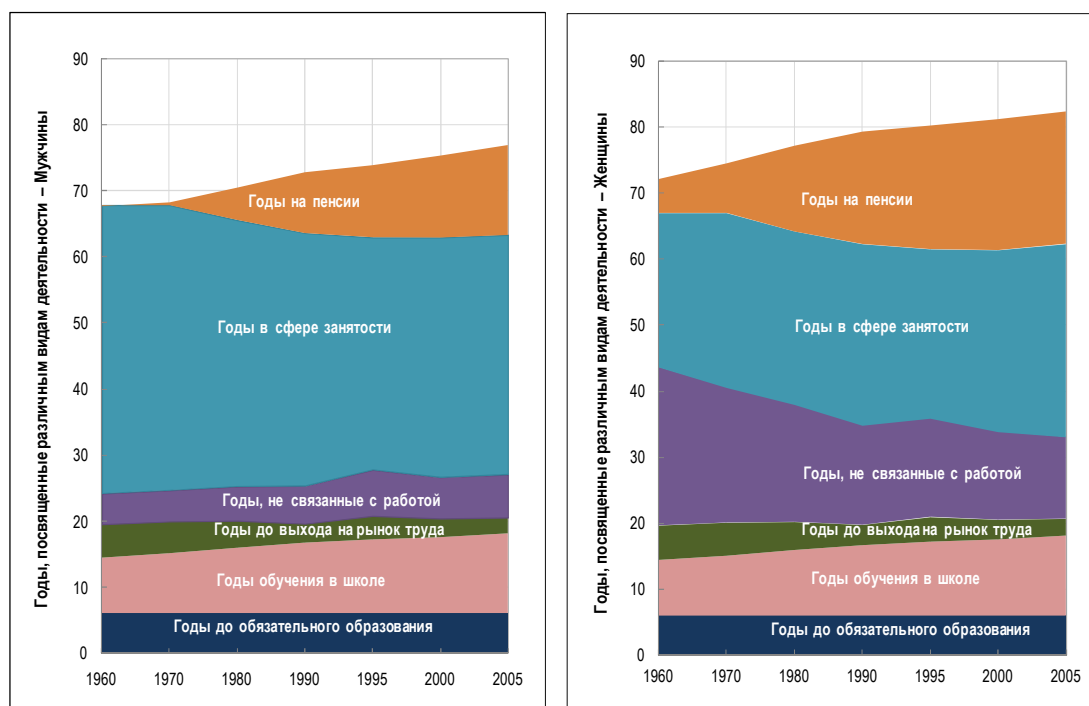
125. Более 100 лет назад, когда была создана первая европейская система пенсионного обеспечения, пенсионные выплаты по старости выполняли достаточно узкую функцию предоставления определенных доходов тем, кто физически не мог продолжать работать в связи с возрастом или по состоянию здоровья. Конвенция 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102) также тесно увязывает пенсионный возраст с трудоспособностью: «Установленный возраст не превышает 65 лет.

³⁶ Ghosheh, N.S., Lee, S. and McCann, D. *Conditions of work and employment for older workers in industrialized countries: Understanding the issues* (Женева, МБТ, 2006 г.).

Однако компетентный орган власти может установить более высокий возрастной предел с учетом работоспособности пожилых лиц в соответствующей стране». В то же время в странах с высоким уровнем доходов выход на пенсию постепенно стал рассматриваться как вполне заслуженный период для отдыха и досуга после многих лет напряженной работы.

126. Официальный пенсионный возраст стал снижаться в странах с высоким и в некоторых странах со средним уровнем доходов, хотя в среднем люди стали жить дольше и обладать относительно хорошим здоровьем. Усилия должны быть направлены на то, чтобы привести ожидания работников относительно сроков их выхода на пенсию в соответствие с возможностями остальных работников и экономики удовлетворять их потребности. На рисунке 2.5 показано, каким образом проводятся годы, посвященные различным видам деятельности в течение жизненного цикла в «типичной промышленно развитой стране» после 1960 года, в соответствии с определением ОЭСР.

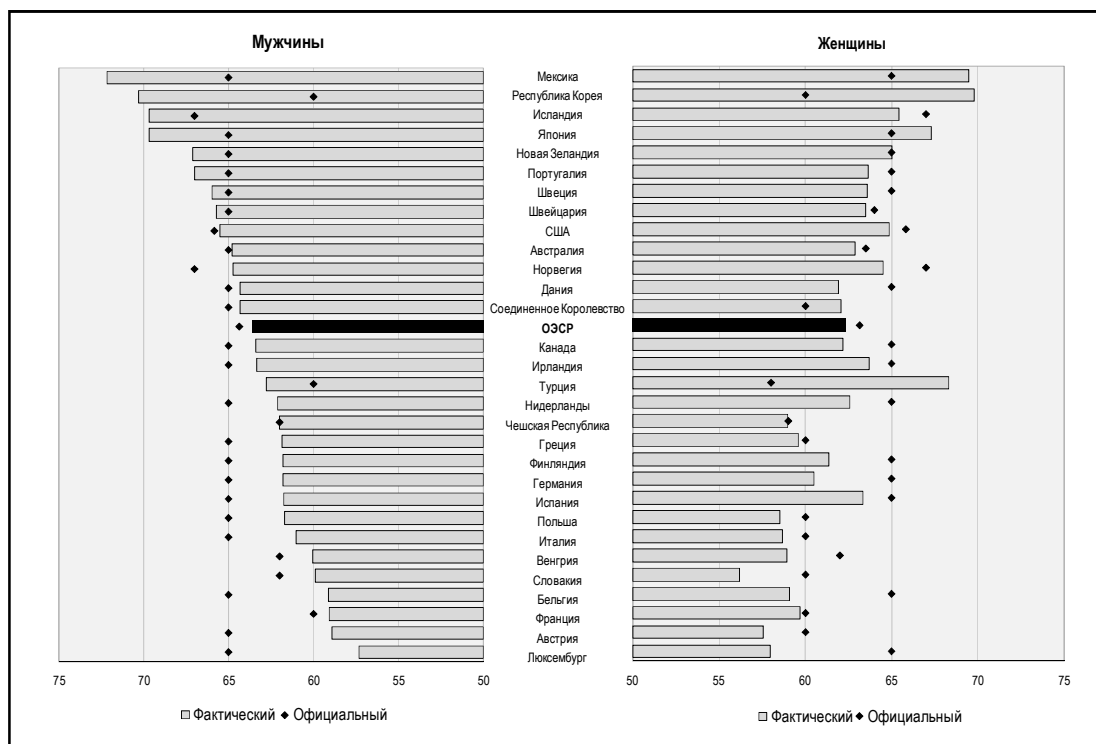
Рисунок 2.5. Годы, посвященные различным видам деятельности, мужчинами и женщинами в «типичной» стране ОЭСР



Источник: i) ОЭСР, 2009 г.: *Society at a Glance 2009: OECD Social Indicators*; ii) ОЭСР, 2006 г.: *Перспективы занятости* (<http://dx.doi.org/10.1787/548526737374>).

127. В Японии, Соединенном Королевстве, Республике Корея, Мексике и Турции мужчины и женщины выходят на пенсию в среднем значительно позже установленного законом пенсионного возраста, в то время как в Швейцарии, Швеции, Португалии, Новой Зеландии и Исландии такая ситуация наблюдается только в отношении мужчин (рис. 2.6). Это подчеркивает эффективность воздействия, которое государственная политика в области пенсионного обеспечения по старости потенциально оказывает на поведение населения, независимо от того, является ли охват населения системой пенсионного обеспечения существенным или нет. Когда пенсионные пособия оказываются слишком низкими, людям приходится работать, чтобы иметь достаточный доход для выживания. Такие размеры пенсионных пособий необходимо пересматривать, чтобы обеспечить минимальный уровень гарантированного дохода.

Рисунок 2.6. Фактический возраст выхода на пенсию и официальный установленный законом возраст выхода на пенсию в странах ОЭСР (2000-е гг.)



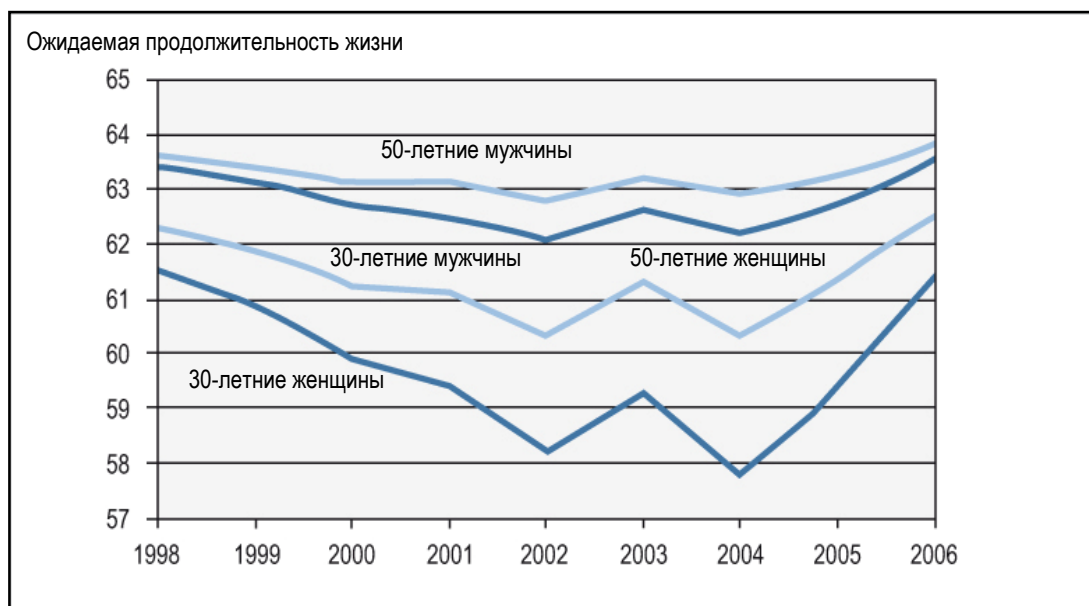
Источник: ОЭСР, 2011 г.: *Pensions at a Glance*.

128. Финансовые потребности являются наиболее важной, но не единственной причиной продолжения трудовой деятельности. На принятие решения пожилыми людьми в отношении продолжения работы или возобновления трудовой деятельности после перерыва влияют и другие причины практического характера, а также некоторые соображения, которые являются сугубо личными. Плохое состояние здоровья может быть причиной принятия решения о раннем выходе на пенсию, однако среди факторов, стимулирующих продолжение трудовой деятельности, респонденты называли также состояние здоровья, повышение уровня благосостояния и более рациональное сочетание трудовой и повседневной жизни. Взаимоотношения с коллегами и руководством, а также ощущение собственной востребованности и чувство принадлежности к коллективу, тоже назывались в качестве преимуществ, связанных с продлением трудовой жизни, помимо того, что это предоставляет дополнительное время, чтобы лучше подготовиться к выходу на пенсию.³⁷

129. С середины 1990-х годов наблюдается явная тенденция в государственной политике в области пенсионного обеспечения во всем мире, направленная на сопряжение официального возраста выхода на пенсию с изменениями в ожидаемой продолжительности жизни населения в целом. Швеция стала одной из первых стран, которые провели пенсионную реформу в этом направлении. Ее примеру последовал ряд других стран Европы и некоторые развивающиеся страны. Возраст выхода на пенсию в соответствии с новой системой пенсионного обеспечения в Швеции является гибким, начиная с 61 года. В соответствии с новой системой, ожидаемый возраст выхода на пенсию для работников рассчитывается на основе ожидаемой продолжительности жизни, устанавливаемой для каждой когорты по году рождения. На рисунке 2.7 приводится пример для возрастных когорт 30 и 50 лет.

³⁷ Eurofound. *Employment initiatives for an ageing workforce in the EU15* (Дублин, 2006 г.).

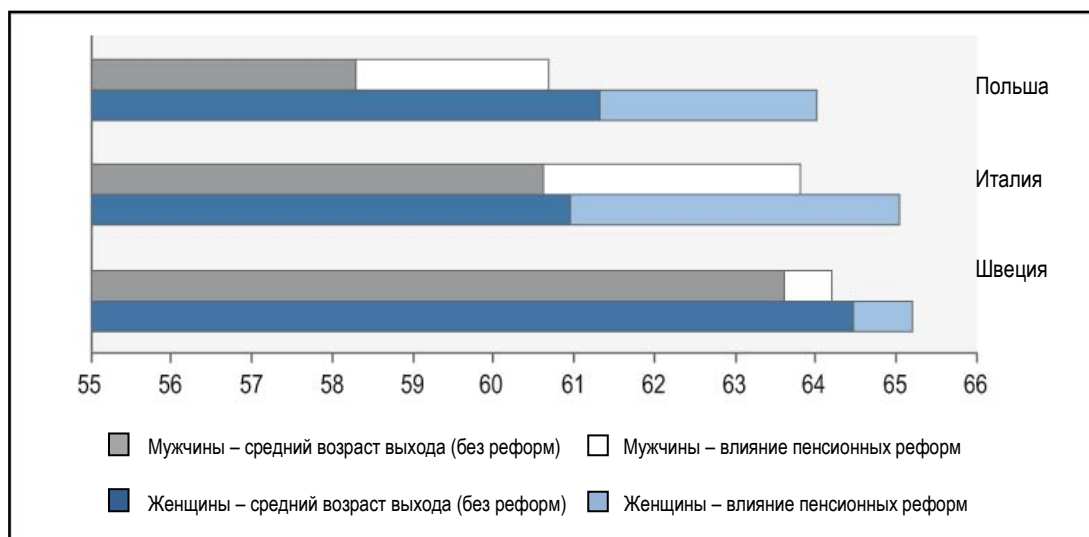
Рисунок 2.7. Новые положения о гибком пенсионном возрасте: гибкий подход к пенсионному возрасту в Швеции в соответствии с ожидаемой продолжительностью жизни возрастной когорты – пример для возрастных когорт 30 и 50 лет, 1998-2006 гг.



Источник: *Expected effective retirement age in the Nordic countries*, Finnish Centre for Pensions; Статистический отчет 2/2008, р. 31.

130. Ситуация выглядит относительно схожей для стран, которые следуют шведской модели, таких как Польша и Италия, как показано на рисунке 2.8. Женщины будут затронуты в значительно большей степени, так как ожидается, что им придется оставаться на рынке труда дополнительно в течение трех-пяти лет.

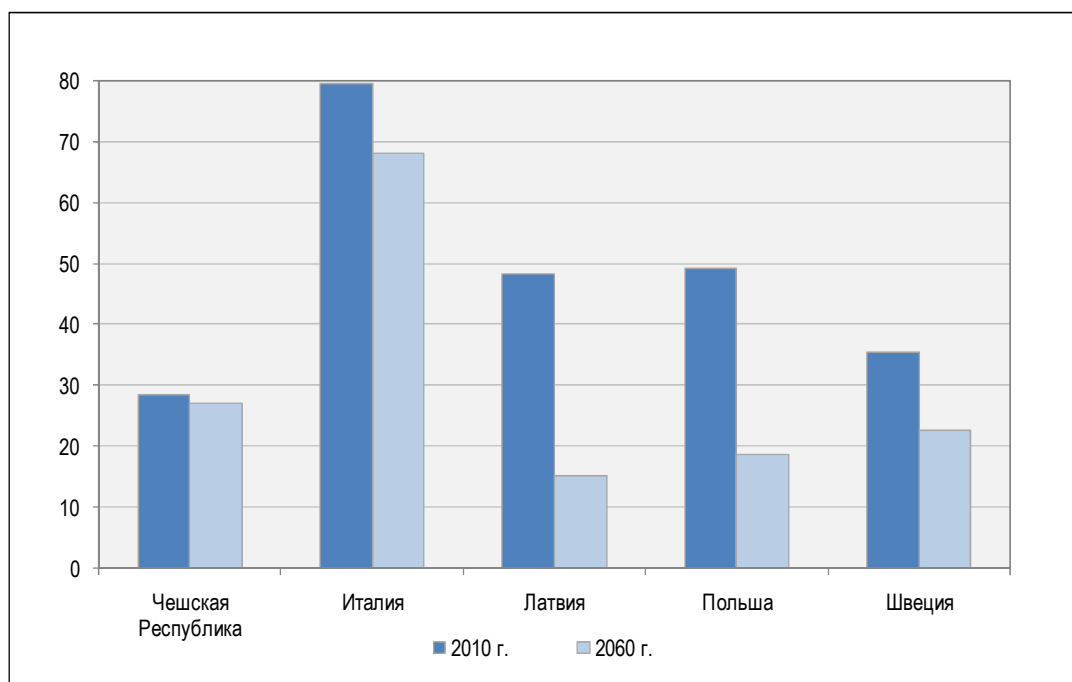
Рисунок 2.8. Оценка влияния пенсионных реформ на средний возраст выхода на пенсию в 2060 г. в Швеции, Польше и Италии



Источник: Всемирный банк: "Non-financial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World" – Volume 1, Progress, Lessons and Implementation by Holzmann, R., Palmer, E. and Robalino, D. (eds).

131. На адекватный уровень пенсионных пособий также значительное влияние оказали реформы, которые проводились в рамках условно-накопительных систем пенсионного обеспечения (УНС). В соответствии с расчетами МБТ, как показано на рисунке 2.9, коэффициент замещения пенсий, вероятно, сократится в долгосрочной перспективе почти на 20 процентных пунктов. Все большее число пенсионеров, как ожидается, будут получать пенсии на уровне, близком к минимальному гарантированному уровню, и, скорее всего, вынуждены будут искать работу, чтобы пополнить свой низкий уровень замещения дохода. Такое ожидаемое явление может поднять вопрос о доверии общественности к общей системе пенсионного обеспечения. Усилия должны быть направлены на укрепление базы солидарности таких государственных систем пенсионного обеспечения и на создание более благоприятных условий для повышения благосостояния пожилых людей, в частности, посредством субсидирования медицинских и социальных услуг и предоставления других пособий и льгот в натуральном выражении, таких как жилье.

Рисунок 2.9. Валовые ставки замещения доходов при выходе на пенсию (% от заработной платы) в рамках некоторых условно-накопительных систем пенсионного обеспечения (УНС)



Источник: Расчеты МБТ, основанные на "The 2012 Ageing Report – Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)", Европейская комиссия, 2012 г.

2.7. Сфера охвата социальной защиты

Кризис и социальное обеспечение

132. Нынешний глобальный кризис оказал существенное влияние на условия пенсионного обеспечения людей во всем мире. В наиболее сильно пострадавших странах Европы, например, кризис евро практически немедленно сказался на положении лиц, вышедших на пенсию по старости, в Греции, Испании, Ирландии, Португалии, Италии и на Кипре, где повсеместно были снижены размеры пенсионных пособий. Были сокращены также будущие права на пенсионное обеспечение как в рамках социального страхования, так и финансируемых за счет налогов систем социальных пенсий.

133. Медленные темпы восстановления экономики оказывают серьезное влияние на эти системы пенсионного обеспечения. Все более высокие уровни безработицы приводят к сокращению поступлений взносов, необходимых для выплаты пенсионных пособий в ближайшем будущем, особенно в условиях распределительных и частично дотируемых систем пенсионного обеспечения. Правительства, которым приходится заимствовать средства для финансирования своих текущих расходов, сталкиваются с все более настойчивыми требованиями со стороны финансовых рынков об изменении политики в связи с ростом дефицита пенсионных систем, с которым они сталкиваются. Помимо того, что кризис усугубляет и без того нарушенный финансовый баланс государственных систем пенсионного обеспечения вследствие резкого снижения поступления взносов при неизменных или даже более высоких расходах, такие реформы имеют серьезные долгосрочные последствия, так как у безработных к моменту выхода на пенсию будут накапливаться права на пенсионные пособия более низкого уровня. Это вызывает особое беспокойство у работников, занятых на нестандартных условиях, например, на условиях неполного рабочего времени и на временных работах, где доминирующее положение занимают женщины.

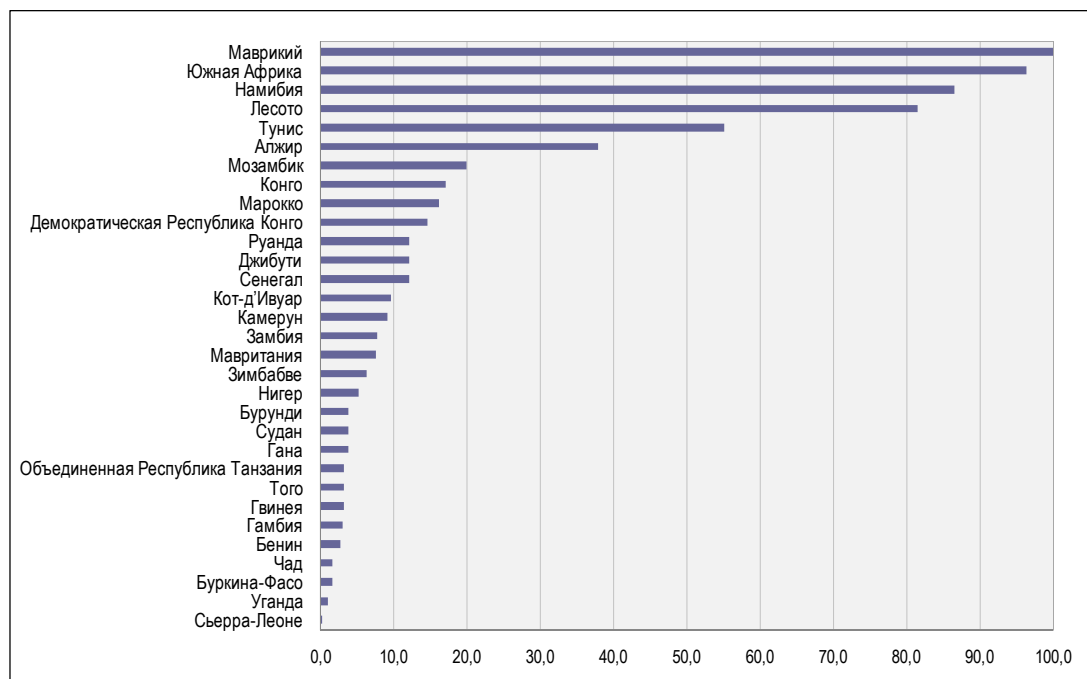
134. Кризис также привел к резкому падению стоимости финансовых активов, что влияет на размер пенсий, выплачиваемых за счет накопительных компонентов. Следовательно, ни одна система пенсионного обеспечения, какой бы ни была ее структура, не может быть застрахована от воздействия кризиса. Преобладающие условия, характеризующиеся низкими процентными ставками, создают проблемы для систем пенсионного обеспечения и ставят вопрос относительно того, можно ли рассматривать накопительные системы пенсионного обеспечения разумным подходом к обеспечению гарантированных доходов. По соображениям макроэкономического характера механизмы распределительных систем пенсионного обеспечения могут оказаться более приемлемыми в контексте столь низких процентных ставок.

135. В отличие от этого, в связи с финансовым кризисом в некоторых странах Латинской Америки, где имеются положения об ограниченном социальном обеспечении, правительства предприняли важные шаги, направленные на расширение своих систем социального обеспечения, чтобы охватить все население в период после различных финансовых кризисов 1990-х и 2000-х годов. В Бразилии, например, создание после финансового кризиса 1999 года программы, не предусматривающей выплаты взносов, и программы для сельских работников позволило расширить охват пособиями по старости и распространить их на некоторые обычно исключаемые категории населения, а быстрый рост минимальных пособий способствовал сокращению неравенства.³⁸

136. Положение с точки зрения охвата лучше в тех странах, которые ввели для работников в реальном секторе экономики в дополнение к программам, основанным на взносах, либо всеобщие пенсии (Маврикий, Намибия и Лесото), либо пенсии из фондов социальной помощи, выплачиваемые значительной части населения (Южная Африка). Такие страны достигли высокого уровня охвата, выделяя значительную часть своих государственных ресурсов на социальное обеспечение. Маврикий и Южная Африка расходуют на выплату пенсионных и других социальных пособий более 5% от своего ВВП, в то время как большинство стран Африки, расположенных к югу от Сахары, выделяют на эти цели не более 1% от ВВП, основная часть из которых идет на выплату пенсий государственным служащим (рис. 2.10). Размер государственного бюджета сильно влияет на способность государства предусматривать адекватное социальное обеспечение, включая пенсии, хотя политические аспекты экономических проблем могут оказывать большое воздействие при выборе подхода, соответствующего целям общества.

³⁸ Gragnolati, M. et al., 2011, op. cit.

Рисунок 2.10. Охват пенсионным обеспечением в Африке: пенсионеры по возрасту как доля в % от пожилого населения



Источник: Расчеты МБТ, основанные на последних имеющихся данных, содержащихся во *Всемирном докладе по социальному обеспечению 2010-11 годов*.

137. Кроме того, сравнение ситуации с национальным охватом в зависимости от размера ВВП на душу населения показывает, что некоторым странам удается добиться относительно благоприятных показателей охвата, несмотря на низкий уровень доходов в целом. Это явно свидетельствует о том, что политика социальной защиты может иметь расширительный характер, если она опирается на политическую волю, причем часто такую политику социальной защиты воспринимают в качестве инвестиций в будущее развитие страны.

138. В Азии относительно высокая степень охвата достигнута в Монголии и странах СНГ. Однако низкий уровень расходов на социальные нужды в некоторых из этих стран (а также ряд других факторов) указывает на то, что фактические размеры выплачиваемых пенсий весьма невелики и зачастую они не позволяют защитить пожилых людей от бедности. В Японии этот показатель находится ниже 100-процентной отметки, но это объясняется только тем, что многие жители Японии выходят на пенсию в возрасте, значительно превышающем 60 лет. Что касается других стран Азии, пока только меньшинство их населения охвачено пенсиями по старости. Уровни охвата колеблются от 20 до 40%, при этом исключение составляют страны Юго-Восточной Азии, в которых охват еще ниже. В Республике Корея широкий спектр социальных пособий был введен в начале 1990-х годов, когда улучшилось положение в области экономического развития страны, а также в связи с надеждами населения на улучшение социального обеспечения посредством активного участия социальных партнеров.

139. В странах Латинской Америки и Карибского бассейна, имеющих многолетнюю историю формирования систем социального страхования, охват этими системами распространяется преимущественно на работников реального сектора экономики (30-60%, за исключением некоторых островов Карибского бассейна, где реальный сектор экономики шире). В Бразилии наличие системы пенсионного обеспечения на основе взносов в сочетании с финансируемыми из налоговых источников программами выплаты социальных пенсий и пенсий в сельских районах, как представляется, подразумевает,

что большинство населения получает определенные денежные пособия, хотя этими программами охвачено еще далеко не все население. В Боливии, которая приняла несколько лет назад систему всеобщего минимального пенсионного обеспечения, также удалось охватить широкие слои лиц пожилого возраста. Тем не менее, факты свидетельствуют о том, что значительное число людей еще остается за пределами этой системы, хотя по закону они должны получать пенсионные пособия. Их потенциал по выплате взносов часто в недостаточной степени учитывается при принятии конкретных параметров системы пенсионного обеспечения, особенно тех из них, которые ориентированы на индивидуальные сбережения.

Гендерные предрассудки в отношении доступа к социальному обеспечению

140. В большинстве стран прогнозируемая продолжительность жизни у женщин выше, чем у мужчин. Поэтому женщины подвергаются большему риску столкнуться с отсутствием гарантированных доходов в старости. Гарантии их доходов отражают гендерное неравенство с точки зрения их доступа на рынок труда, возможностей трудоустройства, постоянного отставания в заработках по сравнению с мужчинами, более высокой вероятности оказаться в неформальном секторе, ограничения доступа к земле или иным активам и наследству, а также неравного распределения обязанностей по уходу между мужчинами и женщинами. В результате этого многие пожилые женщины как в развитых, так и в развивающихся странах оказываются незащищенными в экономическом и социальном плане. Во многих странах женщины вынуждены поддерживать определенный уровень активности, чтобы компенсировать снижение внутрисемейной поддержки и отсутствие всеобщих систем пенсионного обеспечения.³⁹ На рисунках 1.28 и 1.29 показано, что участие в составе рабочей силы пожилых людей снижается в странах с более высокими расходами. Интересно отметить, что уровень участия мужчин в большей мере зависит от изменений в расходах, чем уровень участия женщин. Это может быть связано с тем, что размеры пенсионных пособий мужчин, как правило, выше, чем у женщин в странах, где существуют системы пенсионного обеспечения. В свою очередь, более высокий размер пенсий мужчин можно обосновать в большинстве случаев тем, что женщины чаще делают перерывы в трудовой деятельности в целях обеспечения ухода за детьми, а также тем, что их труд чаще используется в рамках более нестабильных форм неполной и временной занятости.

141. Особенности охвата пенсионным обеспечением во всем мире также ярко отражают гендерное измерение. Женщины в меньшей степени заняты в реальном секторе экономики, и поэтому в фонды социального пенсионного страхования они могут вносить меньше средств, чем мужчины. Когда женщины все же получают пенсии из фондов социального обеспечения, им обычно выплачиваются пособия на таких же условиях, что и мужчинам – соответственно заработку и стажу выплаты взносов. Гендерное неравенство здесь проявляется в том, что женщины часто заняты на более низкооплачиваемых рабочих местах, чем мужчины. Кроме того, женщины могут иметь меньший стаж выплаты взносов – либо потому, что они прерывают свою трудовую деятельность для ухода за детьми или в связи с другими обязанностями по обеспечению ухода, либо вследствие того, что женщин поощряют к тому, чтобы они покидали рынок труда раньше мужчин. Если пенсионная система строится на основе индивидуальных накоплений, она также может содержать дополнительные элементы гендерного неравенства, такие как более длительные сроки выплаты взносов и начисление на основе

³⁹ МБТ: *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах: Обеспечение охвата во время и после кризиса* (Женева, 2010 г.). В следующий доклад *Социальное обеспечение в мире в 2013 году* будет включена глава, посвященная потребностям в области социального обеспечения женщин в сельской местности.

гендерно дифференцированных таблиц продолжительности жизни, в связи с чем женщины могут получать сравнительно более низкие пособия, чем мужчины.⁴⁰

142. Там, где выплачиваются пенсии по социальному страхованию, многие женщины, не имеющие права на получение собственной пенсии, зависят от размеров пенсионного обеспечения мужа, в которых учитываются надбавки на них. Эти надбавки, как правило, ниже, чем собственные пенсионные пособия, и часто обусловлены сохранением брака, в связи с чем женщины оказываются в потенциально уязвимом положении. На рисунке 2.9 выше показано, что в большинстве стран Группы двадцати предусматривается официальный возраст выхода на пенсию ближе к 65 годам, который является одинаковым для женщин и мужчин.⁴¹

143. Системы пенсионного обеспечения, не строящиеся на выплате взносов, играют важную роль в обеспечении основных гарантий получения дохода в старости в странах, в которых отсутствуют системы социального пенсионного страхования, особенно для женщин, которые обычно составляют большую часть лиц, занятых в неформальной экономике.⁴² Женщины во многих странах мира, как правило, в большей степени выигрывают от систем пенсионного обеспечения, не строящихся на взносах, которые обеспечивают по крайней мере минимальный уровень доходов в старости. Хотя системы пенсионного обеспечения, не строящиеся на взносах, могут играть важную роль в обеспечении социальной защиты женщин, следует также отметить, что эти системы, как правило, обеспечивают более низкие уровни пособий, чем пособия, выплачиваемые в рамках систем, строящихся на взносах, и часто предусматривают проверку материального положения. Поэтому при обеспечении надлежащей социальной защиты для женщин необходимо уделять надлежащее внимание всем формам социальной защиты.

Старение и пособия по инвалидности⁴³

144. С процессом старения напрямую связывают увеличение спроса на дополнительные пособия по инвалидности, так как средний возраст рабочей силы повышается, а пожилые работники в большей степени подвержены опасности стать инвалидами. Во *Всемирном докладе об инвалидности* ВОЗ за 2011 год отмечается, что инвалидность — одна из составляющих человеческого существования и что почти каждый человек в течение жизни может испытать временные или постоянные нарушения здоровья, а те, кто доживут до пожилого возраста, столкнутся со все большими трудностями с точки зрения своей жизнедеятельности.⁴⁴ Социальная охрана здоровья и программы выплаты пособий должны предусматривать для пожилых лиц с ограниченными возможностями

⁴⁰ Ginn, J., Street, D., and Arber, S. (eds). 2001. *Women, Work and Pensions: International Prospects* Buckingham; Marin, B. and Zólyomi, E. (eds). 2010. *Women's work and pensions: What is good, what is best? Designing gender-sensitive arrangements*, Ashgate.

⁴¹ Некоторые страны, в том числе Чешская Республика, Литва, Мальта, Польша, Словакия, Украина и Соединенное Королевство, постепенно повышают пенсионный возраст для женщин с целью достижения гендерного равенства.

⁴² См.: Hagemeyer, K. and Schmitt, V. 2012. "Providing Social Security in Old Age: The International Labour Organization View", in ADB (ed.): *Social protection for older persons: Social pensions in Asia* (Manila, Asian Development Bank), pp. 137–152, <http://www.adb.org/sites/default/files/pub/2012/social-protection-older-persons.pdf>; МБТ, 2010 г.: *Extending social security to all. A guide through challenges and options* (МБТ, Женева), <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/RessFileDownload.do?resourceId=16152>.

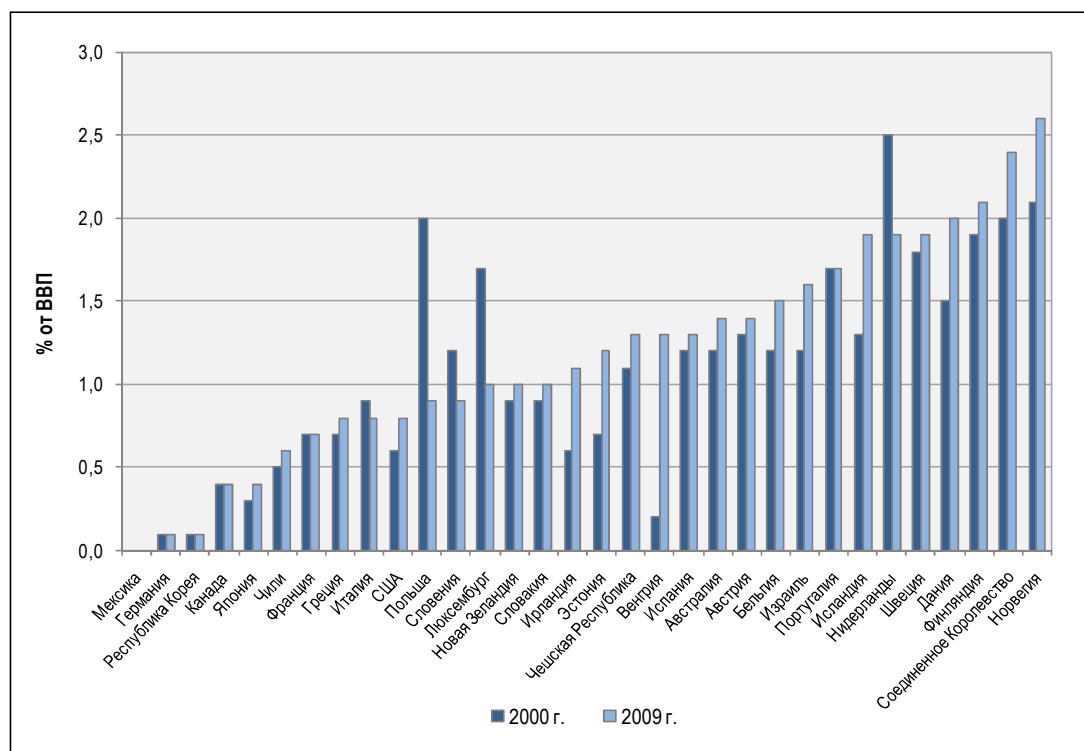
⁴³ ЮНФПА и HelpAge International, 2012. *Ageing in the Twenty-First Century: A Celebration and A Challenge* (Нью-Йорк и Лондон, Фонд ООН по народонаселению и HelpAge International, <http://www.helpage.org/download/5059f6a23af15>); и Всемирная организация здравоохранения, 2011 г.: *World Report on Disability*, http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789240685215_eng.pdf.

⁴⁴ ВОЗ (2011 г.): *Всемирный доклад об инвалидности*, с. 261.

доступ к дневным центрам помощи на дому, помощи в улучшении жилищных условий, в домах престарелых, а также паллиативный уход.

145. С повышением официального пенсионного возраста пенсии по инвалидности могут де-факто играть роль замещения пособия по безработице. Страны ОЭСР были озабочены этим вопросом, так как затраты, связанные с инвалидностью, исчисляются как расходами на пособия, так и потерями производительности. Расходы на пособия по инвалидности в процентном отношении к ВВП выросли за последние 30 лет в большинстве стран ОЭСР и в 2009 году составляли в среднем около 1,2% от ВВП.⁴⁵ В некоторых странах были проведены реформы, направленные на значительное сокращение размеров пособий по инвалидности, например, такие реформы были проведены в Польше и Нидерландах, как показано на рисунке 2.11. Недавние усилия, направленные на сокращение пособий по инвалидности в странах, где эти расходы были сочтены чрезмерными, заставили поднять вопрос о том, как предотвратить злоупотребление системами страхования на случай инвалидности, не подрывая законных прав работников.

Рисунок 2.11. Затраты на пособия по инвалидности в отдельных странах в 2000 и 2007 гг., в % от ВВП



Источник: ОЭСР, статистические извлечения (<http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=4549>).

Старение населения и доступ к социальной охране здоровья и долгосрочному уходу

146. Несмотря на большое значение для пожилых людей медицинского обслуживания, оно остается недоступным для многих из них. Больницы, как правило, сосредоточены в городах, вдали от сельских районов, где проживает большинство лиц пожилого возраста в развивающихся странах. Даже те, кто проживает в городах, нередко могут

⁴⁵ ОЭСР (2003 г.): *Transforming Disability into Ability – Policies to promote work and income security for disabled people*, pp.16–17.

добраться до медицинских учреждений только на общественном транспорте, который является довольно дорогим и не приспособлен для пользования пожилыми людьми. Лечение часто недоступно для пожилых людей в связи с его высокой стоимостью, даже когда официально оно считается бесплатным. В случае существования льготных режимов – как это имеет место, в частности, в Гане и Таиланде – пожилые люди зачастую ими не пользуются из-за отсутствия информации, недостатка лекарственных препаратов и неэффективного управления системами здравоохранения.

147. Перед системами здравоохранения в развивающихся странах стоят две задачи. Первая заключается в том, чтобы отсрочить начало заболевания, насколько это возможно, вторая – предоставить надлежащие услуги. Ограниченный доступ к медицинскому обслуживанию в целом является важным измерением уровня бедности пожилых людей. Уровень расходов на нужды здравоохранения во многих развивающихся странах чрезвычайно низок по сравнению с объемом затрат, необходимых для решения вышеназванной проблемы. Например, расходы на здравоохранение во многих странах Африки, расположенных к югу от Сахары, составляют 10 долл. США на душу населения в год, причем эти средства реализуются преимущественно в городах. В странах с высоким уровнем доходов и во все большем числе стран со средним уровнем доходов серьезную озабоченность вызывают рост расходов на здравоохранение и проблема поддержки адекватного уровня и качества медицинского обслуживания. Кроме того, этим странам потребуется расширить предоставление стационарного длительного ухода за больными и найти пути совмещения этого вида услуг с оказанием поддержки пожилым людям на дому совместно с их семьями и общинами, в которых они проживают.

148. Страны с высоким уровнем доходов сталкиваются с вновь возникающими финансовыми проблемами, связанными со старением населения, нехваткой медицинских работников и ростом масштабов распространения болезней, обусловленных образом жизни. Страны с низким и средним уровнем доходов в большинстве случаев сталкиваются с трудностями, связанными с незначительными объемами государственных расходов, низкими уровнями охвата населения медицинским обслуживанием и ограниченным доступом к медицинским услугам, а также с высокими затратами самих пожилых лиц и наличием порочного круга, обусловленного плохим состоянием здоровья и бедностью. Результаты исследования ясно показывают, что без инвестиций в расширение доступа к медицинскому обслуживанию на протяжении всей жизни человека, продление периода жизни без болезней – одной из предпосылок для повышения уровня экономической активности групп населения пожилого возраста – будет невозможно.⁴⁶

2.8. Устойчивость систем социального обеспечения

149. Обеспечение финансовой доступности и устойчивости систем социальной защиты становится серьезной проблемой для стран на всех этапах их экономического развития. Ограниченный базовый пакет социальной защиты, как это предусмотрено в Рекомендации о минимальных уровнях социальной защиты (202), вполне доступен даже в развивающихся странах при условии, что он вводится постепенно. В настоящее время устойчивость систем социального обеспечения на более поздних этапах экономического развития нередко ставится под сомнение, обычно в европейских странах, сталкивающихся с резким увеличением доли иждивенцев пожилого возраста по отношению к общей численности занятых лиц. В 2050 году в странах ЕС-25 на одного

⁴⁶ Jagger, C. et al.: “Inequalities in healthy life years in the 25 countries of the European Union in 2005: A cross-national meta-regression analysis”, in *The Lancet*, Vol. 372, Issue 9656, 20 Dec. 2008 (17 ноября 2008 г.).

пожилого гражданина будет приходиться два человека трудоспособного возраста в отличие от нынешнего соотношения один к четырем.

150. Старение населения неизбежно приведет к увеличению расходов на пенсионное обеспечение и на медицинское обслуживание в предстоящие десятилетия. Однако с учетом мер, предпринятых многими странами в течение двух последних десятилетий в целях увеличения расходов на эти нужды, это не сможет – или уже не сможет – представлять серьезную угрозу для финансовой сбалансированности национальных систем социальной защиты. Последние имеющиеся прогнозные расчеты, полученные Комитетом ЕС по экономической политике в отношении совокупных затрат по наиболее важным статьям расходов на социальные нужды в связи со старением населения, приведены в таблице 2.1. Опыт Латинской Америки также указывает на важность сохранения системы социального страхования, основанной на взносах, которая позволяет уменьшить нагрузку на программы социальных денежных выплат, финансируемые за счет налогов.⁴⁷

Таблица 2.1. Прогнозируемый рост социальных расходов в странах ЕС, 2010-60 гг.

	Уровень в 2010 г. (% от ВВП)	2030 г. (Изменения с 2010 г. в процентных пунктах)	2060 г.
Пенсии	11,3	+0,6	+1,6
Медицинское обслуживание	7,1	+0,7	+1,2
Длительный уход	1,8	+0,5	+1,6
Пособия по безработице	1,1	+0,8	+0,4
Образование	4,6	-0,2	-0,1
Итого	25,9	+2,4	+4,7

Источник: Европейская комиссия: *The 2012 Ageing Report*.

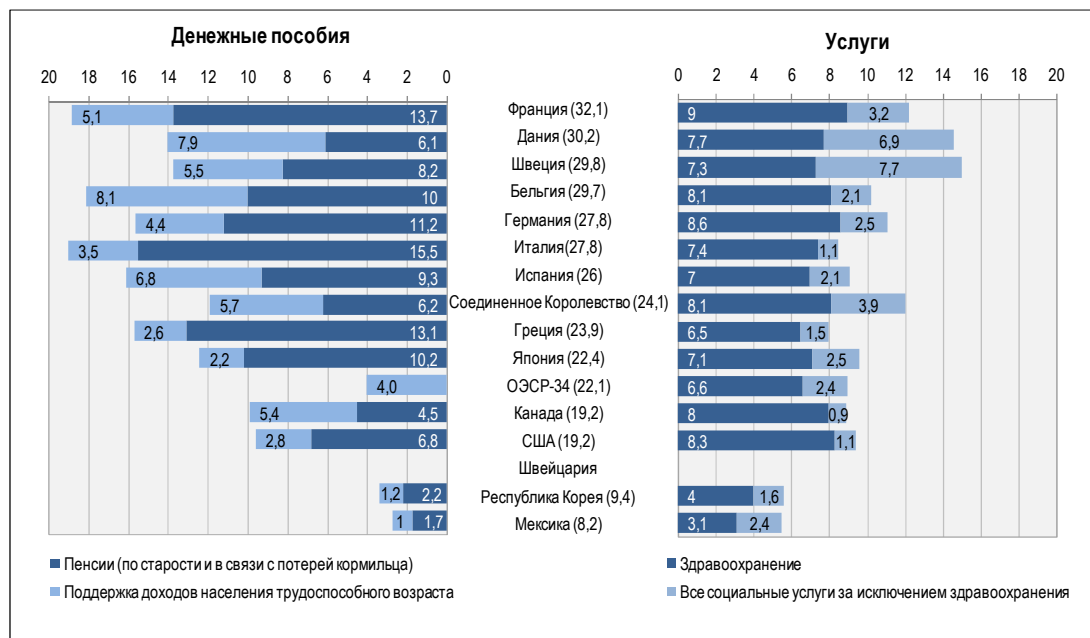
151. Основная часть расходов, связанных с социальной защитой, направляется на выплату пенсий и на медицинское обслуживание (рис. 2.12). В странах Северной Европы значительная доля также расходуется на социальные услуги. Пенсии по старости составляют примерно три четверти от общего объема пенсионных расходов. Средний рост объема национальных расходов на социальные нужды в размере 3-4% от ВВП является существенным, но поддающимся контролю. Однако между отдельными странами существуют значительные различия, касающиеся не столько самого процесса старения населения, сколько конкретных аспектов программ, включая их финансирование, предусмотренные в них права на получение пособий и их размеры. В прогнозных оценках учтены ожидаемые результаты уже закрепленных законодательно и осуществляемых на практике реформ социального обеспечения (например, новые системы выплаты пособий или повышение пенсионного возраста), а также прогнозируемый рост численности рабочей силы и уровня занятости.

152. Влияние кризиса на финансовую устойчивость систем пенсионного обеспечения побудило ряд правительств изменить ранее принятые решения о проведении реформ. Как показано в таблице 2.2, большинство стран Центральной и Восточной Европы решили изменить распределение финансовых взносов в пользу финансируемой составляющей систем пенсионного обеспечения. Это указывает на возможное отсутствие бюджетного планирования до принятия решения о проведении реформ, которое обеспечило бы устойчивый характер таких реформ в различных циклических условиях.

⁴⁷ См. Bertranou F. et al. (2011). *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*.

Это приводит к значительным вмененным издержкам для затронутых кризисом обществ и стран, как это показано на рисунке 2.13.

Рисунок 2.12. Расходы в области социальной защиты, направляемые на выплату пенсий и на социальные услуги



Источник: расчеты МБТ.

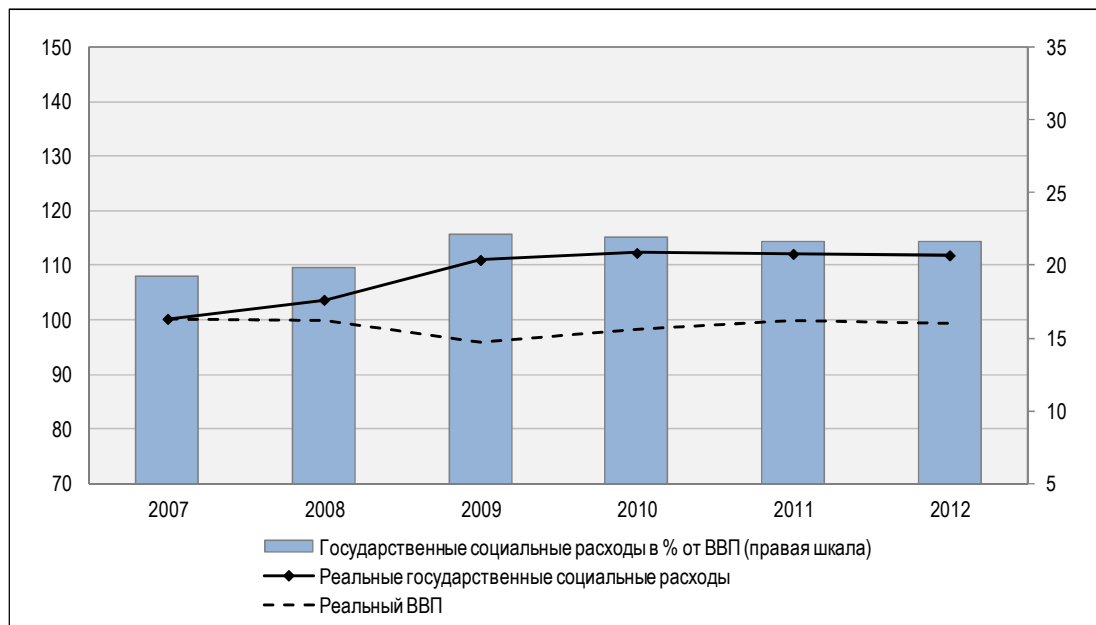
Таблица 2.2. Специальные антикризисные меры, нацеленные на отмену некоторых уже принятых решений относительно реформы пенсионного обеспечения, в странах Центральной и Восточной Европы

	Исторические ставки взносов во вторую основу до кризиса 2008 г. (% от валового оклада)	Финансовый разрыв в 2010 г. (% от ВВП)	Принятые специальные антикризисные меры Ослабление пенсий второй основы
Венгрия	9,5	1,2	Вторая основа отменена в 2011 г.
Польша	7,3	1,7	Ставка взносов в 7,3% сокращена до 2,3% в 2011 г.
Словакия	9,0	1,2	Без изменений
Эстония	6,0	1,1	Временно приостановлены ставки взносов в 4% в 2009 и 2010 гг.; постепенный возврат после 2011 г., повышение до 6% в 2014-17 гг. с целью компенсации более низких ставок взносов, собранных в 2009-11 гг.
Латвия	8,0	2,3	Ставка взносов в 8% временно снижена до 2%
Литва	5,5	1,1	Ставка взносов в 5,5% снижена до 3%
Болгария	5,0	Не имеется	Отсрочка в выполнении докризисного решения о повышении ставок взносов (2011 г.)
Румыния	2,0	0,4	Отсрочка в выполнении докризисного решения о повышении ставок взносов

Источник: Égert, B. (2012): "The Impact of Changes in Second Pension Pillars on Public Finances in Central and Eastern Europe", OECD Economics Department Working Papers, No. 942, ОЭСР, Париж.

Рисунок 2.13. Доля ВВП, направляемая на социальные нужды, заметно увеличилась во всех странах ОЭСР во время недавнего экономического кризиса

Реальные государственные социальные расходы, реальный ВВП (индекс 100 для 2007 г.) и государственные социальные расходы в % от ВВП, 2007-12 гг.



Примечание: Агрегированные данные по социальным расходам основаны на подробных данных за 2007-09 гг.; национальные агрегированные данные относятся к 2010-20 гг.

Источник: ОЭСР: The impact of changes in second pension pillars on public finances in Central and Eastern Europe, Economics Department Working Paper No. 942.

Глава 3

Ответные политические меры

153. Старение населения создает серьезные проблемы, которые, однако, не являются непреодолимыми. В настоящей главе представлены ключевые политические меры, отвечающие на вызовы или использующие возможности, о которых идет речь в главе 2. В ней также отмечается важность обеспечения взаимодействия и достижения эффекта синергии между осуществляемыми политическими мерами, а также необходимость разработки сбалансированной и комплексной стратегии достойного труда, которая применялась бы в течение всего жизненного цикла и содействовала солидарности между поколениями. В первом разделе представлен комплексный подход к демографической проблеме с точки зрения жизненного цикла, а во втором разделе рассматриваются альтернативы политики конкретно для работников старшего возраста.

3.1. Интегрированный жизненный цикл и перспективы взаимодействия между поколениями

Добродетельный круг занятости, социального обеспечения и экономического развития

154. Взаимосвязь между социальным обеспечением, занятостью и показателями экономической деятельности является сложной и многоплановой. Социальное обеспечение является правом человека и социально-экономической необходимостью, как убедительно подтверждено на Международной конференции труда в 2011 и 2012 годах.¹ Системы социального обеспечения представляются более эффективными в том случае, если они представляют собой единое целое и координируются с широкой социальной, трудовой и экономической политикой. Кроме того, эти государственные политические меры и учреждения могут быть разработаны таким образом, чтобы служить достижению как социальных, так и экономических целей и обеспечивать укрепление друг друга, когда речь идет о решении проблем демографических изменений.

155. Исторический опыт свидетельствует о том, что высокие темпы экономического развития и роста занятости содействуют расширению охвата системами социальной защиты и социального обеспечения. Большинство программ социального страхования финансируются за счет трудовых доходов и защищают от рисков, влияющих на занятость и обусловленных такими факторами, как безработица, болезни, нетрудоспособность и старость. Эффективность систем социального обеспечения и уровни занятости

¹ МБТ: Резолюция и заключения о периодически обсуждаемых проблемах социальной защиты (социального обеспечения), Международная конференция труда, 100-я сессия (Женева, 2011 г.); Рекомендация 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (202) (Женева, 2012 г.); *Социальное обеспечение для всех: Создание минимальных норм социальной защиты и всеобъемлющих систем социального обеспечения: Стратегия Международной организации труда* (Женева, 2012 г.).

населения зависят от экономического роста, причем все эти факторы способствуют достижению прогресса в гуманитарном и экономическом развитии и в сокращении масштабов бедности. Однако глобальный финансовый и экономический кризис, а также последующий мировой экономический спад негативно влияют на уровень занятости и финансирование социального обеспечения.

156. Бытует мнение, что защита доходов учреждениями рынка труда в случае наступления безработицы может при некоторых обстоятельствах отрицательно сказываться на экономическом развитии. Однако на макроэкономическом уровне отсутствуют основания полагать, что социальные расходы оказывают негативное воздействие на экономические показатели и уровни занятости. Напротив, имеется достаточно данных, свидетельствующих о том, что надежные системы социальной защиты могут оказывать благоприятное воздействие на экономику и рынок труда. Во-первых, они обеспечивают доход безработным и нетрудоспособным лицам, пожилым лицам и другим уязвимым группам населения и стабилизируют уровень потребления в периоды рецессии, поддерживая, тем самым, предприятия до начала следующего цикла роста; во-вторых, прогресс в области здравоохранения, безопасности и гигиены труда способствует укреплению потенциала людей и, следовательно, производительности труда; в-третьих, экономика, связанная с уходом, и социальные услуги, сами по себе, создают значительное число рабочих мест, как правило, с высокой долей женского труда.

157. Тем не менее, существующий порядок финансирования социальных расходов и условия предоставления пособий, установленные системами социального обеспечения, могут оказывать воздействие на макроэкономические показатели и микроэкономическое поведение. Существует также опасность того, что щедрая поддержка доходов может поставить под угрозу стимулы для поисков работы и участия в активных мерах на рынке труда. Как отмечалось на Международной конференции труда 2012 года в докладе «Кризис в сфере занятости молодежи: Время действовать», наиболее эффективный способ примирить эти противоположные тенденции заключается в том, чтобы увязать активную и пассивную политику на основе тех или иных условий.

158. Не может быть компромисса между рациональными экономическими показателями и показателями в области занятости и достойными уровнями социального обеспечения. Занятость укрепляет перспективы роста и социальной защиты и наоборот. Положительные экономические показатели наряду с созданием достойной занятости способствуют увеличению доходов семей и хозяйствующих субъектов, повышая налоговую базу для финансирования дополнительной социальной защиты, содействия занятости и политики дальнейшего развития.

159. Все страны, которые оказались наиболее успешными с точки зрения достижения долгосрочного устойчивого роста и сокращения масштабов бедности, создали обширные системы социального обеспечения. Например, страны ОЭСР с самого начала вкладывали значительные средства в социальное обеспечение, в целом более 20% от ВВП – как часть своих стратегий долгосрочного роста и сокращения масштабов бедности. Изучение ситуации в Европейском союзе (ЕС) показывает, что многие страны добились значительного успеха в поддержании высокого качества систем социального обеспечения, сохраняя при этом высокие показатели экономического роста.² Исследования в Индии показали, что общие расходы на социальную защиту, измерившиеся в течение длительного периода (с 1973 по 1999 гг.), оказали существенное позитивное воздействие на экономический рост: политика в области социального обеспечения способствовала росту производственного потенциала неимущих слоев, повышению

² Cichon, M. and Scholz, W. *Social security, social impact and economic performance: A farewell to three famous myths*, paper for DFID/GTZ/ILO seminar on challenging the development paradigm (Женева, сентябрь 2006 г.); and Van de Meerendrock et al.: *Economic impacts of selected social security policies covered by international labour standards* (Женева, МБТ, 2007 г.).

доходов и занятости.³ Рядом стран Латинской Америки (Аргентина, Бразилия, Уругвай и Чили) было показано, что можно связать высокий уровень экономического роста и создание рабочих мест в реальном секторе экономики с поэтапным развитием всеобъемлющей модели социальной защиты, которая, в свою очередь, способствует экономическому росту за счет укрепления внутреннего рынка.

160. При рассмотрении проблем, связанных с демографическими изменениями, необходимо дополнительно тщательно изучать взаимосвязи между занятостью и социальной защитой. Должна ли цель социальной защиты заключаться в обеспечении того, чтобы каждый человек имел удовлетворительный уровень средств, или в том, чтобы каждый мог получить удовлетворительные ресурсы посредством своего труда? Например, можно ли считать законным снижение уровня пенсий, чтобы повысить стимулы к труду? Этот вопрос становится все более актуальным, поскольку в сфере труда среди работников старше 60 лет нет равенства. Напротив, не целесообразнее ли было бы поддерживать удовлетворительный уровень пенсий для всех, даже если бы это означало согласие со снижением стимулов к тому, чтобы оставаться активным?

161. Каковы последствия изменения структуры населения для обеспечения устойчивости этого добродетельного круга социальной защиты, занятости и развития? Удовлетворение потребностей широких слоев пожилого населения требует переосмысления экономической и социальной политики для того, чтобы одновременно обеспечить рост, занятость и гарантии доходов, а также предоставлять адекватное медицинское обслуживание и другие услуги для стареющего общества. Это также требует повышенного внимания к проблемам финансовой устойчивости. Старение часто приводится в качестве одной из основных причин того, что Европа якобы не может позволить себе создать «государства всеобщего благоденствия». Тем не менее, последние прогнозы в отношении общих расходов на социальные нужды в большинстве этих стран свидетельствуют о том, что после периода консолидации в 1980-х, 1990-х и начале 2000-х годов, ситуация, вероятно, останется управляемой.

162. В условиях кризиса некоторые страны сталкиваются, тем не менее, с существенными политическими проблемами. Они должны адаптировать свои системы, структуры и объемы расходов к фискальному пространству, которое может быть реально обеспечено. Восстановление за счет обеспечения полной и продуктивной занятости в течение всей трудовой жизни является особенно важным для финансирования программ социального обеспечения и укрепления этого добродетельного круга. Структурные реформы, проводимые в рамках мер жесткой экономии, могут подорвать долгосрочные меры и еще более отсрочить процесс восстановления.

163. Содействие продуктивной занятости предполагает также особый акцент на политику содействия ее распространению на реальный сектор экономики. Это особенно актуально для развивающихся стран, в которых отмечается более высокий уровень неформальной занятости, помимо того, что в них будут проживать три четверти пожилого населения мира. С точки зрения демографических сдвигов, неформальная занятость чревата двойной проблемой. Во-первых, работники, занятые в неформальном секторе экономики, обычно не платят налоги или взносы в систему социального обеспечения, хотя они в первую очередь страдают от связанного с этим низкого уровня охвата. Во-вторых, пожилые работники, как правило, чрезмерно представлены в неформальной экономике, как показано в предыдущих главах, и поэтому особо уязвимы. Всеобъемлющие и постепенные политические меры, включая борьбу с уклонением от уплаты налогов, занимают центральное место в обеспечении того, чтобы дополнительная занятость и экономическая активность эффективно и устойчивым образом

³ Justino, P. 2007. "Social security in developing countries: Myth or necessity? Evidence from India", in *Journal of International Development*, Vol. 19, Issue 3, pp. 367–382.

способствовали расширению фискального пространства в целях финансирования социальной защиты и снижения уязвимости в пожилом возрасте.

Содействие полной и продуктивной занятости на протяжении всего жизненного цикла

164. Решение проблем, возникающих в новых демографических условиях, требует содействия обеспечению полной и продуктивной занятости в течение всей трудовой жизни человека. Это представляет собой подход, строящийся на этапах жизненного цикла и связях между поколениями, в соответствии с которым молодость, зрелость и старость представляют собой лишь различные этапы жизни, которые влияют друг на друга и взаимодействуют друг с другом в решении проблемы старения населения.

165. Как показано в главе 2, заинтересованные страны должны создавать достойные и продуктивные рабочие места для растущего населения трудоспособного возраста, чтобы воспользоваться демографическими окнами возможностей и получать выгоду от экономических дивидендов. Это – огромная задача, которая требует принятия адекватных мер в рамках макроэкономической политики в области спроса, содействия занятости молодежи и обеспечения непрерывного обучения.

166. В странах со стареющим населением необходимо будет повышать уровни участия в составе рабочей силы всех групп населения, особенно женщин, молодежи, мигрантов, лиц с ограниченными возможностями и пожилых работников. Уровень занятости пожилых работников в промышленно развитых странах зависит, прежде всего, от общей ситуации на рынке труда. Страны с высоким уровнем занятости среди лиц в возрасте 55-64 лет, как правило, представляют собой страны, которые близки к обеспечению полной занятости.⁴ В периоды экономического кризиса и общего падения уровня занятости, страны стремятся ограничить занятость пожилых работников. Поэтому необходимо проводить политику, направленную на достижение полной и продуктивной занятости (макроэкономические, структурные и отраслевые меры) для всех групп населения.

167. В обеих группах стран всеобъемлющие политические меры, направленные на достижение полной и продуктивной занятости для всех групп населения трудоспособного возраста, должны приниматься в приоритетном порядке. Глобальная программа занятости МОТ и заключения периодического обсуждения проблем занятости в 2010 году предусматривает осуществление ряда мер, которые могут быть адаптированы к конкретным условиям каждой страны.⁵ Ниже более подробно рассматриваются некоторые из областей политики, которые являются наиболее актуальными в связи с проблемой старения населения в нынешних условиях глобального экономического спада.

a) *Политика регулирования спроса*

168. Падение совокупного спроса в условиях глобального экономического и финансового кризиса остается главным препятствием на пути восстановления рынка труда. Высокие уровни безработицы оказывают непосредственное сдерживающее влияние на системы пенсионного обеспечения в связи с резким ростом коэффициентов иждивенчества. Именно поэтому регулирование спроса играет ключевую роль.

169. Скоординированная макроэкономическая политика регулирования спроса оказалась успешной с точки зрения стабилизации уровней занятости и смягчения

⁴ OFCE. “Emploi des Seniors: les leçons des pays de réussite”, in *Revue de l'OFCE* 106 (Париж, 2008 г.).

⁵ МБТ: Глобальная программа занятости (2003 г.) (<http://www.ilo.org/employment/areas/global-employment-agenda/lang--en/index.htm>) и МБТ: *Политика в сфере занятости во имя социальной справедливости и справедливой глобализации*, Международная конференция труда, 99-я сессия (Женева, 2010 г.).

последствий роста безработицы и масштабов бедности в течение первых двух лет после начала глобального экономического и финансового кризиса. Финансируемые государством пакеты мер стимулирования, которые были приняты рядом правительств, чтобы сдержать падение совокупного спроса и объемов производства, включали меры, направленные на укрепление эффекта синергии между занятостью и социальной защитой, как это предусмотрено в Глобальном пакте о рабочих местах (2009 г.). Такое сочетание оказалось успешной реакцией на кризис. Эти меры включали, среди прочего, инвестиции в государственную инфраструктуру; оказание поддержки микро- и малым предприятиям; осуществление государственных закупок и налогообложения, направленных на обеспечение роста занятости и достойных рабочих мест; распространение защиты на наиболее уязвимые категории населения; направление необходимых инвестиций в такие области, как образование и здравоохранение. Долговой кризис в промышленно развитых странах привел к принятию мер жесткой экономии во многих других странах. Хотя существует общее согласие, что государственный долг необходимо снижать, немедленные и резкие сокращения приводят к потере успешного эффекта синергии и в долгосрочной перспективе потенциально могут оказать негативное воздействие.

170. В развивающихся странах, если этап старения совпадает с неблагоприятными экономическими условиями, которые характеризуются слабым экономическим ростом и низким уровнем накопления сбережений для инвестиций или их отсутствием, то бремя, которое представляют собой пожилые люди, находящиеся на иждивении у экономически активного населения, окажется непосильным. Диверсификация экономики и инвестиции в инфраструктуру и человеческий капитал необходимы не только для создания более широких возможностей для молодых людей в настоящее время, но и чтобы надлежащим образом решать проблемы, связанные с неизбежным старением общества, поскольку дивиденды от таких инвестиций имеют существенное значение для создания необходимых производственных условий.

171. В этом отношении определение секторов, обеспечивающих рост, является особенно важным. В то время как эти потенциальные сектора, обеспечивающие рост, могут быть разными в различных странах, некоторые сектора, такие как информационно-коммуникационные технологии, либо процесс экологизации экономики⁶ обладают высоким потенциалом роста практически во всех странах. С демографическими изменениями тесно связан сектор «ухода» (включая медицинское обслуживание, долгосрочный уход и социальные услуги), который представляет собой еще один сектор с высоким потенциалом роста с точки зрения создания новых рабочих мест, при развитии базовых услуг для решения проблем, связанных со старением населения. Учитывая, что доминирующее положение в этом секторе занимают женщины, инвестиции в этот сектор также могут привести к росту рабочих мест для женщин. Как отмечалось в главе 2, большинство промышленно развитых стран уже сталкиваются с проблемой дефицита достаточно квалифицированных специалистов для работы в области ухода и признают, что профессии, связанные с оказанием медицинских услуг, являются одним из самых «узких мест».⁷

b) *Содействие занятости молодежи*

172. Борьба с кризисом занятости молодежи является одним из ключевых элементов подхода, строящегося на взаимоотношениях между поколениями и на принципах

⁶ Более подробно см. Доклад V, *Устойчивое развитие, достойный труд и зеленые рабочие места*, 102-я сессия, Международная конференция труда.

⁷ Европейская комиссия (2010 г.): *An Agenda for new skills and jobs: A European contribution towards full employment*, Страсбург. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0682:FIN:EN:PDF>; Европейская комиссия (2012 г.): *European Vacancy and Recruitment Report 2012* <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=822&newsId=1739&furtherNews=yes>.

жизненного цикла, к подготовке к демографическим изменениям. В 2012 году в рамках обсуждения на Международной конференции труда был достигнут международный консенсус о том, что необходимо принять срочные меры для преодоления беспрецедентного кризиса в сфере занятости молодежи, который затронул все регионы. В призыве к действиям и в заключениях 2012 года содержится полный обзор набора политических мер, обеспечивающих многосторонний подход к обеспечению создания достойных рабочих мест для молодых людей посредством макроэкономической политики, образования и подготовки кадров, политики на рынке труда, молодежного предпринимательства и содействия правам в сфере труда. Выделение достаточных ресурсов для проведения политики на рынке труда, в том числе государственных программ занятости, а также включение и определение последовательности различных компонентов АПРТ, ориентированных на меры, регулирующие как спрос, так и предложение, с целью облегчения перехода от школьного обучения к производственной деятельности, являются ключевыми инструментами содействия занятости молодежи. Вопросы обеспечения равного обращения с молодыми людьми и предоставления им прав в сфере труда также занимают центральное место в любой стратегии содействия занятости молодежи.⁸

173. Некоторые эксперты считают, что высокий уровень занятости среди пожилых людей может быть достигнут только за счет новых и более молодых участников рынка труда или наоборот. Эта точка зрения получила широкое признание во многих странах и служит обоснованием для программ досрочного выхода на пенсию. Этому эффекту вытеснения уделяется повышенное внимание со стороны средств массовой информации в связи с глобальным кризисом.

174. Однако эмпирические данные не подтверждают эту теорию «фиксированного объема труда».⁹ Сохранение пожилых работников в сфере занятости не означает, что автоматически сократится количество рабочих мест для молодых людей. Международные исследования¹⁰ не выявили никаких данных, свидетельствующих о том, что повышение участия в составе рабочей силы пожилых людей ведет к снижению количества рабочих мест для молодежи. В рамках этих исследований рассматривался период до начала мирового финансового кризиса, и, какой бы ни была вероятность вытеснения в условиях роста экономики, в условиях застоя динамика изменений может быть иной. В проведенном недавно в США исследовании учитывается сложившаяся экономическая ситуация, а его результаты показывают, что более высокий уровень занятости среди пожилых людей имеет более благоприятные последствия для молодых работников, связанных с более низким уровнем безработицы, расширением занятости и более высокой заработной платой. Это в равной степени относится как к мужчинам, так и к женщинам, а также к группам с различным уровнем образования.¹¹ Новый «Contrat de Generation» или межпоколенческий контракт, обсуждаемый на переговорах между социальными партнерами во Франции, служит интересным примером укрепления взаимоотношений между молодежью и пожилыми работниками в сфере занятости (вставка 3.1) и практическим ответом на обсуждаемую теорию «фиксированного объема труда».

⁸ МБТ, 2012 г.: *Кризис в сфере занятости молодежи: Время действовать*, Резолюция и заключения 101-й сессии Международной конференции труда, Женева, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_185950.pdf.

⁹ С теорией «фиксированного объема труда» выступил еще в 1864 г. Генри Мэйхью (Henry Mayhew) в своей работе *London Labour and the London poor: The conditions and earning of those that will work, cannot work and will not work*. Лондон: Charles Griffen and Cie.

¹⁰ Gruber, J. and Wise, D.A. (eds). 2010. *Social Security Programs and Retirement around the World: The Relationship to Youth Employment*. Chicago, Ill. and London, The University of Chicago Press.

¹¹ Munnell, A.H. and Wu, A.Y. 2012. *Are Ageing Baby Boomers Squeezing Young Workers Out Of Jobs?* IB #12–18. Центр по пенсионным исследованиям в Бостонском колледже.

Вставка 3.1

Межпоколенческий контракт во Франции

Межпоколенческий контракт строится на идее, в соответствии с которой содействие занятости молодежи не препятствует занятости пожилых работников и наоборот: будет обеспечиваться содействие расширению занятости молодежи и пожилых работников, а на уровне предприятия будут создаваться условия для передачи квалификационных навыков. 19 октября 2012 года социальные партнеры пришли к соглашению после четырех раундов переговоров.

Межпоколенческий контракт направлен на регулирование различий в возрасте и в уровнях квалификации на рынке труда. Он преследует три цели: обеспечить доступ к постоянной занятости для молодежи, сохранить работников старше 55 лет и обеспечить передачу квалификационных навыков и знаний.

В контракте сочетаются два типа актов: межпоколенческий договор, обязывающий предприятие и правительство нанимать молодежь или сохранять пожилых работников; межпоколенческое коллективное соглашение, заключенное по итогам переговоров на предприятии или в отрасли, в котором фиксируются цели, связанные с созданием рабочих мест, механизмы наставничества и передачи квалификационных навыков между молодыми и пожилыми работниками в рамках этого механизма. Он должен включать элемент диагностики, проводимой работодателями в отношении возрастной пирамиды и профессиональных функций молодых и пожилых работников на предприятии; цели, касающиеся условий занятости и создания рабочих мест для молодых и пожилых работников (внедрение на предприятии, назначение арбитра, мониторинг профессионального развития молодых работников, сопряжение методов стажировки и производственной подготовки; а для пожилых работников: рассмотрение профессионального роста, условий труда и вредных условий, развитие квалификационных навыков); организацию передачи квалификационных навыков в рамках предприятия; программу осуществления, процедуру оценки и показатели для оценки.

Основы регулирования

Межпоколенческие коллективные соглашения должны заключаться на предприятиях, на которых занято 300 или более работников. Несоблюдение этих положений влечет за собой штрафные санкции, устанавливаемые законодателем.

Предприятиям, на которых занято от 50 до 299 работников, предоставляется фиксированная финансовая помощь для заключения межпоколенческих договоров при условии проведения переговоров по межпоколенческому коллективному соглашению в рамках предприятия или отрасли, а несоблюдение влечет за собой санкции, устанавливаемые законодателем.

Предприятиям, на которых занято менее 50 работников, выделяется фиксированная финансовая помощь для заключения межпоколенческих договоров.

с) *Содействие возможностям трудоустройства посредством непрерывного обучения*

175. Инвестирование средств в расширение возможностей в области трудоустройства имеет решающее значение для эффективного преодоления экономических и социальных последствий демографических изменений. Государственная политика и усилия, прилагаемые на уровне предприятий, должны быть ориентированы как на лиц, которые желают и впредь продуктивно трудиться, многие из которых ранее не имели надлежащих возможностей для непрерывного образования или профессиональной подготовки, так и на тех, кто готовится выйти на рынок труда, чтобы их потенциал пользовался спросом в сфере занятости в течение всей их трудовой жизни.

176. В соответствии с подходом, основанным на жизненном цикле, необходимо привлекать работников к процессу непрерывного обучения на самом раннем этапе, чтобы привить им культуру обучения. Поэтому адекватный ответ на низкий уровень образования и подготовки пожилых работников должен быть сосредоточен не только на

уровнях участия этой возрастной группы. Опыт, приобретаемый работниками в молодости, будет оказывать ключевое воздействие на их решения, касающиеся рынка труда, когда они станут старше.

177. Непрерывное обучение является ключевым приоритетом во все большем числе стран. Европейская комиссия включила различные инициативы в области образования и профессиональной подготовки в единую Программу непрерывного обучения. В 2010 году средний уровень участия в системах непрерывного обучения во всех государствах-членах ЕС составлял 9,1%, в то время как ЕС стремится достичь уровня в 15% к 2020 году. В ноябре 2011 года Совет по образованию утвердил пересмотренную Европейскую программу обучения взрослых. В некоторых странах, таких как Финляндия, Швеция, Австрия и Словакия, приняты очень важные меры в области непрерывного обучения, в то время как в других странах, таких как Соединенное Королевство и Ирландия, поддержка такого обучения снизилась в связи с бюджетными ограничениями.

178. В Португалии одной из целей Национальной стратегии активного старения является содействие доступу пожилых работников к системе образования и профессиональной подготовки. С этой целью были определены две важные меры: i) обеспечение предпочтительного доступа для пожилых и менее квалифицированных работников к системам профессионально-технического обучения и подготовки (ПТОП) в рамках инициативы Новых возможностей и курсов ПТОП для взрослых; ii) разработка программ консультаций и профессиональной подготовки для МСП, с тем чтобы помочь пожилым работникам МСП получить доступ к возможностям профессиональной подготовки. Однако данные о первых результатах реализации этой инициативы Новых возможностей отражают очень низкий процент участия работников старше 55 лет в этих программах.

179. Китай находится в процессе создания системы непрерывного обучения после XVI съезда Коммунистической партии Китая, на котором впервые была выражена поддержка этому подходу в 2002 году. Правительство Мексики также признает значение непрерывного обучения, но его реализация все еще представляет собой крупный вызов: прежде всего, должны быть решены проблемы, с которыми сталкивается система образования, а затем необходимо будет оказывать содействие комплексному подходу и координации действий различных сторон и участников.¹² Альтернативные политические меры, возможно, придется разработать для повышения потенциала к трудоустройству среди тех, кто работает на условиях самостоятельной занятости и в неформальном секторе.

180. Ряд стран создали правовую основу для обеспечения ПТОП для взрослых и пожилых работников (Польша в декабре 2008 г. приняла поправку к Закону о содействии занятости и учреждениям рынка труда).¹³

181. Некоторые примеры передовой практики, направленной на содействие непрерывному обучению, включают отказ от возрастных ограничений при предоставлении доступа к обучению и профессиональной подготовке без отрыва от производства; рассмотрение профессиональной подготовки в качестве неотъемлемой части планирования профессионального роста, а не только как элемента конкретного рабочего места; увязывание профессиональной подготовки с образом жизни отдельного человека; такую организацию труда, которая бы способствовала обучению и развитию, например, посредством создания бригад из работников разного возраста; использование специальных квалификаций пожилых работников в целях содействия дальнейшему

¹² Alvarez-Mendiola, G. "Lifelong learning policies in Mexico: Context, challenges and comparisons", in *Compare*, Vol. 36, No. 3, Sep. 2006, pp. 379–399.

¹³ Engelen, L. 2012. *Employment policies to promote active ageing*, European Employment Observatory, Рим.

обучению как пожилых, так и молодых работников, а также созданию и расширению базы знаний.¹⁴

182. Социальные партнеры могут играть ведущую роль в формировании структуры непрерывного обучения. Польша и Португалия сосредоточили часть своих стратегий на обучении работодателей по вопросам участия пожилых работников в непрерывном обучении. Растет число двусторонних и трехсторонних соглашений, заключаемых по вопросам непрерывного обучения. В Нидерландах социальные партнеры договорились принять меры с целью повышения трудового участия работников в возрасте 50 лет и старше к 2020 году.¹⁵ Во многих странах коллективные переговоры и социальный диалог с правительством позволили создать фонды профессиональной подготовки, за счет которых финансируются мероприятия по непрерывному обучению и профессиональной подготовке, например в Малайзии и Сингапуре.¹⁶ В коллективные договоры либо включаются пункты о недопущении дискриминации в сфере профессиональной подготовки, как правило, это делается в тех случаях, когда их положения предусматривают, что возраст не может использоваться в качестве критерия для исключения пожилых работников из программ профессиональной подготовки, либо они конкретно нацелены на пожилых работников. В Канаде в решении, принятом в 2011 году Советом по трудовым отношениям Онтарио, содержался вывод о том, что статья коллективного договора, предусматривающая преференциальный режим для электриков старше 50 лет, представляет собой нарушение Кодекса прав человека провинции Онтарио. В результате этого решения могут быть внесены некоторые изменения в положения, касающиеся только пожилых работников.

d) *Повышение уровня участия женщин в составе рабочей силы*

183. Повышение уровня участия женщин в составе рабочей силы может стать важной политической мерой для решения проблем, связанных с демографическими изменениями. Это может компенсировать снижение численности населения трудоспособного возраста, вызванное процессом старения, и позволит избежать значительного увеличения коэффициента иждивенчества. В Египте, Индии и Южной Африке коэффициент иждивенчества можно было бы сократить почти вдвое за счет роста участия женщин в составе рабочей силы до 90% от уровня участия мужчин (рис. 3.1).

184. Есть возможность повышения уровней участия женщин в составе рабочей силы, так как в большинстве стран все еще отмечаются значительные гендерные различия. В странах ОЭСР гендерный разрыв в эквиваленте уровней занятости на условиях полного рабочего времени может достигать 42 процентных пунктов, а в 18 из 34 стран ОЭСР, по которым имеются данные, он превышает 22 процентных пункта (рис. 3.2).

185. Четкая цель Европейского союза заключается в том, чтобы повысить уровень экономической активности женщин. Европейская стратегия на период до 2020 года предусматривает достижение общего уровня занятости в возрастной группе 20-64 лет до 75%. В 2011 году уровень занятости женщин составил 58,5% для ЕС-27, по сравнению с 70,1% для мужчин. Это означает, что в связи с перспективой сокращения численности населения трудоспособного возраста, рост участия в составе рабочей силы и повышение уровня занятости женщин имеют первостепенное значение для достижения этой цели.

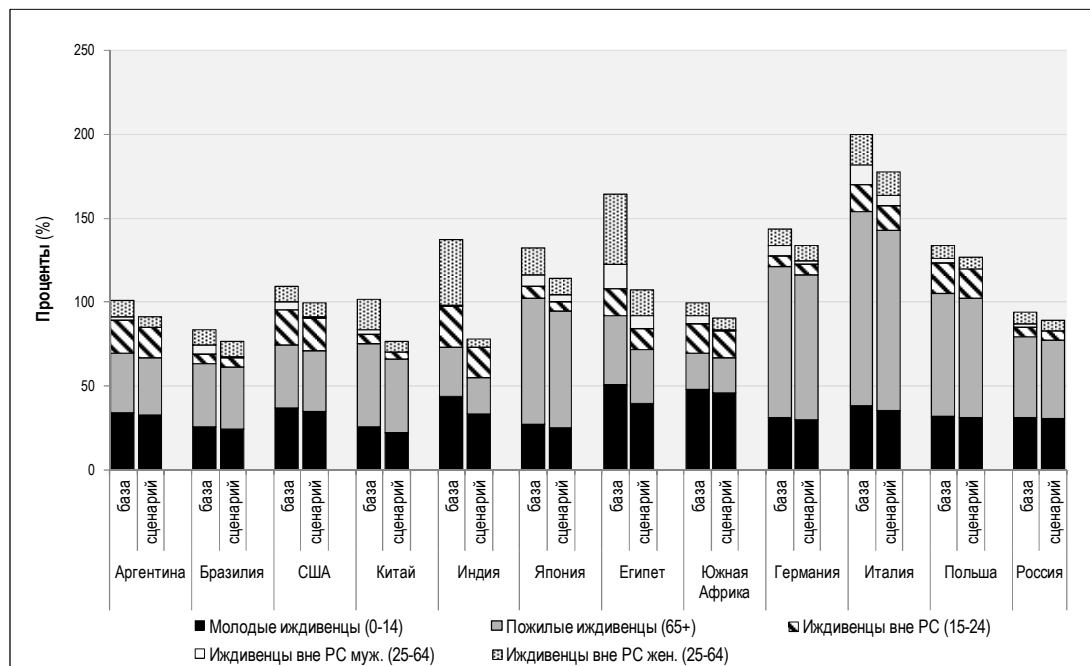
¹⁴ Eurofound. *A guide to good practice in age management* (Дублин, 2006 г.), p. 10.

¹⁵ <http://www.oecd.org/els/employmentpoliciesanddata/Older%20Workers%20Netherlands.pdf>.

¹⁶ MOT: *Lifelong learning in Asia and the Pacific*, Региональное трехстороннее совещание MOT, Бангкок, 2003 г., p. 14.

Рисунок 3.1. Повышение участия в составе рабочей силы – во избежание неприемлемого коэффициента иждивенчества

Экономические коэффициенты иждивенчества в 2050 г., основанные на прогнозах рабочей силы, отражающих неизменную политику («базовый уровень»), в сравнении со сценариями повышения уровня участия в составе рабочей силы (РС)



Примечание: На этом рисунке показаны результаты моделирования влияния на экономические коэффициенты иждивенчества повышения уровня участия женщин в составе РС до 90% от уровня участия мужчин и повышения уровня участия мужчин в составе РС на 10%.

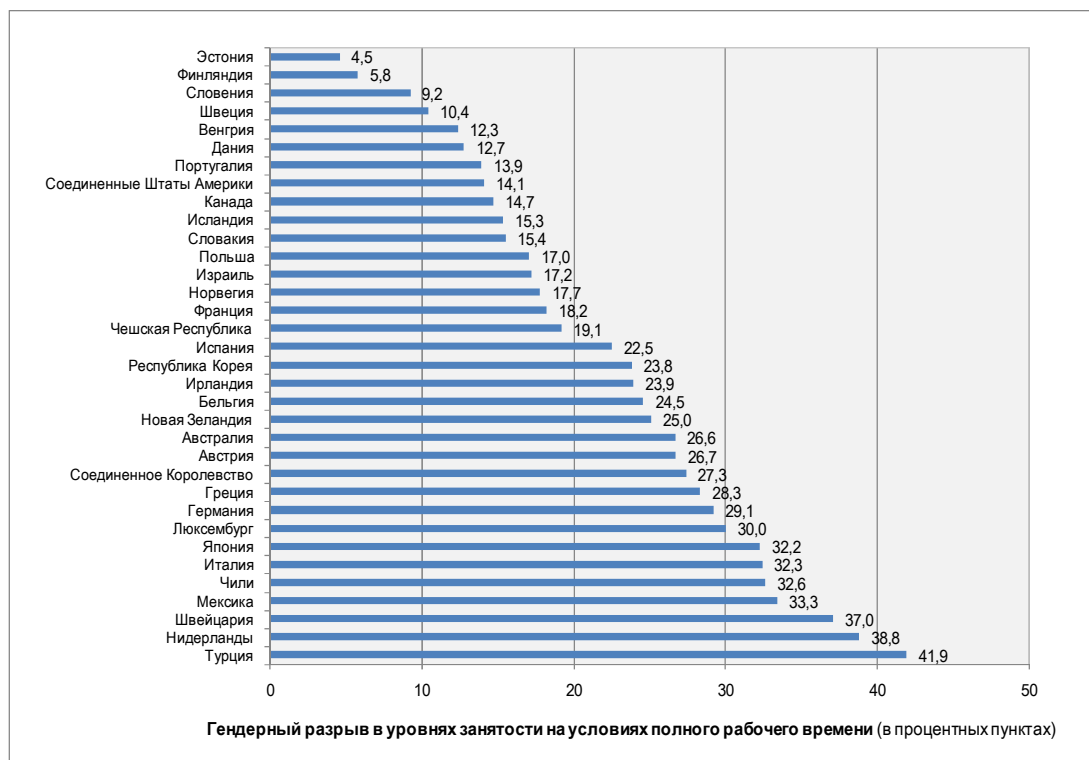
Источник: Моделирование МБТ.

186. Рождение детей является одним из основных факторов, лежащих в основе гендерного разрыва в сфере занятости. В этом плане пока не достигнуто заметного прогресса в области обеспечения службами ухода за детьми, чтобы добиться выполнения целей, поставленных в Барселоне. В 2010 году лишь десять государств-членов достигли или превысили цель, предусматривающую охват 33% детей в возрасте до трех лет, в то время как десять государств-членов достигли цели, предусматривающей охват 90% детей в возрасте от трех лет до обязательного школьного возраста.¹⁷

187. В ОЭСР имеются данные, свидетельствующие о том, что страны, принимающие политические меры, направленные на содействие постоянной занятости как мужчин, так и женщин, например, посредством оказания государственной поддержки по уходу за детьми, обеспечения гибких графиков работы и предоставления финансовых стимулов для родителей с целью вовлечения их в сферу труда, относятся именно к тем странам, в которых отмечаются самые высокие показатели материнской занятости (рис. 3.3). В частности, в контексте глобального экономического кризиса, регулирование спроса и наличие возможностей для трудоустройства женщин на достойные рабочие места являются важными предпосылками, необходимыми для повышения участия женщин в составе рабочей силы.

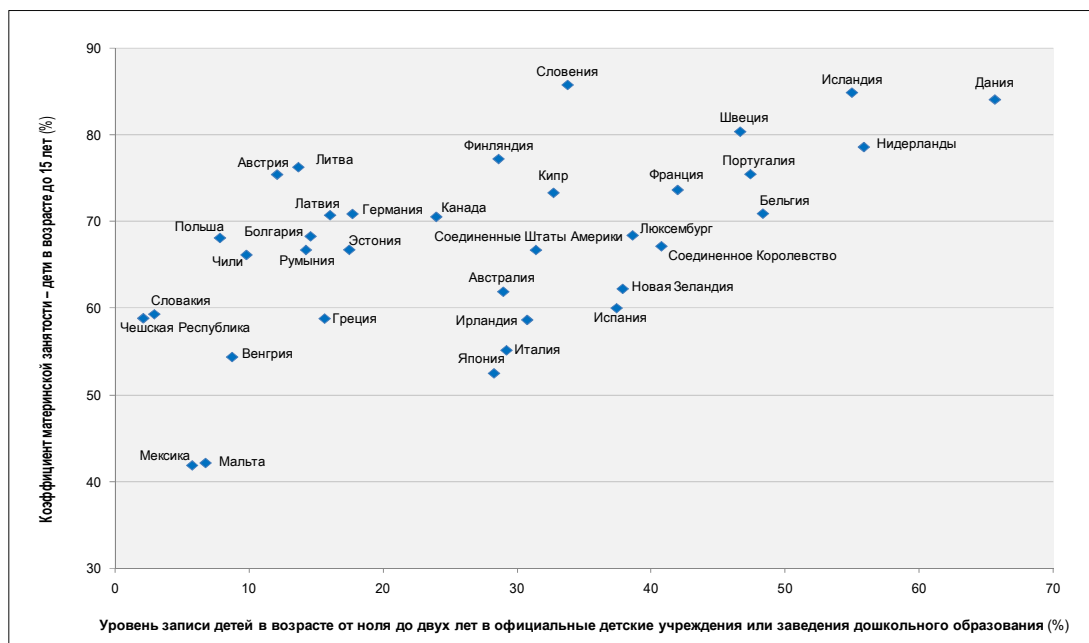
¹⁷ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/23_labour_market_participation_of_women.pdf.

Рисунок 3.2. Возможности для повышения уровней занятости женщин все еще остаются значительными во многих странах ОЭСР



Примечание: FTE означает эквивалент занятости на условиях полного рабочего времени. «Работники, занятые на условиях полного рабочего времени» – это лица, которые обычно работают более 30 часов в неделю на своей основной работе. Данные относятся только к лицам, не занятым сверхурочно. Данные за 2009 г., кроме Израиля (2007 г.) и Чили (2008 г.).
Источник: ОЭСР: *Employment Outlook*, 2010 г.

Рисунок 3.3. В странах ОЭСР поддержка по уходу за детьми поощряет матерей к трудовой деятельности



Примечание: «Коэффициент материнской занятости» относится к 2009 г., а данные об «Уровне записи детей в возрасте от нуля до двух лет в официальные детские учреждения или заведения дошкольного образования» относятся к 2008 г.
Источник: База данных о семье ОЭСР, 23 октября 2012 г.

188. Положение с участием женщин на рынке труда в развивающихся странах имеет иной характер. В целом, проблема в этих странах заключается в повышении качества труда женщин, а не в уровнях их участия. Тем не менее, в регионе Ближнего Востока и Северной Африки и в нескольких других странах, таких как Индия, задача заключается в том, чтобы повысить как их участие, так и качество их занятости. В ближайшие годы ключевым фактором для развивающихся стран будет повышение уровня образования женщин в целях укрепления роли женщин на рынке труда.

189. Социальная защита, включая охрану материнства, и уход за детьми также играют свою роль в предопределении участия женщин в составе рабочей силы в развивающихся странах. Правительства и работодатели в этих странах должны найти пути для расширения доступа матерей к детским дошкольным учреждениям в целях преодоления негативных последствий, связанных с уходом за детьми, для участия женщин в доходной занятости.¹⁸ В таких регионах, как Латинская Америка, где участие женщин в составе рабочей силы существенно возросло в последние десятилетия, программа «Чили растет с вами», которая представляет собой комплексную систему социальных мер, направленных на оказание поддержки детям и семьям с момента рождения ребенка до наступления школьного возраста, служит примером успешных действий. В рамках этой политики акцент делается на всеобщее обеспечение детей из бедных семей детскими садами и дошкольными учреждениями, на укрепление законодательных мер и норм защиты материнства и отцовства, а также на оказание поддержки работающим матерям из беднейших слоев населения.¹⁹

190. Расширение участия женщин в составе рабочей силы имеет значительный потенциал для экономического развития в контексте быстрых демографических изменений, но только в том случае, если женщины будут заняты на достойных рабочих местах. Если растущее участие женщин в составе рабочей силы приведет к повышению уровня безработицы, вынужденной неполной занятости, временной работе или работе в неформальном секторе экономики, то положительный эффект повышения уровня занятости может иметь ограниченный характер. Существенное значение имеет повышение доступности достойных рабочих мест, социальной защиты, качественного образования и медицинских услуг на протяжении всего жизненного цикла.

Содействие практическим мерам на производстве, отвечающим интересам семьи

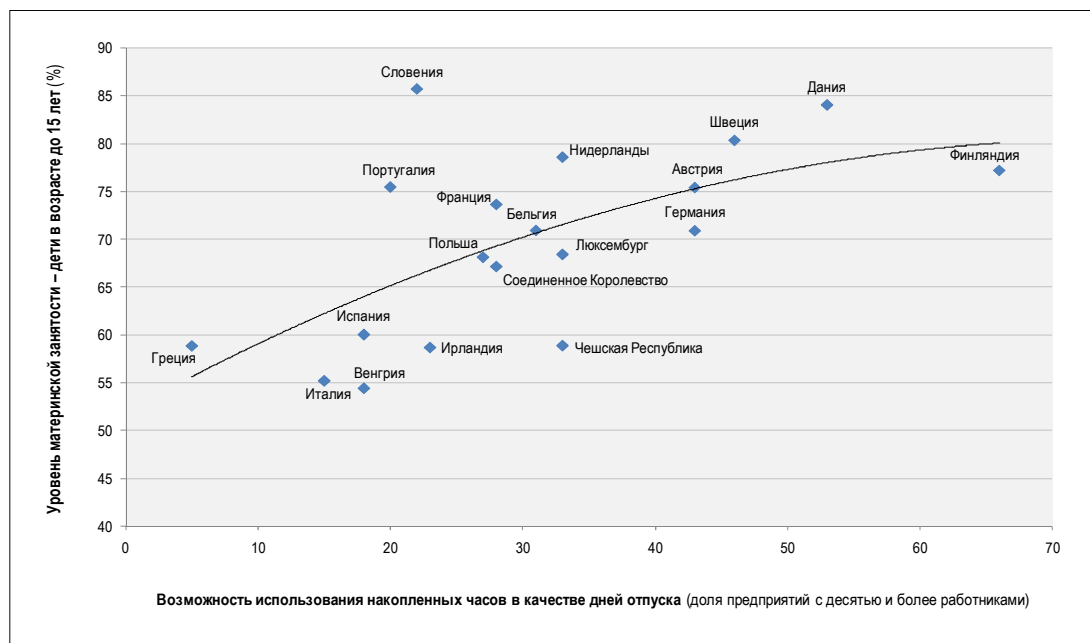
191. Имеются данные, свидетельствующие о том, что практические меры на производстве, отвечающие интересам семьи, имеют существенное значение для повышения рождаемости и расширения участия женщин в составе рабочей силы, а также для облегчения совмещения производственной деятельности и семейной жизни.

192. Резкое снижение рождаемости во многих развитых странах, в основном, вызвано недостаточной адаптацией к изменениям в трудовой жизни как мужчин, так и женщин. В большинстве стран возможности для сочетания производственной деятельности и семейной жизни остаются ограниченными, даже несмотря на то что данные свидетельствуют о том, что такие возможности способствуют участию женщин в составе рабочей силы (рис. 3.4). Наиболее распространенные типы практических мер на производстве, отвечающих интересам семьи, связаны с рабочим временем, например, труд на условиях неполного рабочего времени, предоставление выходных дней для ухода за больными детьми, и, в меньшей степени, предоставление родительского отпуска.

¹⁸ См., например, Ackah, C., Ahiadeke, C. and Fenny, A. (2009). *Determinants of Female Labour Force Participation in Ghana*, Global Development Network (GDN) Research Paper No. 14. Also Faridi M.Z., Chaudhry, I.S. and Anwar, M. 2009. "The Socio-Economic and Demographic Determinants of Women Work Participation in Pakistan: Evidence from Bahawalpur District", *South Asian Studies*. Vol. 24, No. 2, pp. 351–367.

¹⁹ Chile Crece Contigo, <http://www.crececontigo.cl/>.

Рисунок 3.4. Гибкие режимы рабочего времени способствуют занятости матерей в странах ОЭСР



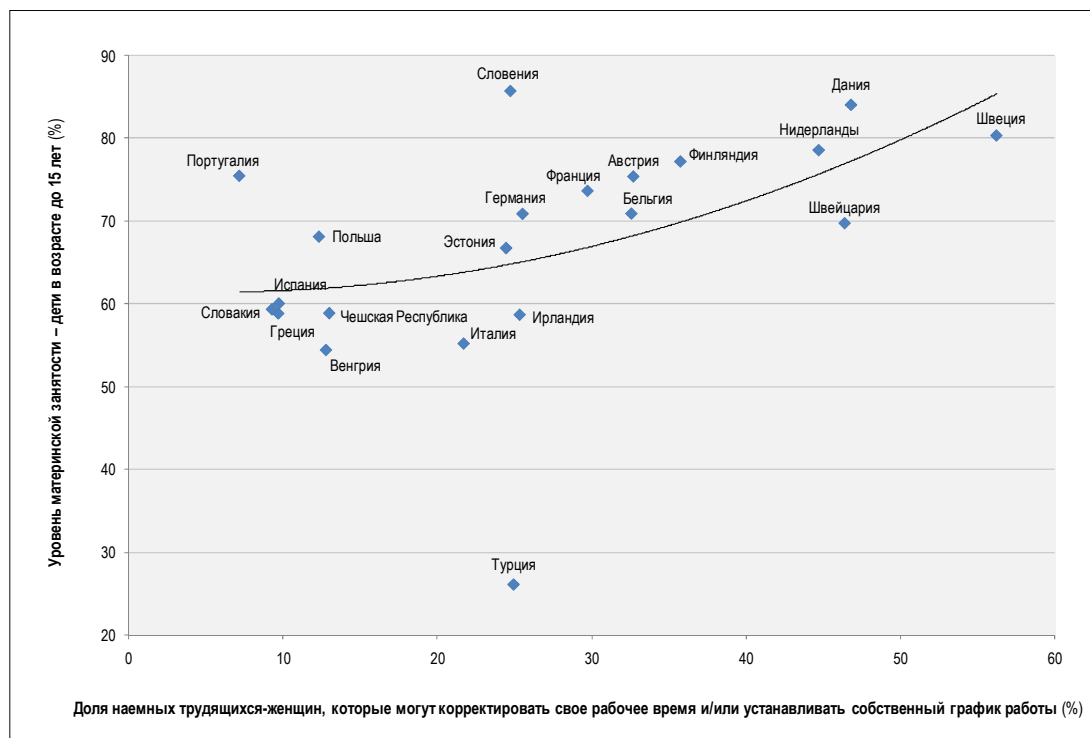
Примечание: Данные об «Уровне материнской занятости» и «Возможности использования накопленных часов в качестве дней отпуска» относятся к 2009 г.

Источник: База данных о семье ОЭСР, 23 октября 2012 г.

193. Рабочее время служит ключом к совмещению трудовой деятельности и семейной жизни, как показано на рисунке 3.5. Но если труд на условиях неполного рабочего времени может оказаться полезным в краткосрочной перспективе, например, когда человек хочет совмещать работу с выполнением обязанностей по уходу, то в долгосрочной перспективе такие формы занятости могут оказаться контрпродуктивными.²⁰ Действительно, труд на условиях неполного рабочего времени может иметь недостатки, связанные с перспективами профессионального роста и социальным обеспечением, особенно в пожилом возрасте. В соответствии с данными, полученными в Германии, люди (в основном женщины), которые идут на сокращение своего рабочего времени или уходят с работы временно или на неопределенный срок, чтобы ухаживать за иждивенцами (детьми или пожилыми родственниками), сталкиваются с ограничениями своих перспектив в области занятости, когда они попытаются вновь устроиться на работу, а также с утратой финансовых преимуществ с точки зрения их пенсионных прав.

²⁰ МБТ, 2011 г.: “Work-life balance”, GB.312/POL/4, Женева, МБТ и ОЭСР: *Doing better for families* (Париж, 2011 г.).

Рисунок 3.5. Рабочие места, отвечающие интересам семьи, стимулируют занятость матерей в странах ОЭСР



Примечание: «Уровень материнской занятости» и «Доля наемных трудящихся-женщин, которые могут корректировать свое рабочее время и/или устанавливать собственных график работы» относятся к 2009 г.
Источник: База данных о семье ОЭСР, 23 октября 2012 г.

194. Некоторые страны начали официально внедрять практические меры на производстве, отвечающие интересам семьи, которые уже применяются на многих предприятиях. Работодатели играют, безусловно, руководящую роль, о чем свидетельствуют конкретные инициативы на уровне компаний. Учитывая трудности конкурентной борьбы, с которой сталкиваются компании, необходимо выбирать такой путь, который, по мнению работодателей, соответствовал бы требованиям о высоком уровне производительности и конкурентоспособности. Правительства также могут играть видную роль и определять сочетание политических мер, включающих регулирование, образование, финансовые стимулы и поддержку дальнейших исследований. Если службы по уходу за детьми создаются с целью удовлетворения потребностей работающих родителей и интегрированы в рамках партнерства, в котором задействованы органы местного самоуправления, учреждения социального обеспечения, работодатели, профсоюзы, неправительственные организации и работающие родители, то громадные преимущества получают семьи, общество и экономика.²¹ Все чаще приводятся примеры рациональной и жизнеспособной социальной помощи, в частности, в области ухода за детьми, удовлетворения потребностей работников, занятых на нестандартных условиях, и работников с низкими доходами.²²

195. Большинство инициатив, связанных с сочетанием трудовой и семейной жизни, принимаются в развитых странах. Однако некоторые развивающиеся страны сталкиваются с быстрыми и глубокими изменениями в структуре семьи, и этот вопрос становится одним из приоритетных в области политики. Например, в Бразилии повышение

²¹ Hein C. and Cassirer N.: *Workplace solutions for childcare* (MOT, Женева, 2010 г.).

²² МБТ: “Work–life balance”, GB.312/POL/4, Административный совет, 312-я сессия, Женева, ноябрь 2011 г.

участия женщин на рынке труда и снижение рождаемости указывают на то,²³ что женщины все реже имеют возможности для ухода за пожилыми людьми и за находящимися на их попечении детьми. В этой связи в рамках государственной политики необходимо пересмотреть вопрос о том, каким образом должно обеспечиваться выполнение семейных обязанностей. Правительство Бразилии, соответственно, предприняло шаги, направленные на обеспечение равенства возможностей и обращения между мужчинами и женщинами.²⁴

196. Меры, предусмотренные в трудовом законодательстве и в коллективных договорах, такие как предоставление отпуска по беременности и родам и гарантии занятости для будущей матери, способствуют сочетанию трудовых и семейных обязанностей. Однако трудовое законодательство распространяется только на работников, участвующих в трудовом правоотношении, а пособия, в основном, выплачиваются в репродуктивном возрасте, что не способствует сочетанию трудовых и семейных обязанностей в течение всей трудовой жизни. Обеспечение гибких графиков работы на предприятиях реального сектора предусматривается редко, и, следовательно, эта мера не имеет большого эффекта.

e) *Международная миграция*

197. Миграционное замещение, т.е. объем международной миграции, необходимый для компенсации сокращения населения трудоспособного возраста в странах со стареющим населением, становится вопросом, требующим особого внимания. Миграция также связана с необходимостью наличия служб, обеспечивающих длительный уход в странах, где труд является слишком дорогим и не предусмотрено государственных ассигнований на долговременный уход (например, Италия и Германия).

198. Демографические изменения и дефицит квалифицированных кадров повысили глобальный спрос на высококвалифицированных работников. Отток высококвалифицированных работников из таких секторов, как здравоохранение, образование или сельское хозяйство, может тормозить достижение целей развития, особенно в небольших развивающихся странах, направляющих рабочую силу. Однако воздействие «утечки мозгов» может быть разным в зависимости от особенностей страны происхождения (таких как количество населения и уровень развития), вида соответствующего сектора или профессиональной деятельности, а также от типа миграции (например, постоянная, временная, циркулярная). Для некоторых стран «утечка мозгов», возможно, превратилась в «мозговую выгоду» за счет инвестиций мигрантов, создания сетей для заключения контрактов и реализации проектов, передачи знаний и других форм сотрудничества между странами назначения и происхождения.²⁵

199. Следует, однако, иметь в виду, что миграция является в лучшем случае частичным решением проблемы старения населения. Две главные характерные особенности миграционных потоков – концентрация мигрантов в молодом возрасте в момент перемещения и высокий уровень участия мигрантов в составе рабочей силы в стране назначения – служат основой для утверждения, что прием международных мигрантов может быть одной из стратегий сокращения некоторых потенциально пагубных последствий процесса старения населения. Молодые иммигранты способствовали бы увеличению соотношения между количеством работающих и численностью пенсионеров

²³ B. Sorj: *Reconciling work and family: Issues and policies in Brazil*, Conditions of Work and Employment Series No. 8 (МБТ, Женева, 2004 г.).

²⁴ Гражданский кодекс Бразилии признает полное равенство прав и обязанностей супругов и расширяет понятие семьи, включая в него семьи с одним родителем и стабильные гражданские союзы, признаваемые государством в качестве семейной ячейки.

²⁵ Глобальный форум по миграции и развитию (GFMD): *Highly skilled migration: Balancing interests and responsibilities* (Брюссель, 2007 г.).

и, следовательно, укреплению устойчивости пенсионных систем. На рынке труда они удовлетворяли бы потребность в профессиональных навыках и способностях для выполнения работ, которые обычно осуществляют молодые работники, сохраняя высокий спрос на дополнительные рабочие места, которые заполняются пожилыми работниками. Более молодые иммигранты также могли бы содействовать повышению производительности и обеспечивать защиту заработной платы местных жителей, заполняя рабочие места и профессии, требующие более молодой рабочей силы, и компенсируя производительность пожилых работников, которые бы выполняли контрольные и административные функции.²⁶ Прибывая в страну назначения в молодом возрасте, мигранты сами стареют в этой стране. Следовательно, для того чтобы оказывать влияние на замедление темпов старения населения, миграционные потоки должны быть устойчивыми в течение длительного периода времени.²⁷

200. Программы временной миграции все чаще используются в качестве ответа на демографические изменения и на растущий спрос на рабочую силу в принимающих странах. При тщательном планировании и управлении, программы временной миграции теоретически могут обеспечивать значительные чистые выгоды для стран назначения, самих мигрантов и стран происхождения.²⁸ Мигранты получают выгоду за счет приобретения легального статуса, а страны происхождения – от получения денежных переводов и возможного возвращения мигрантов при условии, что полученный ими за границей профессиональный опыт может быть использован продуктивным образом на родине. Принимающие страны получают работников, которые им необходимы, и могут даже повышать позитивный эффект от миграции, разрешая мигрантам находиться в стране достаточно продолжительное время, чтобы накопить сбережения.²⁹

201. Двусторонние и многосторонние соглашения между странами могут способствовать региональной миграции и содействовать циркулярной или возвратной миграции. Некоторые страны подписали такие соглашения, и ряд из них, как представляется, оказались эффективными.³⁰ Все действующие соглашения касаются вопросов взаимопомощи между правительственными ведомствами, осуществляющими управление вопросами выплаты пособий по социальному обеспечению, равенства обращения между работниками, возможности получения доступа к пособиям по социальному обеспечению, где бы человек ни проживал, суммирования прав (при обеспечении достоверного участия в системах социального обеспечения в целях получения пособий) и пропорциональной выплаты пособий обеими странами в целях обеспечения выплаты работникам пособий в полном объеме. Некоторые из этих соглашений касаются ряда конкретных вопросов труда, таких, как наем иностранных работников, их права в период работы в принимающей стране, а также права иностранных работников на перевод денежных средств на родину. Эти функции имеют большое значение для трудящихся-мигрантов, причем решающую роль играет способность правительств координировать их. Кроме того, охват социальным обеспечением во многих из этих

²⁶ Peri, G. 2011. "Immigration and Europe's demographic problems: Analysis and policy considerations", *CESifo DICE*, Vol. 9, No. 4.

²⁷ Global Agenda Council on Ageing Society. 2012, op. cit., Chapter 20.

²⁸ В частности, циркулярная миграция упоминается как важное средство достижения ситуации, обеспечивающей «тройную выгоду» – для принимающих стран, для стран происхождения мигрантов и для самих мигрантов. Европейская комиссия разработала важные инициативы и рекомендации по укреплению «циркулярной миграции» и «циркуляции мозгов». См.: Комиссия Европейских сообществ: *Migration and development: Some concrete orientations*, по адресу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0390:FIN:EN:PDF>.

²⁹ ООН: *Международная миграция и развитие*, Доклад Генерального секретаря, Генеральная Ассамблея, 60-я сессия, пункт 54 с) (Нью-Йорк, 2005 г.).

³⁰ International Migration of Health Workers. *Improving International Co-Operation To Address The Global Health Workforce Crisis*, Feb. 2010, Policy Brief, ОЭСР.

двусторонних соглашений о социальном обеспечении выходит за рамки простого начисления пенсий и включает пособия по болезни, вопросы профессиональных заболеваний, несчастных случаев на производстве, инвалидности, пособия в связи с гибелью работника и пенсии по случаю потери кормильца, и даже пособия по беременности и родам. Доступ к этим видам пособий для трудовых мигрантов, особенно для иностранных граждан, занятых в качестве домашних работников, имеет жизненно важное значение, учитывая то обстоятельство, что даже легальные мигранты могут страдать от плохих или опасных условий труда, или могут нуждаться в медицинской помощи в какой-то момент в период их работы за пределами своих стран. Кроме того, создание условий, позволяющих трудовым мигрантам участвовать в системах пенсионного обеспечения, может помочь им сохранить финансовую независимость, если они пожелают вернуться на родину после достижения пенсионного возраста.³¹

202. Миграция является не единственным решением проблем старения населения – эффективно осуществляемые политика и программы в области миграции в рамках международного партнерства также являются частью такого решения и могут обеспечивать взаимную выгоду для направляющих и принимающих стран. Многосторонние основы МОТ по вопросам миграции рабочей силы служат краеугольным камнем Плана действий МОТ в отношении трудовой миграции.³² Многосторонние основы касаются основных вопросов, с которыми сталкиваются разработчики политики на национальном и международном уровнях и по которым обычно обращаются с просьбами о помощи.

f) Возможность продления трудовой жизни

203. В связи со старением населения центральное место в политических программах соответствующих стран начинают занимать вопросы продления трудовой жизни и роста численности занятых пожилых работников. В большинстве развитых экономик, продление трудовой жизни рассматривается не только как важный способ сохранения систем социального обеспечения, но и как ответ на изменение возрастной структуры рабочей силы.

204. Утверждается, что повышение пенсионного возраста привело бы к увеличению численности населения трудоспособного возраста и соответственно к повышению уровня производства. Увеличение объемов взносов и снижение числа пенсионеров позволили бы сбалансировать системы пенсионного обеспечения и одновременно с этим поддерживать относительный уровень пенсий и уменьшить растущую долю пенсионных расходов в ВВП. Однако этот аргумент не всегда соответствует действительности, так как повышения пенсионного возраста не всегда достаточно для решения проблемы, связанной с уменьшением численности рабочей силы: пожилые работники (моложе официального пенсионного возраста) должны иметь продуктивные и достойные рабочие места, а этого часто не отмечается. Как показано в главе 1, пожилые работники часто остаются в ловушке длительной безработицы или незащищенной занятости, причем эта ситуация усугубляется глобальным кризисом.

205. Все европейские страны осуществляют аналогичные реформы: постепенная отмена возможностей досрочного выхода на пенсию (досрочный выход на пенсию, пенсии по инвалидности, назначаемые по экономическим причинам, освобождение от поиска работы), повышение пенсионного возраста, повышение требуемого стажа

³¹ Ghosheh, Naj. "Protecting the housekeeper: legal agreements applicable to international migrant domestic workers", in *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 25, No. 3 (2009): 301–325.

³² Многосторонние основы МОТ по вопросам трудовой миграции: Необязательные в правовом отношении нормы и руководящие принципы подхода к миграции рабочей силы, основанного на соблюдении прав человека, были приняты на Трехстороннем совещании экспертов, которое проходило в Женеве с 31 октября по 2 ноября 2005 г. См.: www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/multilat_fw_k_en.pdf.

работы, изменение правил начисления пенсионных пособий, чтобы сделать невыгодным досрочный выход на пенсию, а также предоставление новых стимулов для отсрочки выхода на пенсию. Цель Европейского союза, которая заключалась в том, чтобы к 2010 году не менее половины населения ЕС в возрасте 55-64 лет имели работу, в некоторых государствах-членах была выполнена, а в других нет. Тем не менее, за последние десять лет средний уровень занятости среди лиц в возрасте 55-64 лет увеличился. Ряд стран ЕС серьезно рассматривают вопрос о повышении официального пенсионного возраста свыше 65 лет и некоторые из них уже пошли на это (рис. 3.6).

206. Стратегии продления трудовой жизни сопряжены с двойным риском: риском того, что большое число пожилых работников, которые более не имеют права выйти на пенсию, могут в течение длительного периода оставаться безработными с низкими размерами компенсационных выплат, в связи с чем при выходе на пенсию им будет назначено пособие более низкого уровня; риском неравенства между работниками физического труда, которые не могут продлить свою трудовую деятельность по причине физического истощения или принадлежности к секторам, переживающим спад, и руководящими работниками, которые выиграют от мер стимулирования продления трудовой жизни.³³ Этими рисками необходимо управлять с помощью конкретных политических мер, о которых подробно говорится в разделе 3.2.

207. В ряде европейских стран в ходе недавних реформ были установлены прочные взаимосвязи между размером пенсий и временем выхода на пенсию (возраст или стаж работы), чтобы стимулировать отсрочку выхода на пенсию. Одновременно с этим наиболее успешные страны имеют достаточно возможностей в рамках систем социального обеспечения, чтобы не оставить пожилых работников без работы и без надежды найти работу или без физической возможности сделать это.³⁴ Финляндия использует всеобъемлющий подход к поощрению активного старения и продления трудовой жизни. Такой подход не касается каких-либо конкретных возрастных групп, а затрагивает проблемы расширения и дефрагментации трудовой деятельности в целом, развития качества трудовой жизни и мобилизации рабочей силы.³⁵

208. В некоторых, не входящих в ОЭСР, странах выплачиваемые государством скудные пенсии становятся сильным фактором, стимулирующим дальнейшую трудовую деятельность работников старше официального пенсионного возраста. Тем не менее, у пожилых людей часто практически нет возможностей получения работы в формальной экономике, и поэтому подавляющее большинство тех, кто нуждается в работе, трудятся как самостоятельно занятые лица, главным образом в неформальном секторе. Это касается, например, Грузии, где 88% работающих пенсионеров являются самозанятыми лицами. Чтобы решить эту проблему, правительство приняло национальную стратегию в области занятости пожилых работников, включающую следующие элементы: а) у пенсионеров есть свободный выбор в отношении того, продолжать ли им работать; б) мотивация к труду: к минимальной пенсии по старости приплачивается дополнительная сумма в соответствии со стажем работы работника; любой работающий по найму пенсионер может получать полную пенсию помимо своей заработной платы, за исключением государственных служащих; если пенсионер, работающий в государственном секторе, занимается научной или преподавательской деятельностью, то он или она получает полную пенсию помимо заработной платы; в) создание благоприятных условий для людей пожилого возраста, гарантирующих им равные права для участия в трудовой жизни и равные условия труда.³⁶

³³ OFCE. 2008, op. cit.

³⁴ См. OFCE. 2008, op. cit. Подробный отчет о мерах, принятых европейскими странами.

³⁵ Engelen, L. 2012. *Employment Policies to Promote Active Ageing*, European Employment Observatory, Рим.

³⁶ ЕЭК ООН, 2011 г.: Policy Brief on Aging No 9, op. cit.

Гарантирование адекватного и устойчивого социального обеспечения для всех

209. Рекомендация МОТ о минимальных уровнях социальной защиты (202), принятая 101-й сессией Международной конференции труда в июне 2012 года, содержит руководящие принципы для государств-членов, стремящихся к расширению социального обеспечения и созданию всеобъемлющих систем социального обеспечения. Рекомендация 202 служит продолжением предыдущих усилий, предпринимавшихся на международном уровне, в частности, посредством Декларации об основополагающих принципах и правах в сфере труда 1998 года, с целью укрепления правовой основы прав в сфере труда.

210. Глобальный кризис и его последствия для масштабов бедности и для рынков труда стали причиной того, что в центр обсуждений был поставлен вопрос о необходимости расширения социальной защиты. Наглядным свидетельством этому служит соглашение лидеров Группы двадцати, достигнутое на совещаниях в ноябре 2001 года в Каннах и в мае 2012 года в Гвадалахаре, о необходимости улучшения защиты работников как неотъемлемого фактора обеспечения стабильного роста.³⁷ Доступность систем социального обеспечения широко обсуждается в глобальном контексте экономических изменений, что свидетельствует об озабоченности по поводу устойчивости систем социального обеспечения в связи с ожидаемым увеличением экономических коэффициентов иждивенчества по мере того, как старение населения затрагивает все страны. Эта задача поддается регулированию в рамках должным образом организованных систем и тщательно управляемых процессов реформ, которые обеспечивают справедливый баланс между социальными потребностями и финансовыми и налоговыми требованиями и которые встроены в тщательно продуманный процесс социального диалога.

211. В целях содействия более продолжительной трудовой жизни и снижения финансовой нагрузки пенсионной системы на государственные финансы, некоторые страны ввели гибкие альтернативы возраста выхода на пенсию по старости. В Канаде, например, человек может выйти на пенсию в 60 лет и получать сокращенное пенсионное пособие (до 30% ниже соответствующего среднего уровня, исчисляемого в размере 0,5 процентного пункта за каждый месяц, если пенсионное пособие выплачивается до 65 лет) или отложить выход на пенсию до 70 лет и получать повышенное пособие (до 30% выше соответствующего среднего уровня, исчисляемого в размере 0,5 процентного пункта за каждый месяц, если пенсионное пособие выплачивается после 65 лет). Пенсионеры могут продолжать выплачивать взносы в пенсионный фонд на добровольной основе в возрасте от 65 до 70 лет, при этом, соответственно, будет повышаться размер их пособий.

а) Основные гарантии социального обеспечения на протяжении всей жизни

212. В большинстве стран пожилой возраст является детерминантой бедности, особенно среди женщин. Бедность в старости представляет собой не только проблему пожилых лиц, но и является предметом озабоченности всех домашних хозяйств. В связи с отсутствием социальных выплат для пожилых лиц, доходы домашних хозяйств приходится делить между большим количеством людей, что приводит к снижению потребления на душу населения. Затраты на здравоохранение, которые систематически превышают средний уровень для пожилых лиц, также оказывают столь же системное воздействие. Таким образом, внутрисемейная демографическая нагрузка и демографические изменения оказывают заметное влияние на уровень благосостояния всех

³⁷ Заключение министров труда и занятости Группы двадцати, Канны, Франция, ноябрь 2011 г.; Заключение министров труда и занятости Группы двадцати, Гвадалахара, Мексика, май 2012 г.

категорий населения, особенно пожилых людей, которым обычно характерны более высокие потребности в области здравоохранения и социальных услуг. Такие выводы должны в первую очередь учитываться при определении национальных целей и приоритетов в области социальной защиты.

213. Слишком долго взаимодействие между демографическими изменениями и социальным обеспечением рассматривалось исключительно в контексте сдерживания роста объема затрат. Точно так же, довольно долго игнорировался тот факт, что базовый набор гарантий по социальному обеспечению может помочь смягчить последствия демографических и экономических потрясений (включая рост цен на продовольствие), однако сегодня он получил признание на международном уровне благодаря Рекомендации 202.

214. В последние годы многие страны активизировали свои усилия, направленные на реализацию программ социального обеспечения с тем, чтобы предоставить хотя бы минимальный уровень социальной защиты для всех. Такие усилия включают в себя, помимо прочего, меры обеспечения по крайней мере базового уровня доходов в старости посредством программ социального пенсионного обеспечения, финансируемых не за счет выплаты взносов и предусматривающих или не предусматривающих проверку материального положения, которые существуют, например, в Бразилии, Мексике, Боливии, Маврикии, Непале, Намибии и Южной Африке. Такие программы социального пенсионного обеспечения вносят важный вклад в обеспечение по крайней мере базовых гарантированных доходов, особенно для тех пожилых лиц, в частности женщин, которые не сумели накопить достаточных пенсионных прав в течение своей трудовой жизни.

215. В исследовании, охватывающем 12 стран с низкими доходами, МБТ привело оценки, в соответствии с которыми непосредственные затраты на набор базовых пособий по социальной защите составили бы от 0,6 до 1,5% от годового ВВП. Затраты на выплату таких пенсий увеличились бы лишь незначительно в течение ближайших 30 лет, несмотря на процесс старения, что отчасти отражает относительно молодое население этих стран, в большинстве из которых зафиксированы высокие уровни рождаемости.³⁸

216. В то время как некоторые страны стремятся расширить системы социального страхования и сочетать его с социальной помощью, другие страны субсидируют меры по социальному страхованию в отношении бедных слоев населения, чтобы позволить им пользоваться системой социального страхования. Ряд других стран внедряют финансируемые за счет налогов всеобщие системы. Каждый подход имеет свои преимущества и свои недостатки, и каждый зависит от развития ситуации в прошлом и от национальных ценностей.

217. Базовые гарантии социального обеспечения применяются также в промышленно развитых странах, имеющих эффективные системы социальной защиты. Можно было бы привести различные примеры передовой практики, такие как базовые гарантии дохода для всех уязвимых категорий населения с недостаточными доходами, как это предусмотрено почти во всех европейских странах, Канаде и Австралии. Кроме того, косвенная поддержка доходов за счет запланированных мер субсидирования предприятий, сохраняющих за пожилыми работниками рабочие места во Франции, представляет собой инновационный подход, ориентированный на наиболее уязвимые группы населения. Тем не менее, в промышленно развитых странах существуют пробелы в области базовых гарантий, в частности, касающиеся гарантий доходов на детей, многие из которых живут в условиях бедности, особенно в случае неполных семей. Если

³⁸ МБТ, 2008 г.: *Can Low-income Countries Afford Basic Social Security? Social Security Policy Briefings 3* (Женева, МБТ).

не решить эту проблему, то это повлечет за собой расширение масштабов бедности в пожилом возрасте, особенно среди разведенных женщин, которым не удастся накопить достаточных прав по социальному страхованию и личных сбережений.

218. Можно содействовать созданию не строящихся на взносах систем денежных социальных выплат в контексте обсуждения минимального уровня национальной социальной защиты, но только не подрывая при этом принципы поощрения создания строящихся на взносах механизмов пенсионного обеспечения более высокого уровня, так как они часто воспринимаются как наиболее надежный способ обеспечения социальной защиты на уровнях, превышающих черту бедности. Помимо всего прочего, такие строящиеся на взносах системы, скорее всего, уменьшат необходимость выплаты пособий из финансируемых за счет налогов всеобщих систем.

b) Многообразие политических мер, направленных на обеспечение гарантированного дохода

219. Только значимые пособия, эффективно охватывающие нуждающихся лиц, могут укрепить волю инвесторов и/или налогоплательщиков финансировать соответствующую политику, особенно в отношении систем, строящихся на выплате взносов. Неадекватный их уровень, нерациональное управление и отсутствие общественного доверия к государственным учреждениям часто подрывают устойчивость систем социальной защиты.

220. Разумные принципы, на основе которых строятся механизмы гарантированных доходов, предусматривают необходимость сосредоточения внимания на потребительской функции пенсий по старости (как упоминалось выше). Они также включают в себя аспект объединения рисков в связи с неизвестными возможностями долголетия и необходимостью перераспределения, чтобы обеспечить, по крайней мере, минимальный уровень пособий для наиболее уязвимых групп, например, для лиц с низким уровнем доходов и лиц с прерванной карьерой вследствие безработицы и времени, посвященного уходу за детьми. Кроме того, должна быть тщательно сформулирована задача государства с точки зрения его роли, связанной с предотвращением и облегчением бедности за счет перераспределения ресурсов. Прежде всего, должны быть гарантированы адекватные пособия для людей с низкими доходами и для лиц, имеющих нестандартные формы занятости. Женщины часто более всего страдают в результате этих неблагоприятных обстоятельств. Именно поэтому политика в области занятости должна сочетаться с политикой в области социальной защиты. Пониженные пособия должны быть гарантированы даже тем, чей стаж работы или срок проживания в стране оказывается короче обычно предписанных. В связи с этим Конвенция 102 предусматривает четкие указания в отношении минимальных требований.

221. Понятно, что любые системы пенсионного обеспечения, построенные исключительно на принципах учета заработков или взносов, такие как системы, предусматривающие индивидуальные счета с установленными взносами, часто создаваемые по чилийскому образцу, которые обеспечивают «актуарно справедливые или нейтральные» пенсионные пособия, не могут гарантировать, чтобы ожидаемый результат сам по себе способствовал цели объединения и перераспределения рисков. Необходимо устанавливать или выплачивать пенсионные пособия, которые не возникали бы в рамках такой системы, для групп населения со стажем работы на условиях нестандартной и, возможно, неполной занятости, либо не имевших достаточных возможностей для выплаты взносов.

222. Во всех странах большинство проводимых в последнее время реформ систем, строящихся на выплате взносов, как представляется, направлены на пересмотр возраста, дающего право на получение пенсии, при этом главная цель заключается в том, чтобы помочь восстановить в долгосрочной перспективе общую финансовую устойчивость систем. Кроме того, важно, чтобы правительства поощряли работодателей и

отдельных граждан шире использовать другие механизмы, гарантирующие получение доходов, за счет частных инициатив, чтобы все получатели доходов имели возможность стремиться к уровню жизни в старости, который бы не слишком отличался от уровня их жизни до выхода на пенсию. В таких случаях важно обеспечить низкие административные затраты для простых частных систем, чтобы не разочаровать участников таких систем, которые часто не обладают достаточной грамотностью для заполнения финансовых документов. В развивающихся странах такие возможности, предоставляемые посредством негосударственных мер, часто оказываются недоступными из-за ограниченного предложения. До тех пор пока не будет обеспечено надлежащее регулирование частного сектора страхования, крайне важно, чтобы государственная система социального обеспечения предлагала максимум возможностей для наращивания гарантий доходов в старости до разумного минимума для получателей доходов на всех уровнях.

223. Распространение социального страхования на лиц с низким уровнем доходов зачастую может быть обеспечено посредством субсидирования, в той или иной форме, взносов и/или дотирования пособий. Это, как правило, обеспечивается за счет установления минимальной пенсии как формулы перераспределения пособия в системе с заранее оговоренным размером пособий и/или рассмотрения некоторых не покрытых страхованием периодов времени определенных категорий лиц, вносящих взносы, в качестве специальных скидок по взносам. Могут быть также предусмотрены льготы по взносам для отдельных категорий участников. В рамках системы с заранее определенными взносами возможно некоторое перераспределение пособий со стороны мужских участников в интересах женских участников, которое осуществляется с помощью таблиц продолжительности жизни без учета половой принадлежности, используемых для начисления пенсий, в дополнение к обычным минимальным гарантиям начисления процентов на капитал для застрахованных лиц, чтобы обезопасить последних от инвестиционных рисков, которые в основном ложатся на отдельных работников.

224. Пополнение самых низких пенсионных пособий, предусмотренных системами, построенными на основе взносов, до гарантированного минимального уровня иногда может обеспечиваться из средств государственного бюджета, но только для тех, кто выплачивал взносы в течение установленного минимального количества срока (как в Чили или Польше). Такой подход не может быть рекомендован из соображений справедливости, так как это означает, что все население, которое вносит свой вклад в государственный бюджет, например, посредством НДС, субсидирует застрахованных членов системы социального обеспечения, которые по различным причинам часто не охватывают все население. Выплата (опять же за счет общих поступлений) взносов за определенные категории членов в течение определенного периода (т.е. за лиц, находящихся в отпуске по беременности и родам или в родительском отпуске по уходу, как в Швеции или, в определенной степени, в Польше) служит еще одним примером такого рода мер, которые особенно полезны в странах со всеобщим охватом. Другая группа мер могла бы включать скидки по взносам работников или работодателей для лиц с низкими доходами, с целью дальнейшего обеспечения кумулятивного эффекта для размеров пенсионных пособий.

225. Перераспределение между членами системы пенсионного обеспечения, построенной на взносах, не должно оказывать негативного воздействия на их членский состав и на стимулы, способствующие выплате взносов до тех пор, пока с этим согласны ее члены. Хотя субсидирование участников системы пенсионного обеспечения из внешних источников может в определенной степени оказывать положительное влияние на их состав и на стимулирование процесса выплаты взносов, в связи с этим возникают важные вопросы справедливости, если членский состав такой системы не носит всеобщего характера, как отмечалось выше. Важно признать различную прогнозируемую продолжительность жизни разных групп населения, которая, в частности, связана с профессиональными рисками для здоровья, влияющими на ожидаемую

продолжительность их жизни. Есть еще ряд стран, в которых предусмотрен более низкий возраст выхода на пенсию для работников, имеющих стаж работы на опасных производствах, например, в Китае, где такие работники имеют право на получение полной пенсии на пять лет раньше, чем другие работники. Необходимо разработать адекватные механизмы для учета таких важных факторов в интересах обеспечения справедливости между профессиональными группами и косвенно между различными социальными классами.

226. Другой возможный способ обеспечения гарантий минимальных доходов получателей пенсий достигается либо за счет всеобщего пенсионного обеспечения всех резидентов страны, отвечающих определенным критериям (таким как достижение определенного возраста), либо посредством социальных выплат с учетом проверки на нуждаемость только тем лицам, доходы которых не превышают определенного минимального уровня. Эти пенсии называют «социальными пенсиями», так как они представляют собой наиболее эффективный способ охватить всех тех, кто не может быть охвачен системой, строящейся на выплате взносов.

227. Нормы МОТ предписывают выплату как всеобщих пенсий, так и пенсий, начисляемых на основе проверки на нуждаемость, как средства обеспечения гарантированного минимального уровня доходов. Для многих специалистов всеобщее пенсионное обеспечение является более предпочтительным вариантом, чем подход, основанный на проверке на нуждаемость. Оно не только проще и дешевле с точки зрения административных затрат, но и является, в первую очередь, наиболее справедливым способом обеспечения всем лицам гарантий минимальных доходов по достижению ими пенсионного возраста, что позволяет избежать стигматизации и социальной изоляции, часто присущих системе проверки на нуждаемость. Почти повсюду получили распространение смешанные системы гарантий доходов по старости, состоящие из различных «компонентов» или «уровней» системы пенсионного обеспечения.

с) Проводимая в последнее время политика в области пенсионного обеспечения

228. За последнее столетие глобальный ландшафт систем пенсионного обеспечения резко изменился. Большинство из последних реформ были связаны с необходимостью восстановить их сбалансированность, чтобы преодолеть трудности, связанные с растущим коэффициентом иждивенчества.

229. Системные реформы (вставка 3.2) не меняют автоматически уровня расходов. Как отмечается выше, в течение последних десятилетий многие страны пошли на решительные меры и сократили текущие и прогнозируемые расходы на пенсионное обеспечение за счет сокращения диапазона пособий и их размеров. Что касается пособий по безработице, это в основном было сделано за счет сокращения сроков их выплаты. Во многих странах ОЭСР тенденция к снижению фактического возраста выхода на пенсию была обращена вспять, и в широком круге стран планируется дальнейшее повышение пенсионного возраста (рис. 3.6).

Вставка 3.2

Краткая историческая справка по обсуждению пенсионной реформы

До начала 1990-х годов развитие систем пенсионного обеспечения в значительной степени осуществлялось на основе европейских принципов, использованных Бисмарком и Бевериджем. Так, во многих странах Содружества были созданы сберегательные фонды. Многие страны Латинской Америки приняли меры в области социального страхования для конкретных профессиональных групп, особенно для государственных служащих, военнослужащих и полицейских, в то время как в странах Магриба были созданы относительно всеобъемлющие системы. В коммунистических странах пенсионное обеспечение часто было организовано через государственные предприятия.

В начале 1990-х годов парадигма реформы Всемирного банка была сосредоточена на создании полностью финансируемых (накопительных) систем пенсионного обеспечения в частном управлении как «второго уровня» многоуровневой пенсионной системы с целью содействия экономическому развитию. Это было частью основных целей систем пенсионного обеспечения: содействие обеспечению доходов в пожилом возрасте посредством мер, которые также способствуют развитию за счет увеличения национальных сбережений.

К концу 1990-х годов основные критические замечания высказывались по поводу того, что все менее ясным становился вопрос, действительно ли авансирование национальных систем пенсионного обеспечения делает менее уязвимыми пенсии в связи с воздействием таких факторов, как старение, неэффективное управление или экономические потрясения. Свидетельства влияния на экономический рост также были сочтены неубедительными. Было показано, что для обеспечения жизнеспособности как распределительных, так и накопительных систем требуются эффективное управление и надежный экономический рост. Приватизация сама по себе не улучшает качества управления. Системные реформы часто скрывали тот факт, что со временем фактические уровни пенсионных пособий снижались. Было также показано, что в большинстве стран финансирование перехода от распределительных систем становилось причиной переходных финансовых проблем.

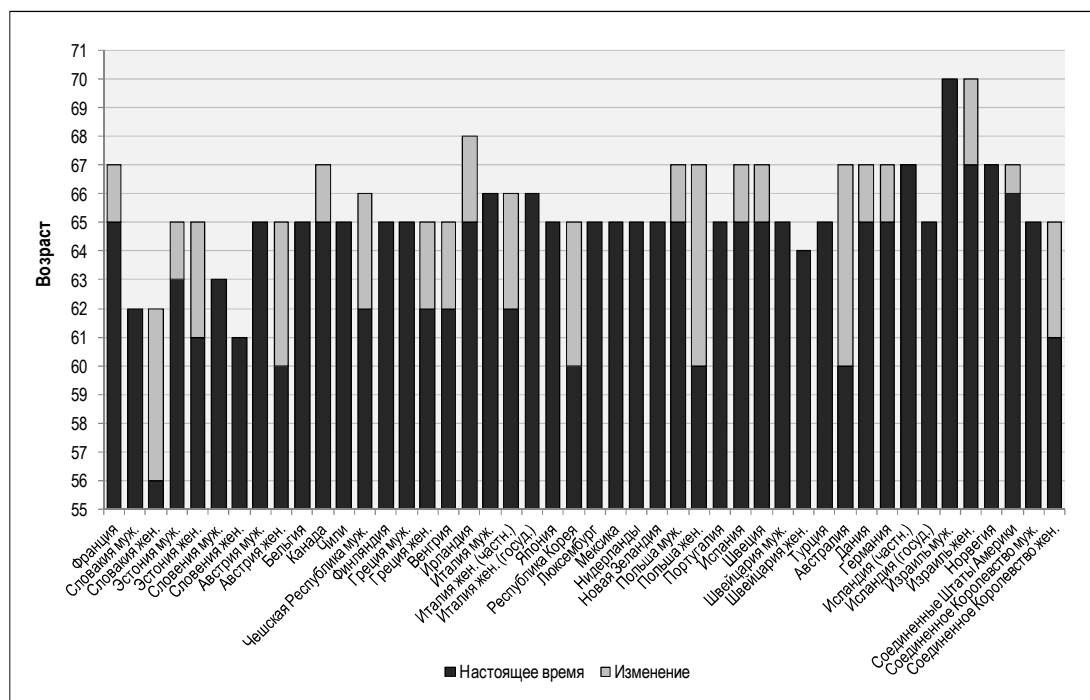
Позиция МОТ в отношении многоуровневых систем пенсионного обеспечения подчеркивает важность адекватного уровня пенсионных пособий (чтобы обеспечить гарантированный доход в старости и тем самым дать людям право на доступное пенсионное обеспечение), расширения охвата (с конечной целью сделать его всеобщим), а также роль эффективного управления как неперемennых условий для надлежащего функционирования всех пенсионных систем. Суть заключается в том, что «МОТ категорически не желает соглашаться с системами, которые могут гарантировать застрахованным лицам, выплатившим взносы за полный срок, начисление лишь пенсионных пособий, едва превышающих уровень прожиточного минимума». Поскольку минимальные уровни коэффициента замещения, предусмотренные Конвенцией МОТ 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102), близки относительноному прожиточному уровню многих стран, МОТ не изменила свою позицию.

Большинство стран провели реформы своих систем пенсионного обеспечения в течение 1990-х и 2000-х годов. Еще 11 стран Латинской Америки включили обязательные положения об уровнях накоплений в свои пенсионные системы. За первой волной таких системных образцовых реформ в Латинской Америке последовали реформы в 13 странах Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии, которые сделали выбор в пользу многоуровневых систем, которые в основном представляют собой версии латиноамериканских реформ в меньших масштабах.

Кризис 2008 года привел к новому развитию событий в истории пенсионной реформы. Аргентина и Боливия фактически повернули вспять свои реформы, которые ранее были основаны на индивидуальных счетах, а в некоторых странах Центральной и Восточной Европы обсуждается вопрос об изменении размера частного компонента их пенсионных систем.

Ряд европейских стран, такие как Германия и Франция, а также Канада провели «параметрические реформы», сохраняя при этом основной характер своих систем пенсионного обеспечения, опирающихся на принцип перераспределения, без кардинального изменения парадигмы гарантии доходов в старости. Эти реформы в целом предусматривали увеличение пенсионного возраста, изменение условий приобретения пенсионных прав, обеспечение прав на пониженный уровень пенсионных пособий посредством внесения изменений в правила индексации, а также добавление в пенсионную систему нового (негосударственного) компонента. Швеция, Польша и Италия провели реформы, которые, хотя и сохраняли распределительный характер основной системы пенсионного обеспечения, предусматривали также введение условно-накопительных принципов для определения будущих размеров пенсионных пособий.

Рисунок 3.6. Диаграмма повышения официального возраста выхода на пенсию



Источник: Расчеты МБТ.

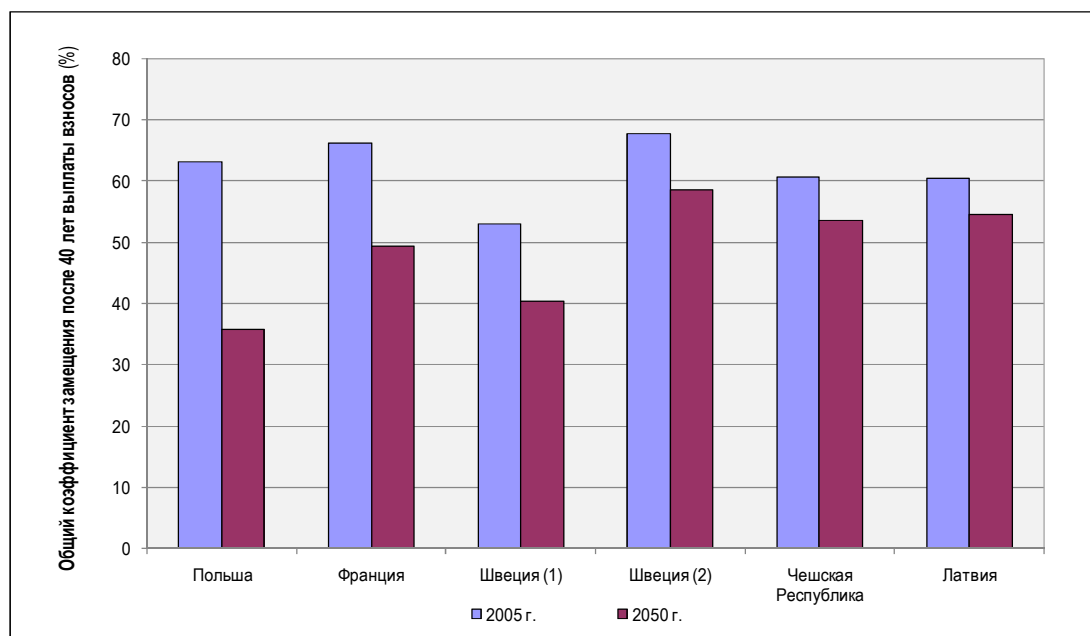
230. Большинство из проводимых в последнее время пенсионных реформ в затронутых кризисом странах, которые стали осуществляться после начала глобального финансового и экономического кризиса 2008 года, были направлены на увеличение пенсионного возраста в результате сложившейся ситуации, как показано на рисунке 3.6. Контекст мер жесткой экономии способствовал более быстрому проведению таких реформ, затрагивающих возраст выхода на пенсию, чем когда-либо в прошлом.

231. Имеются данные, свидетельствующие о том, что в «старых» странах правительства также прибегали к сокращению размеров пособий, в частности, уровней пенсионных пособий, которые, вероятно, объясняют, почему прогнозируемые социальные расходы во многих европейских странах уже не показывают взрывной тенденции к повышению. На рисунках 3.7 и 3.8 показаны ожидаемые теоретические коэффициенты замещения для отдельных государств-членов ЕС, о которых они сообщили в своих национальных докладах о стратегии пенсионного обеспечения. Из этих рисунков становится очевидным, что не только страны, приступившие к так называемым образцовым реформам, столкнутся с тенденцией понижения коэффициентов замещения, если люди не будут выплачивать взносы значительно более продолжительное время или не будут выходить на пенсию гораздо позже. На примерах Франции и Чешской Республики можно увидеть, что даже так называемые параметрические реформы могут довольно значительно снизить будущие коэффициенты замещения.

232. Общий метод адаптации к сокращению поступлений заключается в снижении размеров пособий. Эти сокращения часто приводят к расширению факторов неопределенности среди тех, кто наиболее сильно пострадал от глобальной и национальной структурной перестройки. Ожидаемые потрясения на национальных рынках труда, отражающие изменение структуры распределения труда в условиях все более глобализирующегося рынка труда, в сочетании с последствиями глобального финансового кризиса для занятости, могут привести к «прерыванию» служебной карьеры для многих людей. В рамках такой служебной карьеры периоды безработицы могут чередоваться с периодами переподготовки, требуемой в связи с новыми условиями на рынке

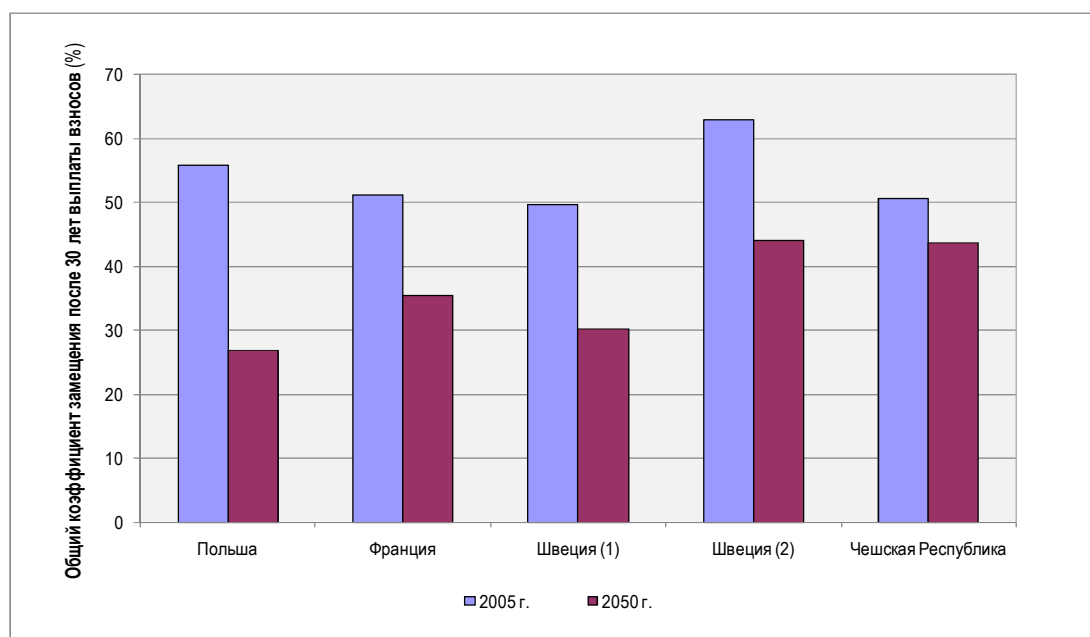
труда. Люди с прерванной карьерой (т.е. с более продолжительными периодами безработицы, которые объясняются, в частности, повышением нестабильности рынка труда) в будущем, скорее всего, столкнутся с такими коэффициентами замещения, которые уже никоим образом не смогут соответствовать требованиям конвенций МОТ.

Рисунок 3.7. Теоретический общий коэффициент замещения в отдельных государствах-членах ЕС: средние заработки, 40 лет выплаты взносов, выход на пенсию в 65 лет



Примечание: Швеция (1): только национальная пенсионная система; Швеция (2): в том числе профессиональные пенсии.
Источник: Сравнительный анализ данных MOT/SEC SOC, включенных в национальные доклады о стратегиях в области пенсионного обеспечения.

Рисунок 3.8. Теоретический общий коэффициент замещения в отдельных государствах-членах ЕС: средние заработки, 30 лет выплаты взносов (прерывание карьеры)



Примечание: Швеция (1): только национальная пенсионная система; Швеция (2): в том числе профессиональные пенсии.
Источник: Сравнительный анализ данных MOT/SEC SOC, включенных в национальные доклады о стратегиях в области пенсионного обеспечения.

233. На рисунках 3.9 и 3.10 показаны расчеты ОЭСР, которые подтверждают влияние реформ на уровень прогнозируемых будущих пособий. Отмечается резкое сокращение коэффициентов пенсионного замещения для всех работников. Еще больше обескураживает тот факт, что во многих странах дореформенный разрыв между коэффициентами пенсионного замещения всех работников и работников с низкими доходами, как представляется, еще больше увеличился. Это должно придать больший вес политике МОТ в области развития, которая нацелена на обеспечение адекватных социальных результатов реформы пенсионного обеспечения.

234. В странах с низкими доходами системы, строящиеся на основе взносов для работников реального сектора экономики, вряд ли распространяются на работников неформальной экономики. В странах со средним уровнем доходов, например в Латинской Америке, охват официальных систем пенсионного обеспечения не расширяется, несмотря на переход на системы с установленными взносами. Это стало одной из причин того, что в Латинской Америке столь широкое распространение получили системы пенсионного обеспечения, строящиеся не на выплате взносов и финансируемые за счет налогов.³⁹

235. В других странах со средним уровнем доходов, таких как Тунис и Республика Корея, было осуществлено расширение охвата систем пенсионного обеспечения, строящихся на взносах, но в настоящее время их также дополняют пенсионные системы, финансируемые за счет налогов. В странах с высоким уровнем доходов размер пенсионных пособий, начисляемых в рамках официальных систем пенсионного обеспечения, строящихся на выплате взносов, в целом отстает от роста заработной платы, а в некоторых случаях даже от уровня инфляции. Охват систем пенсионного обеспечения, строящихся на выплате взносов, остается неполным, в частности, они не распространяются на работников с прерванной служебной карьерой, женщин, самостоятельно занятых работников и работников неформальной экономики, особенно в связи с проблемами обеспечения соблюдения норм.⁴⁰

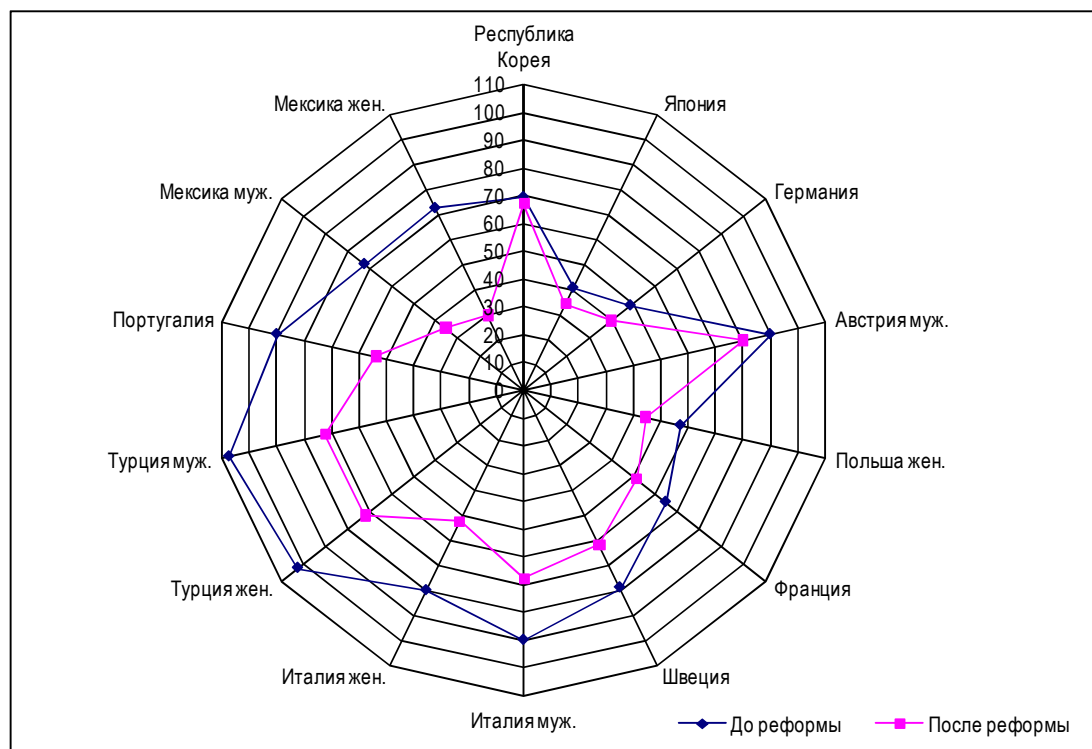
236. Таким образом, за последние 20-30 лет эта тенденция сводилась к более широкому использованию финансируемых за счет налогов программ социальных пенсий.⁴¹ В историческом плане широкие установленные законом системы пенсионного обеспечения, строящиеся на выплате взносов, были созданы во всех странах с высоким уровнем доходов и в большинстве стран со средним уровнем доходов, прежде чем государства приступили к созданию систем пенсионного обеспечения, финансируемых за счет налогов, в качестве последнего средства. Таким образом, задача состоит в том, чтобы предусмотреть взаимосвязи между системами социального обеспечения, финансируемыми за счет налогов, и системами, построенными на основе взносов, и управлять ими, а также обеспечить, чтобы даже в случае выплаты социальных пенсий работники были заинтересованы в том, чтобы выплачивать взносы в целях долгосрочного развития механизмов пенсионного обеспечения, обладающих финансовой устойчивостью и строящихся на выплате взносов. Необходимо также определить меры политики в сфере пенсионного обеспечения в более широком социально-экономическом контексте, в котором учитывались бы соображения, касающиеся систем оказания поддержки семьям, статуса занятости работников, а также накопления сбережений и другой личной собственности, например жилья.

³⁹ Bertranou et al.: "The impact of tax-financed pensions on poverty reduction in Latin America: Evidence from Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica and Uruguay", in *International Social Security Review*, 57(4) (Женева, МАСО, 2004 г.), pp. 3–18.

⁴⁰ Barr, N. *Strategic policy directions for social policy*, документ, представленный на Пятой Международной исследовательской конференции по социальному обеспечению, МАСО, Варшава, 5-7 марта 2007 г.

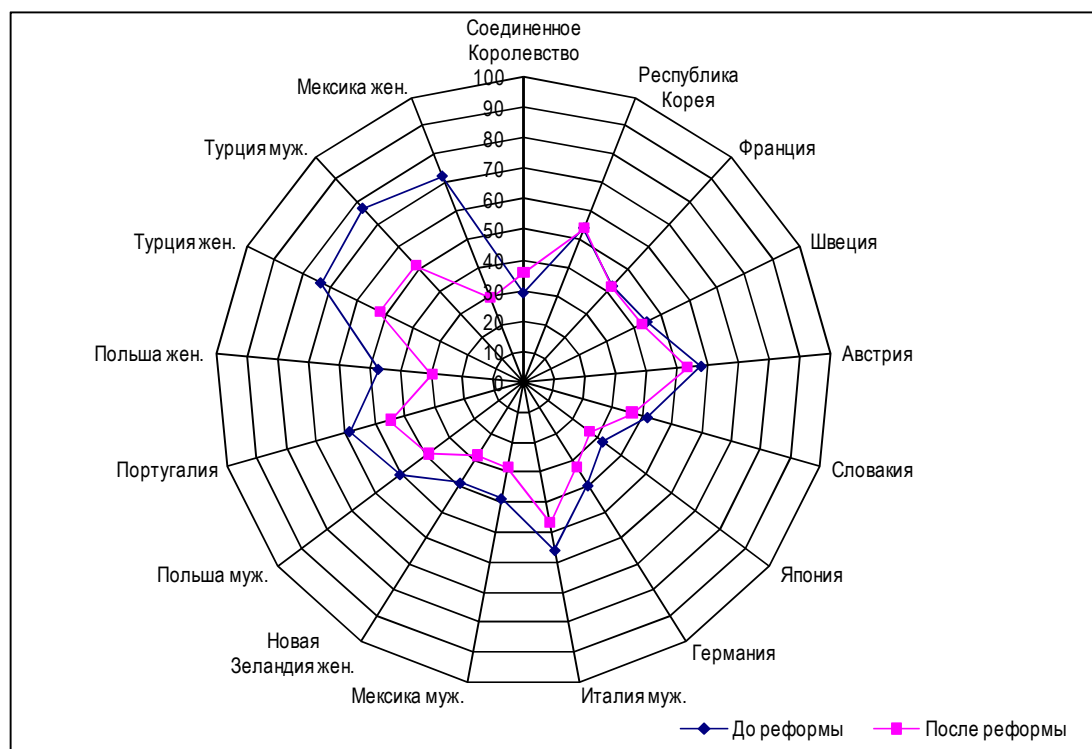
⁴¹ van Ginneken, W. "Extending social coverage: Concepts, global trends and policy issues", in *International Social Security Review*, 60(2–3) (Женева, МАСО, 2007 г.), pp. 39–57.

Рисунок 3.9. Влияние пенсионных реформ на коэффициенты пенсионного замещения – все получатели пенсий



Источник: На основе данных ОЭСР, 2007 г., op. cit.

Рисунок 3.10. Влияние пенсионных реформ на коэффициенты пенсионного замещения – работники с низкими доходами



Источник: На основе данных ОЭСР, 2007 г., op. cit.

d) *Ориентир на социальные результаты и необходимость измерения их эффективности*

237. Уроки, которые в конечном итоге можно извлечь из затянувшегося кризиса, заключаются в том, что все еще сохраняется необходимость обеспечения минимального гарантированного дохода для старших поколений в той или иной форме государственных гарантий минимальных размеров пенсий и, желательно, минимального общего коэффициента замещения доходов для человека. Эти минимальные гарантии могут быть встроены во все системы пенсионного обеспечения независимо от того, являются ли они многоуровневыми или одноуровневыми, капитализированными или некапитализированными. Руководящие принципы, содержащиеся в Рекомендации 202, предусматривают основные гарантированные доходы не ниже национально установленного минимального уровня для лиц пожилого возраста (п. 6 d)). Эти основные социальные гарантии должны обеспечивать гарантированный доход не ниже национально установленного минимального уровня, который должен позволять пожилым людям вести достойный образ жизни. Национально установленные минимальные уровни могут соответствовать национальному прожиточному уровню, пороговому уровню для оказания социальной помощи или другим сопоставимым предельным уровням, установленным национальным законодательством и практикой, а также должны регулярно пересматриваться в рамках прозрачной процедуры с участием представительных организаций работодателей и работников и проведения консультаций с другими представительными организациями заинтересованных лиц. Размеры пособий и критерии, установленные в Конвенции 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102), которые должны применяться, как минимум, в тех странах, которые ратифицировали Конвенцию, могут быть использованы в качестве ориентира для других странах при определении базовых гарантий получения дохода пожилыми людьми.

238. Опираясь на такую аргументацию, МОТ в соответствии со своим мандатом в области политики пенсионного обеспечения, который определен в ее Уставе, а также в ее конвенциях и рекомендациях, должна содействовать десяти основным гарантиям национальных систем социального пенсионного обеспечения (вставка 3.3).

239. МОТ всегда выступала за то, чтобы положения о выходе на пенсию были гибкими и содержали элемент индивидуального выбора. Тем не менее, решение о выходе на пенсию может носить не всецело добровольный характер либо потому, что предприятия заставляют работников выходить на пенсию, либо по причине того, что работников к этому побуждает плохое состояние их здоровья. Эти работники должны быть в состоянии выйти на пенсию на приемлемых условиях и с достойным пенсионным пособием. Поэтому необходимо обеспечить требующий осторожности баланс между интересами и потребностями в доходах пожилых людей и необходимостью поддерживать уровень расходов на системы пенсионного обеспечения, который был бы приемлем для самостоятельного населения. Многие страны, находящиеся на более продвинутом этапе старения общества, возможно, уже приняли меры к тому, чтобы определить набор правил, предусматривающих справедливое соотношение для каждой когорты (и, возможно, профессиональной группы) между средним периодом времени пребывания на пенсии и продолжительностью трудовой деятельности на рынке труда. Это характерно для большинства стран Северной Европы, причем шведская модель служит в качестве основного элемента для многих реформ в других странах. Досрочный выход на пенсию можно обеспечить за счет «покупки» дополнительных лет пенсионного обеспечения посредством сокращения размера пенсий или осуществления выплат реальной актуарной стоимости в пенсионные фонды работодателями, которые хотят освободиться от своих работников до наступления официального возраста их выхода на пенсию.

Вставка 3.3

Десять основных принципов, регулирующих национальные системы социального пенсионного обеспечения

- 1) **Всеобщий охват.** Всем должен быть обеспечен, по крайней мере, базовый гарантированный уровень доходов в старости.
- 2) **Пособия как право.** Право на получение пенсионных пособий должно предписываться национальным законодательством. В законе должны быть указаны диапазон, условия приобретения прав на получение пособий и уровни пособий, а также процедуры подачи жалоб и апелляций.
- 3) **Защита от бедности.** Пенсионные системы должны обеспечивать надежную гарантию выплаты пособий минимального уровня, который эффективно защищает людей от бедности, уязвимости и социальной изоляции, а также позволяет им вести достойный образ жизни.
- 4) **Гарантии и адекватный уровень доходов.** Пожилые лица должны жить, имея гарантированный уровень основных доходов, который должен быть не ниже национально установленного минимального уровня. Те, у кого доход равен или ниже исходной заработной платы, должны иметь гарантию получения пенсии в размере не менее 40% от своего дохода до выхода на пенсию после 30 лет стажа выплаты взносов (как это предусмотрено в Конвенции 102 МОТ).
- 5) **Актuariй эквивалент между уровнями взносов и пенсий по социальному страхованию.** Должен быть гарантирован минимальный коэффициент замещения для всех лиц, выплачивающих взносы, адекватно отражающий уровень выплаченных взносов.
- 6) **Гарантия обеспечения минимальной ставки дохода на сбережения.** Должна быть защищена реальная стоимость взносов, выплаченных в накопительную систему.
- 7) **Гендерное равенство и гендерная справедливость.** Политика в области пенсионного обеспечения должна следовать принципам недопущения дискриминации, обеспечения гендерного равенства и реагирования на особые потребности. Начисление пенсионных пособий должно быть нейтральным и справедливым в гендерном отношении для работающих родителей.
- 8) **Рациональное финансирование.** Системы пенсионного обеспечения должны финансироваться устойчивым образом с финансовой, фискальной и экономической точек зрения с должным учетом принципов социальной справедливости, равенства и социальной солидарности, чтобы не допустить неопределенности в отношении их долгосрочной жизнеспособности.
- 9) **Фискальная ответственность.** Системы пенсионного обеспечения не должны заполнять собой все фискальное пространство, не оставляя места для других социальных пособий. Пенсионное обеспечение должно составлять часть широкой национальной стратегии социального обеспечения, направленной на заполнение пробелов в социальной защите посредством соответствующих и эффективно координируемых систем, отражающих национальные приоритеты и финансовые возможности.
- 10) **Ответственность государства.** Государство должно оставаться основным гарантом права на гарантированные доходы в старости и на доступ к пенсионным пособиям адекватного размера.

240. Существует целый ряд дополнительных мер, обеспечивающих уравновешенность между социальными и финансовыми целями. Включение положения о минимальном возрасте выхода на пенсию и мер экономического стимулирования выплаты страховых взносов в течение более продолжительного времени стало существенным компонентом всех пенсионных реформ, проводимых во всем мире в течение последних двух десятилетий, – либо посредством укрепления взаимосвязи между размерами пенсионных пособий и взносами, выплачиваемыми в рамках систем с фиксированными пособиями, либо посредством частичной или полной замены систем с

пособиями установленного размера системами со взносами установленного размера (финансируемыми по принципу распределительных систем, такими, как «условно накопительные системы» или полностью финансируемые (накопительные) системы).

241. Однако такие реформы должны включать решения, основанные на принципах солидарности, для обеспечения гарантированного дохода в старости для тех граждан, стаж работы которых по тем или иным причинам оказался короче или прерывался. К таким решениям относятся, прежде всего, но не только, решения, компенсирующие неблагоприятное положение женщин на рынке труда, у которых периоды занятости в реальном секторе экономики оказались короче в связи с уходом за ребенком и которые часто в среднем получают более низкую заработную плату. Они также должны быть направлены на обеспечение защиты для тех, кто в ходе своей трудовой жизни в течение продолжительных периодов времени оставался безработным. Это может быть достигнуто посредством дополнения всеобщих базовых пенсий надбавками за периоды ухода за ребенком, за другие неоплачиваемые периоды, связанные с рождением детей и с выполнением продуктивной работы, а также за периоды вынужденной безработицы.

242. Вполне возможно, что может возникнуть пирамидальная пенсионная система, соответствующая национальной модели развития, которая будет формироваться постепенно и будет состоять из следующих элементов:

- внедрение систем всеобщего или социального пенсионного обеспечения на начальном этапе экономического развития, но при этом направленных на 100-процентный охват населения;
- компонент обязательного социального страхования для всех работников реального сектора экономики и таких работников неформальной экономики, которые могут быть включены;
- компонент добровольного страхования, предусматривающий профессиональные пенсии или другие добровольные частные системы пенсионного обеспечения;
- компонент гарантий непенсионных доходов по старости, предусматривающий выплату различных непенсионных пособий, обеспечивающих определенные гарантированные доходы для пожилых граждан (гарантированное жилье, доступ к финансовым и иным активам, доступ к системам длительного ухода, а также доступное медицинское обслуживание).

Использование международных трудовых норм и социального диалога

а) Международные трудовые нормы

243. МОТ обладает обширным сводом конвенций и рекомендаций, которые остаются актуальными в контексте демографических изменений и которые могут быть использованы в качестве руководства при принятии политических решений и проведении реформ (см. Приложение). Эти акты также обеспечивают гарантии для работников и их семей. Как таковые они играют важную роль в достижении общественного консенсуса, необходимого для принятия и осуществления национальной рамочной политики, реагирующей на новый демографический контекст.

244. Последствия старения общества для сферы труда и механизмов социальной защиты самым непосредственным и конкретным образом рассматриваются в Рекомендации 1980 года о пожилых работниках (162). Рекомендация 162 построена вокруг основных вопросов, которые представляются актуальными для эффективного решения проблем, возникающих в этой связи: i) равенство возможностей и обращения, ii) меры по защите занятости; iii) подготовка к выходу на пенсию и доступность последней.

Эти вопросы рассматриваются также в ряде других норм МОТ, которые подразделяются на следующие две категории: равенство и недопущение дискриминации в области труда и занятий; социальное обеспечение, занятость и профессиональные квалификации и навыки.

245. Вопрос о возрасте должен анализироваться с точки зрения содействия обеспечению равенства возможностей и обращения. Рекомендация 162 предусматривает, что проблемы занятости пожилых работников должны рассматриваться в контексте общей и хорошо сбалансированной стратегии полной занятости. Каждая страна должна принимать меры для предотвращения дискриминации пожилых работников в сфере труда и занятий в рамках государственной политики, направленной на обеспечение равенства возможностей и обращения для работников любого возраста.

246. Несмотря на то что в основополагающую конвенцию МОТ, посвященную вопросам равенства и недопущения дискриминации, – Конвенцию 1958 года о дискриминации в области труда и занятий (111) – не вошли положения о возрасте в число перечисленных признаков дискриминации, в ней, тем не менее, предусмотрена возможность определения дополнительных оснований для дискриминации, таких как возраст, с учетом консультаций с представительными организациями работодателей и работников, а также с другими соответствующими органами. Считавшееся ранее в рамках законодательства или иных нормативных правовых актов в качестве одного из дополнительных запрещенных оснований, любое различие, недопущение или предпочтение, проводимое по признаку возраста, не будет считаться дискриминацией в отношении определенной работы, основанной на специфических требованиях в отношении возраста (п. 2 статьи 1 Конвенции 111). Кроме того, для того чтобы преодолеть проблему фактического неравенства, которое может существовать в отношении пожилых или молодых работников, некоторые страны предусмотрели особые меры, включая позитивные действия в Конституции или трудовом законодательстве, в соответствии со статьей 5 Конвенции 111. В Рекомендации 1982 года о прекращении трудовых отношений (166) говорится, что возраст не должен служить законным основанием для прекращения трудовых отношений, в зависимости от национального законодательства и практики, касающихся выхода на пенсию.

247. В национальном законодательстве четко прослеживается тенденция к включению широкого спектра запрещенных оснований для дискриминации, в том числе реальный или предполагаемый возраст, состояние здоровья, инвалидность, ВИЧ-статус и заболевание СПИДом, статус в области занятости, национальность, сексуальную ориентацию и гендерную принадлежность. За последние 15 лет наблюдается устойчивый и быстрый прогресс в принятии законодательных положений, запрещающих дискриминацию по признаку возраста. Ряд стран включили признак «возраста» в свои национальные конституции, однако в большинстве случаев, основание для дискриминации по признаку возраста было включено в общее трудовое законодательство или в конкретные нормативные правовые акты, направленные на борьбу с дискриминацией и обеспечение равенства. В некоторых странах законодательство конкретно предусматривает, что в коллективные соглашения должны включаться положения, запрещающие дискриминацию по возрасту. Важно подчеркнуть в этой связи, что политика и акты по вопросам развития людских ресурсов, предусматриваемые соответствующими актами МОТ, служат дополнением к запрещению дискриминации на основании возраста для того, чтобы расширить возможности трудоустройства для пожилых работников. На практике дискриминация по признаку возраста наблюдается также в отношении обязательного пенсионного возраста и условий труда пожилых и молодых работников. В настоящее время в большинстве промышленно развитых стран проявляется тенденция к обеспечению более гибкого подхода к обязательному пенсионному возрасту в отличие от случаев, когда занятость может на законных основаниях прекращаться по достижении пенсионного возраста.

248. Нормы МОТ по вопросам социального обеспечения, принятые с 1950 года, и особенно Конвенция 1952 года о минимальных нормах социальной защиты (102) и недавно принятая Рекомендация 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (202), обеспечивают международные ориентиры в отношении диапазона и размеров пособий по социальному обеспечению, которые являются необходимыми и достаточными для обеспечения поддержания доходов и гарантии доходов, а также доступа к медицинскому обслуживанию на протяжении всей жизни человека, в том числе в активном и в пожилом возрасте.

249. Другим важным вызовом, связанным с демографическими изменениями, является создание возможностей для пожилых лиц в период их трудоспособного возраста независимо от того, имеют ли они работу или занимаются поиском работы, поддерживать свой потенциал к трудоустройству. Социальная защита играет ключевую роль в этом отношении и широко признается в качестве предпосылки для активного старения. Эта проблема в полной мере учитывается в Конвенции 1988 года о содействии занятости и защите от безработицы (168) и в сопровождающей ее Рекомендации 176, а также в Рекомендации 2004 года о развитии людских ресурсов (195). Конвенция 168 основана на признании ключевой роли содействия занятости населения в преодолении демографической нагрузки на системы социального обеспечения. Устойчивый экономический рост и высокий уровень участия на рынке труда всех возрастных групп служат предпосылкой для обеспечения управления демографическими последствиями для систем социального обеспечения в будущем. Рекомендация 202 посредством содействия согласованности между политикой в области социального обеспечения и государственной политикой в других областях (например, политикой, направленной на повышение профессиональной подготовки, расширение профессиональных квалификаций и навыков и возможностей в области трудоустройства, на снижение уровня нестабильности рабочих мест и на повышение стабильности занятости), а также обеспечения сопряжения с активной политикой на рынке труда (включая профессиональную подготовку или другие меры) также дает ценные рекомендательные указания в этом отношении.

250. Одним из главных актов, имеющих особое значение для стран, стремящихся развивать политику в области занятости, отвечающую их потребностям, в том числе в контексте старения, является Конвенция 1964 года о политике в области занятости (122). Конвенция 122 как директивная конвенция, служит основой для государств-членов при разработке ими активной политики в области занятости и осуществления мер на рынке труда, которые могут быть ориентированы на незащищенные категории работников, например, на пожилых работников. Конвенция 1975 года о развитии людских ресурсов (142) и дополняющая ее Рекомендация 2004 года о развитии людских ресурсов (195) также играют важную роль в успешной разработке и реализации эффективной политики в области подготовки кадров и программ, ориентированных на пожилых работников. Конвенция 142 содержит конкретный призыв к странам о постепенном расширении, адаптации и согласовании систем профессиональной подготовки в целях удовлетворения потребностей в течение всей жизни как молодых, так и взрослых работников любого уровня квалификации и ответственности. В Рекомендации 2006 года о трудовом правоотношении (198) предусмотрены положения, направленные на обеспечение защиты уязвимых работников, которые не уверены в существовании трудового правоотношения, включая трудящихся-женщин, молодых и пожилых работников и работников неформальной экономики. Другими соответствующими актами, касающимися содействия занятости пожилых работников, являются: Конвенция 1948 года об организации службы занятости (88), Конвенция 1983 года о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов (159) и Конвенция 1997 года о частных агентствах занятости (181).

251. Переход от активной жизни к жизни на пенсии («от трудовой жизни к режиму свободной деятельности») рассматривается в Части IV Рекомендации 162.⁴² Такой переход должен осуществляться постепенно, позволять добровольный выход на пенсию и сочетаться с положениями о гибком возрасте выхода на пенсию, предоставляя тем самым больше свободы лицам в принятии решения о том, в каком возрасте они хотели бы прекратить свою трудовую деятельность. В ряде стран это было сделано за счет включения в законодательство гибких положений о выходе на пенсию, например, о добровольном досрочном выходе на пенсию, об отсроченном выходе на пенсию или о постепенном выходе на пенсию, предусматривающих более гибкие нормы в отношении пенсионного возраста в соответствии с различными конкретными критериями, разработанными с учетом фактического положения заинтересованных лиц, занятых, например, на тяжелых или вредных работах, или страдающих от длительной безработицы.

252. Другая важная задача социальной политики стареющего общества заключается в обеспечении надлежащего уровня доходов для всех лиц пожилого возраста без чрезмерной нагрузки на потенциальные возможности более молодых поколений. Нормы МОТ в области социального обеспечения, а точнее Конвенция 102 и Конвенция 128, а также Рекомендация 131, предусматривают выплату пенсий, т.е. долгосрочных пособий гарантированного уровня по старости, инвалидности и по случаю потери кормильца, по завершении установленного законом периода приобретения прав на такие пособия, которые должны регулярно индексироваться для поддержания покупательной способности пенсионеров. Рекомендация 202 дополняет эту основу, предусматривая обеспечение гарантированного базового дохода для всех лиц пожилого возраста. Таким образом, она выступает в качестве заслона от бедности, незащищенности и социальной изоляции в старости в отношении лиц, которые не охвачены системами пенсионного обеспечения, строящимися на выплате страховых взносов, и которые не имеют права на получение пенсий в рамках этих систем. Она также служит защитой для пенсионеров, пенсионные пособия которых либо снижаются в результате финансовых потерь фонда, либо не индексируются на регулярной основе с учетом роста стоимости жизни, либо просто не могут обеспечить эффективного доступа к необходимым товарам и услугам и позволить им вести достойный образ жизни. Таким образом, нормы МОТ в области социального обеспечения предусматривают всеобъемлющий набор ориентиров и основу для создания, развития и поддержания на национальном уровне систем пенсионного обеспечения по старости.

253. В связи с проблемами в области финансирования и устойчивости, с которыми сталкиваются системы социального обеспечения в контексте демографических изменений, государство должно играть важную роль в прогнозировании на долгосрочную перспективу сбалансированности между ресурсами и расходами, чтобы гарантировать выполнение органами социального обеспечения своих обязательств перед лицами пожилого возраста. Общая и главная ответственность государства, установленная в рамках конвенций МОТ в области социального обеспечения и решительно подтвержденная недавно в Рекомендации 202, без всяких сомнений, заключается в том, чтобы играть важную роль в определении методов, с помощью которых правительства в будущем будут нести ответственность за устойчивость национальных систем социального обеспечения с учетом, в частности, демографических изменений.

254. Проблема старения особенно касается трудящихся-мигрантов и членов их семей. Эта категория работников учитывается в целом в большом количестве конвенций и рекомендаций с целью обеспечения сохранения уже приобретенных и приобретаемых ими прав (см. Приложение).

⁴² https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/RU/RU_R162.htm.

255. Принимая во внимание то большое значение, которое международные трудовые нормы имеют для трехсторонних участников МОТ, помогая им справляться с демографическими изменениями и защищать группы населения, наиболее затронутые этими демографическими изменениями, инициатива по увеличению числа ратификаций соответствующих конвенций может стать важным компонентом последующей деятельности по реализации положений настоящего доклада. В рамках другой последующей деятельности МБТ могло бы проводить работу с целью повышения осведомленности и укрепления потенциала по вопросам, касающимся Рекомендации 1980 года о пожилых работниках (162). Это обсуждение может также обеспечить возможность изучения перспектив пересмотра Рекомендации 162 в целях принятия нового акта о занятости и социальной защите в новом демографическом контексте.

b) Социальный диалог

256. Социальный диалог должен играть ключевую роль в содействии более эффективному управлению демографическими изменениями и борьбе с дискриминацией на основании возраста. В этом плане не может быть единой обязательной модели, и каждая страна должна решать эти вопросы в соответствии со своими собственными социальными и экономическими условиями, традициями и особенностями своей культуры. Социальный диалог обеспечивает рамки, в которых можно в полной мере сформулировать эти потребности и обеспечить формирование консенсуса.

257. Демографические изменения представляют собой проблему, которая глубоко волнует социальных партнеров почти во всех регионах мира. Европейский союз, например, инициировал широкомасштабную программу технической деятельности, на основе которой регулярно проводится социальный диалог для рассмотрения важных проблем, волнующих работников и работодателей в Европе.⁴³ Социальными партнерами ЕС были приняты два важных соглашения: Основы действий 2002 года по непрерывному развитию профессиональных компетенций и навыков работников, а также Рамочное соглашение 2010 года об инклюзивных рынках труда. Последнее предусматривает, что интеграция является важным элементом мер реагирования Европы на демографические изменения, сокращение численности населения трудоспособного возраста и потребность обеспечения устойчивости систем социальной защиты.

258. Для эффективного диалога важно обеспечить выполнение определенных предварительных условий, таких как наличие политической воли со стороны правительства, для привлечения социальных партнеров к разработке и реализации соответствующей политики в целях решения вопросов, связанных с демографическими изменениями; а также наличие потенциала и технических знаний у всех сторон для оказания поддержки в разработке и реализации такой политики.

259. Имеются данные, свидетельствующие о том, что различные формы партнерства и социального диалога, которые не должны ограничиваться конкретными условиями трехсторонних коллективных переговоров, повышают эффективность принимаемых решений, особенно в отношении эффективности и охвата систем социальной защиты. В то время как правительства, работники и работодатели являются основными партнерами, важно расширять эти партнерские отношения, чтобы содействовать, в частности, социальной защите работников с низкими доходами, как имеющих самостоятельную занятость, так и занятых в неформальной экономике, чтобы повысить эффективность систем социального обеспечения.⁴⁴ Многие НПО проводят активную работу в этой области и должны привлекаться к ней. Они могут обеспечить широкую базу знаний.

⁴³ UNICE/UEAPE, CEEP and ETUC: *Work Programme of the European Social Partners 2006–2008* (Брюссель, 2006 г.).

⁴⁴ МБТ: Доклад VI, Международная конференция труда, 2001 г., *op. cit.*

Яркими примерами с исключительно большим членским составом служат AARP⁴⁵ и Европейская платформа AGE.⁴⁶

260. Исследования МОТ позволяют глубже понять роль социального диалога в отношении касающихся возраста положений социального обеспечения, в частности, реформ национальных систем пенсионного обеспечения.⁴⁷ Увеличилось число стран, в которых социальный диалог заложил собой прочную основу для построения надежных национальных систем пенсионного обеспечения. Опыт, накопленный, в частности, в Канаде, Финляндии, Дании и Швеции во время глубокого спада 1990-х годов, наглядно демонстрирует, что реформы, проводимые на согласительной основе, всегда оказываются более эффективными, особенно во времена кризисов.

261. Надлежащее и справедливое обращение с женщинами как в рамках политики на рынке труда, так и в системах социального обеспечения представляет собой серьезную социально-экономическую проблему. Социальный диалог должен предложить наиболее эффективные рамки, в которых может быть достигнуто соглашение о средствах, позволяющих повысить уровень занятости женщин в количественном и качественном плане, и обеспечить равенство возможностей и обращения между мужчинами и женщинами. Конкретные вопросы в этой области включают доработку положений о родительском отпуске и отпуске по уходу за ребенком, а также предоставление всеобщих, удобных, качественных и доступных возможностей для ухода как за детьми, так и за пожилыми людьми в целях обеспечения более эффективного сочетания трудовых и семейных обязанностей.

262. Управление миграцией является еще одной областью, в которой социальный диалог является жизненно важным. Действительно, политика в области трудовой миграции, вероятно, имела бы широкую поддержку, если бы она разрабатывалась при активном участии соответствующих заинтересованных сторон, представляющих интересы тех, кого эта проблема затрагивает самым непосредственным образом как в странах происхождения, так и в странах назначения.⁴⁸

263. Социальный диалог и ведение коллективных переговоров имеют большое значение для формирования широкой приверженности целям образования, профессиональной подготовки и привитию культуры, для содействия реформе систем профессиональной подготовки и для разработки стратегий непрерывного обучения.

264. Социальный диалог также способствует справедливому и эффективному распределению выгод, связанных с повышением производительности, что имеет ключевое значение для стран, сталкивающихся с демографическими изменениями.⁴⁹

265. Важным вопросом, который следует включать в коллективные договоры, является безопасность и гигиена труда. Организации работодателей и работников могут привнести свой опыт работы, который можно было бы использовать при разработке стратегий и программ по вопросам профилактики и защиты, в которых должны учитываться особые потребности пожилых лиц и стареющих работников.

⁴⁵ AARP первоначально служило сокращенным названием Американской ассоциации пенсионеров. Однако в 1999 г., чтобы отразить более широкий охват, включающий не только американских пенсионеров, организация официально изменила свое название на AARP.

⁴⁶ <http://www.age-platform.eu/en>.

⁴⁷ Sarvati, H. and Ghellab, Y. *The political economy of pension reforms in times of global crisis: State unilateralism or social dialogue*; МБТ, 2012 г., совместная публикация Департаментов социального диалога и социального обеспечения.

⁴⁸ МБТ: *За справедливый подход к трудящимся-мигрантам в глобальной экономике*, Доклад VI, Международная конференция труда, 92-я сессия, Женева, 2004 г.

⁴⁹ МБТ: Доклад V, Международная конференция труда, 2008 г., op. cit.

266. В рамках социального диалога и коллективных договоров должны рассматриваться вопросы, касающиеся рабочего времени и организации труда. Они могут решаться посредством, в частности, устанавливаемых на основе соглашений гибких графиков работы в широком диапазоне инновационных форм организации труда.

267. Опыт Финляндии (вставка 3.4) показывает, что старение может быть обоудовыгодной ситуацией. Он подчеркивает необходимость приверженности правительства принципам добровольности проведения долгосрочной политики, основанной на социальном партнерстве, и информирования широкой общественности. Следует отметить, что этот результат был достигнут в условиях коренной структурной перестройки экономики в связи с глубоким спадом и резким ростом безработицы.

Вставка 3.4

Финляндия: решение проблемы старения посредством трехсторонних консультаций

В 1990 году в Финляндии был зафиксирован самый высокий уровень досрочного выхода на пенсию среди всех стран Северной Европы, а уровень занятости среди мужчин в возрасте 55-65 лет составлял всего лишь 47%. Чтобы обратить вспять эту тенденцию правительство и социальные партнеры договорились о пятилетней национальной стратегии, реализация которой началась в 1998 году и которая была направлена на изменение отношения всех заинтересованных сторон к старению населения путем превращения его в ценный фактор для общества посредством укрепления состояния здоровья и работоспособности пожилых работников, улучшения их производственной среды, содействия их частичному выходу на пенсию благодаря дотированию рабочих мест, а также оказания помощи пожилым безработным в процессе возвращения их на работу. В результате таких мер произошел значительный культурный сдвиг в отношении к пожилым работникам. Тенденция досрочного выхода на пенсию была повернута вспять, и фактический возраст выхода на пенсию вырос на полтора года, а уровень занятости пожилых работников увеличился на 10 процентных пунктов за период с 2000 по 2005 годы.

В 2003 году правительство и социальные партнеры Финляндии приняли законодательство о реформировании частных систем пенсионного обеспечения с целью сдерживания досрочного выхода на пенсию. Реформа предусматривает более гибкий возраст выхода на пенсию, вознаграждая тех, кто продолжает работу, ограничивая альтернативы досрочного выхода на пенсию, отменяя некоторые виды предпенсионного обеспечения, увеличивая минимальный возраст для досрочного выхода на пенсию по старости с 60 до 62 лет и предусматривая гибкий возраст выхода на пенсию в возрасте от 63 до 68 лет (до этого был установлен возраст выхода на пенсию в 65 лет). Это существенным образом повысило коэффициент пенсионных накоплений для тех, кто продолжает работать после 63 лет. Работодатели и работники на большинстве предприятий позитивно рассматривают гибкие альтернативы пенсионного возраста, особенно в государственном секторе и на крупных компаниях.

В качестве последнего шага в целях обеспечения будущего финансирования пенсионных пособий, начисляемых с учетом размеров заработной платы, социальные партнеры договорились о повышении страховых пенсионных взносов в 2007 и 2008 годах.

Стратегия, принятая в Финляндии, свидетельствует о необходимости принятия повседневных, последовательных и существенных усилий в течение длительного периода времени для адаптации системы социального обеспечения и изменения отношения к проблемам старения населения.

Источник: Sarfati H., Ghellab, Y., op. cit.

268. Мировой финансовый и экономический кризис, повлекший за собой быстрый рост дефицита госбюджета и государственного долга, еще более повысил напряженность в обществе, особенно в отношении систем пенсионного обеспечения, побуждая правительства ускорять процессы проведения реформ с целью восстановления

устойчивости этих систем, которые, однако, не всегда уделяли должное внимание таким вопросам, как охват и адекватный уровень пособий. Давление оказывают также такие международные учреждения как Международный валютный фонд (МВФ), Всемирный банк (ВБ), Европейский союз (ЕС) и Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), политические рецепты которых подталкивают правительства, порой к поспешному, проведению основательных реформ. Примечательно, что эти реформы касаются систем пенсионного обеспечения, часто с акцентом в первую очередь на сдерживание расходов, а не на смягчение их потенциальных негативных социальных последствий. Это не позволяет проводить эффективные консультации с социальными партнерами и другими заинтересованными сторонами. Даже в тех странах, которые традиционно регулировали такие вопросы через надежные системы социального диалога, возникла значительная напряженность.

269. В настоящее время Греция подвергается крайне жесткому финансовому и экономическому давлению. В результате этого, несмотря на то что механизмы социального диалога были приведены в действие, они оказывают незначительное влияние на достигаемые в настоящее время результаты. В Швеции и других европейских странах, в которых, как полагают, традиционно сильны системы социального диалога, от них пришлось отказаться в той или иной степени на последнем этапе пенсионных реформ.

270. Можно также отметить и определенный положительный опыт. Во Франции в значительной степени были сохранены системы трехстороннего социального диалога, хотя напряжение, возникающее в связи с финансовым кризисом, проявилось в уличных протестах. В Сингапуре в мае 2007 года был также создан Трехсторонний комитет по занятости пожилых работников. Среди рекомендаций, принятых этим комитетом, две имеют особое значение. Первая касается создания Трехстороннего альянса за справедливую практику в сфере занятости, в который вошли представители правительства, профсоюзов и работодателей с целью содействия справедливой и равноправной практике в сфере труда. Вторая содержит призыв к рассмотрению законодательства о повторном трудоустройстве работников в возрасте от 62 лет и старше к 2011 году.⁵⁰ В Китае успехи, достигнутые в последнее время в области социального обеспечения, в частности в области здравоохранения и пенсионного обеспечения, были предметом обсуждения и консультаций с социальными партнерами.

3.2. Политика в интересах пожилых работников

271. В Рекомендации 1980 года о пожилых работниках (162) рассматриваются вопросы, касающиеся равенства возможностей и обращения, занятости, оплаты труда, подготовки и доступа к выходу на пенсию, а также поощряются различные методы реализации политики и законодательства, которые могут способствовать достойным условиям труда и занятости пожилых работников.

272. Продление трудовой деятельности приемлемо не для всех. Во-первых, некоторые пожилые люди страдают плохим здоровьем, или их трудовая деятельность связана с тяжелыми условиями труда, или они накопили продолжительный стаж выплаты страховых взносов. Качественные аспекты труда и здоровья являются важными факторами, определяющими участие работников старше 50 лет на рынке труда.⁵¹ Для того чтобы работать дольше, человек должен иметь крепкое здоровье, положительно относиться к идее работать дольше и иметь возможности для этого. Условия труда пожилых работников, охраны здоровья и безопасности на производстве, возможности для неп-

⁵⁰ Thangavelu, S. *Country study on the promotion of decent work for older persons in the formal and informal economy – Case of Singapore* (Сингапур, Национальный университет, 2008 г.).

⁵¹ Debrand, T. and Lengagne, P. *Working conditions and health of European older workers*, Institute of Research and Information in Health Economics (IRDES) (Париж, 2008 г.). Paz, J. 2010, op. cit.

рерывного обучения и адекватная организация рабочего времени и труда на протяжении всего жизненного цикла играют жизненно важную роль в этом отношении.

Содействие недискриминационной практике управления проблемами разнообразия и возраста

273. Поведение и предрассудки в отношении пожилых лиц являются одним из основных препятствий на пути их занятости, и эти факторы часто становятся причиной прямой и косвенной дискриминации пожилых работников.

274. Информационно-пропагандистские кампании, проводимые правительствами, социальными партнерами и СМИ, могут помочь в борьбе с негативным отношением к пожилым работникам и неверными представлениями о них. В ряде стран, таких как Австралия, Финляндия, Нидерланды, Норвегия и Соединенное Королевство, были проведены крупномасштабные, финансируемые правительствами, информационные кампании, направленные на преодоление нежелания работодателей нанимать и закреплять на рабочих местах лиц пожилого возраста. В проводимой в Соединенном Королевстве информационной кампании «Положительный возраст» используются исследования и публикации, пресса, специальные мероприятия, премии и собственный веб-сайт, чтобы донести необходимое послание. В ее рамках были выявлены более 120 победителей этой кампании, включая физических лиц, предприятия, научно-исследовательские институты и лоббистские организации, которые могут служить примером. В Австралии были разработаны программы с целью содействия признанию важности труда пожилых работников работодателями.⁵² В 2006 году правительство Грузии начало осуществлять стратегию по содействию занятости пожилых лиц посредством борьбы с дискриминацией и негативными стереотипами в отношении профессиональной деятельности людей в возрасте старше 65 лет.⁵³

275. Политика и преобразования на уровне предприятия могут также играть важную роль в борьбе с мифами и преодолением стереотипов. Проводимые на уровне компаний программы разнообразия представляют собой особенно положительный и перспективный подход к преодолению дискриминации по возрасту. Все больше и больше предприятий составляют на долгосрочную перспективу планы своих кадровых потребностей и рассматривают пожилых работников в качестве ценного ресурса в пределах возрастной диверсификации рабочей силы, который открывает перед компаниями различные возможности и сравнительные преимущества, в том числе обучение на личном примере и наставничество. В программах диверсификации проблемы равных возможностей занимают центральное место как в управлении людскими ресурсами, так и в управлении проблемами возраста. Кроме того, акцентируя внимание на диверсификации возраста, а не сосредотачиваясь исключительно на потребностях пожилых работников, предприятия снижают опасность дальнейшего распространения мифа о том, что производительность пожилых лиц ниже. Различия возраста в рамках всеобъемлющей рабочей силы не только обеспечивают работодателям доступ к более обширной рабочей силе, но и могут помочь им использовать новые возможности рынка или быстрее адаптироваться к изменяющимся условиям на рынке.⁵⁴

⁵² Bisom-Rapp, S. Frazer, A. and Sargeant, M. 2011. "Decent work, older workers and vulnerability in the economic recession: A comparative study of Australia, the United Kingdom and the United States", in *Employee Rights and Employment Policy Journal*, Vol. 15, No. 1, pp. 43–122.

⁵³ ЕЭК ООН, 2011 г.: Age-friendly employment: policies and practices, *Policy Brief on Ageing*, No. 9, Женева, ЕЭК ООН.

⁵⁴ Fortuny, M., Nesporova, A. and Popova, N. *Employment promotion policies for older workers in the EU accession countries, the Russian Federation and Ukraine*, Employment Paper 2003/50 (Женева, МБТ, 2003 г.), pp. 62–63.

276. Управление проблемами возраста представляет собой «... различные аспекты, с помощью которых обеспечивается управление людскими ресурсами в рамках организаций с акцентированием проблем старения, а также, в более общем плане, общее управление проблемами старения рабочей силы посредством государственной политики или ведения коллективных переговоров».⁵⁵ Передовая практика в области управления проблемами возраста определяется как меры, направленные на преодоление возрастных барьеров и/или содействие возрастному разнообразию.

277. Недискриминационная практика разнообразия и управление проблемами возраста являются важными управленческими инструментами, которые играют важную роль в повышении эффективности и производительности. В то же время, законодательство, запрещающее дискриминацию по возрасту, имеет решающее значение для установления равенства возможностей.

278. Законодательство, касающееся дискриминации по возрасту, должно решать ряд важных вопросов, которые затрагивают пожилых работников на рынке труда и на рабочем месте. Оно должно гарантировать, чтобы возраст не являлся причиной отказов в найме или для увольнения работников пожилого возраста. Такое законодательство также имеет большое значение для гарантирования того, чтобы пожилые работники не лишались возможностей в области профессиональной подготовки или чтобы продвижение по службе не основывалось исключительно на возрастных соображениях. В этом смысле законодательство, касающееся дискриминации по возрасту, определяет права и обязанности организаций и пожилых работников и должно регулировать поведение всех заинтересованных сторон.

279. Все чаще страны прилагают усилия к тому, чтобы принимать законодательные акты о дискриминации по возрасту. Около 30 стран⁵⁶ имеют в той или иной форме законодательство о дискриминации по возрастному признаку, которое четко запрещает или делает незаконной прямую и косвенную дискриминацию по возрасту в любой форме.⁵⁷

280. В рамках ОЭСР Соединенные Штаты Америки имеют старейшее законодательство о дискриминации по признаку возраста. Оно охватывает работников в возрасте от 40 лет и старше⁵⁸ без указания верхнего предельного возраста. Помимо запрещения дискриминации по возрасту при трудоустройстве законодательство предусматривает содействие занятости с учетом способностей человека, а не его возраста. Однако закон не распространяется на предприятия, на которых занято менее 20 работников. Республика Корея приняла законодательство о позитивных действиях, в соответствии с которым предприятиям необходимо обеспечить, чтобы не менее 3% их работников были в возрасте 55 лет и старше. Кроме того, ее Закон о содействии занятости пожилых лиц определяет 77 видов работ, на которые в приоритетном порядке должны наниматься пожилые люди.⁵⁹

⁵⁵ Walker, A. *Combating Age Barriers in Employment – A European Research Report*, Европейский фонд, Дублин, 1997 г.

⁵⁶ Армения, Австралия, Австрия, Бельгия, Венгрия, Германия, Греция, Гайана, Дания, Ирландия, Италия, Испания, Кипр, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Республика Молдова, Румыния, Российская Федерация, Словакия, Словения, Сент-Люсия, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки, Финляндия, Франция, Швеция, Чешская Республика, Эстония и Южная Африка.

⁵⁷ N. Ghosh: *Age discrimination and older workers: Theory and legislation in comparative context*, Conditions of Work and Employment Series No. 20 (Женева, МБТ, 2008 г.).

⁵⁸ Закон Соединенных Штатов Америки о дискриминации по возрасту в сфере занятости является одним из немногих законов, в которых термины «пожилые работники» и «возраст» конкретно определены.

⁵⁹ ООН: *Обзор мирового экономического и социального положения. Развитие для стареющего мира*, Департамент по экономическим и социальным вопросам (Нью-Йорк, 2007 г.), с. 62.

281. Директивой Европейского совета (2000/78/ЕС), принятой в 2000 году, установлены общие рамки для обеспечения равного обращения в сфере труда и охвачен целый ряд оснований для дискриминации, в том числе возраст. В соответствии с указанной Директивой требуется, чтобы все государства-члены приняли законодательство, запрещающее прямую и косвенную дискриминацию на производстве по возрасту и другим признакам. Она охватывает занятость, самостоятельную занятость и профессии, а также профессиональную подготовку и профориентацию. Тем не менее, важным вопросом является обеспечение соблюдения этого законодательства. В некоторых случаях меры имели поверхностный характер, положения оказывались недейственными, а реакция социальных партнеров весьма слабой.⁶⁰ Соединенное Королевство стремится бороться с проблемами дискриминации в отношении пожилых работников посредством законодательства о регулировании возраста в сфере труда (2006 г.), которое было включено в Закон о равноправии 2010 года. Норвегия также стремится вести борьбу с дискриминацией в рамках своего Закона о производственной среде, в котором содержится требование о необходимости адаптировать рабочие места к потребностям пожилых работников. Закон о ежегодных отпусках Норвегии дает право наемным работникам старше 60 лет получать ежегодно одну дополнительную неделю отпуска для восстановления сил.⁶¹ В то время как большинство европейских стран приняли законы о борьбе с дискриминацией по признаку возраста, некоторые страны позволяют работодателям (Ирландия, например) или в рамках коллективных договоров (как в Испании) предусматривать возраст обязательного выхода на пенсию. Кроме того, в некоторых странах трудовой договор автоматически прерывается, когда работник достигает определенного возраста (в законах Финляндии и Люксембурга содержатся такие положения), а в других странах работодатели могут уволить работника по достижении им определенного возраста без каких-либо дополнительных объяснений. Такая же практика возможна в Италии, Нидерландах, Румынии и Швеции. Другие страны по-прежнему применяют обязательный возраст выхода на пенсию, несмотря на законы, принятые во исполнение Европейской директивы о дискриминации.

282. Рамочная политика и План действий по проблемам старения, принятые Африканским союзом на 38-й очередной сессии Ассамблеи глав государств и правительств ОАЕ в июле 2002 года, предусматривают, что государства-члены должны признать основные права пожилых людей и обязаться упразднить все формы дискриминации по возрасту. Предусматриваемые меры включают разработку и пересмотр законодательства для обеспечения того, чтобы пожилым людям, особенно женщинам, было обеспечено справедливое обращение в рамках обычного и статутного права, в том числе за счет пересмотра законодательства об имущественном и земельном праве, о наследовании и социальном обеспечении.

283. Антидискриминационные законы, как правило, допускают в рамках законодательных мер проведение политики позитивной дискриминации, особенно в отношении возраста, если используются уместные и необходимые средства. Один из примеров позитивной дискриминации по признаку возраста отмечается в Словакии, где пожилые работники косвенным образом пользуются преференциальным режимом, который предоставляется (как правовое обязательство) лицам, занятым поиском работы, которые входят в категорию «обездоленных»: т.е. любой человек старше 50 лет, который ищет работу, считается «обездоленным».⁶²

284. Существует взаимосвязь между гендерной дискриминацией и дискриминацией по признаку возраста, наряду с другими видами дискриминации по таким признакам, как расовое и этническое происхождение. Формы дискриминации, которые

⁶⁰ Eurofound. 2006, op. cit.

⁶¹ Engelen, L. 2012, op. cit., p. 33.

⁶² Engelen, L. 2012, op. cit., p. 33.

затрагивают женщин на протяжении всей их жизни, могут усугубляться по мере того, как они становятся старше, дискриминацией по возрасту.⁶³ В странах ЕС-15 почти 23% женщин, сообщивших, что они подвергались дискриминации по признаку возраста, также указали на гендерную дискриминацию.

285. Аналогично этому, существует связь между дискриминацией по возрасту и дискриминацией по признаку инвалидности. Таким образом, как утверждается, поскольку распространенность инвалидности с возрастом увеличивается, закон, запрещающий дискриминацию по признаку инвалидности, также затронет значительное число пожилых работников.

286. В целом, активные и согласованные усилия всех основных заинтересованных сторон могут быть в течение продолжительного времени направлены на преодоление негативных стереотипов и устранение барьеров на пути к расширению возможностей занятости для пожилых работников.

Активная политика на рынке труда

287. Активная политика на рынке труда (АПРТ) включает в себя обеспечение профессиональной подготовки, субсидирование создания новых рабочих мест в частном секторе, помощь в поисках работы и прямое создание новых рабочих мест.

a) *Образование, профессиональная подготовка и повышение профессиональных квалификаций и навыков*

288. Рекомендация 2004 года о развитии людских ресурсов (195) содержит призыв к государствам-членам «обеспечивать доступность образования, подготовки кадров и непрерывного обучения для лиц с особыми нуждами, которые определены в этом качестве на национальном уровне, таких как ... пожилые работники». Заключение о профессиональных навыках, способствующих росту производительности, занятости и развитию,⁶⁴ содержит призыв к правительствам обеспечить «в рамках программы непрерывного обучения ... принятие надлежащих активных мер на рынке труда, таких как программы профподготовки, нацеленные на пожилых работников». В них также содержится настоятельный призыв к социальным партнерам содействовать этому посредством «обеспечения согласованных пакетов мер по трудоустройству работников с учетом их возраста, включая постоянное совершенствование профессиональных навыков, в частности, в сфере новых технологий».

289. Страны, в которых пожилые работники наиболее активно участвуют в непрерывном образовании в рамках официальной и неофициальной систем (Швеция, Финляндия, Норвегия, Дания, Нидерланды и Соединенное Королевство), являются одними из самых конкурентоспособных. При наличии высокой степени интеграции трудовой и учебной деятельности, когда на пожилых работников конкретно ориентированы специальные программы непрерывного обучения без отрыва от производства в течение всего жизненного цикла и когда обеспечивается комплексное управление проблемами возраста, доля пожилых людей в составе рабочей силы заметно повышается.⁶⁵

290. В таких странах Латинской Америки, как Пуэрто-Рико, Сальвадор и Мексика, разработаны учебные программы, ориентированные на пожилых работников. В Мексике Национальный институт по проблемам пожилых людей (INAPAM) разработал

⁶³ МБТ: *Азбука прав трудящихся женщин и гендерного равенства*, второе издание (Женева, МБТ, 2007 г.), с. 146.

⁶⁴ МБТ: Заключение о профессиональных навыках, способствующих росту производительности, занятости и развитию, Международная конференция труда, 97-я сессия, Женева, 2008 г.

⁶⁵ Pramstrahler, W. 2012. "Lifelong learning and work quality: Two approaches for coping with demographic change", in *Sociologia del lavoro*. No. 125 (2012).

учебную программу, ориентированную на пожилых людей, которые хотели бы быть вновь включены в рынок труда, и совместно с Министерством социального развития и Фондом социальных предприятий также учредил фонд, предназначенный для пожилых людей, которые хотели бы создать жизнеспособные предприятия.⁶⁶

291. Высокие темпы технологического развития требуют постоянного обновления и повышения квалификационных навыков. В Соединенных Штатах Америки Программа по делам сообщества пожилых лиц службы занятости, управляемая Министерством труда, обеспечивает профессиональную подготовку, в том числе компьютерные курсы, для работников в возрасте от 55 лет и старше, чьи доходы находятся ниже федерального прожиточного уровня.⁶⁷ Организация «SeniorNet» представляет собой еще один творческий подход к оказанию помощи пожилым гражданам в приобретении навыков работы с компьютером. Это – некоммерческая организация пользующихся компьютерами взрослых людей в возрасте 50 лет и старше, располагающая 240 учебными центрами по всей территории Соединенных Штатов Америки и в других странах, таких как Австралия и Новая Зеландия.

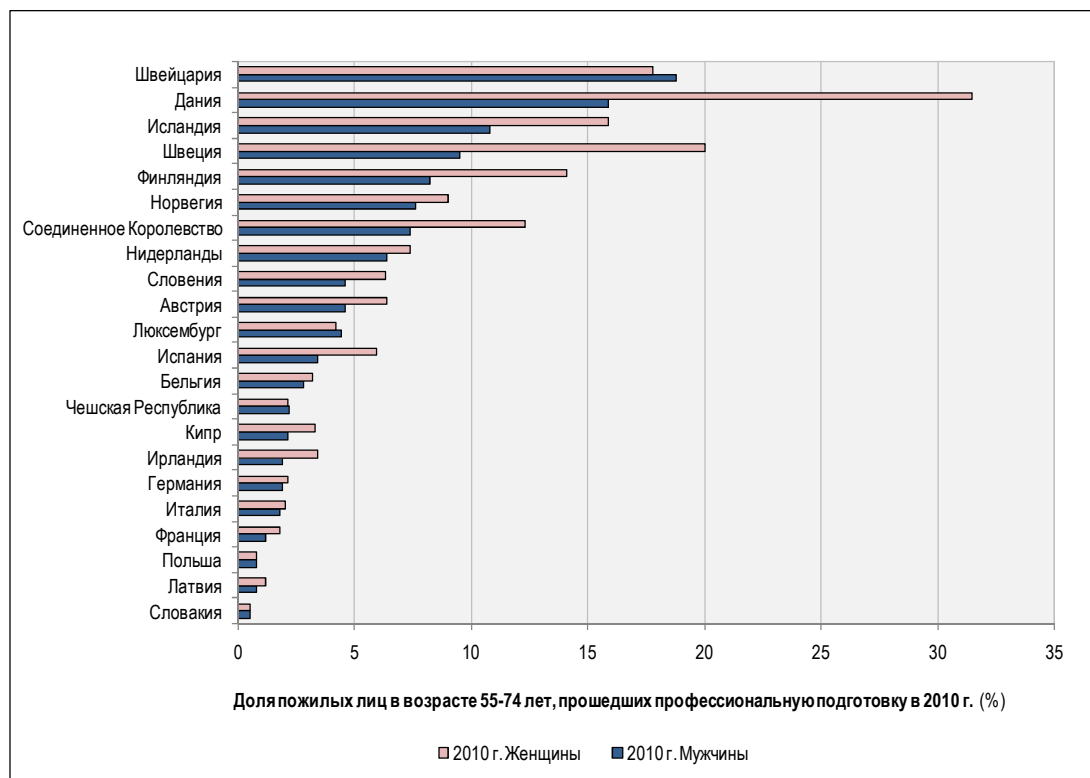
292. В скандинавских странах уровень участия пожилых работников в мероприятиях в области образования и профессиональной подготовки является одним из самых высоких, поскольку в этих странах принцип «непрерывного обучения» представляет собой неотъемлемую часть системы национального образования и рынка труда (рис. 3.11). Отличительной особенностью систем образования в этих странах является то, что они следуют «принципам жизненного пути», опираясь на постоянное обновление квалификаций на протяжении всей трудовой жизни человека. В основе этих высоких уровней обучения лежат принципы развитого социального диалога и вовлечения социальных партнеров в обеспечение как правовой основы, так и возможностей для профессиональной подготовки без отрыва от производства. С другой стороны, во многих других европейских странах политика непрерывного обучения все еще находится в процессе эволюции (например, в Австрии, где в настоящее время только внедряется комплексная Национальная стратегия непрерывного обучения). В этих странах уровень участия пожилых работников в курсах профессиональной подготовки намного ниже, чем среди работников зрелого возраста. Невыгодное положение пожилых работников с точки зрения конкурентоспособности совершенно очевидно, что способствует сохранению стереотипов в отношении их квалификационного уровня.⁶⁸ Следует отметить, что на рисунке 3.11 показано, что в большинстве стран уровень участия пожилых женщин в профессиональной подготовке намного выше, чем среди мужчин.

⁶⁶ Paz, J. 2010, op. cit.

⁶⁷ Eyster, L., Johnson, R. and Toder, E. *Current strategies to employ and retain older workers* (Вашингтон, ОК, The Urban Institute, 2008 г.).

⁶⁸ Hofäcker, D. 2012. *Globalization and the Labour Market Situation of Older Workers: Exploring Trends, Challenges and Strategies for Adaptation*. Тематический обзорный семинар по проблеме «Политика занятости, направленная на содействие активному старению», Брюссель, 11 июня 2012 г.

Рисунок 3.11. Доля пожилых лиц в возрасте 55-74 лет, прошедших профессиональную подготовку (формальную или неформальную) в 2010 г., отдельные страны



Примечание: Показатель профподготовки (формальной или неформальной) относится к формальному и неформальному обучению и профессиональной подготовке в школьных/университетских системах, а также на курсах, семинарах, практикумах и т.д. вне рамок официального образования и независимо от их темы.

Источник: ЕЭК ООН, 2012 г.: *Ensuring a Society for All Ages; Promoting Quality of Life and Active Ageing*. Synthesis Report on the implementation of the Madrid International Plan of Action on Ageing in the UNECE region. Вена, Австрия, 1-20 сентября 2012 г.

293. Один из подходов заключается в обобщении получаемых на производстве льгот в виде индивидуальных счетов для инвестиций в обучение, что позволило бы повышать профессиональную компетентность и потенциал к трудоустройству пожилых работников с низким уровнем квалификации. В Европе финансирование мер по поддержке участия взрослых в процессе обучения включает различные формы индивидуальных учебных счетов, системы ваучеров и возможность перерывов в трудовой деятельности. Такие меры обеспечивают финансовые стимулы для взрослых, способствуя тому, чтобы они инвестировали средства в поддержание и улучшение своего личного потенциала посредством участия в системе обучения взрослого населения. *Bildungskonto* в Верхней Австрии, *Opleidingscheques* в Бельгии, *учебные отпуска* во Франции и «WeGebAU» в Германии представляют собой лишь четыре примера из множества механизмов финансирования, содействующих тому, чтобы работники с низким уровнем квалификации сами финансировали свое обучение и расширяли свои возможности в области трудоустройства, в рамках которых пожилым работникам также уделяется приоритетное внимание.⁶⁹

⁶⁹ Hake, B.J. 2011. *The role of public employment services in extending working lives: sustainable employability for older workers*. Брюссель, Европейская комиссия.

b) *Применение стимулов к работодателям в целях закрепления и привлечения пожилых работников*

294. Государственные субсидии работодателям делятся на две широкие категории. Многие страны дотируют занятость или повторную занятость пожилых работников путем сокращения или отмены взносов работодателей в системы национального страхования или социального обеспечения. Например, испанским работодателям компенсируют от 40 до 100% их взносов на социальное обеспечение в зависимости от возраста нанимаемого работника. Ко второй категории относятся случаи, когда государство непосредственно участвует в затратах, связанных с наймом пожилых работников. Эта вторая категория субсидий подразделяется на целый ряд различных форм альтернативной оплаты, включая фиксированные бонусы, дотирование заработной платы и выплату пособий по безработице, и, как представляется, она получила широкое распространение среди государств-членов ЕС.

295. В Польше у работодателей есть выбор между стандартными льготами по отчислениям на социальное обеспечение или «одноразовым возмещением» в размере до 1.075 евро.⁷⁰ Показательным примером служат единые ваучеры по дотации заработной платы в Германии, посредством которых немецкие предприятия, нанимающие работников в возрасте старше 50 лет, получают субсидии в размере до 50% от заработной платы этих работников; в отношении лиц с ограниченными возможностями размеры этих дотаций могут даже составлять до 70%. Ежегодные бонусы предусмотрены компаниями, нанимающими пожилых работников в Испании (1.300-1.500 евро в год при найме работников в возрасте старше 45 лет на условиях бессрочного контракта) и во Франции (2.000 евро в год при найме работника той же возрастной группы).⁷¹ Программа «Новых рабочих мест» в Швеции включает в себя положение, предусматривающее снижение налоговых сборов с работодателей за период, равный периоду безработицы вновь нанимаемого работника. Косвенно снижение фактической налоговой ставки проявляется в том, что работодатели прекращают выплату взносов в государственную систему страхования по инвалидности по достижении работником 65-летнего возраста. Это означает косвенное субсидирование заработной платы, предназначенной для работников старше 65 лет, а также самозанятых работников старше 65 лет. Это эффективно стимулирует продолжение работы после достижения лицами 65-летнего возраста, а также продолжение самостоятельной занятости в рамках той же возрастной группы.⁷²

296. В Аргентине реформа Трудового кодекса, проведенная в 2000 году, предусматривает скидки по взносам в систему социального обеспечения, если нанимаемые по контрактам на испытательный срок работники впоследствии получают постоянную работу. Размер этих скидок повышается в случае заключения новых контрактов с женщинами, которые являются главами семей, с работниками в возрасте от 45 лет и старше и с молодыми работниками в возрасте 24 лет или моложе. Аргентинская *программа интеграции в рынок труда* (PII) предусматривает субсидирование заработной платы с целью поощрения интеграции в рынок труда работников старше 45 лет. Программа изначально была ориентирована на лиц, получающих страховые пособия по безработице. Программа PII обеспечивает эквивалентное субсидирование заработной платы для всех возрастных групп, однако в отношении работников в возрасте 45 лет и старше она предусматривает выплату этих дотаций еще дополнительно в течение трех месяцев. Тем не менее, доля таких работников в возрасте 50 лет и старше остается незначительной и до настоящего времени оценка этой программы не проводилась.

⁷⁰ Hofäcker. 2012, op. cit.

⁷¹ Hofäcker. 2012, op. cit.

⁷² Engelen, L. 2012, op. cit.

297. С конца 1990-х годов правительство Китая, столкнувшись с массовыми увольнениями и соответствующими высокими темпами роста безработицы в городах, приняло активную политику на рынке труда, ориентированную на пожилых работников (определяемых как работающие женщины старше 40 лет и работающие мужчины старше 50 лет). Субсидии по социальному страхованию предоставляются предприятиям, которые нанимают пожилых работников на срок не менее трех лет. Сумма рассчитывается исходя из уровня пенсионных взносов, а также взносов в системы медицинского страхования и страхования по безработице, выплачиваемых работодателем. Кроме того, предприятиям предоставляются налоговые льготы до определенного потолка, если предприятия нанимают пожилых работников, которые были безработными в течение более одного года.⁷³

с) *Системы содействующих занятости налоговых льгот:
заставить труд работать на пожилых работников*

298. Субсидии на занятость не всегда выплачиваются работодателю, особенно если сопротивление или демотивация выше у работника, чем у работодателя. Могут использоваться различные системы и меры, связанные с налоговыми льготами, чтобы побудить пожилых работников продолжать трудиться или вернуться к трудовой деятельности.

299. В настоящее время в целом отмечается нехватка способствующих занятости систем налоговых льгот. Там, где они существуют, они предусматривают выплату дополнительных льгот и пособий на производстве, освобождение от выплаты взносов в систему страхования по безработице и повышение размеров налоговых скидок или персональных пособий. Германия, Австрия и Бельгия служат примерами стран, где пожилые безработные лица могут получать дополнительные пособия помимо своей заработной платы. В Германии пособия на производстве выплачиваются работникам в возрасте старше 50 лет, которые соглашаются на более низкую заработную плату, чтобы не оказаться без работы или избежать безработицы. В первый год они могут получать 50% от чистой разницы в заработной плате и 30% на второй год. Число пожилых работников, получающих пособия на производстве, почти удвоилось и достигло 19.900 человек в 2010 году.⁷⁴ В Соединенном Королевстве в рамках программы «Новый курс для работников старше 50 лет», лица в возрасте 50 лет и старше, которые получали пособия в течение шести месяцев или дольше, имеют право на получение по месту работы пособий в течение не свыше 52 недель после их трудоустройства на работу, продолжительность которой составляет более 16 часов в неделю. Дополнительные выплаты выше для тех работников, доходы домохозяйств которых ниже.⁷⁵

300. Дания предоставляет работникам не облагаемую налогом премию, если они отказываются от выплат, связанных с добровольным досрочным выходом на пенсию, несмотря на имеющиеся у них права, и продолжают работать до 65 лет. В том же духе, бельгийские работники, которые продолжают работать после 62 лет ежедневно получают бонус в размере около 2,21 евро. Другие страны позволяют пожилым людям, которые уже получают обычные пенсии по старости или в связи с досрочным выходом на пенсию, иметь дополнительные доходы за счет работы по найму до определенного максимального уровня дохода. Помимо поощрения пожилых людей к продолжению трудовой деятельности и накоплению дополнительных доходов к пенсионному обеспечению по старости, такие программы могут также способствовать снижению неформальной занятости среди пожилых работников.⁷⁶

⁷³ МБТ, 2011 г.: *China: From an active employment policy to employment promotion law*. Департамент политики в области занятости, Женева, МБТ.

⁷⁴ Engelen, L. 2012, op. cit.

⁷⁵ ОЭСР, 2006 г., op. cit., pp. 125–126.

⁷⁶ Hofäcker. 2012, op. cit.

301. Высказывается опасение, что выплата дотаций пожилым работникам, как определенной группе, может усилить негативное отношение работодателей к их найму и удержанию их на работе. Возраст сам по себе не является самоцелью. Например, пожилые работники различаются по уровню образования и квалификации, а также по состоянию здоровья, и поэтому не все могут быть в состоянии продлить свою трудовую жизнь. Пожилые работники также различаются с точки зрения их производственной ориентации и своих планов в отношении принятия решения о выходе на пенсию. Единообразный подход к пожилым работникам и рассмотрение их в качестве однородной группы, а также единообразное применение мер ко всем им может быть не в пользу определенных групп пожилых работников. Политические меры, таким образом, должны быть достаточно дифференцированными, чтобы удовлетворять потребности различных групп пожилых работников.⁷⁷ Это особенно актуально для тех, кто стремится применять меры целевого характера в отношении лиц, сталкивающихся с проблемами на рынке труда, таких как пожилые лица с ограниченными возможностями, иммигранты или пожилые безработные. Дотирование заработной платы лиц с низкими доходами, пожилых работников с низким уровнем квалификации или остающихся без работы в течение длительного времени лиц, например, может представлять собой более целесообразный подход. Примером служит норвежская реформа в области профессиональных компетенций и навыков, проводимая в интересах зрелых лиц, не получивших официального образования, пожилых людей, которые не имели доступа к системе образования, когда они были молодыми, и взрослых иммигрантов, образовательный ценз которых не признается.⁷⁸

d) *Профессиональная ориентация и консультирование*

302. В Рекомендации 1980 года о пожилых работниках (162) государствам-членам предлагается принять все соответствующие меры, «чтобы службы профессиональной ориентации, подготовки и трудоустройства обеспечивали пожилых работников средствами, консультациями и помощью, в которых они могут нуждаться, чтобы пользоваться в полной мере равенством возможностей и обращения».

303. Предприятия и учреждения, которые являются достаточно крупными, чтобы обеспечить консультации по вопросам профессионального роста и профориентации непосредственно на производстве, эффективнее могут оказывать помощь пожилым работникам. Это особенно полезно, когда существует возможность перераспределять и, по мере возможности, перевооружать пожилых работников для работы в другом месте на предприятии. Однако если масштабы предприятия исключают возможности профориентации и переподготовки непосредственно на предприятии, то должны быть серьезно рассмотрены варианты с привлечением внешних организаций. В этой связи могут быть привлечены государственные службы занятости и частные агентства трудоустройства. Равноправный доступ к надежной службе трудоустройства имеет существенное значение и может повлиять на способность пожилых работников найти и сохранить работу.

304. Государственные службы занятости могут предоставить пожилым лицам консультации по вопросу о том, как начать свое собственное дело. Для некоторых пожилых работников, которые обладают капиталом и мотивацией не только работать дальше, но и перейти от наемной к самостоятельной занятости, это может представлять собой вполне оправданный выбор. Для тех предпринимателей, которые желают осуществить переход из неформального в реальный сектор экономики, руководство по

⁷⁷ Hofäcker 2012, op. cit.

⁷⁸ Программа, проводимая с 1990 г., представляет собой соглашение между правительством и социальными партнерами, которая в первую очередь ставит своей целью удовлетворение растущего спроса на компетентность, но также содействие более активному участию пожилых работников.

вопросам управления финансами, маркетинга и сбыта может оказаться полезным для того, чтобы отличать успех от провала.

305. В Соединенных Штатах Америки центры развития карьеры «одного окна» и программа для пожилых работников Службы занятости обеспечивают помощь в поисках работы для пожилых работников. В Японии Ассоциация развития занятости для пожилых граждан, отделения которой расположены по всей стране, оказывает помощь пожилым безработным категории «белых воротничков», в частности, посредством проекта «Биржа развития карьеры». Успех этой программы в значительной степени объясняется обменом опытом между ее участниками.⁷⁹

306. Пожилые женщины часто могут воспользоваться специальной помощью в области профессиональной ориентации и в поисках работы с учетом их особых потребностей. В связи с этим интересно отметить программу в Сингапуре, направленную на поощрение пожилых женщин к возвращению на работу. Программа Национального конгресса профсоюзов (НКП) «Женщины возвращаются на работу» должна быть преобразована в национальную программу, нацеленную на более адресную профессиональную ориентацию, обучение и консультирование женщин, участвующих в составе рабочей силы.⁸⁰

Вставка 3.5

Договоры о занятости пожилых работников, Германия

В Германии Федеральное министерство труда и социальных вопросов приступило к осуществлению национальной программы «Перспективы 50+ – договоры о занятости пожилых работников в регионах». В 2011 году начался третий период осуществления программы, рассчитанный до 2015 года. До настоящего времени заключено 78 региональных договоров о занятости. В число партнеров входят соответствующие центры, а также широкий спектр местных заинтересованных сторон и ключевых субъектов, таких, как компании, палаты и различные ассоциации, профсоюзы, муниципалитеты, учебные заведения, церкви и социальные службы. Принимаемые меры включают обучение навыкам общения и подготовку по методам устройства на работу, стажировку и субсидирование заработной платы. В 2011 году более 200.000 из 550.000 пожилых лиц, длительное время остававшихся без работы, смогли воспользоваться этой программой, причем 70.000 из них были трудоустроены на постоянных рабочих местах. Предыдущая оценка первого этапа программы, проведенная в 2007 году, показала, что успех опирается на сочетание индивидуального консультирования и обучения, а также на активную и целенаправленную информационную работу среди работодателей. Качество предварительного отбора кандидатов на замещение вакантных должностей получило высокую оценку малых предприятий. Как пожилые длительно безработные лица, так и работодатели положительно оценили эту программу.

Источник: Европейская комиссия, 2012 г. EEO Review: Employment Policies to Promote Active Ageing.

307. Информационно-консультационные услуги играют важную роль, когда пожилым работникам необходимо принять решение о выходе на пенсию и когда они сталкиваются с такими альтернативами, как поэтапный или частичный выход на пенсию. Например, важно, чтобы до выхода на пенсию им предоставлялись консультации о последствиях гибкой системы выхода на пенсию для их чистой заработной платы и пенсионных пособий. Рекомендация 162 предлагает осуществлять программы подготовки к выходу на пенсию с участием представителей организаций работодателей и работников.

⁷⁹ Nagawana. "Re-employment of older white-collar workers", in *Special Topic*, Vol. 41, No. 02, Feb. 2002.

⁸⁰ Thangavelu. 2008, op. cit.

Регулирование рабочего времени, трудовой жизни и организации труда

308. Рабочее время является важным аспектом «достойных» условий труда для пожилых работников, а гибкость рабочего времени служит важным инструментом политики содействия «активному старению».⁸¹ Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что в странах ЕС сокращенный рабочий день, как правило, способствуют повышению уровня занятости среди пожилых лиц. В странах с большей долей пожилых работников, занятых на условиях неполного рабочего времени, отмечаются более высокие уровни занятости в возрастной группе 55-64 лет.⁸² Несмотря на растущее число мер, допускающих сокращение рабочего времени для пожилых работников, которые, в принципе, рассматриваются в качестве положительного фактора, исследования МОТ свидетельствуют о возможных непредвиденных последствиях этих мер, таких как принуждение тех работников, которые могли бы продолжать работать на условиях полного рабочего времени, соглашаться на работу на условиях неполного рабочего времени, или даже маргинализация и стигматизация пожилых работников на рабочем месте.⁸³ Оценка Австрийской программы обеспечения занятости пожилых работников на условиях неполного рабочего времени, которая допускает гибкие варианты выхода на пенсию с целью увеличения предложения рабочей силы, показала, что если бы у пожилых работников была такая возможность, то они поменяли бы занятость на условиях неполного рабочего времени на работу в течение полного рабочего дня и что общий эффект содействия занятости на условиях неполного рабочего времени на общий объем ресурсов пожилой рабочей силы является отрицательным.⁸⁴ Кроме того, ОЭСР⁸⁵ указывает, что если сокращение рабочего времени в значительной степени субсидируется, то возникает опасность того, что это может привести к сокращению, а не к увеличению фактического предложения пожилых трудовых ресурсов. Финляндия и Швеция выплачивают субсидии, чтобы побудить людей работать на условиях неполного рабочего времени. Однако, хотя эти инициативы, возможно, и способствовали тому, что некоторые пожилые работники отложили сроки своего выхода на пенсию, воздействие на совокупное предложение рабочей силы с точки зрения продолжительности рабочего времени остается менее очевидным.

309. Признается, что политические меры, направленные на поощрение участия пожилых лиц в составе рабочей силы, должны опираться на обеспечение гибкости рабочего времени и организации труда. Тем не менее, связанные с возрастом меры не всегда желательны и не всегда оказываются эффективными. Физические и умственные способности пожилых работников, а также их предпочтения и отношение к работе определяются как прошлыми, так и настоящими условиями. Поэтому возможности, предоставляемые работникам с целью регулирования своего рабочего времени, должны предусматриваться на всех этапах их трудовой деятельности, а не только в конце их трудовой жизни.

310. Многие считают само собой разумеющимся, что трудовые и семейные обязанности прекращаются, когда взрослые дети покидают родительский дом. Однако экономические условия во многих странах могут вынуждать пожилых работников по-прежнему решать проблемы, связанные с работой и семьей. Это особенно актуально для

⁸¹ Age and the workforce, IDS HR Studies. No. 948 (Aug. 2011): ЕЭК ООН, 2011 г. Policy Brief on Aging No 9, op. cit.

⁸² Европейская комиссия, 2007 г.: Employment in Europe Report, Брюссель.

⁸³ Jolivet and Lee, 2004, op. cit.

⁸⁴ Graf, N. et al (2009). "Labour Supply Effects of a Subsidised Old-Age Part-Time Scheme in Austria", IZA Discussion Paper. <http://ftp.iza.org/dp4239.pdf>.

⁸⁵ ОЭСР, 2006 г., op. cit.

пожилых женщин, которые играют важную роль в удовлетворении потребностей в уходе за внуками.⁸⁶ В условиях отсутствия надлежащей семейной политики в отношении пожилых работников, такой выбор может в краткосрочном плане повлиять на размер заработной платы, а в долгосрочной перспективе – на взносы в систему пенсионного обеспечения.

311. Крайне важно знать, в какой степени ограничения, связанные с рабочим временем, препятствуют пожилым работникам продолжать работу или возобновлять трудовую деятельность, особенно после наступления официального пенсионного возраста. Повышение доступности работы на условиях неполного рабочего времени в последние годы представляется поэтому важным фактором с точки зрения учета пожеланий пожилых работников в отношении рабочего времени, которые в противном случае могли бы оставаться вне сферы занятости.

312. Что касается нестандартных форм организации рабочего времени, некоторые формы являются более пригодными для пожилых работников, чем другие. Сменная работа, например, не может быть целесообразной для работников старше 50 лет, поскольку они могут столкнуться с трудностями с точки зрения восстановления их сил, подорванных меняющимися режимами рабочего времени. Кроме того, можно было бы использовать новые технологии для обеспечения лучших условий труда.

Обеспечение безопасных и здоровых условий труда

313. Как отмечается в Рекомендации 1980 года о пожилых работниках (162), меры, призванные предоставить возможность пожилым работникам оставаться на работе, должны разрабатываться в рамках национальной политики, направленной на улучшение безопасности и гигиены труда для всех работников на всех этапах их трудовой жизни. Многие страны разработали законодательство и/или политику по вопросам безопасности и гигиены труда, строящиеся на принципах профилактики. Предлагаемые рамки действий все чаще опираются на оценку рисков для всех работников, наряду с реализацией самых разнообразных профилактических мер, начиная с устранения рисков. Эта концепция представляется важной, так как для того чтобы стать «пожилым работником», нужно суметь выжить будучи «молодым работником». В Европе, например, 18-24-летние работники имеют, по крайней мере, на 50% больше шансов получить травму на производстве, чем пожилые работники. Молодые люди также могут с большей вероятностью пострадать от профессиональных заболеваний.⁸⁷ Проблемы безопасности и гигиены труда молодых работников усугубляются в развивающихся странах, где сама по себе численность работающих детей и молодых людей, занятых в опасных секторах, делают их особенно уязвимыми.

314. С другой стороны, пожилые работники могут испытывать снижение некоторых физических способностей, например силы мышц, но они, как правило, компенсируют это за счет своего опыта и подготовки. Большинство исследований показывают, что пожилые работники, как правило, реже становятся жертвами несчастных случаев, но их травмы часто являются более серьезными. Им также нужно больше времени для восстановления. Кроме того, могут быть разными виды травм, которые получают пожилые и молодые работники. Любой человек, вынужденный работать дольше, чем это безопасно ему позволяют его физические возможности, независимо от возраста, рискует получить травму. Поэтому национальная политика, направленная на совершенствование производственной среды для всех и содействие нормальной эргономике рабочих мест, приносит пользу всем. Рабочие места и производственные задания,

⁸⁶ Ghosheh Jr, N.S., Lee, S. and McCann, D. *Conditions of work and employment for older workers in industrialized countries: Understanding the issues*, Conditions of Work and Employment Series No. 15 (Женева, МБТ, 2006 г.).

⁸⁷ *ibid.*

которые согласуются с потребностями отдельных работников, представляют собой цель, к которой нужно стремиться. Таким образом, могут оказаться необходимыми различные условия для различных работников, чтобы удовлетворить потребности любого работника. Поэтому пожилых работников не следует рассматривать как отдельную категорию, поскольку меры защиты, имеющие слишком адресный характер или оказывающиеся чрезмерными, могут изолировать пожилых работников и ухудшить их положение.

315. На рабочих местах важно предусмотреть индивидуальные и коллективные преобразования в зависимости от возраста, а также изменения в методах и организации труда с целью адаптации рабочих мест к потребностям пожилых работников. В целом, органические изменения, вызванные возрастом, оказываются более заметными в экстремальных ситуациях, особенно часто в нерегулируемых или неконтролируемых условиях в развивающихся странах. При рассмотрении способностей пожилых людей к труду, необходимо учитывать тот факт, что различия в рамках группы пожилого населения больше, чем между пожилыми и молодыми работниками.

316. Общее ухудшение состояния здоровья или познавательных, физических или органолептических функций можно свести к минимуму, предотвратить или преодолеть путем простой адаптации. Поэтому необходимо систематически проводить оценку рабочих мест, на которых работают или могут работать пожилые работники. Такая «оценка рисков» позволила бы составить перечень мер и приоритетов, на основе которых можно было бы предпринимать определенные действия. Следует проводить адаптацию рабочих мест или организации труда, чтобы создать как можно более безопасные условия труда для пожилых работников.

317. Немаловажны и гендерные аспекты, касающиеся старения, а также безопасности и гигиены труда. На всех этапах своей трудовой жизни женщины чаще мужчин работают на условиях неполного рабочего времени, преобладают в определенных секторах, занимают рабочие места низкого качества и зарабатывают меньше мужчин. Все эти факторы влияют на благополучие работающих женщин, особенно в последние годы их трудовой деятельности.

318. Физическое состояние пожилых работников также определяет их способность продолжать работу. Работодатели должны, следовательно, помогать пожилым работникам оставаться в хорошей форме и быть здоровыми, предоставляя им время, ресурсы и доступ к соответствующим возможностям, чтобы они могли принимать участие в оздоровительных мероприятиях, проводимых как на производстве, так и вне его. Общее укрепление здоровья позволило бы существенно повысить профилактику заболеваний среди пожилых работников.

Обеспечение медицинского обслуживания и долгосрочного ухода за пожилыми лицами

319. Медицинские услуги и долгосрочный уход могут финансироваться из различных источников (государственных, международных, частных и за счет взносов) и могут обеспечиваться различного рода поставщиками услуг (государственными, частными, НПО и т.п.).

320. Как развитые, так и развивающиеся страны уже одновременно используют различные финансовые механизмы для обеспечения универсального охвата всего населения на основе надлежащих пакетов пособий. В развивающихся странах со средними доходами могут существовать более широкие возможности для сочетания социального медицинского страхования с частными системами медицинского страхования, чтобы обеспечивать всеобщий охват всего населения, включая пожилых лиц, которые никогда ранее не страховались. Однако для развивающихся стран с низкими доходами расширение систем медицинского обслуживания также требует сочетания различных

частных и государственных механизмов; но поскольку финансирование рисков, связанных с этим расширением, может препятствовать достижению других социальных целей, потребовалось бы внешнее финансирование для того, чтобы в конечном итоге сформировать устойчивую и жизнеспособную систему медицинского обслуживания.

321. Накопленные в мире данные и опыт свидетельствуют о том, что нет единой целесообразной модели обеспечения всеобщего доступа к системам охраны общественного здоровья и долгосрочной системе ухода и медицинского обслуживания. Страны используют различные средства для изыскания ресурсов, объединения рисков, обеспечения медицинского ухода и его финансирования. Опыт также показывает, что социальная защита развивается годами или даже десятилетиями, что она определяется ходом исторического и экономического развития, а также культурными ценностями, институциональными достижениями, политической волей и умением руководить в этих стран. Кроме того, большинство национальных систем финансирования систем здравоохранения строятся на самых различных положениях, которые охватывают разные разрозненные или частично совпадающие подгруппы населения, в то время как остальные группы остаются вне зоны их действия.

322. Особую актуальность в контексте демографических изменений представляют руководящие принципы, содержащиеся в Рекомендации МОТ 202, в которой закреплено, что все жители и дети должны иметь доступ к определенному на национальном уровне набору товаров и услуг, составляющих базовую медицинскую помощь, отвечающую критериям наличия, доступности, приемлемости и качества. Такие базовые гарантии социального обеспечения должны способствовать тому, чтобы лица, нуждающиеся в медицинской помощи, не сталкивались с трудностями и повышенным риском бедности в связи с финансовыми последствиями получения медицинской помощи. Это не только имеет особое значение для удовлетворения медико-санитарных потребностей пожилых людей, но и для укрепления здоровья людей всех возрастов, а также для сдерживания последствий демографических изменений для здоровья населения и системы здравоохранения.

323. МОТ⁸⁸ предлагает обеспечивать координацию деятельности всех финансовых механизмов в стране в целях увеличения объема ресурсов и объединения рисков в рамках структуры, обеспечивающей всеобщее медицинское обслуживание. Однако нельзя допускать, чтобы это увеличение объемов ресурсов было полностью поглощено транзакционными и административными издержками.

324. Прагматичная стратегия по рационализации использования различных механизмов финансирования здравоохранения с целью обеспечения всеобщего охвата и равного доступа должна включать три этапа: i) прежде всего, учет всех существующих в данной стране механизмов финансирования; ii) последующая оценка сохраняющегося дефицита с точки зрения охвата и доступа; iii) разработка плана охвата, который бы заполнял пробелы эффективным и действенным образом.

325. В данном контексте правительство играет главную роль в качестве посредника и основной движущей силы, которая определяет оперативное пространство для каждой подсистемы. Это требует разработки всеобъемлющих правовых рамок в стране и обеспечения надлежащего финансирования и всеобъемлющего охвата пособиями всего населения. Эти рамки должны также регулировать добровольное частное медицинское страхование, включая местные системы страхования, а также обеспечивать регулирование, направленное на укрепление рационального управления и эффективной защиты. Эти рамки устанавливают опирающийся на права подход к охране общественного здоровья, в котором учитываются потребности лиц и их возможности платить, в связи с

⁸⁸ МБТ: *Social health protection. An ILO strategy towards universal access to health care*, Social Security Policy Briefings, Paper No. 1 (Женева, 2008 г.).

чем реализуется задача привлечения населения, которое не охвачено социальным медицинским обслуживанием.

326. При разработке плана охвата все варианты механизмов финансирования, включая все формы обязательных и добровольных систем, коммерческих и некоммерческих систем, частных и государственных систем, начиная от национальной системы здравоохранения и заканчивая системами медицинского обслуживания на базе общин, должны рассматриваться с точки зрения их вклада в национальном контексте в обеспечение всеобщего характера охвата и равного доступа к основным видам медицинских услуг для всего населения.

327. Этот план охвата должен сопровождаться или включать в себя общий национальный бюджет расходов на медицинское обслуживание, что позволит установить и прогнозировать – на основе национального счета здравоохранения – общий объем ресурсов, таких как налоги, взносы и страховые премии, выделяемые для финансирования систем медицинского обслуживания. В нем должна также содержаться смета расходов различных подсистем.

328. Совершенно очевидно, что доля расходов на медицинское обслуживание на душу населения среди пожилых людей выше, чем в молодежной возрастной группе, однако следует избегать проведения политики, которая бы вела к увеличению относительной доли финансирования здравоохранения за счет их доходов. За годы своей экономической деятельности пожилые лица субсидировали медицинское обслуживание предыдущих поколений пожилых людей и теперь должны пользоваться такими же возможностями в старости. Затраты на медицинское обслуживание не должны становиться чрезмерным бременем в старости и не должны снижать уровня гарантий получения доходов, обеспечиваемых национальными системами пенсионного обеспечения.

Всеобъемлющие подходы

329. Успешные страны принимают комплексный подход к обеспечению все более высокого и устойчивого уровня участия пожилых работников в составе рабочей силы. В идеале, в рамках долгосрочного подхода стратегии по обеспечению достойной занятости для пожилых работников должны включать работников на различных этапах их трудовой деятельности, а не предусматривать адресных мер в отношении конкретных целевых возрастных групп. Некоторые важные аспекты такого подхода могут быть заимствованы из стран, в которых разработаны комплексные программы (см. вставки 3.6 и 3.7). В связи с этим, в 2006 году правительство Канады выступило с Целевой инициативой для пожилых работников, предусматривающей продолжение оказания помощи в области занятости и доходов безработным пожилым работникам во время кризиса. Эта инициатива представляет собой программу занятости, финансируемую совместно из бюджетов федерального уровня, провинций и территорий, в рамках которой предлагается целый ряд видов трудовой деятельности для безработных пожилых лиц из лишенных защиты общин, чтобы помочь им вновь вернуться на рынок труда.⁸⁹

⁸⁹ См.: http://www.hrsdc.gc.ca/eng/employment/employment_measures/older_workers/index.shtml, более подробную информацию см. в МБТ/ОЭСР: Policy Brief по адресу: <http://www.oecd.org/els/48723921.pdf>.

Вставка 3.6

Политика Испании, нацеленная на пожилых работников

1. **Содействие здоровым и безопасным условиям труда.** Цель состоит в том, чтобы оценить конкретные риски для пожилых работников и расширить профессиональную подготовку и распространение информации о более здоровых условиях труда.
2. **Повышение внутренней гибкости в рамках компаний, особенно для пожилых работников.** 25,9% работников старшего возраста не ушли бы с рынка труда, если бы они могли продолжать работать в течение более короткого рабочего времени. Роль социального диалога имеет существенное значение для разработки режимов работы, учитывающих потенциал и потребности пожилых работников.
3. **Перепрофилирование государственных служб занятости с учетом требований пожилых безработных лиц** с целью расширения их возможностей в области трудоустройства и создания более тесных связей между сферой занятости, социальными службами и программами профессиональной подготовки.
4. **Содействие передаче опыта в области самостоятельной занятости между пожилыми и молодыми работниками и предпринимателями.** В рамках стратегии также учитывается необходимость повышения материального стимулирования самозанятых работников и стимулирования передачи опыта молодым предпринимателям.
5. **Борьба с дискриминацией по возрасту в рамках компаний.** Стратегия призывает корпорации социально реагировать на положительные ценности, связанные с сохранением пожилых работников на рынке труда.

Источник: Engelen, L. (2012): op. cit.

330. Социальный диалог представляется важным элементом при включении в повестку дня вопроса об активном старении. В этой связи приближение процесса принятия решений к самим работникам, как это было сделано, например, в Нидерландах или в Сингапуре (вставка 3.7), является важным шагом вперед.

331. Комплексный подход включает в себя следующие компоненты:

- ❑ ориентир на здоровые и безопасные условия труда;
- ❑ адаптация режимов рабочего времени, трудовой жизни и организации труда, чтобы позволить пожилым работникам продолжать работу, и в то же время оказание поддержки работодателям в их усилиях в этом направлении;
- ❑ более активное реагирование государственных служб занятости на требования пожилых работников;
- ❑ выявления путей расширения возможностей трудоустройства пожилых работников с помощью непрерывного обучения и инициатив в области продвижения по службе;
- ❑ борьба с предрассудками и дискриминацией по возрасту и улучшение отношения к пожилым людям в целом.

Вставка 3.7

Старение населения и производительность в Сингапуре

В 2007 году правительство и социальные партнеры поставили перед собой четыре цели: расширить возможности занятости пожилых работников; повысить конкурентоспособность пожилых работников с точки зрения затрат; повысить уровень квалификации пожилых работников; сформировать позитивное восприятие пожилых работников.

Законодательные меры. Для того чтобы побуждать компании к принятию практики повторного трудоустройства, в марте 2010 года рабочая группа издала трехсторонние руководящие принципы по вопросу о повторном трудоустройстве пожилых работников. В этих руководящих принципах говорится о том, каким образом осуществлять планирование и подготовку работников к повторному трудоустройству, как составлять проект договора о новом трудоустройстве и как помочь имеющим на это право работникам, работодатели которых не в состоянии обеспечить их работой.

Меры в поддержку работодателей. Выделение финансовых грантов с целью оказания помощи предприятиям в проведении политики и процедур нового трудоустройства до вступления в силу законодательства в 2012 году; выплата денежных пособий для содействия трудоустройству имеющим на это право работникам в качестве крайней меры, если их работодатели не в состоянии обеспечить их работой; проведение программ профессиональной подготовки для компаний, чтобы помочь им адаптировать свою политику в области людских ресурсов в целях обеспечения нового трудоустройства.

Меры по расширению возможностей трудоустройства пожилых работников. Субсидирование программ повышения квалификации, профессиональной подготовки без отрыва от производства и переподготовки, чтобы сделать их более доступными для работников; повышение потенциала и качества инфраструктуры для непрерывного обучения и профессиональной подготовки на основе принятого в 2008 году Базового плана непрерывного обучения и профессиональной подготовки; поощрение неработающих женщин возвращаться на рынок труда посредством создания в 2007 году трехсторонней рабочей группы по повышению выбора в сфере занятости для женщин; стимулирование лиц старше 55 лет оставаться в составе рабочей силы посредством выплаты дополнительных сумм к доходам, получаемым на производстве, для низкооплачиваемых работников в возрасте старше 55 лет.

Источник: Asian Productivity Organisation. 2011: *Population Ageing and Productivity in Asian Countries*. Tokyo.

332. По мере того, как все большее число предприятий признают потенциал и сравнительные преимущества пожилых работников, они сталкиваются с проблемой сохранения производительной рабочей силы в условиях повышения ее среднего возраста, в связи с чем компании также принимают комплексные и всеобъемлющие подходы к решению этой проблемы и используют возможности своих разновозрастных трудовых ресурсов (вставка 3.8).

Вставка 3.8

Передовая практика компании Lanxess

В Германии компания Lanxess разработала программу, включающую следующие пять основных элементов:

- а) **Программа дополнительных сбережений**, предусматривающая стимулы для работников, откладывающих в виде сбережений дополнительные средства, в том числе возможность преобразования части премиальных выплат и выплат за неиспользованный отпуск в эти сбережения. Эти сбережения могут использоваться для различных целей, включая гибкие формы выхода на пенсию, работу на условиях неполного рабочего времени, предоставление отпуска с сохранением заработной платы и т.п.
- б) **Программа непрерывной профессиональной подготовки**, распространяющаяся на всех работников независимо от возраста. Компания планирует проведение профессиональной подготовки в соответствии с детальным демографическим анализом, проводимым в каждом производственном подразделении. Профессиональная подготовка рассматривается как взаимные обязательства и ответственность работников и работодателей.
- с) **Анализ условий труда**. Например, компания Lanxess пересматривает систему посменной работы, чтобы пожилым работникам было легче продолжать работать посменно.
- д) **Управление вопросами охраны здоровья**. Это включает такие вопросы, как благополучие, обеспечение культуры здоровья и изменение в самопознании.
- е) **Сочетание трудовых и семейных обязанностей**. Помимо ухода за детьми, для чего у компании в Германии имеется свой детский сад, она также уделяет не менее приоритетное внимание вопросу об уходе за пожилыми лицами. Осуществляемая в рамках всей компании программа позволяет работникам сокращать свое рабочее время на выгодных финансовых условиях, чтобы обеспечить уход за престарелыми родителями. Эта программа предусматривает предоставление специальных займов работникам для оплаты ухода за престарелыми, если они предпочтут оставаться на своих рабочих местах.

Источник: Beard, J.R., Biggs, S., Bloom, D.E., Fried, L.P., Hogan, P., Kalache, A. and Olshansky, S. Jay (eds.), *Global Population Ageing: Peril or Promise*, Женева, Всемирный экономический форум, 2011 г.

Глава 4

Направления дальнейших действий: комплексные основы достойного труда в целях решения демографических проблем

333. Демографические изменения являются главными достижениями политики в социальной сфере и в области здравоохранения. В мировом масштабе темпы роста населения снижаются, однако увеличение численности населения более чем на 2 млрд человек по-прежнему представляет собой крупную проблему. Число людей в возрасте 60 лет и старше растет более быстрыми темпами, чем численность населения любой другой возрастной группы и практически утроится в период до 2050 года.

334. В глобальных масштабах к 2030 году будет насчитываться больше людей старше 60 лет, чем детей до десяти лет и 73% пожилого населения планеты будет проживать в развивающихся странах. В настоящее время лишь один пожилой человек из пяти во всем мире имеет доступ к базовому пенсионному обеспечению, и при этом уже сегодня ставится под вопрос финансовая устойчивость и демографическая сбалансированность существующей системы.

335. В настоящей главе кратко излагаются основные вызовы, возникающие в связи с демографическими изменениями и политическими альтернативами решения проблем, порожаемых этими изменениями. В ней указывается, что содействие полной и продуктивной занятости для всех лиц трудоспособного возраста наряду с распространением финансово стабильной социальной защиты на все группы населения является ключом к успешному регулированию последствий для рынка труда стремительных демографических перемен, которые происходят в мире. В этом заключается предпосылка применения комплексных основ достойного труда, которые должны охватить весь цикл жизни человека и укрепить солидарность между поколениями.

4.1. Основные вызовы и политические альтернативы

336. Рост народонаселения, расширение рядов молодежи, старение населения, миграция и урбанизация – вот глобальные тенденции, характеризующие демографический контекст в XXI веке, как это подчеркивалось в июньском докладе 2012 года Целевой группы системы ООН по проблемам развития после 2015 года – *Превращая в реальность будущее, которого мы добиваемся для всех*.¹

337. Общества, находящиеся в процессе демографических преобразований, оказываются перед лицом двух вызовов. Во-первых, они должны создавать продуктивные и достойные рабочие места, чтобы смягчить последствия демографических перемен для

¹ Целевая группа системы ООН, 2012 г.: *Превращая в реальность будущее, которого мы добиваемся для всех*, доклад Генерального секретаря. Это первый доклад системы ООН по проблемам развития после 2015 г., по адресу: www.un.org/en/development/.../untreport_ru.pdf.

уровней доходов. Уроки, извлеченные из опыта стран с формирующимся рынком и стран с высокими доходами, свидетельствуют о важности использования с выгодой для себя периода, когда доля лиц трудоспособного возраста в общей численности населения высока, а число иждивенцев незначительно. В целом, это окно возможностей остается открытым в течение уже четырех десятилетий и позволит внедрять системы социального обеспечения без заметных финансовых последствий, оказываемых старением населения. Во-вторых, обществам надлежит осуществлять перераспределение достаточной доли национального дохода от экономически активных в адрес экономически бездеятельных или менее активных групп населения, чтобы позволить адресатам вести достойный образ жизни. Внедрение всеобъемлющих систем социального обеспечения, включая минимальные уровни социальной защиты для всех, наряду с созданием возможностей в сфере занятости и получения доходов, станет существенным стимулом обеспечения доступа к доходам для всех возрастных групп населения.

338. Следует признавать и решать проблемы, связанные с дискриминацией и социальной изоляцией пожилых людей. Даже в странах с более молодым народонаселением демографические последствия миграции, урбанизации и ВИЧ/СПИДа ведут к переменам в положении пожилых лиц и ощущаются в структурах семьи, системах здравоохранения, в сфере продовольственного снабжения и в профилях уязвимости перед стихийными бедствиями во многих странах.² Сохранение темпов экономического роста на душу населения и благосостояния в развитых странах требует осуществления мер, направленных на повышение числа лиц в составе рабочей силы. Чрезвычайно важно также добиваться роста производительности, но одного этого недостаточно, чтобы удовлетворить потребности растущего числа иждивенцев.

339. Сегодняшние национальные и международные программы развития также часто не учитывают принципов жизненного цикла. Чрезвычайно важны инвестиции в развитие людских ресурсов на протяжении всей жизни – в образование, профессиональную подготовку, непрерывное обучение и здравоохранение и охрану и гигиену труда. Гарантия того, что люди всех трудоспособных возрастных групп получают доступ к достойной занятости и стабильно могут рассчитывать на материальное благополучие, позволит странам с выгодой для себя использовать демографические дивиденды – как дивиденд расширения рядов молодежи, так и дивиденд стареющего населения.

340. Кроме того, всеохватывающие системы социального обеспечения, предусматривающие, по крайней мере, гарантии основного дохода в течение всей жизни людей, как это трактуется в Рекомендации 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты, являются ключевым элементом благотворного круга развития, описанного в главе 3. В условиях отсутствия доходов из источников безвозмездных социальных выплат многие дети вынуждены приступать к работе в раннем возрасте – а пожилые работники должны продолжать свою трудовую деятельность, – даже хотя это и наносит ущерб здоровью обеих этих групп населения. Неудивительно, что производительность их труда может рассматриваться некоторыми сторонами как относительно низкая. Поэтому расширение социального обеспечения в целях предоставления хотя бы минимальной социальной защиты для всех является первостепенной политической задачей. Не только результаты моделирования, но и все более обширные фактические данные свидетельствуют о том, что развивающиеся страны могут позволить себе системы базового социального обеспечения, характеризующиеся широким охватом. Тщательно продуманные и рационально управляемые системы социального обеспечения позволяют осуществлять инвестиции в человеческий капитал на протяжении всей жизни людей, что дает последним возможность вести осмысленный и продуктивный образ жизни.

² HelpAge International 2012. *Building a future for all ages: Creating an age-inclusive post-2015 development agenda*. Discussion Paper, Oct. 2012.

341. Нахождение ответов на вышеизложенные вызовы требует комплексного подхода, содействующего достойному труду с упором на следующие принципы.

- a) Крайне необходимо, чтобы меры в области занятости и социальной защиты взаимовызывались и были взаимодополняемыми, чтобы подкреплять друг друга; такой целостный подход становится еще более очевидным в контексте демографических изменений и в условиях экономического и финансового кризиса.
- b) Необходимо придерживаться принципов, учитывающих факторы долголетия и связей между поколениями. Ориентация исключительно на особые группы населения – например, на молодежь, женщин и пожилых лиц –, соответствующая расстановке приоритетов с точки зрения показателей, не соответствует демографическим реалиям. Необходим подход, построенный на учете жизненного цикла людей. Политические меры не должны быть ориентированы на растущий перечень «незащищенных» групп, а, напротив, должны учитывать и реагировать на то, каким образом такие факторы, как возраст, пол и место проживания людей, воздействуют на равенство, доступ к доходам и социальной защите и реализацию прав в сфере труда на протяжении всей человеческой жизни. При том что общие цели не должны носить конкретно возрастного характера, показатели мониторинга и оценки должны позволять измерять то, каким образом эти более широкомасштабные цели достигаются в отношении лиц на различных этапах их жизни, в том числе посредством дезагрегирования информации по возрасту и полу.
- c) Демографические вызовы различны в разных странах, и поэтому странам необходимо вырабатывать подходящие для себя меры реагирования на различные демографические параметры. Меры политического характера требуют сочетания различных политических направлений и мер, и такой комплект политических мер должен анализироваться в разрезе национальных и местных особенностей.
- d) Поиски новаторских и характерных конкретным условиям решений требует надежной и согласованной информационной базы, и это может повлечь за собой трудности, связанные с выбором политических альтернатив. Это возможно лишь посредством прочного социального диалога.

4.2. Элементы комплексных рамок для сохранения высоких уровней занятости и социальной защиты в период кризиса и после его окончания

342. Как в развитых, так и в развивающихся странах политика, нацеленная на решение проблем, связанных с демографическими изменениями, должна быть ориентирована на создание продуктивных рабочих мест и содействие достойному труду. В этом отношении макроэкономическая политика и политика в сфере занятости должны играть ключевую роль. Кроме того, необходимы меры по формированию условий на рабочих местах, которые бы позволяли людям всех возрастов становиться все более экономически активными и быть способными и готовыми сохранять свою активность или повышать производительность своего труда, с тем чтобы лица, которые не могут и не должны принуждаться к труду, могли также вести достойный образ жизни.

343. Занятость расширяет перспективы роста и социальной защиты и наоборот. Создание достойных рабочих мест ведет к росту доходов семей и экономических единиц, производительности и объемов производства и базы налогообложения в целях дополнительного финансирования социальной защиты, политики в области рынка труда и политики дальнейшего развития. В нынешних условиях кризиса эти взаимосвязи становятся еще более значимыми. Макроэкономическая политика с уклоном в сторону спроса успешно проводилась в целях стабилизации уровней занятости и смягчения

последствий роста безработицы и расширения масштабов бедности в последние два года после начала глобального экономического и финансового кризиса. Тем не менее, сегодня кризис задолженности и прогнозы длительного экономического спада приводят к необходимости осуществления мер жесткой экономии многими странами. При том что существует широкий консенсус по поводу того, что проблема задолженности должна быть в конечном счете разрешена, риск ближайших и радикальных сокращений расходов может привести к потере синергии и к дальнейшему свертыванию занятости, равно как и к дополнительному прессингу на системы финансирования социальной защиты. Высказываются опасения, что преобладающие в настоящее время проявления кризиса не должны использоваться в целях насильственного осуществления реформ, чреватых излишними долгосрочными последствиями, которые ставят под сомнение первоначальное намерение, лежащее в основе национальной политики в области социальной защиты, формируемой на протяжении длительного времени.

344. Вследствие этого высок риск того, что нынешний экономический и финансовый кризис может подорвать или затормозить процесс проведения политических мер, содействующих решению проблем, связанных с демографическими изменениями. Чтобы смягчить последствия экономического и финансового кризиса для занятости и социальной защиты, МОТ определила ряд кратко- и среднесрочных политических мер, которые надлежит рассмотреть, включая меры, касающиеся комплекса макрополитических мер, ориентированных на содействие занятости и социальной защите.³

Политика, ориентированная на рост занятости с упором на спрос

345. Надлежащая политика с уклоном на спрос необходима для создания достаточного числа рабочих мест, поскольку обвал совокупного спроса в период глобального экономического и финансового кризиса остается главным препятствием на пути восстановления рынка труда. Макроэкономические основы, способствующие расширению занятости и стимулирующие инвестиции в инфраструктуру и в человеческий капитал, в жизнеспособные предприятия и в процесс справедливого распределения доходов, могут оказать решительную поддержку созданию возможностей получения достойной работы, как указывалось в заключениях о периодическом обсуждении проблем занятости на 99-й сессии Международной конференции труда 2010 года.

346. Экономическая диверсификация и инвестиции в инфраструктуру и в человеческий капитал нужны не только для создания дополнительных возможностей для сегодняшней молодежи – дивиденды от таких инвестиций чрезвычайно важны для формирования необходимых производственных условий, которые бы позволяли должным образом решать проблемы неизбежного старения народонаселения.

347. Особое значение имеет выделение секторов, способствующих экономическому росту. Сектор, обеспечивающий «уход» за нуждающимися, обладает высоким потенциалом по созданию новых возможностей в сфере занятости и при этом расширяет спектр основных услуг для стареющего населения.

348. Социальное обеспечение следует рассматривать как инвестиции в человеческий капитал, а не как издержки. Системы социального обеспечения инвестируют средства в развитие людских ресурсов в течение всей их жизни, чтобы они могли проживать полноценную и продуктивную жизнь. Каждая отдельная система пособий должна гарантировать – во всех странах, включая развивающиеся, – по крайней мере

³ МБТ: *Выход из кризиса: Глобальный пакт о рабочих местах*, Международная конференция труда, 98-я сессия, Женева, 2009 г.; *Политика в сфере занятости во имя социальной справедливости и справедливой глобализации*, Доклад VI, Международная конференция труда, 99-я сессия, Женева, 2010 г.; *Социальное обеспечение в целях социальной справедливости и справедливой глобализации*, Доклад VI, Международная конференция труда, 100-я сессия, Женева, 2011 г.

минимальный уровень стабильности доходов для всех и позволять работникам выходить на пенсию по достижении ими определенного возраста. Это предотвращает бедность в старости и позволяет решать вопрос о помощи пожилым лицам, опираясь на принципы солидарности, а не оставлять отдельные семьи под гнетом неравного бремени поддержания пожилого поколения.

349. Государственные расходы на программы занятости и системы гарантий временной занятости, чрезвычайные программы общественных работ и другие системы, обеспечивающие непосредственное создание рабочих мест, отличающиеся своей целенаправленностью и распространяющиеся на неформальную экономику, являются важными политическими мерами, которые необходимо учитывать. Расширение инвестиций в инфраструктуру, исследования и процесс развития и государственные службы также являются важными инструментами создания рабочих мест и стимулирования процесса устойчивой экономической деятельности.

Создание достойных рабочих мест и расширение социальной защиты в странах с высокими уровнями рождаемости и стремительно растущим народонаселением

350. В странах с молодым населением и все возрастающей долей взрослого населения трудоспособного возраста демографические дивиденды повысятся, только если эти страны смогут создавать продуктивные рабочие места для расширяющихся слоев населения трудоспособного возраста. Если значительная доля рабочей силы состоит из низкоквалифицированных работников, занятых на рабочих местах, не требующих высокой квалификации, в неформальной экономике, получающих чрезвычайно низкую заработную плату, или если значительная часть населения не имеет работы, разочаровано или вытеснено из рынка труда, эти лица вносят лишь самый незначительный вклад в процесс экономического роста. Чтобы воспользоваться возможностями, создаваемыми демографическими переменами, и добиться постоянно высоких темпов экономического роста, чрезвычайно важно создавать постоянные продуктивные рабочие места для всех возрастных групп населения.

351. Дискриминация по гендерному признаку является нарушением прав человека и приводит к растрате талантов, что пагубно сказывается на производительности труда и экономическом росте. Неиспользованные возможности обеспечения роста вследствие недоиспользования женщин не могут быть легко восстановлены. В этом контексте формирование более широких возможностей получения лучшей работы женщинами, таким образом, будет ключевым фактором решения проблем, связанных с демографическими изменениями.

352. Другой важнейшей политической областью является обеспечение достаточного количества продуктивных рабочих мест для молодежи. Предопределяющее значение имеет своевременное осуществление мер, предусмотренных в Призыве к действиям, принятом 101-й сессией Международной конференции труда в 2012 году.

353. Еще одно ключевое направление осуществления политических мер заключается в том, чтобы облегчить переход к формализации неформальной экономики. Резолюция и заключения о достойном труде и неформальной экономике, принятые Международной конференцией труда в 2002 году, а также последующее обсуждение вопросов разработки политики и передовых методов в нескольких программных областях,⁴ в том числе дискуссии по проблемам социального обеспечения на сессии Международной конференции труда 2011 и 2012 годов – представляют собой план действий, который может быть приспособлен к конкретным условиям.

⁴ МБТ: *The informal economy: Enabling transition to formalization*, Трехсторонний международный симпозиум по вопросам неформальной экономики, Женева, 2007 г.

354. Системы социального страхования, зачастую основанные на принципе заработанных прав на выплаты, должны дополняться компонентом, базирующемся на солидарности общества. Это позволило бы избежать неправомерной потери прав на получение пособий в том случае, если работники проходят профессиональную подготовку или в иные периоды переквалификации, или пробуют заниматься самостоятельной предпринимательской деятельностью с целью обеспечения гибкости, в которой нуждаются глобальные рынки труда. Следует предусмотреть специальные кредитные возможности в сфере социального страхования.

Регулирование дефицита трудовых ресурсов и квалифицированных работников и гарантирование финансовой стабильности систем социального обеспечения в странах со стареющим населением

355. В стареющих обществах с их сокращающимся населением трудоспособного возраста страны вынуждены полагаться либо на рост производительности труда для преодоления дефицита рабочей силы, либо на меры содействия привлечению к рынку труда групп населения, которые не в полной мере экономически активны.

- a) **Участие женщин на рынке труда** может стать жизненно важным источником преодоления нехватки рабочей силы, происходящей вследствие демографических перемен, – при условии что занимаемые ими рабочие места носят достойный характер. Необходимо принимать меры к тому, чтобы улучшать положение женщин в сфере труда. Сочетание профессиональных, частных и семейных обязанностей может сыграть важнейшую роль в процессе расширения участия женщин в составе рабочей силы, а содействие гендерному равенству также является существенным фактором обеспечения качества занятости. Положения, касающиеся систем социального страхования, должны затрагивать конкретные аспекты их положения, в частности, когда они заняты временно и когда они отсутствуют на рынке труда по причине ухода за ребенком.
- b) Использование талантов **лиц с ограниченными возможностями** (многие из которых являются лицами преклонного возраста) и расширение их участия в составе рабочей силы – ключевые факторы стимулирования экономической активности в целом. В этом контексте исключительную важность приобретают те направления политики и программы, которые нацелены на лиц с ограниченными возможностями, и особенно благоприятные законодательные основы и рамки социальной политики. Свод практических правил МОТ по регулированию проблем инвалидности на рабочих местах дает рекомендации работодателям относительно возможных путей применения позитивной стратегии в целях решения вопросов, связанных с инвалидностью, на рабочих местах.
- c) Миграция может стать альтернативным вариантом компенсации сокращения населения трудоспособного возраста в стареющих обществах. Тем не менее, в связи с процессом миграции возникают и серьезные проблемы. Многие трудовые мигранты, особенно работники низкой квалификации, подвергаются негуманному обращению и эксплуатации. Женщины, которые все чаще мигрируют самостоятельно и на которых сейчас приходится почти половина всех международных трудовых мигрантов, сталкиваются с особыми проблемами в области защиты. Основанный на соблюдении прав подход, учитывающий потребности национального рынка труда в том виде, как они изложены в Многосторонних основах МОТ по вопросам трудовой миграции, может быть эффективным инструментом преодоления нехватки рабочей силы на внутренних рынках труда в странах с быстро стареющим населением.

- d) Во многих странах вопросы, касающиеся удлинения трудовой жизни и растущих уровней занятости пожилых людей, занимают центральное место в политических программах. Однако необходимо предпринять адекватные дополнительные меры в целях содействия обеспечению пожилых людей, желающих продолжать свою трудовую активность, продуктивной и достойной работой.
- e) Общества должны пересмотреть принципы, относящиеся к тому периоду, когда люди покидают рынок труда и выходят на пенсию. Эти принципы должны учитывать соотношение между средней продолжительностью времени на пенсии и сроком участия на рынке труда различных когорт населения и разных профессиональных групп, равно как и различное состояние здоровья и продолжительность жизни этих групп.
- f) Предоставление минимальных гарантий выплаты пособий в странах, где фонды пенсионного обеспечения или медицинского обслуживания могут не получать достаточного финансирования, – важный фактор обеспечения того, чтобы работники пользовались надлежащей защитой, а также более строгой защиты накоплений работников при формировании новых систем в будущем. Аналогично этому, важной политической мерой является адекватный охват временных и непостоянных работников.
- g) Инвестиции в целях расширения возможностей трудоустройства в рамках процесса непрерывного обучения. Образование, подготовка и непрерывное обучение способствуют образованию «круга благоразумия», для которого характерны более высокая производительность, увеличение числа рабочих мест более высокого качества, рост доходов и развитие. Но в большинстве стран пожилые люди имеют более низкие уровни полученного ранее образования и менее продолжительную профессиональную подготовку по сравнению с их более молодыми коллегами, а пожилые женщины находятся в более невыгодном положении, чем пожилые мужчины. Адекватная реакция на низкие уровни образования и подготовки пожилых работников не должна быть сосредоточена только на участии работников этой возрастной группы в составе рабочей силы. Опыт работников, приобретенный в более молодом возрасте, окажет ключевое воздействие на их решения и результаты работы на рынке труда, когда они станут старше. Концепция непрерывного обучения является особенно актуальной. Большую помощь могут оказать государственные и частные службы занятости, которые учитывают гендерные различия, а также в достаточной степени структурированы и нацелены на удовлетворение потребностей групп населения пожилого возраста.
- h) Ориентация на сбалансированность между целями доступных по средствам систем социального обеспечения и адекватными размерами пособий: следует избегать реформ, имеющих долгосрочные последствия, в период циклического экономического спада, как в настоящее время. Вместо этого необходимо прилагать усилия к критическому пересмотру задач, стоящих перед всеобъемлющими системами социального обеспечения, включая элементы, связанные как со взносами, так и не касающиеся их, до начала кризиса, при этом мнения всех сторон могут быть в должной мере учтены в целях национального планирования.

Политические меры в интересах пожилых работников

356. Компоненты всеобъемлющего подхода к пожилым работникам включают:

- ориентир на поддержание здоровья и обеспечение безопасных условий труда;
- адаптация продолжительности рабочего времени, трудовой жизни и организации труда – чтобы позволить пожилым работникам продолжать трудовую деятельность и при этом оказывать содействие работодателям в их усилиях, направленных на проведение таких адаптационных мероприятий;

- ❑ повышение реагирования государственных служб занятости на потребности пожилых работников;
- ❑ расширение возможностей в сфере трудоустройства посредством непрерывного образования и инициатив в сфере развития карьеры;
- ❑ борьба с предрассудками и дискриминацией по признаку возраста, а также улучшение отношения к пожилым лицам в целом.

4.3. Возможные дальнейшие меры МОТ в рамках комплексных основ достойного труда

357. Каждая страна должна принять свой собственный комплекс мер в области политики, который поддерживает справедливый баланс между интересами общества в целом и отдельными группами населения. В соответствующих национальных стратегиях и политике необходимо взять за основу в качестве руководящего принципа Декларацию о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, принятую на 97-й сессии Конференции в 2008 году. Центральным положением Декларации 2008 года является признание двух ключевых принципов, которые определяют Программу достойного труда: всеобщий характер задач МОТ; признание неделимости этих задач, которые в Декларации описаны как «неразрывно связанные между собой, взаимозависимые и взаимодополняемые»; в Декларации также указывается, что неспособность содействовать решению любой из них замедлит прогресс в области достижения других целей.

358. МБТ может оказывать поддержку следующими способами.

- a) Оказанием содействия государствам-членам в целях совершенствования их баз данных и информации по преобразованиям на рынке труда и эффективности национальных систем социального обеспечения. Такие информационные системы содействуют конструктивному формированию и мониторингу политики.
- b) Систематическим накоплением информации о рынке труда, в разбивке по возрасту.
- c) Проведением дополнительных исследований и анализа по демографическим изменениям, их последствиям и возможными политическим мерам реагирования.
- d) Всемерным учетом вопросов, возникающих в процессе демографических перемен, во всех его текущих программах и концептуальных основах в разрезе Программы достойного труда, равно как и в рамках последовательных действий, как это предусмотрено Декларацией 2008 года о социальной справедливости в целях справедливой глобализации.
- e) Расширением исследовательской деятельности по мерам политики, включая конструктивную оценку взаимосвязей между занятостью и социальной защитой на микро- и макроуровнях.
- f) Увеличением числа ратификаций конвенций МОТ, которые непосредственно касаются формирования национальной политики в области демографических изменений, как на это указывается в главе 3.
- g) Оказанием технического содействия в целях разработки национальных планов действий по проблемам старения и пожилых лиц на основе существующих нормативных актов МОТ. Такие планы действий должны разрабатываться на основе трехсторонних консультаций. Национальные планы действий могут пересматриваться на добровольных условиях в форме коллегиальных оценок, организуемых МБТ.

- h) Обеспечением того, что заключения общих обсуждений в должной мере учитываются Целевой группой системы ООН по программе действий ООН в области развития на период после 2015 года, с тем чтобы новые цели отражали принципы МОТ, построенные с учетом прав. Вопросы динамики развития народонаселения весьма важны для программ занятости и социальной защиты в контексте демографических изменений. Последние получили формулировку, чтобы сохранить ориентир на четыре мега тенденции, в частности, в отношении роста народонаселения (соображения, касающиеся уровней рождаемости), старения населения, урбанизации и миграции.
- i) Осуществлением последующих мер, как часть подхода с учетом жизненного цикла людей, построенного на принципах, по реализации Призыва к действиям в отношении занятости молодежи в соответствии со стратегией, утвержденной Административным советом на 2012-17 годы (ноябрь 2012 г.).⁵
- j) Расширением технического содействия в целях обеспечения гарантий доходов и социальной защиты с точки зрения медицинского обслуживания, а также АПРМ в интересах пожилых лиц в государствах-членах МОТ на основе Рекомендации 202 и других международных конвенций, таких как Конвенции 102 и 128.
- k) Проведением анализа долгосрочных социальных последствий кризиса для систем социального обеспечения, в частности, вероятных ближайших и последующих тяжелых социальных последствий в результате мер строжайшей экономии в странах ЕС, а также того, каким образом изменения пенсионных прав сказываются на всех людях.⁶ Шесть предусмотренных стран включают Кипр, Грецию, Ирландию, Италию, Португалию и Испанию.
- l) Проведением инициативы по увеличению числа ратификаций соответствующих конвенций и расширением осведомленности о Рекомендации 1980 года о пожилых работниках (162), а также наращиванием потенциальных возможностей.

⁵ GB.316/INS/5/2.

⁶ В соответствии с решением Административного совета, принятом на его 316-й сессии (ноябрь 2012 г.), относительно стратегии до 2019 г. по установлению минимальных уровней социальной защиты и формированию всеобъемлющих систем социального обеспечения.

Глава 5

Пункты, предлагаемые для обсуждения

359. Конференция может пожелать обсудить следующие вопросы:

1. Каковы ключевые вызовы и основные социально-экономические последствия демографических изменений для развитых и развивающихся стран в различных регионах?
2. Какое сочетание социальной и экономической политики и политики в сфере рынка труда может обеспечить высокие уровни занятости, гарантии получения доходов и гендерное равенство в течение жизненного цикла человека?
3. С учетом вызовов и проблем, выявленных по пункту 1, каких направлений политики следует придерживаться:
 - a) в целях борьбы с дискриминацией по признаку возраста;
 - b) в таких областях, как новейшие технологии, профилактические меры в области безопасности и гигиены труда и непрерывное обучение;
 - c) в целях обеспечения адекватных рабочих мест, условий труда, режимов рабочего времени и организации труда;
 - d) в целях поддержания высоких уровней роста производительности с учетом стареющей и сокращающейся рабочей силы?
4. Каким образом можно оказывать содействие обеспечению устойчивости социальной экономики?
5. Как наиболее эффективно могут правительства и организации работодателей и работников, а также более прочные принципы трипартизма содействовать разработке и осуществлению своевременных и надлежащих политических мер реагирования?
6. Как МБТ может оказывать содействие трехсторонним участникам в их усилиях по формированию политики и разработке планов действий, а также способствовать разработке мер международной политики?

Приложение

Акты МОТ, касающиеся демографических изменений

1. Конвенции

Конвенция	Название	Число ратификаций
Социальное обеспечение		
Конвенция 102	Конвенция 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (Части II, III, IV, V, VI, IX, X)	44
Конвенция 121	Конвенция 1964 года о пособиях в случаях производственного травматизма [Таблица I, пересмотренная в 1980 году]	24
Конвенция 130	Конвенция 1969 года о медицинской помощи и пособиях по болезни	15
Конвенция 168	Конвенция 1988 года о содействии занятости и защите от безработицы	7
Социальное обеспечение трудовых мигрантов		
Конвенция 118	Конвенция 1962 года о равноправии в области социального обеспечения	37
Конвенция 157	Конвенция 1982 года о сохранении прав в области социального обеспечения	4
Равенство возможностей и обращения		
Конвенция 111	Конвенция 1958 года о дискриминации в области труда и занятий	168
Конвенция 156	Конвенция 1981 года о трудящихся с семейными обязанностями	40
Занятость		
Конвенция 122	Конвенция 1964 года о политике в области занятости	98
Конвенция 159	Конвенция 1983 года о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов	80
Конвенция 181	Конвенция 1997 года о частных агентствах занятости	21
Социальная политика		
Конвенция 117	Конвенция 1962 года об основных целях и нормах социальной политики	32
Трудовые мигранты		
Конвенция 97	Конвенция (пересмотренная) 1949 года о трудящихся-мигрантах	48
Конвенция 143	Конвенция 1975 года о трудящихся-мигрантах (дополнительные положения)	23

2. Рекомендации

Рекомендация	Название
Социальное обеспечение	
Рекомендация 67	Рекомендация 1944 года об обеспечении дохода
Рекомендация 69	Рекомендация 1944 года о медицинском обслуживании
Рекомендация 121	Рекомендация 1964 года о пособиях в случаях производственного травматизма
Рекомендация 131	Рекомендация 1967 года о пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца
Рекомендация 134	Рекомендация 1969 года о медицинской помощи и пособиях по болезни
Рекомендация 202	Рекомендация 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты
Рекомендация 167	Рекомендация 1983 года о сохранении прав в области социального обеспечения
Пожилые работники	
Рекомендация 162	Рекомендация 1980 года о пожилых работниках
Равенство возможностей и обращения	
Рекомендация 165	Рекомендация 1981 года о трудящихся с семейными обязанностями
Занятость	
Рекомендация 166	Рекомендация 1982 года о прекращении трудовых отношений
Рекомендация 169	Рекомендация 1984 года о политике в области занятости (дополнительные положения)
Рекомендация 176	Рекомендация 1988 года о содействии занятости и защите от безработицы
Рекомендация 188	Рекомендация 1997 года о частных агентствах занятости
Рекомендация 195	Рекомендация 2004 года о развитии людских ресурсов
Рекомендация 198	Рекомендация 2006 года об индивидуальном трудовом правоотношении
Трудящиеся-мигранты	
Рекомендация 86	Рекомендация (пересмотренная) 1949 года о трудящихся-мигрантах
Рекомендация 151	Рекомендация 1975 года о трудящихся-мигрантах