

Доклад Генерального директора

# Преодоление глобального кризиса в отношении рабочих мест

Восстановление экономики на основе мер  
по обеспечению достойного труда

МЕЖДУНАРОДНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ТРУДА

98-я сессия 2009 г.

Доклад I(A)

МЕЖДУНАРОДНОЕ БЮРО ТРУДА ЖЕНЕВА

ISBN 978-92-2-420-626-9  
ISSN 0251-3730

---

*Первое издание, 2009*

---

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

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

Публикации Международного бюро труда имеются в продаже в крупных книжных магазинах или местных бюро МБТ во многих странах; их можно также получить непосредственно в Международном бюро труда; просьба обращаться по адресу: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Там же можно бесплатно заказать каталог или список новых публикаций МБТ.

---

Компьютерная верстка TTR: индекс ILC98-I(A)Short[2009-5-1]-Ru.doc

Отпечатано Международным бюро труда, Женева, Швейцария

# Содержание

|   | <i>Стр.</i> |
|---|-------------|
| Введение .....  | 1           |
| I. Нависшая угроза социальной рецессии.....                   | 5           |
| II. Разработка антикризисных мер МОТ .....                    | 11          |
| III. Компоненты Глобального пакта о рабочих местах .....      | 17          |
| IV. Подготовка к лучшему будущему осуществляется сейчас ..... | 33          |



## Введение

1. Международная организация труда берет на себя, как минимум, три неотложных обязательства в рамках усилий по преодолению охватившего нас глобального экономического и социального кризиса.

2. Наше первое обязательство перед трехсторонними участниками нашей Организации – правительствами, работодателями и работниками – состоит в том, чтобы оказывать помощь в разработке методов, приспособленных к их конкретным условиям. В Механизме реализации Декларации о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, Основах стратегической политики на 2010-15 годы и в Предложениях по Программе и бюджету на 2010-11 годы подробно рассматриваются пути и средства оказания поддержки трехсторонним участникам в соответствии с Программой МОТ о достойном труде. Программы МОТ адаптируются к возникающим в связи с кризисом потребностям по мере поступления запросов со стороны трехсторонних участников и с учетом изменяющихся обстоятельств на основе детальных консультаций с Административным советом. Прошу Вас высказываться в отношении того, как МБТ смогло бы наилучшим образом отреагировать на ваши потребности в контексте происходящего кризиса.

3. Наше второе обязательство заключается в том, чтобы сделать выводы в отношении модели подходящей к концу глобализации с целью создания основ новой глобализации, базирующейся на устойчивом, справедливом, экологически безопасном экономическом росте и социальном развитии в открытых экономиках и в открытых обществах. Этому кризису предшествовало усиление диспропорций в рамках процесса развития глобализации, в частности, затянувшееся ухудшение положения в области неравенства доходов внутри стран, особенно с точки зрения распределения связанных с глобализацией преимуществ. Кроме того, настоящий кризис произошел в контексте доминирующей стратегической концепции, которая переоценивала достоинство рынка к саморегулированию, недооценивала роль государства и обесценивала достоинство труда, бережное отношение к окружающей среде и предоставление товаров и услуг для общественного потребления и социальную защиту.

4. С самого начала МОТ выражала серьезную озабоченность в отношении ценностей и идеологической направленности, лежащих в основе Вашингтонского консенсуса, и ставила под сомнение ожидаемые результаты. Десятилетия спустя, в своем докладе *Справедливая глобализация: создание возможностей для всех* Всемирная комиссия по социальным аспектам глобализации отметила, что «происходящий процесс глобализации приводит к несбалансированным результатам, как внутри стран, так и между ними. Создаются богатства, но слишком большое число стран и народов не пользуются связанными с ними преимуществами ... эти глобальные дисбалансы являются неприемлемыми в моральном отношении политически нежизнеспособными». Высказав критические замечания, мы должны сейчас помочь исправить ситуацию. Декларация МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации обязывает нас добиваться того, чтобы социальная справедливость и справедливая глобализация стали ключевыми определяющими факторами развития в будущем. Это – хорошая отправная точка для того периода, который может стать определяющим моментом в истории МОТ. Я считаю, что Административному совету следует рассмотреть как можно быстрее эти вопросы с целью подготовки широкомасштабного обсуждения на предстоящей Международной конференции труда. И вновь прошу вас высказывать свои мнения по этим вопросам.

5. Третье обязательство связано с темой настоящего доклада: состояние кризиса в настоящий момент и меры по его преодолению. Во всех регионах и странах страдает огромное количество людей, испытывая неуверенность в завтрашнем дне, ощущая угрозы, порой раздражение и, несомненно, чувство разочарования.

6. Настоящий доклад является сигналом тревоги, звучащим в тот момент, когда глобальный экономический спад вызвал глубокий и широкомасштабный кризис в отношении рабочих мест, ведущий повсеместно к усиливающейся социальной рецессии.

7. Моя озабоченность и мои заключения охватывают следующие элементы:

- Миллионы женщин и мужчин потеряли свою работу; число случаев банкротств компаний, особенно небольших предприятий, растет в геометрической прогрессии.
- Ожидается, что рост безработицы продолжится, как минимум, до конца 2010 года и, вероятно, в 2011 году.
- Также продолжится рост масштабов бедности и неформальной занятости, сводя на нет недавние достижения в этой области, при одновременном ослаблении положения средних классов.

- В то же время, 45 миллионов человек, в основном, молодых женщин и мужчин, вступят на рынок труда в 2009 году и в последующие годы в поисках своей первой работы.
- По прогнозам Международного валютного фонда (МВФ), к середине 2010 года ожидается некоторое увеличение показателя глобального роста, но при условии успешного осуществления принятых странами мер по стимулированию экономики и восстановления функционирования финансового сектора. Результаты и тех и других мер пока являются неопределенными. Но мы должны не терять надежду.
- Фактические данные о кризисах прошлых лет свидетельствуют о том, что после возобновления экономического роста занятость достигает докризисного уровня с отставанием во времени, в среднем, на четыре-пять лет. И еще до кризиса мы уже испытывали дефицит достойного труда.
- Когда отсутствуют рабочие места, значительно повышается потребность в социальной защите.
- Затянувшийся кризис в сфере занятости несет значительные риски для социальной и политической стабильности.

8. Истоки кризиса лежат в неэффективном управлении и неадекватном регулировании рынков ряда промышленно развитых стран. Однако последствия кризиса сильнее затрагивают развивающиеся стран, особенно те из них, которые обладают наименьшим объемом ресурсов для смягчения воздействия кризиса на наиболее уязвимые группы населения. Потоки инвестиций резко снижаются, объем торговли падает, денежные переводы значительно сокращаются. Это, в свою очередь, приводит к ухудшению состояния платежного баланса, оттоку капитала валютных резервов, возобновлению трудностей в обслуживании внешнего долга, обесцениванию национальных валют и спаду во внутренней экономике развивающихся стран.

9. Все эти элементы, вместе взятые, представляют собой тревожный вызов. Мир может столкнуться с кризисом в отношении рабочих мест и социальной защиты, который будет продолжаться в течение шести-восьми лет. Последствия для личного благополучия и семейного благосостояния обществ, стабильности государств и для доверия к национальным и многосторонним органам управления являются неисчислимыми. Недостаточно внимания уделялось этому человеческому измерению в процессе разработки политики. Мы должны подходить к кризису с этим основополагающим чувством солидарности при формировании отношений как внутри стран, так и между ними.

10. Таким образом, настоящий доклад посвящен мерам, которые должны быть предприняты сегодня с тем, чтобы отреагировать на проблемы людей, уменьшить опасения и нависшие угрозы завтрашнего дня. Доклад также о том, что могут сделать трехсторонние участники МОТ для принятия мер в срочном порядке и с решимостью, обусловленными глубиной и продолжительностью глобального кризиса в отношении рабочих мест. С сентября 2008 года Административный совет и МБТ весьма активно занимались определением масштабов воздействия кризиса на работников и предприятия, установлением для МОТ приоритетов в области политики и разъяснением своих позиций среди организаций системы ООН, Бреттон-вудских учреждений и участников процесса в рамках Группы двадцати. Сейчас трехсторонним участникам МОТ во всем мире, правительствам и представителям работодателей и работников – всем игрокам реальной экономики – необходимо сделать заявление о целях и взглядах в отношении политики, которую необходимо проводить.

11. Я приветствую заявление от 2 апреля 2009 года лидеров Группы двадцати. В нем изложены элементы глобального плана восстановления, «центральное место в котором занимает вопрос о потребностях и рабочих местах усердно работающих семей» в развитых странах, странах с переходной экономикой и в бедных странах; при этом была выражена «непоколебимая приверженность идее работать сообща ... с целью принятия любых необходимых мер для обеспечения таких результатов ...». Это – важное начало, и многие страны осуществляют пакеты мер фискального стимулирования и планы восстановления экономики. Хотя прилагаются усилия, еще больше необходимо сделать для достижения конкретных результатов в области занятости и социальной защиты, защиты прав в сфере труда и использования социального диалога.

12. Происходящий одновременно глобальный спад не позволяет какой-либо стране предлагать свой путь выхода из кризиса. Наоборот, если все страны будут стимулировать внутреннюю экономическую активность, главным образом, посредством расширения занятости и социальной защиты – двух элементов, непосредственно влияющих на поддержание совокупного спроса, то тогда быстрее восстановятся глобальный рост и объем торговли. Два этих элемента должны быть в прямой форме закреплены в краткосрочной налогово-бюджетной и кредитно-денежной политике, а также в общем макроэкономическом подходе.

13. В заключениях Трехстороннего совещания на высоком уровне по вопросам текущего глобального финансового и экономического кризиса (март 2009 г.) Председатель Административного совета отметил, что «МОТ отреагирует на кризис, сделав его основной темой своей Международной конференции труда 2009 года, и продолжит разработку концепции глобального пакта о рабочих местах для его обсуждения в мировом масштабе со своими трехсторонними участниками».

14. Настоящий доклад является реакцией на решения Административного совета. В нем предлагаются элементы Глобального пакта о рабочих местах в качестве вклада МОТ в оживление экономики для принятия решений национальными и многосторонними директивными органами.<sup>1</sup> В нем предлагается ускорить темпы оживления экономики, чтобы сократить предсказуемое отставание по времени между восстановлением роста и фондовых рынков и восстановлением жизненного уровня людей посредством продуктивной занятости и достойного труда. Я считаю, что в этом состоит безотлагательное требование, предъявляемое сегодня к политическому руководству. В случае их безотлагательного и решительного осуществления (и мы видели много примеров таких незамедлительных и решительных мер за последние месяцы), мы приобретаем возможность определить политику, которая может приостановить и повернуть вспять существующие тенденции и опровергнуть мрачные прогнозы.

15. В Глобальном пакте о рабочих местах рассматриваются насущные потребности работников формального и неформального секторов экономики, семей и предприятий и одновременно закладывается фундамент справедливой глобализации на основе сбалансированной в социальном, экологическом и экономическом отношениях модели роста.

16. Международная конференция труда является всемирным форумом для разработки подходов, элементов и методов применения в рамках Глобального пакта о рабочих местах, мобилизующего усилия трехсторонних партнеров во всех государствах-членах.

17. Настоящий доклад обобщает первоначальные элементы Глобального пакта о рабочих местах, основанные на стратегических направлениях, определенных Административным советом в ноябре 2008 года и в марте 2009 года, и на недавних региональных и отраслевых трехсторонних совещаниях МОТ, проведенных по вопросам принятия ответных мер в связи с кризисом. В нем также отражены итоги Лондонской конференции Группы двадцати по вопросам создания рабочих мест и Совещания Группы 8+6 министров труда и занятости в Риме (март 2009 г.), которые с интересом отметили итоги обсуждения вопросов на Международной конференции труда, касающихся Глобального пакта о рабочих местах.

18. Основу этих элементов составляет свод международных трудовых норм МОТ, а также резолюции и инструменты политики, принятые руководящими органами МОТ. Они также опираются на знания и опыт, накопленные МОТ в отношении апробированных на практике национальных мер в области обеспечения занятости и социальной защиты и социальной политики.<sup>2</sup>

19. Предлагаемый Глобальный пакт о рабочих местах способствовал бы определению национальных антикризисных мер, разработанных правительствами на основе консультаций с социальными партнерами. В случае принятия пактов о рабочих местах большим числом стран скоординированным образом, эффект синергии и взаимодействие между национальными пактами все чаще приобретали бы глобальное значение, оказывающее усиливающее воздействие в различных странах.

20. Глобальный пакт о рабочих местах мог бы сформировать и усилить основу для сотрудничества и обмена внутри регионов и между ними. В этом смысле он также является горизонтальным пактом, стимулирующим техническое сотрудничество Юг-Юг, а также развивающим потенциал МОТ в области мониторинга антикризисных мер в целях облегчения странам доступа к опыту других стран. Он также мог бы заложить и укрепить основу для сотрудничества и взаимодействия между учреждениями Организации Объединенных Наций и Бреттон-вудскими финансовыми учреждениями, к чему призывали лидеры Группы двадцати. Он опирался бы на межучрежденческую совместную инициативу, выдвинутую в связи с кризисом, как это предусматривалось Координационным советом руководителей системы Организации Объединенных Наций.

<sup>1</sup> Настоящий доклад необходимо рассматривать совместно с документом GB.304/ESP/2 "The financial and economic crisis: A decent work approach", в котором содержится много последних данных и результатов анализов.

<sup>2</sup> См. *An operational decent work response to the crisis: Emergency services for constituents*, на: [www.ilo.org/public/english/support/lib/financialcrisis/](http://www.ilo.org/public/english/support/lib/financialcrisis/).

21. Я призываю трехстороннюю Международную конференцию труда рассмотреть предложение в отношении Глобального пакта о рабочих местах в качестве национальной, региональной и глобальной инициативы с тем, чтобы помочь работникам, их семьям и предприятиям пережить первый системный кризис глобализации и заложить фундамент для основанного на достойном труде курса на обеспечение экономического подъема и устойчивого роста.

**Вставка 1**  
**Глобальный пакт о рабочих местах**

Глобальный пакт о рабочих местах – это ответные антикризисные меры, основанные на обеспечении достойного труда и согласованные трехсторонними участниками МОТ. Он рассматривается как стратегический вклад МОТ с целью ослабления воздействия кризиса на работников и членов их семей и предприятия, включая неформальный и аграрный секторы экономики, и оказания помощи в формировании продуктивного и устойчивого процесса оживления экономики.

Стратегической целью Глобального пакта о рабочих местах является обеспечение того, чтобы вопросы занятости и рынков труда, наряду с социальной защитой и соблюдением прав работников, лежали в основе комплекса мер по стимулированию экономики и других соответствующих национальных антикризисных мер. Использование социального диалога для определения и осуществления этих мер считается ключевым инструментом для достижения консенсуса.

В настоящем Докладе рассматриваются 14 конвергенционных программных областей, которые будут проанализированы, дополнены и окончательно определены на Международной конференции труда.

Глобальный пакт о рабочих местах задуман как открытый и динамично развивающийся портфель руководящих принципов осуществления вариантов политики, предназначенный для использования правительствами, работодателями и работниками в процессе принятия решений на национальном уровне, координации международных мер и в рамках сотрудничества в целях развития. Он не является универсальным подходом.

Он является глобальным по своему характеру, поскольку кризис затрагивает все страны и требует принятия глобальных решений, и МОТ обладает самым глобальным по охвату и расширенным составом участников в многосторонней системе. Он является глобальным также потому, что он направлен на обеспечение большей согласованности действий при выработке политики среди правительств и международных организаций в отношении основанного на достойном труде подхода к преодолению кризиса. В то же время он носит «локальный» характер, поскольку он адаптируется к разнообразным национальным реалиям, потребностям и приоритетам.

Это – Пакт, поскольку он является совместным обязательством действовать в соответствии с политикой, согласованной трехсторонними участниками МОТ – основными игроками глобальной экономики – в Декларации МОТ 2008 года о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, принятой Международной конференцией труда в 2008 году и основанной на институциональных инструментах политики, разработанных МОТ.

Предлагаемые области деятельности отражают приоритеты, установленные в ходе недавно проведенных МОТ антикризисных мероприятий во всех регионах и подготовительной работы, проделанной после недавних дискуссий в рамках Административного совета, в частности в заявлении Должностных лиц Административного совета в ноябре 2008 года и в заключениях Председателя Трехстороннего совещания на высоком уровне по вопросам текущего глобального финансового и экономического кризиса в марте 2009 года.

Глобальный пакт о рабочих местах мог бы также быть функциональным «продуктом», обеспечивающим руководство деятельностью МБТ в оказании содействия трехсторонним участникам в разработке ими своих собственных антикризисных мер на основе страновых программ достойного труда и в выполнении МОТ своих региональных и глобальных функций.

Он также является вкладом МОТ в процесс, начатый лидерами Группы двадцати, и в решения руководителей учреждений ООН в отношении совместных антикризисных мер, принятых на заседании Координационного совета руководителей системы ООН в апреле.

Лидеры Группы двадцати попросили МОТ, в сотрудничестве с другими международными организациями, «оценить меры, которые уже предприняты и которые необходимо будет предпринять в будущем» в области занятости, рынков труда и защиты наиболее уязвимых групп населения. Координационный совет руководителей попросил МОТ возглавить группу заинтересованных международных организаций по вопросам, связанным с Глобальным пактом о рабочих местах, и совместно с ВОЗ руководить осуществлением другой инициативы в отношении минимального уровня социальной защиты.



# I. Нависшая угроза социальной рецессии

## Быстрыми темпами растет число потерянных рабочих мест

22. В последнем квартале 2008 года и в первом квартале 2009 года наблюдалось стремительное и одновременное снижение объемов инвестиций, потребления, производства и торговли во всем мире, приведшее к массовому сокращению числа рабочих мест во многих странах.

23. В 2008 году уровень глобальной безработицы повысился на 14 миллионов человек,<sup>1</sup> и нынешние тенденции указывают на непрерывное резкое ухудшение положения в этой области. В государствах-членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) свыше 7 миллионов человек стали безработными в период с января 2008 года по январь 2009 года.<sup>2</sup> В Соединенных Штатах Америки в период с июля 2008 года по февраль 2009 года было потеряно 5,4 миллиона рабочих мест.<sup>3</sup> Безработица достигла уровня 8,5% от общей численности рабочей силы в марте 2009 года, но ее показатель превысил бы 14%, если учитывать тех лиц, которые вынуждены трудиться неполное рабочее время.<sup>4</sup> В первом квартале 2009 года в Испании потеряно 766.000 рабочих мест, и безработица резко возросла до 17,4%, т.е. превысила 4 миллиона человек.<sup>5</sup> В феврале 2009 года в Ирландии уровень безработицы достигнул 10%, увеличившись на 4,9% по сравнению с первым кварталом 2008 года.<sup>6</sup> Высокие темпы сокращения числа рабочих мест зарегистрированы также в Швеции и Турции. В период с мая 2008 года по январь 2009 года число безработных в Российской Федерации резко возросло на 2 миллиона человек. В Республике Корея в период с июня 2008 года по февраль 2009 года было потеряно 1,2 миллиона рабочих мест. Как ни печально, но эти тенденции получили развитие в большинстве стран ОЭСР.

24. Развивающиеся страны в наибольшей степени пострадали в связи с потерей рабочих мест в отраслях формального сектора экономики, ориентированных, главным образом, на экспорт. Такая потеря рабочих мест, как правило, будет способствовать увеличению числа работников в неформальном секторе экономики, включая сельское хозяйство, что усиливает конкуренцию среди работников низкооплачиваемых профессий. В Южной Африке общий уровень занятости увеличился лишь незначительным образом в четвертом квартале 2008 года (0,3%), однако было потеряно 39.000 оплачиваемых рабочих мест в горнодобывающей промышленности, обрабатывающей промышленности и в секторе финансовых услуг. Безработица находилась на уровне 21,3% в четвертом квартале, но число лиц, переставших искать работу, составляющих более 1 миллиона человек, увеличилось на 9,1% по сравнению с третьим кварталом 2008 года.<sup>7</sup> В Китае крупномасштабная миграция работников из ориентированных на экспорт предприятий, расположенных прибрежных провинциях, в сельские районы западных провинций, составляет, по оценкам, 20 миллионов человек.<sup>8</sup> Направляющие рабочую силу страны, такие как Индия, Пакистан и Филиппины, а также Эквадор, Сальвадор и восточноевропейские страны испытывают сильное негативное воздействие в связи с возвращением домой тысяч трудовых мигрантов. В Латинской Америке уровень безработицы достиг 8,5% в первом квартале 2009 года по сравнению со средним показателем порядка 7,5% 2008 году.

25. Кризис оказывает воздействие на отрасли промышленности и секторы экономики различными путями. Первыми воздействию кризиса подверглись ориентированные на выпуск экспортной продукции отрасли, обрабатывающая промышленность и строительство. В Соединенных Штатах Америки снижение уровня занятости на 2,2% (3,1 миллиона рабочих мест) в период с декабря 2007 года по декабрь 2008 года почти полностью вызвано (более, чем на 92%) потерями рабочих мест в четырех секторах (в порядке убывания): обрабатывающей промышленности, в сфере профессиональных и предпринимательских услуг, строительстве и розничной торговле.<sup>9</sup> Аналогичная ситуация наблюдается в других странах.

<sup>1</sup> См. [www.ilo.org/trends](http://www.ilo.org/trends).

<sup>2</sup> ОЭСР: The Jobs crisis. What are the implications for employment and social policy? DELSA/ELSA/WP5 (20 марта 2009 г.).

<sup>3</sup> Эти и последующие данные взяты из статистики MOT о численности рабочей силы на [www.ilo.org/stat](http://www.ilo.org/stat)

<sup>4</sup> Бюро статистики труда, апрель 2009 г. на [www.bls.gov](http://www.bls.gov).

<sup>5</sup> Instituto Nacional de Estadística. 2009, Notas de prensa, Encuesta de Población Activa, 24 апреля, на [www.ine.es](http://www.ine.es)

<sup>6</sup> OECD Harmonised unemployment rates, пресс-релиз, 10 апреля 2009 г., на [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

<sup>7</sup> Статистические данные Южной Африки, 2009 г., Quarterly Labour force Survey, at [www.statssa.gov.za](http://www.statssa.gov.za).

<sup>8</sup> S. LaFraniere, "20 million migrants have lost jobs, China says", газета «Интернэшнл Геральд Трибюн», 2 февраля 2009 г.

<sup>9</sup> L. Kelter, "Substantial job losses in 2008: weakness broadens and deepens across industries" in *Monthly Labour Review*, март 2009 г.

26. Потери рабочих мест вызваны падением спроса на товары и услуги предприятий. Растет число банкротств во всех регионах. По данным МВФ, балансовые отчеты нефинансовых компаний во всем мире резко ухудшились после сентября 2008 года и они продолжают ухудшаться далее в условиях углубляющей глобальной рецессии.<sup>10</sup>

### **Нынешние прогнозы свидетельствуют о сохранении на длительное время высоких уровней безработицы и бедности**

27. В январе 2009 года МОТ подготовила три возможных сценария в отношении роста уровня безработицы и масштабов бедности среди работающего населения в результате кризиса. В соответствии с наихудшим сценарием, к концу 2009 года, по сравнению с 2007 годом, возможен рост глобальной безработицы более, чем на 50 миллионов человек, а около 200 миллионов человек могут быть повергнуты в крайнюю нищету. Недавние изменения и данные непрерывного мониторинга рынков труда свидетельствуют о том, что нынешние тенденции находятся в пределах показателей наихудшего сценария.

28. В конце марта 2009 года ОЭСР предсказала, что безработица достигнет двухзначного уровня для стран зоны ОЭСР к концу 2010 года и составит 10,1% в четвертом квартале.<sup>11</sup> Последствия кризиса первыми испытают на себе работники, занятые по временным и иным нестандартным контрактам или нанятые без каких-либо контрактов.

29. Министры сельского хозяйства стран Группы восьми, совместно с Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (ФАО), напомнили в апреле 2009 года о том, насколько мир далек от достижения цели сократить вдвое к 2015 году долю страдающего от голода населения в условиях экономического спада, усиливающего последствия продовольственного кризиса, в результате которого число голодных приблизилось к 1 миллиарду человек.<sup>12</sup>

30. По прогнозам, доход на душу населения снизится в странах, на долю которых приходится три четверти объема глобальной экономики.<sup>13</sup> По оценкам Всемирного банка, дополнительно 53 миллиона человек будут повергнуты в нищету (т.е. будут проживать менее, чем на 1,25 долл. США в день) в результате кризиса лишь в одном 2009 году, что является крупным провалом в рамках глобальных усилий по сокращению масштабов бедности.<sup>14</sup>

### **Тем временем продолжается рост численности рабочей силы ...**

31. Во всем мире численность рабочей силы или экономически активного населения, составляющая 3,3 миллиарда человек, увеличивается ежегодно примерно на 45 миллионов человек за счет лиц, впервые вступающих на рынок труда.

32. Десятки миллионов молодых людей завершают обучение в школе и вступают на вялый рынок труда. Отсутствие возможностей для достойного труда в раннем возрасте может постоянно оказывать негативное воздействие на перспективы молодежи на будущее в области трудоустройства.

### **... и он может привести к возникновению продолжительного дефицита рабочих мест, который будет еще долго сохраняться после восстановления экономики**

33. Во время предыдущих финансовых кризисов занятость восстанавливалась на докризисном уровне, в среднем, всего за четыре-пять лет после начала экономического подъема. Через четыре года после завершения Азиатского кризиса 1997-98 годов, уровни безработицы по-прежнему превышали докризисные показатели. В Таиланде реальная заработная плата в обрабатывающей промышленности оставалась низкой в течение нескольких лет после августовского кризиса 1997 года. После кризиса 1997-98 годов усилилось неравенство в сфере оплаты труда в нескольких азиатских странах и в странах-членах Содружества независимых государств. В Соединенных Штатах Америки 35 месяцев прошло с того момента, как занятость

<sup>10</sup> МВФ, *Перспективы мировой экономики*, апрель 2009 г., вставка 1.2, "How vulnerable are nonfinancial firms?"

<sup>11</sup> ОЭСР, *Economic Outlook*, Interim report, март 2009 г.

<sup>12</sup> См. [www.g8italia2009.it/](http://www.g8italia2009.it/)

<sup>13</sup> МВФ, *op cit.*

<sup>14</sup> Всемирный банк, пресс-конференция президента Банка Р. Зеллика, 31 марта 2009 г., пресс-релиз № 2009/286/EXC.

восстановилась на уровне, на котором она находилась до рецессии 2001 года. После рецессии 1990-91 годов в Финляндии прошло 18 лет, пока уровень занятости не достиг докризисного уровня.

34. МВФ объявил в апреле 2009 года, что глобальная рецессия будет длительной и глубокой и завершится медленным оживлением экономики. Финансовая первопричина кризиса и его весьма синхронизированный характер наводят на мысль о том, что эта рецессия, «по всей вероятности, будет необычно суровой, и за ней последует медленный подъем».<sup>15</sup> По прогнозам МВФ, позитивный глобальный рост составит 1,9% в 2010 году (в среднем, 4% в странах с переходной экономикой и в развивающихся странах и 0% в промышленно развитых экономиках), хотя существует значительная неопределенность в отношении временных сроков и интенсивности подъема. В частности, подъем зависит от совокупной эффективности налогово-бюджетных и кредитно-денежных стимулов, а также мер, предпринятых с целью реструктуризации финансового сектора. По прогнозам ряда наблюдателей, безработица будет продолжать расти в глобальном масштабе и в 2011 году.<sup>16</sup>

35. МВФ считает, что «без тщательной санации балансовых отчетов ослабленных активов банков, сопровождаемой реструктуризацией и, в случае необходимости, рекапитализацией, сохранятся риски того, что испытываемые банками проблемы продолжают оказывать давление в сторону понижения на экономическую активность».<sup>17</sup> Общий объем частичных списаний оценивается примерно в 4 триллиона долл. США, причем две трети предполагаемого объема списаний приходится на банки.

36. Эти элементы, взятые вместе, указывают на то, что в течение ближайших шести-восьми лет будет иметь место долгосрочный глобальный кризис в отношении рабочих мест. Это объясняет наличие неопределенности в прогнозах в отношении интенсивности будущего подъема, временное отставание, в среднем, на четыре-пять лет в области восстановления связанной с объемом производства занятости, документально подтвержденной в период предыдущих кризисов, уже зарегистрированные масштабы потери рабочих мест и рост численности рабочей силы. Короче говоря, мир стоит на пороге глубокого и затяжного глобального кризиса в отношении рабочих мест.

### **От кризиса в отношении рабочих мест к социальной рецессии**

37. Люди подвергаются страданиям. Каждая потерянная работа – это личная драма, испытания для семей и социальный кризис. Незащищенность возникает на основе неопределенности и снижения уровня доходов. Люди теряют свои профессиональные навыки тем быстрее, чем дольше они не работают. Безработица усиливает стресс, обостряет заболевания и приводит к утрате самоуважения, что приводит к личной трагедии. Повышение уровня безработицы ассоциируется с ростом числа самоубийств. Чем дольше люди, которые хотят иметь работу, не работают, тем сильнее напряжение и ниже вероятность их возвращения в сферу занятости.<sup>18</sup> Квалифицированные работники формального сектора экономики переходят на временную работу в неформальном секторе и сталкиваются с более тяжелыми условиями труда.

38. Рецессия влияет на женщин и мужчин по-разному. В частности, в домашних хозяйствах с низкими доходами утрата женщинами дохода может иметь более значительные долгосрочные негативные последствия, чем аналогичная утрата доходов мужчинами.<sup>19</sup> А для детей негативное воздействие на их будущее здоровье и образование может быть драматическим – попадание семей в ловушку хронической бедности.<sup>20</sup> С принятием мер строгой экономии, как правило, негативно влияющих на качество и доступность услуг общего пользования, семьи и, особенно женщины и девушки, принимают на себя более значительные обязанности по уходу за членами семьей.

39. Кризис сам по себе является продуктом усиливающихся социальных диспропорций, которые привели к углублению неравенства в распределении преимуществ роста между странами и внутри стран. В частности, происходит ослабление позиций средних классов, основы

<sup>15</sup> Terrones, Marco et. al., "Global recession to be long, deep with slow recovery", in *IMF Survey Magazine*, 16 апреля 2009 г.

<sup>16</sup> См., например, H. Timmer, World Bank's Development Prospects Group, 31 марта 2009 г., пресс-релиз № 2009/285/DEC.

<sup>17</sup> IMF: *Global Financial Stability Report*, апрель 2009 г.

<sup>18</sup> D. Bell and D. Blanchflower: "What should be done about rising unemployment in the UK?" IZA, Дискуссионный доклад № 4040, февраль 2009 г.

<sup>19</sup> World Bank Policy Brief, Mar. 2009: "The global financial crisis: Assessing vulnerability for women and children".

<sup>20</sup> J. Darby and J. Melitz: "Social spending and automatic stabilizers in the OECD", in *Economic Policy*, Vol. 23 (2008), No. 56, pp. 715–756; F.H.G. Ferreira and N. Schady: "Aggregate economic shocks, child schooling and child health", Policy Research Working Paper 4701, 2008 (World Bank Poverty and Human Development and Public Services Teams).

социальной и политической стабильности, сокращается их доля в общем объеме доходов и усиливается поляризация общества.

40. Кризис угрожает подорвать права работников и их семей из-за крупномасштабных сокращений, немногочисленных возможностей для лиц, которые ищут свою первую работу, и в связи дальнейшим ухудшением условий в неформальной экономике.

41. Расшатывается свод основополагающих прав в сфере труда, когда сокращение избыточной рабочей силы имеет дискриминационное воздействие, затрагивая, прежде всего, наиболее уязвимые группы – трудовых мигрантов, женщин, молодежь. Заключенные в результате свободного обсуждения коллективные договоры уже больше не соблюдаются, и работники вынуждены отказываться от завоеванных с таким трудом размеров заработной платы и пособий для того, чтобы иметь сколько-нибудь реальные перспективы сохранить работу и доходы в будущем. Во многих странах усиливается опасность применения подпольного труда или нелегального детского труда, как альтернативных источников дешевой рабочей силы, равно как и использования принудительного и обязательного труда. Потенциальные последствия этих процессов для разжигания ксенофобии и усиления социальной разобщенности до сих пор не известны.

42. Различные элементы процесса движения вперед содержатся в международных трудовых нормах, принятых, продвигаемых и контролируемых МОТ. Они касаются основополагающих аспектов достойного труда, таких как полная, продуктивная и свободно избранная занятость и трехсторонние консультации; права работодателей и работников, методы урегулирования возникающих между ними проблем непосредственно и через своих представителей; основные права в отношении недопущения дискриминации и свобода от привлечения к принудительному и детскому труду; а также то, что является достойным трудом и что необходимо для обеспечения социальной защиты.

### **Большинство лиц, потерявших работу, включая многих работников в странах с развитыми экономиками, не получают пособий по безработице ...**

43. Число людей, получающих пособия по безработице возросло, в среднем, на 53% в период с мая 2008 года по февраль 2009 года в выборке, охватывающей 19 стран с переходной экономикой и промышленно развитых стран.<sup>21</sup> Однако во многих странах с переходной экономикой и развивающихся странах отсутствуют основные виды пособий по безработице. В развитых экономиках также существуют существенные пробелы в их системах социальной защиты, в рамках которых охват пособиями безработных является далеко неполным.

### **... и восемь человек из десяти не охвачены системами социальной защиты ...**

44. Возрастет трудности в социальной сфере и повысится незащищенность семей с учетом того, что лишь одна пятая всего населения мира имеет доступ к системам социального обеспечения.<sup>22</sup> Проблема является особенно острой в развивающихся странах, где социальная защита зачастую является минимальной, и даже в странах с переходной экономикой и в ряде развитых стран в некоторых областях сфера охвата является ограниченной.

45. Рост числа частных пенсионных фондов за последние три десятилетия еще более усилил необеспеченность пенсионных доходов. В странах ОЭСР частные пенсионные фонды, потеряли, в среднем, более 20% стоимости своих активов в 2008 году.<sup>23</sup> Аналогичные показатели зарегистрированы в Латинской Америке. Могут потребоваться годы для того, чтобы частные пенсионные фонды восстановили докризисную стоимость своих активов. Это отрицательно скажется на пенсионных пособиях людей, которые в течение десятилетия должны выйти на пенсию. Потеря пенсионных накоплений эквивалентна, в среднем, сумме пенсионных взносов, внесенных в течение 2,6 года. По большому счету, частные пенсионные фонды еще более ослабили обеспеченность пенсионных доходов, полностью зависимых от колебаний стоимости их активов на фондовом рынке.

46. Правильно структурированные государственные пенсионные фонды с фиксированной выплатой пособий в меньшей степени подвержены колебаниям фондового рынка, хотя кризис может затронуть в будущем их расчетную базу по пенсионным взносам. Системы с фиксированной выплатой пособий должны быть приведены в соответствие с реальностями рынка труда

<sup>21</sup> База данных МОТ по вопросам социального обеспечения.

<sup>22</sup> МБТ: "Investing in social justice and economic development", Social Security Policy Briefings (Департамент по вопросам социального обеспечения, 2009 г.).

<sup>23</sup> OECD *Private Pensions Outlook 2008* (2009 г.).

и демографическими изменениями. Хотя это – непростая задача, реформы, проводимые некоторыми европейскими странами, показывают, что это может быть сделано.

### **Нависшая угроза социального кризиса повышает риск нестабильности**

47. Усиливается ощущение несправедливости, порождающее социальную напряженность. В соответствии с индексом политической нестабильности, разработанным Аналитическим отделом английского журнала «Экономист», 95 странам из 165 обследованных государств угрожает высокая или весьма опасная нестабильность. Для 53 стран риск нестабильности оценивается как средний, и лишь в 17 странах, почти все из которых являются высокоразвитыми государствами, риск нестабильности считается низким.<sup>24</sup> В некоторых странах были уже зарегистрированы политические кризисы и крупномасштабные протесты.

48. Директор Национальной разведки Соединенных Штатов Америки отметил, что «первостепенной проблемой Соединенных Штатов Америки на ближайшие годы в сфере безопасности является глобальный экономический кризис и его геополитические последствия».<sup>25</sup> Он далее пояснил, что экономический кризис, продолжающийся более одного-двух лет, повышает риск возникновения нестабильности, угрожающей устоям политического строя.

49. Если не предпринимать никаких сдерживающих мер, то глобальный кризис в отношении рабочих мест и социальной защиты, поразивший миллионы работников и членов их семей, превратится в значительно более масштабный политический кризис. Именно здесь находится катализатор процесса социальной рецессии. Эта напряженность усиливает существующую озабоченность, вызванную постоянно высокими ценами на продовольственные товары, широким разрывом в уровне доходов между бедными и богатыми и ослаблением положения средних классов.

### **Срочный призыв к широкомасштабным и всесторонним действиям, направленным на защиту работников, их семей и предприятий, и на оказание им поддержки**

50. Эти тенденции, взятые в совокупности, отражают ситуацию, чреватую опасностями. По прогнозам МВФ, Всемирного банка и ОЭСР, глобальный рост числа потерянных рабочих мест продолжится, по меньшей мере, до конца 2010 года и, вероятно, в 2011 году, приумножая число лиц, охваченных неформальными трудовыми отношениями, безработицей и бедностью.

51. Если не будут предприняты неотложные и новаторские меры, то занятость будет продолжать оставаться низкой еще длительное время после того, как произойдет оживление на фондовых рынках, возобновится позитивный рост мировой экономики, а внимание СМИ переключится на другие вопросы. Существует реальная опасность того, что о победе над кризисом будет объявлено преждевременно, но при этом не будет уделяться должного внимания затянувшемуся кризису в отношении рабочих мест.

52. Глобальные синхронизированные по времени характеристики настоящего кризиса указывают на то, что ни одна страна не может надеяться на повторение ее пути выхода из кризиса другими странами. Осуществление мер по стимулированию роста должно начинаться в самих странах на основе реализации налогово-бюджетной и кредитно-денежной политики в целях сдерживания падения спроса. Только на основе совокупного воздействия внутренних мер, торговля может вновь начать выполнять свою роль движущейся силы роста.

53. Я призываю участников Международной конференции труда оценить все аспекты и потенциальную продолжительность глобального кризиса в отношении рабочих мест и социальной защиты, с которым сталкивается мир, включая риски в отношении стабильности и безопасности, и рассмотреть любые необходимые действия, в том числе неординарные меры, с целью защиты работников и их семей в формальной и неформальной экономике, оказания поддержки предприятиям и тем лицам, которые нуждаются в работе, с целью ускорения процесса восстановления экономики и создания основ для реализации устойчивой модели экологически сбалансированного экономического и социального развития.

---

<sup>24</sup> Аналитический отдел английского журнала «Экономист», «Manning the barricades: Who's at risk as deepening economic distress foments social unrest, Special Report», 2009 г.

<sup>25</sup> D. C. Blair: Testimony to Senate Select Committee on Intelligence, 12 февраля 2009 г., на [www.dni.gov/testimonies/20090212\\_testimony.pdf](http://www.dni.gov/testimonies/20090212_testimony.pdf).



## II. Разработка антикризисных мер МОТ

54. Мы не можем игнорировать тот факт, что до настоящего кризиса, когда темпы глобального экономического роста были выше, мы уже переживали кризис, который находил отражение во многих основных показателях, касающихся доступа к продуктам питания и общественным благам, высоких уровнях бедности и распространенности неформальной экономики, а также углубляющемся неравенстве доходов, ослаблении средних классов в контексте общего социального и экономического дисбаланса.

55. Многие указывали на нестабильность курса, который принимала глобализация, с политической, социальной и экономической точек зрения. МОТ была одной из тех сторон, которые призывали к созданию основ справедливой и прочной мировой экономики. Эти аргументы, которые выдвигала МОТ, звучали на протяжении многих лет.

56. На Глобальном форуме по вопросам занятости, проведенном в МБТ в ноябре 2001 года, когда темпы мирового экономического роста резко снизились после процветания «доткомов», я говорил о кризисе безопасности человечества, легитимности превалирующей модели глобализации, которая ставилась под вопрос,<sup>1</sup> и призывал к скоординированным глобальным мерам по стимулированию мировой экономики.

57. В своем докладе 2004 года «Справедливая глобализация: создание возможностей для всех»<sup>2</sup> МОТ выступила инициатором создания Всемирной комиссии по социальным аспектам глобализации, признав, что преимущества глобализации резюмировали растущий консенсус по поводу того, что «текущий процесс глобализации вызывает неравномерные результаты между странами и внутри них. Создаются материальные ценности, однако слишком много стран и людей не пользуются преимуществами этого процесса ... Эти глобальные дисбалансы с моральной точки зрения неприемлемы и политически обречены».

58. В преддверии предложений Всемирной комиссии Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций в своей итоговой декларации Саммита 2005 года отметила: «Мы решительно выступаем за справедливую глобализацию и преисполнены решимости сделать так, чтобы цели обеспечения полной и производительной занятости и достойной работы для всех, в том числе для женщин и молодежи, вошли в число центральных задач нашей соответствующей национальной и международной политики и стратегий национального развития, включая стратегии сокращения масштабов нищеты, в рамках усилий по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Эти меры должны также предусматривать искоренение наихудших форм детского труда, как они определены в Конвенции Международной организации труда 182, и принудительного труда. Мы также преисполнены решимости обеспечить полное соблюдение основополагающих принципов и прав в сфере труда».<sup>3</sup>

59. В заключениях, касающихся жизнеспособных предприятий, принятых на Международной конференции труда 2007 года, была поставлена конкретная цель: «Эффективно функционирующие финансовые системы являются стимулом для расширяющегося и динамичного частного сектора. Облегчение для малых и средних предприятий, включая кооперативы и новые предприятия, доступа к финансовым ресурсам, например, кредитам, аренде, фондам венчурного капитала или же к аналогичным или новым видам инструментов, позволяет создавать необходимые условия для процесса развития предприятий, не допускающего изоляции. Следует поощрять финансовые институты, особенно многосторонние и международные, к тому, чтобы они предусматривали в своей практике предоставления кредитов элементы достойного труда».

60. В своем заявлении в октябре 2007 года в адрес МВФ и Всемирного банка я призвал к «проведению сбалансированной политики в целях урегулирования последствий для экономики реального сектора и устойчивых предприятий инструментов с высокой ссудной задолженностью и непрозрачных инструментов».<sup>4</sup>

61. В марте 2008 года Рабочая группа Административного совета МБТ по социальным аспектам глобализации обсуждала с президентом Всемирного банка г-ном Зелликом проблемы, возникающие в сфере многостороннего сотрудничества и политической согласованности в обеспечение не допускающей социальной изоляции и устойчивой глобализации.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> См. [www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/somavia/2001/gef.htm](http://www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/somavia/2001/gef.htm).

<sup>2</sup> См. [www.ilo.org/public/english/wcsdgd/docs/report.pdf](http://www.ilo.org/public/english/wcsdgd/docs/report.pdf).

<sup>3</sup> A/RES/60/1, 24 октября 2005 г.

<sup>4</sup> См. [www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/somavia/2007/index.htm](http://www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/somavia/2007/index.htm).

<sup>5</sup> См. GB.301/1/16(Rev.), доклад Рабочей группы по социальным аспектам глобализации, март 2008 г.

62. Высказывая озабоченность Административного совета перед МВФ и Всемирным банком в апреле 2008 года, я указывал, что «предотвращение риска глубокого глобального экономического спада и обеспечение восстановления экономики до уровня глобального устойчивого развития требует скоординированных политических усилий внутри и между странами в плоскости различных политических сфер, включая финансы и инвестиции, торговлю, занятость, а также социальные дела и охрану окружающей среды».<sup>6</sup>

63. В июне 2008 года в своем докладе на Международную конференцию труда я говорил о «... реальной обеспокоенности по поводу последствий «придания финансовой окрашенности» экономике для реального продуктивного экономического сектора и тем самым для предприятий и рабочих мест».<sup>7</sup> Ход обсуждения на пленарных заседаниях был отмечен растущей тревогой в отношении рабочих мест, доходов и жизнеспособных предприятий, с одной стороны, и важности Программы достойного труда с точки зрения политических ответов на кризис, с другой стороны.

64. Также в июне 2008 года Международная конференция труда приняла Декларацию о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, в которой нашло отражение видение трехсторонних участников МОТ относительно того, каким образом Организация может внести свой вклад в обеспечение основ справедливой и устойчивой всемирной экономики.

65. Программа достойного труда является основным средством действий, однако во имя обеспечения ее целей МОТ должна все более тесно сотрудничать с другими международными организациями в рамках единой системы Организации Объединенных Наций.

66. Как указано в Декларации о социальной справедливости: «... другие международные и региональные организации, наделенные полномочиями в сопредельных областях, могут внести весомый вклад в применение этого комплексного подхода. МОТ должна предложить им оказывать содействие достойному труду, не забывая о том, что каждое учреждение полностью отвечает за выполнение собственного мандата. Поскольку политика в области торговых и финансовых рынков оказывает воздействие на занятость, МОТ предстоит оценивать эти последствия в сфере занятости во имя достижения своей цели превращения занятости в стержневой элемент экономической политики».

67. В своем заявлении, с которым я выступил в октябре 2008 года в Международном валютном и финансовом комитете и в Комитете по развитию МВФ, я подчеркнул необходимость создания заслона на пути скатывания в экономический кризис за счет поддержания и расширения систем социальной защиты в поддержку работающих женщин и мужчин и их семей, обеспечив, чтобы производственные предприятия и, в частности, малый бизнес могли иметь доступ к кредитным линиям, воздерживаться от увольнений и урезывания заработной платы работников, а также подготовиться к восстановительным мероприятиям.<sup>8</sup>

68. В ноябре 2008 года по итогам дискуссий, проведенных с Генеральным секретарем ОЭСР Ангелом Гурриа, и широкого обсуждения в Административном совете вопросов углубляющегося глобального экономического кризиса должностные лица Административного совета предложили шесть мер по борьбе с последствиями кризиса для реальной экономики в целях защиты людей, поддержки промышленных предприятий и стабильности рабочих мест.<sup>9</sup> Ниже перечислены эти меры:

69. Первое, обеспечение потоков кредитов в целях стимулирования потребления, торговли и инвестиций, а также расширения спроса посредством государственных и частных расходов и инвестиций за счет бюджетных мер в поддержку заработной платы во имя стимулирования спроса на внутреннем рынке.

70. Второе, защита наиболее незащищенных слоев населения. Эти меры должны включать расширение социальной защиты и выплату пособий по безработице, расширение профессиональной подготовки и переподготовки, укрепление служб трудоустройства, создание и развертывание систем экстренного трудоустройства, а также внедрение целенаправленных систем социальной защиты.

71. Третье, поддержка промышленных рентабельных и жизнеспособных предприятий наряду с мощной социальной экономикой и жизнеспособным государственным сектором, с тем чтобы максимально расширить занятость и обеспечить основы достойного труда. Повышение инвестиций в инфраструктуру с ориентиром на малые предприятия и кооперативы – одна из таких

<sup>6</sup> См. [www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/somavia/2008/index.htm](http://www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/somavia/2008/index.htm).

<sup>7</sup> *Достойный труд: некоторые стратегические вызовы на будущее*, доклад Генерального директора, Международная конференция труда, 97-я сессия, Женева, 2008 г.

<sup>8</sup> См. [www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/somavia/2008/index.htm](http://www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/somavia/2008/index.htm).

<sup>9</sup> См. [www.ilo.org/global/What\\_we\\_do/Officialmeetings/gb/GBSessions/lang--en/docName--WCMS\\_100689/index.htm](http://www.ilo.org/global/What_we_do/Officialmeetings/gb/GBSessions/lang--en/docName--WCMS_100689/index.htm).



мер наряду с применением инициативы МОТ создания «зеленых рабочих мест» в целях обеспечения устойчивого восстановления экономики.

72. Четвертое, обеспечить то, чтобы основы социального прогресса не подрывались в условиях сегодняшнего кризиса; при этом мы опираемся на Декларацию МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда и механизм ее реализации (1998 г.) и вновь подтверждаем ее важность.

73. Пятое, тесное сотрудничество между МОТ и ее трехсторонними участниками в рамках многосторонней системы будет важнейшим элементом поддержки усилий стран, направленных на реализацию этих мер. Сегодня, более чем когда-либо в прошлом, важны социальный диалог и практика трипартизма между правительствами и представительными организациями работников и работодателей внутри национальных границ и между странами во имя принятия необходимых решений и укрепления социальной сплоченности.

74. Шестое, для смягчения последствий кризиса необходимо сохранять уровень помощи в целях развития, как минимально в сегодняшних размерах, и открывать дополнительные кредитные линии и возможности финансовой поддержки стран с низкими доходами.

75. 23 марта 2009 года в ходе Трехстороннего совещания на высоком уровне по проблемам сегодняшнего глобального финансового и экономического кризиса, которое было проведено во время сессии Административного совета, с директором-распорядителем МВФ Домиником Стросс-Каном обсуждались проблемы адекватности ответных мер на кризис.<sup>10</sup> В докладе, представленном МБТ на тему «Финансовый экономический кризис: ответ в разрезе достойного труда» были проанализированы 40 мер бюджетного финансирования, провозглашенных и проводимых правительствами, начиная с начала 2009 года.<sup>11</sup> Основной вывод, который был отмечен также в ходе ряда региональных совещаний с трехсторонними участниками МОТ по вопросу ответных мер на кризис, проведенных в январе-феврале 2009 года, заключается в том, что главная направленность бюджетных мер должна быть ориентирована в первую очередь на поддержку рабочих мест и на меры социальной защиты. В среднем, непосредственная материальная поддержка домохозяйств с низкими доходами и меры поддержания уровня занятости представляют собой два самых мелких компонента бюджетных мер – соответственно, 9,2% и 1,8%. Половина стран объявила о поддержке наименее обеспеченных слоев и менее половины государств – о проведении мер в поддержку занятости.

76. Трехстороннее совещание на высоком уровне выявило ряд точек соприкосновения относительно ответных мер на кризис и поддержало предложение о создании Глобального пакта о рабочих местах (см. вставку 2).

#### **Вставка 2**

##### **Трехстороннее совещание на высоком уровне по вопросам нынешнего глобального финансового и экономического кризиса (март 2009 г.) подчеркивает важность основных инструментов в области политики**

- Укрепление мер поддержания доходов безработных, в том числе расширение пособий по безработице (продолжительность и сфера охвата), стимулов в интересах работодателей, нацеленных на распределение рабочих заданий и удержание временных работников, а также проведение дополнительных программ материальной помощи в денежном выражении.
- Расширение мер социальной защиты и сохранение уровней пенсионного обеспечения от разрушающего воздействия спада на финансовых рынках.
- Адресная поддержка уязвимым группам и секторам, в том числе проведение программ временной занятости молодежи.
- Более активная политика в сфере рынка труда в поддержку занятости и заработков, в том числе применение льгот в отношении подоходного налога или дотаций к заработной плате и расширение программ профессиональной подготовки в интересах безработных.
- Инвестиции в расширение профессиональных навыков работников в целях их подготовки к процессу экономического восстановления в период вялого спроса на рабочую силу.
- Укрепление служб трудоустройства в целях содействия фирмам и людям адаптироваться к изменяющимся условиям рынка труда. Службы занятости более чем когда-либо важны в период кризисов, поскольку увеличивается мобильность рабочей силы.

<sup>10</sup> См. GB.304/4, доклад Трехстороннего совещания на высоком уровне по вопросам нынешнего глобального финансового и экономического кризиса, март 2009 г.

<sup>11</sup> См. GB.304/HTM/1, "The financial and economic crisis: A decent work response", март 2009 г.

- Помощь предприятиям, особенно малым и средним предприятиям, в целях расширения их доступа к кредитам и преодоления проблем, связанных с движением денежной наличности.
- Государственные инвестиции в инфраструктуру за счет общественных трудоемких работ в чрезвычайных обстоятельствах, включая меры, способствующие адаптации к последствиям климатических изменений и их смягчению. Стимулы и инвестиции в энергосберегающие технологии и «зеленые рабочие места» могут стать существенным вкладом в процесс расширения занятости и экономического восстановления.
- Социально ответственная перестройка предприятий и секторов.
- Усиление механизмов ведения коллективных переговоров в целях обеспечения урегулирования проблем, связанных с выплатой заработной платы, в особенности в отношении низкооплачиваемых работников; при этом преследуется цель поддержания реальных доходов и тем самым потребительского спроса.

77. В поддержку этих мер необходимы дополнительные усилия для расширения социального диалога на международном, национальном и отраслевом уровнях, а также на рабочих местах в государственном и частном секторах, равно как и большая бдительность в отношении соблюдения основополагающих принципов и прав в сфере труда в период экономического спада; необходимо также осуществлять более тщательный мониторинг за рынками труда и отслеживать политические последствия этого процесса.

78. 24 марта 2009 года в рамках подготовки к Встрече на высшем уровне Группы двадцати в Лондоне, посвященной вопросам стабильности, экономического роста и рабочих мест, госсекретарь Соединенного Королевства по труду и пенсионному обеспечению провел Конференцию экспертов по вопросам занятости, в которой приняли участие представители стран Группы двадцати. На Конференции, на которой были представлены тематические доклады от МОТ и ОЭСР, в адрес правительств Группы двадцати были предложены три приоритетных направления:

- помощь людям при трудоустройстве, с тем чтобы избежать шрамов длительной безработицы. Правительства могут помочь в отношении активной политики в сфере рынка труда, а также с точки зрения политики по поддержанию и расширению спроса на рабочую силу;
- поддержка незащищенным и уязвимым слоям благодаря политике в области социальной защиты, сопряженной с мерами содействия занятости, и, там где это возможно, оказание содействия в интересах развития;
- разработка эффективной и целенаправленной политики в области общего образования и профессионально-технической подготовки в целях расширения возможностей трудоустройства как в сегодняшних условиях рынка труда, так и с точки зрения расширения рабочих мест в будущем, включая «зеленые рабочие места» и услуги с применением новой технологии.

79. 29 марта 2009 года на совещании министров занятости и труда Группы восьми в Риме, я представил документ, посвященный глобальному кризису; в этой встрече приняли участие министры Бразилии, Китая, Египта, Индии, Мексики и Южной Африки. В их Общих заключениях – «Первое – люди: вместе решать человеческие проблемы, связанные с кризисом», министры Группы восьми заявили:

Мы полны решимости продолжать диалог и сотрудничество с правительствами стран с переходной экономикой и развивающихся стран, а также международными учреждениями, с тем чтобы сохранять и приумножать человеческий капитал, решать проблемы занятости и социальные задачи, возникающие в связи с финансовым кризисом на глобальном уровне, поддерживать и обеспечивать более стабильный процесс развития и содействовать социальной сплоченности. Программа достойного труда МОТ и ее дальнейшее развитие также являются эффективным средством обеспечения этих целей.<sup>12</sup>

80. Министры также отметили «с интересом, что Международная конференция труда 2009 года обсудит предложения относительно создания «Глобального пакта о рабочих местах».

81. 2 апреля 2009 года руководители Группы двадцати приняли Глобальный план восстановления и реформ,<sup>13</sup> включающий раздел «Обеспечение справедливого и устойчивого процесса восстановления для всех», в котором содержится следующее предложение, сформулированное в адрес МОТ:

<sup>12</sup> См. [www.g8italia2009.it/G8/G8\\_Allegato/Conclusioni\\_ENG](http://www.g8italia2009.it/G8/G8_Allegato/Conclusioni_ENG), п. 16.

<sup>13</sup> См. [www.londonsummit.gov.uk/en/](http://www.londonsummit.gov.uk/en/).

Мы рассматриваем кризис сквозь призму интересов человека. Мы решительно поддерживаем тех, на ком сказался этот кризис, благодаря расширению возможностей трудоустройства и проведению мер в поддержку доходов. Мы намерены создать справедливый и учитывающий интересы семей рынок труда как для женщин, так и для мужчин. Поэтому мы приветствуем доклады Лондонской конференции, посвященной занятости, и Римского социального саммита, а также основные предложенные ими принципы. Мы будем оказывать поддержку занятости благодаря стимулированию экономического роста, инвестиций в образование и профессиональную подготовку, а также за счет активной политики в сфере рынка труда, ориентируясь, в первую очередь, на интересы наиболее незащищенных слоев. Мы призываем МОТ в сотрудничестве с другими соответствующими организациями оценить предпринятые меры, равно как и те, которые предстоит предпринять в будущем. (п. 26)

82. 5 апреля 2009 года Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций, включающий глав многосторонних учреждений, под председательством Генерального секретаря принял решение объединить свои знания, опыт и средства действий в ответ на кризис в следующих девяти областях: дополнительное финансирование в интересах наиболее незащищенных слоев (единый механизм Всемирного банка и ООН); продовольственная безопасность; торговля; инициатива, касающаяся «зеленой экономики»; Глобальный пакт о рабочих местах; минимальные нормы социальной защиты; гуманитарная, страховая и социальная стабильность; технологии и инновации; мониторинг и анализ. МОТ было предложено возглавить Глобальный пакт о рабочих местах и совместно с ВОЗ руководить работой по социальным минимальным нормам.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Коммюнике КСР, 5 апреля 2009 г., Париж.



### III. Компоненты Глобального пакта о рабочих местах

83. Я хочу вновь подчеркнуть, что настало время воплотить в жизнь Глобальный пакт о рабочих местах. Риски, сопряженные с кризисом, для социальной сплоченности и стабильности слишком велики, чтобы их можно было игнорировать. Глобальный пакт о рабочих местах станет стимулом для реальной экономики и окажет поддержку работающим семьям благодаря мерам, нацеленным на расширение занятости. Он сократит период восстановления экономики. Он станет катализатором восстановления занятости максимально быстрыми темпами после того, как будет возобновлен рост производства.

84. В том случае если национальная политика всех государств-членов МОТ будет проводиться согласованно в сфере занятости и в отношении политических мер, а также минимальных норм социальной защиты и широкого применения основополагающих принципов и прав в сфере труда, равно как и других важнейших международных трудовых норм, то станет возможным постоянно наращивать темпы восстановления экономики, занятости и социальной защиты.

85. Я призываю Международную конференцию труда в срочном порядке рассмотреть эти предложения и принять по ним конкретные решения. Работники, семьи и предприятия рассчитывают на нас. Сегодня настало время для МОТ как трехсторонней организации проявить свои возможности консенсуального единства при рассмотрении столь разрушающих перемен, касающихся столь широких масс.

86. Затрагивающий всех глобальный экономический спад делает невозможным для какой бы то ни было страны в краткосрочном плане тиражировать свой опыт выхода из кризиса. Если все страны будут стимулировать свою внутреннюю экономическую активность, в первую очередь благодаря занятости и социальной защите – двум важнейшим средствам стимулирования спроса, есть возможность восстановить глобальный экономический рост и торговлю. Это предусматривает уделение самого пристального внимания проблемам занятости и социальной защиты в плане краткосрочной бюджетно-валютной политики. При этом макроэкономическая политика должна быть четко ориентирована на проблемы занятости и социальной защиты, чтобы ускорить процесс восстановления.

87. Следующие элементы вносятся в качестве возможных направлений проведения дискуссии. Они основаны на выборочных и прошедших проверку временем политических мерах, применяемых в некоторых странах, хотя, возможно, и не во всеобъемлющем масштабе, а также на политических направлениях, разработанных на протяжении всего существования МОТ, и уроках, извлеченных из кризисов прошлого. Они отражают также дискуссии последнего времени и, в частности, официальные заявления Административного совета МБТ, сделанные в ноябре 2008 и в марте 2009 годов, в ходе Лондонской конференции Группы двадцати, посвященной проблемам занятости, которая состоялась в марте 2009 года, а также на Совещании министров труда и занятости Группы 8+6, состоявшемся в марте 2009 года. Все это поддерживается предложениями, сформулированными Координационным советом руководителей Организации Объединенных Наций в апреле 2009 года. Элементы, включенные в Глобальный пакт о рабочих местах, в полной мере соответствуют положениям Декларации МОТ 2008 года о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, а также Основам стратегической политики на 2010-15 годы, утвержденным в марте 2009 года.

#### **Превращение проблем занятости и социальной защиты в стержневой элемент политики восстановления экономики**

88. Глобальный пакт о рабочих местах нацелен на то, чтобы превратить проблемы занятости и социальной защиты в стержневой элемент политики экономического восстановления, с тем чтобы ускорить процесс восстановления рабочих мест, обеспечить всеобщий доступ к рабочим местам благодаря конкретным мерам, проводимым в интересах незащищенных слоев, а также расширить сферу охвата систем социальной защиты и обеспечить безопасность. Проводимые о всеобъемлющих масштабах такие меры могут смягчить последствия экономического спада для людей, обеспечить поддержку предприятий, преодолеть опасность дискриминации и лишений, ускорить процесс экономического восстановления и заложить основу более сбалансированному и устойчивому экономическому росту.

89. Реализация Глобального пакта о рабочих местах предусматривает способность адаптироваться к самым различным национальным ситуациям, потребностям и ресурсам. Это не единое и пригодное для всех решение, а скорее всеобъемлющий и комплексный портфель политических мер, позволяющих принимать необходимые решения на национальном уровне и обеспечивать согласованность стратегических мер различных международных организаций. Основная

цель этих мер заключается в том, чтобы обеспечить достижение более высоких результатов в области занятости и социальной защиты при решении проблем, связанных с преодолением кризиса.

### Вставка 3

#### Два примера политики выхода из предыдущего кризиса

Финансовый кризис, как представляется, имеет длительное воздействие на занятость. В среднем, для того чтобы безработица была снижена до предкризисного уровня, требуется почти пять лет. При этом, тем не менее, отмечаются существенные различия между странами в сроках восстановления рынка труда. Аргентина и Республика Корея являются двумя странами, которые инициировали широкомасштабные программы в сфере занятости в период кризиса и сократили приблизительно на три года срок восстановления занятости до предкризисного уровня. Ответные меры на кризис были ориентированы на:

*Всеобъемлющие меры в сфере занятости.* В рамках программы Хефес Аргентины осуществлялись дополнительные выплаты семьям, главы домохозяйств которых стали безработными по причине кризиса. Программой было охвачено до 11% экономически активного населения, и она способствовала сокращению уровня безработицы приблизительно на 2,5%. Расходы при этом были относительно невысокими – около 0,5-1% от ВВП. Программы активизации рынка труда Республики Кореи помогли повысить профессиональные навыки и расширить возможности трудоустройства для большинства лиц, занимающихся поиском работы. Эти программы были проведены быстро после того, как разразился кризис, и тем самым был сокращен риск долгосрочной безработицы и социальной изоляции. В рамках национальной программы общественных работ было трудоустроено приблизительно 70% безработных страны – 1,7 млн., что составляет сокращение на 2% уровня безработицы. Тем не менее, непостоянная занятость, которая расширилась в период кризиса, в настоящее время остается главным источником неравенства в сфере оплаты труда.

*Поддержка малых и средних предприятий.* В Республике Корея приоритетное внимание уделялось кредитованию инвестиций МСП в технологию и повышение конкурентоспособности, что являлось важной частью стратегии восстановления экономики. Кроме того, правительство поощряло банки к тому, чтобы они предоставляли прямые займы малым фирмам.

*Социальная защита.* Аргентина расширила сферу охвата минимальными пенсиями, распространив ее дополнительно на 1,7 млн. человек, в частности на лиц, которые утратили право на получение пособий по социальному обеспечению.<sup>4</sup> Республика Корея существенно расширила страхование на случай безработицы и продлила сроки выплаты соответствующих пособий. При этом издержки были относительно низкими и, главным образом, они финансировались за счет взносов работодателей и наемных работников; в 1999 году они достигли своего апогея – 1,4% от ВВП, а к 2001 году снизились на 0,3%.

#### *Поддержка и обеспечение кредитных потоков, в первую очередь, в интересах малых и средних предприятий*

90. Большому числу предприятий угрожает сокращающийся глобальный спрос и ограниченный доступ к финансовым ресурсам. Результаты обследований свидетельствуют о хронически ограниченном доступе к кредитам, в то время как развивающиеся страны и страны с переходной экономикой сталкиваются с трудностями в сфере финансирования торговли.<sup>1</sup> Результаты недавно осуществленного обследования МВФ свидетельствуют, что налицо широкомасштабное повышение расчета цен всех инструментов финансирования торговли и сокращение объемов торгового кредитования, особенно в переходных рыночных экономиках. Это больно ударяет по малым и средним предприятиям, которые являются основным источником создания рабочих мест, но по сравнению с крупными фирмами менее способны сами финансировать собственную оперативную деятельность или выходить на рынки капитальных ресурсов. Расширение доступа к финансовым ресурсам за счет таких мер, как гарантийные фонды и фонды распределения рисков, ослабление залоговых обязательств, ускорение процедур предварительной оценки ссуд, создание возобновляемых кредитных линий, лизинг, фонды венчурного капитала и новые виды инструментов в интересах малых и средних предприятий, включая вновь создаваемые объекты, могут смягчить последствия кризиса и оказать поддержку диверсифицированным предприятиям и расширению занятости (см. вставку 4).

<sup>1</sup> В соответствии с результатами недавнего обследования, проведенного МВФ (январь 2009 г.), объемы кредитов, имеющиеся в банках стран с переходной экономикой, сокращаются, при этом наиболее резкое сокращение отмечается в странах Восточной Азии. Кроме того, результаты обследования свидетельствуют о том, что глобальное финансовое посредничество привело к резкому сокращению объемов мировой торговли. Несмотря на то, что предпринимаются попытки пойти на либерализацию кредитных рынков, имеются фактические данные о том (январь для стран с переходной экономикой и март/апрель для развитых стран), что по-прежнему прослеживается нехватка кредитов.

#### Вставка 4

##### Поддержка малых и средних предприятий в Азии

Индия расширила свою субсидированную программу кредитных гарантий для малых и средних предприятий. Республика Корея увеличила финансовую поддержку малым и средним предприятиям в форме займов и кредитных гарантий, которые направлялись по каналам принадлежащих государству банков, а также национальных и региональных кредитных гарантийных фондов. Аналогично этому во Вьетнаме пакет мер стимулирования в размере 1 млрд. долл. США предусматривает преференциальные ставки ссудного процента по займам малых и средних предприятий из местных коммерческих банков в дополнение к кредитным гарантиям.

В Сингапуре правительство активизировало меры финансирования компаний и приступило к проведению новой специальной инициативы разделения рисков в 2009 году, с тем чтобы содействовать процессу предоставления займов банками и расширить доступ к кредитам для малых и средних предприятий. Частью этих усилий является Программа содействия финансированию, в рамках которой малым предприятиям оказывается консультативная помощь по вопросам финансирования и предоставления кредитов. Консультативная помощь будет оказываться через шесть членских организаций, занимающихся предпринимательством, включая Ассоциацию малых и средних предприятий.

Некоторые европейские страны также дают примеры расширения поддержки малым и средним предприятиям в рамках своих пакетов мер стимулирования. Например, Бельгия и Германия расширили кредитование малых и средних предприятий, а Франция создала новые кредитные линии и кредитные гарантии; Австрия также увеличила кредитные гарантии.

91. Поддержка, оказываемая малым и средним предприятиям, должна рассматриваться в более широком контексте содействия жизнеспособным предприятиям. Если и впредь будут ограничиваться объемы кредитования, потребуются расширить применение альтернативных механизмов для обеспечения финансирования.

92. Микропредприятия повсеместно рассчитывают на денежные переводы, учреждения микрофинансирования и на неформальных кредиторов. Учреждения микрофинансирования доказали свою эффективность с точки зрения предприятий малого бизнеса, многие из которых принадлежат женщинам. Важнейшей проблемой остается их наличная ликвидность, необходимая для того, чтобы они могли продолжать осуществлять кредитование микропредприятий.

#### *Обеспечение жизнестойких рабочих мест благодаря расширению систем сокращенной продолжительности рабочего времени в сочетании с повышением профессиональных навыков в целях сокращения неэкономичного временного увольнения работников*

93. Переориентация решений, направленных на преодоление кризиса, с упором на занятость, означает также сохранение существующих рабочих мест. Это может потребовать уделения большего внимания мерам, которые бы позволяли работникам сочетать трудовую деятельность с частичным получением пособий по безработице, а также предусматривали распределение рабочих заданий и временные и адресные сокращения взносов в системы социального обеспечения. Ряд европейских стран пошли на этот шаг, включая Германию. Некоторые страны занимаются также повышением квалификации работников, находящихся в рискованной ситуации. Социальный диалог играет ведущую роль в обеспечении применения справедливых и не допускающих социальной изоляции систем.

94. Эти меры не только помогают избегать массовых увольнений, но и сводят к минимуму издержки для предприятий и компаний, связанные с увольнениями и наймом работников. Соответственно, такие меры в то же время смягчают последствия кризиса для функционирования рынка труда и социальной защиты для каждого конкретного работника, облегчают процесс адаптации на уровне фирмы и предотвращают утрату в среднесрочном плане профессиональных навыков, в которых заинтересованы конкретные компании, и при этом обеспечивают в долгосрочном плане инвестиции в развитие человеческого капитала.

**Вставка 5**  
**Ограничение временных увольнений: укороченное рабочее время, частичная безработица и развитие профессиональных навыков**

*Канада.* Создание фонда профессиональной подготовки в размере 1,5 млрд. канадских долл. для временно уволенных работников; дополнительное финансирование расширенной профессиональной подготовки для безработных; более широкая поддержка пожилых работников в незащищенных общинах; меры в интересах занятости молодежи; проведение проектов профессионального обучения и занятости коренных народов.

*Китай.* Проведение в национальных масштабах программ профессионально-технической подготовки в интересах трудовых мигрантов, возвращающихся на родину по причине увольнения с предприятий (ими будет охвачено 20 млн. трудовых мигрантов, потерявших работу по причине сокращения объемов экспорта); правительство Китая занимается разработкой программ, ориентированных на оказание в текущем году помощи 6 млн. выпускников вузов.

*Франция.* Поддерживаемые правительством системы частичной безработицы в целях ослабления финансового давления на работников в течение конкретного периода времени; эти системы обеспечивают, чтобы работники, оказавшиеся без работы в течение всей или части недели, получали процент от своей заработной платы от государства до тех пор, пока они вновь не будут задействованы в течение полного рабочего дня.

*Германия.* Принятие мер во избежание временных увольнений за счет трудовых пособий, выплачиваемых в течение от 12 до 18 месяцев; компаниям возмещается 100% их взносов в фонды социального обеспечения, которые они выплачивают на своих наемных работников, при этом сокращенное рабочее время используется в целях профессиональной подготовки; правительство земли Северный Рейн-Вестфалия заключило соглашение с местными организациями работодателей и работников по «будущему Пакту по экономическому росту и занятости».

*Индонезия.* Расширение добровольных трансмиграционных программ в интересах уволенных работников и распространение их на те районы, в которых потенциально могут создаваться рабочие места или которые менее затронуты кризисом; проведение программ профессиональной подготовки и расширение сетевого обслуживания.

*Соединенное Королевство.* Создание Национального партнерства по вопросам занятости и ориентация на успешно действующие местные партнерства в сфере занятости; укрепление поддержки, оказываемой программам переподготовки работников до их увольнения в центрах профессиональной подготовки; расширение Службы быстрого реагирования; дополнительное финансирование сетевых программ Jobcentre Plus и New Deal.

**Поддержка лиц, ищущих работу, за счет рациональной системы пособий по безработице**

95. В условиях предыдущих кризисов внедрение по крайней мере минимальных пособий по безработице оказалось весьма полезным мероприятием для потерявших работу лиц и для лиц, вновь вступающих на рынок труда и не имеющих возможности трудоустроиться. Следует применять системы страхования по безработице и в том случае, если таковые уже существуют, необходимо расширять пособия с точки зрения сроков их выплаты и сферы их охвата на временной основе в периоды резкого роста безработицы.

96. Системы выплаты пособий по безработице существуют в большинстве стран с высокими доходами, хотя права на их получение и сроки выплаты этих пособий весьма различны и часто зависят от ряда таких факторов, как возраст, размеры предыдущей заработной платы, а также продолжительность рабочего времени в последнее время. Тем не менее, даже в развитых странах многие безработные не охвачены такими системами. В половине государств-членов ОЭСР 50% и даже более процентов безработных не получают пособий по безработице, но могут пользоваться рядом других преимуществ, которые могут предусматриваться для лиц, занимающихся поиском работы, таких как профессиональная подготовка, социальная помощь.<sup>2</sup> Таким образом слишком многие работники остаются без какой-либо помощи. Лица, которые не пользуются правом на страхование по безработице или утратили это право, нуждаются в пособиях по безработице.

97. После азиатского кризиса 1997-98 годов ряд стран, включая Республику Корею и Таиланд, частично преодолели долгосрочные последствия кризиса с точки зрения безработицы, пойдя на незамедлительное внедрение и расширение выплаты пособий по безработице. Аналогично этому Япония недавно внедрила новую систему пособий, выплачиваемых лицам, ищущим работу, на которых не распространяется система официального страхования по безработице.

<sup>2</sup> ОЭСР: *Employment Outlook 2008*; С. Stone, R. Greenstein and M. Coven, 2007: "Addressing longstanding gaps in unemployment insurance coverage", Центр по бюджетным и политическим приоритетам и база данных ОЭСР по пособиям и заработной плате.



**Вставка 6**  
**Создание системы пособий по безработице: пример Бахрейна**

В 2006 году Бахрейн стал первой страной на Ближнем Востоке, внедрившей систему страхования по безработице в контексте более широкой реформы рынка труда. Бахрейн поддерживает доходы безработных, в том числе лиц впервые ищущих работу, и содействует их реинтеграции в сферу продуктивной занятости и тем самым обеспечивает жизненно важные гарантии на случай последствий экономических потрясений. Эта система распространяется на всех работников – как граждан страны, так и на иностранцев – и финансируется за счет взносов в размере 1% от заработной платы, взимаемых с работников, работодателей и правительства.

Благодаря тому, что до конца 2008 года в стране редки были случаи прекращения трудовых отношений, в рамках этой системы решалось незначительное число дел, связанных с компенсацией по безработице. Однако, если в будущем повысится число случаев прекращения трудовых отношений в результате кризиса, в стране действует система, предусматривающая стабильность доходов лиц, ищущих работу, которая при этом оказывает им активную поддержку по возвращению на рынок труда за счет увязывания денежных пособий с прохождением профессиональной подготовки, обеспечения эквивалентного трудоустройства и профориентации, чем занимаются службы трудоустройства. Опыт Бахрейна дает достойный подражания пример для стран региона, и уже другие страны сегодня рассматривают возможность последовать этому примеру.

МОТ предоставляла техническое содействие по оценке жизнеспособности такой системы, по подготовке проекта законодательства и по содействию его применению.

***Расширение программ активизации рынка труда во избежание риска длительной безработицы и социальной изоляции.***

98. В связи с выплатой пособий по безработице программы активизации рынка труда играют важную роль в деле содействия адаптации людей к изменяющимся условиям на рынке труда. Такие программы могут проводиться в самых различных формах, включая: содействие в поисках работы и мониторинг, индивидуальные планы действий в интересах лиц, занимающихся поиском работы, расширение профессиональных навыков и профессиональное обучение, а также целенаправленные программы, ориентированные на незащищенные слои. При условии, что они тщательно разработаны, эти программы могут расширять возможности трудоустройства и улучшать перспективы в сфере занятости. Они могут также содействовать обеспечению соответствия профессиональных навыков работников, оказывающихся без работы, с профессиональной квалификацией, требуемой на вновь создаваемых рабочих местах, за счет дополнительных государственных инвестиций (например, в строительстве, инфраструктуре и альтернативных энергетических источниках).

99. Эффективность мер поддержки доходов и активных мер в интересах безработных лиц зависит от эффективно функционирующих служб занятости, располагающих достаточными ресурсами. Необходимо обеспечить адекватное соотношение между численностью сотрудников и клиентов, а также следует принимать во внимание тот факт, что отдельные группы клиентов могут нуждаться в большей поддержке, чем другие. Имеющиеся данные свидетельствуют, что государственные службы занятости, при условии, что они рационально функционируют, играют важнейшую роль в период кризисов и являются экономически выгодными по сравнению с другими мерами. Государственная политика может также способствовать созданию благоприятной среды для частных служб трудоустройства.

***Программы гарантий занятости – эффективный инструмент, особенно в развивающихся странах***

100. Гарантии в сфере занятости, при условии, что они продуманны и целенаправленны, могут быть экономически чрезвычайно целесообразным рычагом в условиях кризиса. Программы подобного рода доказали свою результативность в ряде стран, включая Аргентину и Индонезию. Особо интересным представляется случай Индии, поскольку в этой стране комплексно проводятся меры в сфере занятости, в области развития сельских районов и в плане социальной защиты, благодаря чему приумножаются положительные результаты и сокращаются масштабы бедности (см. вставку 7). Гарантии занятости предъявляют высокие требования к административным органам, призванным функционировать с отдачей. Они не могут быть широко тиражированы в странах с ограниченными возможностями.

#### Вставка 7

##### Расширение в Индии Национальной системы гарантий занятости в сельских районах

Национальный закон о гарантиях занятости в сельских районах, внедренный в 2005 году, предусматривает для каждого участника 100 дней работы в год в рамках проектов общественных работ, осуществляемых в сельских районах. На первом этапе этим законом было охвачено 200 из 600 округов Индии, а в период 2007-08 годов он был распространен еще на 330 округов.

Программа нацелена на проведение трудоемких проектов, включающих важный компонент, связанный с охраной окружающей среды, с тем чтобы преодолеть хроническую бедность. Несмотря на то что по данной программе оценок не проводилось, представляется, что она экономически целесообразна. В 2007-08 годах благодаря ей рабочих мест было предоставлено почти 34 млн. домохозяйств, при этом расходы на нее составили около 0,3% от ВВП. Программа помогла также привлечь к трудовой деятельности значительное число женщин и, кроме того, позволила улучшить положение мелких фермеров – оба этих фактора вполне могут иметь сильный мультипликационный эффект для мер сокращения масштабов бедности.

#### *Молодежь, и в первую очередь незащищенная молодежь, требует специальных мер поддержки*

101. Несмотря на кризис, значительное число молодых людей волеется на рынок труда в поисках своей первой работы. Кризис существенно затруднит их усилия в сфере трудоустройства. Необходимы адресные меры в помощь молодым женщинам и мужчинам преодолеть те трудности, с которыми они, вероятно, столкнутся. Такие меры включают навыки по поиску работы и собеседования при поступлении на работу в областях и регионах, обладающих потенциалом роста, дополнительную профессиональную подготовку и расширение профессиональных навыков, содействие созданию предприятий и инициативам в области самостоятельной занятости, микрокредитование, частичное субсидирование и механизмы кредитования систем наставничества и ученичества. Незащищенная молодежь сталкивается с особыми трудностями в сфере занятости, что требует проведения дополнительных и адресных мер. Некоторые специалисты, занимающиеся проблемами рынка труда, приводят доводы в пользу внедрения «гарантий занятости» для безработной молодежи в форме финансируемых правительством рабочих мест.<sup>3</sup>

#### Вставка 8

##### Занятость молодежи

*Франция.* В апреле 2009 года правительство объявило о проведении мер поощрения молодежи к прохождению теоретической и практической профессиональной подготовки в течение двухлетнего периода. Другой альтернативой является создание субсидированных рабочих мест в государственном и частном секторах. Уровень безработицы молодежи в последнем квартале 2008 года составлял 21,2%, тогда как общенациональный уровень равнялся 8,2%<sup>1</sup>

*Филиппины.* В конце 2008 года правительство Филиппин приступило к проведению проекта по обучению молодежи в целях расширения ее возможностей трудоустройства в партнерстве с сетью предприятий общепита быстрого обслуживания «Жолиби». Задача этого партнерства заключается в том, чтобы предоставить возможности для детей работников неформального сектора и для работающих детей посещать курсы специального среднего образования за счет авансирования оплаты за обучение при одновременной практической профессиональной подготовке на рабочих местах. Данный проект должен позволить в ближайшие два года оказать содействие приблизительно 100.000 подростков.

#### *Увеличение инвестиций в инфраструктуру, обеспечивающую рост занятости, и в общественные блага*

102. Большое число стран направляют дополнительные средства на обновление и расширение своей инфраструктуры. В выборке из 40 стран, принявших пакеты комплексных фискальных мер по стимулированию экономики, половина стран выделяют дополнительные средства на развитие инфраструктуры. Такие затраты будут стимулировать реальный сектор экономики в значительно большей степени, чем многие другие меры. Мультипликационный эффект инвестиций в областях, обеспечивающих рост занятости, будет намного выше, чем в случае принятия таких альтернативных мер, как временное снижение налоговых ставок, которые могут привести лишь к росту сбережений.

<sup>3</sup> См. В. Groom: "A fragile flexibility", в газете «Файнэншл Таймс» от 14 апреля 2009 г.

103. Государственные и частные инвестиции в инфраструктуру не только будут создавать рабочие места в краткосрочном плане, но и будут прокладывать путь к более высоким темпам долгосрочного роста. Это включает инвестиции в дороги и коммуникации, водоснабжение и канализацию, общественный транспорт, жилищное строительство и объекты образования и здравоохранения – то есть в общественные блага, которые в любом случае действительно необходимы. Проекты такого рода часто обладают значительным компонентом занятости, который может быть усилен за счет принятия специальных мер, направленных на осуществление работ с помощью малых предприятий (в частности, путем оказания содействия их участию в тендерах), чтобы передать полномочия на расходование средств местным органам власти и осуществлять выбор в пользу проектов, обеспечивающих более высокие темпы роста занятости на единицу затрат.

104. Важно то, что для обеспечения эффективности намеченных проектов создания инфраструктуры, в них следует учитывать существующий объем национальных трудовых ресурсов и имеющихся квалифицированных кадров, а также потенциал государственного и частного сектора с точки зрения разработки и осуществления этих проектов.

105. Инвестиции в общественные блага могут осуществлять и частные инвесторы, при обеспечении надлежащих условий для их привлечения. Многие страны поощряют привлечение частных инвестиций в проекты государственной инфраструктуры на основе установления партнерских отношений между частным и государственным секторами. Такие инициативы следует поощрять. Масштабы государственных тендеров имеют огромное значение для малых и средних предприятий. Общими мерами, с помощью которых обеспечивается их привлечение, служат децентрализация расходов, разделение пакетов документов для торгов на более мелкие компоненты и оплата поставщикам в течение 30 дней или в более короткие сроки. В Мексике не менее 20% правительственных закупок осуществляются у малых и средних предприятий. В Соединенном Королевстве правительство проводит кампанию, направленную на поощрение малых предприятий регистрироваться на его портале закупок в онлайн-режиме.<sup>4</sup>

#### Вставка 9

##### Расширенная программа общественных работ в Южной Африке

Расширенная программа общественных работ, которую правительство Южной Африки начало осуществлять в 2005 году, направлена на обеспечение методов повышения занятости за счет направления инвестиций в инфраструктуру, как одного из средств повышения уровня занятости. Она имела решающее значение для привлечения новых кадров предпринимателей, которые оказывают услуги в строительном секторе за счет использования методов, обеспечивающих рост занятости. Данная программа обеспечивает предпринимательскую подготовку для обладающих соответствующей квалификацией и прошедших отбор кандидатов, принадлежащих к уязвимым группам населения. Система подготовки включает развитие как технических, так и деловых навыков и имеет аккредитацию в рамках Управления по подготовке специалистов для строительной отрасли. После завершения периода подготовки и инструктажа квалифицированные предприниматели могут принимать участие в тендере на проведение работ. Предприниматели проходят подготовку по вопросам оформления закупочных документов и процедур участия в торгах.

К концу сентября 2008 года с помощью этой программы удалось создать более 1,3 млн. рабочих мест и обеспечить около 6 млн. человеко-дней профессиональной подготовки.

#### *Инвестиции в «зеленую» экономику завтрашнего дня*

106. В настоящих условиях целесообразно сократить выбросы углеродов и переключиться на чистые источники энергии. Столь нужные рабочие места создаются посредством государственных и частных инвестиций в новые технологии, часто обеспечивающие рост занятости, в инфраструктуру и рациональное использование ресурсов. Такие инвестиции подготавливают почву для будущей «зеленой» экономики завтрашнего дня, которая, вероятно, станет основным источником роста. Ряд стран, включая Китай, Японию, Португалию и США, включили вопросы эффективного использования энергии и «зеленые» технологии в рамки своих программ фискального стимулирования инвестиций. Еще больше стран уже инвестируют средства в «зеленые» технологии.

107. Опубликованный недавно доклад ЮНЕП, МОТ, Международной организации работодателей (МОР) и Международной конфедерации профсоюзов (МКП), подготовленный в рамках Инициативы по созданию «зеленых» рабочих мест, свидетельствует о громадном потенциале создания рабочих мест и преобразования существующих рабочих мест, а также ликвидации

<sup>4</sup> См. Supply2.gov.uk.

некоторых рабочих мест практически во всех секторах экономики в странах с низкими и высокими доходами. В нем устанавливаются политические рамки для укрепления этого потенциала.<sup>5</sup>

**Вставка 10**  
**На пути к «зеленой» экономике**

- Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП) и широкий круг партнеров выступили с инициативой «Зеленая» экономика. Эта инициатива направлена на разработку глобального плана реализации «зеленой» промышленной революции, подкрепляемого наличием значительных эмпирических данных, свидетельствующих о потенциале генерирования доходов, обеспечения достойного труда и сокращения масштабов бедности. Инициатива «зеленая» экономика направлена на содействие осуществлению инвестиций в новое поколение активов в следующих шести областях: экосистемы и экологическая инфраструктура; чистые и эффективные технологии; возобновляемая энергетика; продукты и услуги, основанные на биоразнообразии; управление химическими отходами и технологии смягчения воздействия; «зеленые города», экологически чистые здания, строения и транспортные системы.
- Инициатива «зеленая» экономика опирается на инвестиции и содействует осуществлению инвестиций, базирующихся на активах, которые в следующие несколько десятилетий будут обеспечивать ощутимые и все более значительные ценности для общества и отдельных граждан. ЮНЕП играет ведущую роль в реализации этой инициативы в рамках ООН и развивает широкие партнерские связи с представителями государственного и частного секторов. Центральное место в рамках «зеленой» экономики занимают «зеленые» рабочие места.

См. [www.unep.org](http://www.unep.org) for more details.

*Инвестиции в обеспечение продовольственной безопасности и развития сельских районов*

108. Инвестиции в сельское хозяйство и развитие сельских районов в более широком плане имеют трудоемкий характер, генерируют занятость, в том числе не связанную с фермерской деятельностью в сельской местности, сокращают масштабы бедности и обеспечивают устойчивый рост в долгосрочном плане. Повышение объема инвестиций в сельской местности в области сельского хозяйства, инфраструктуры, здравоохранения и образования имеет насущный характер, требующий сочетания государственных, частных инвестиций и инвестиций домашних хозяйств.

109. Настоятельно необходимо и далее поощрять инвестиции в развитие сельских районов, инфраструктуру и в сельское развитие, не связанное с фермерской деятельностью. В странах с низкими доходами необходимо обеспечить внешнее финансирование. Повышение доли сельского хозяйства и развития сельских районов в льготном и международном финансировании за счет выделения грантов представляет собой цель долгосрочного характера. В этих условиях, когда отмечается ускорение темпов спада, такие инвестиции представляют собой надежный путь к генерированию устойчивой занятости и обеспечению перспектив долгосрочного роста.

110. В июне 2008 года на Международной конференции труда была принята резолюция о содействии сельской занятости для сокращения масштабов бедности, которая может служить хорошим ориентиром в этой области. Целевая группа высокого уровня ООН по глобальному кризису в области продовольственной безопасности осуществляет Всеобъемлющую программу действий.<sup>6</sup> МОТ провела трехсторонний технический семинар о влиянии роста цен на продовольствие на достойный труд в марте 2009 года, на котором были приняты заключения по широкому кругу вопросов, касающиеся, в основном, проблем занятости и производительных инвестиций, а также занятости в сельской местности.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Green Jobs: Towards sustainable work in a low-carbon world, ЮНЕП, МОТ, МОР, МКП, 2008 г.

<sup>6</sup> См. [www.un.org/issues/food/taskforce/Documentation/CFA%20Web.pdf](http://www.un.org/issues/food/taskforce/Documentation/CFA%20Web.pdf).

<sup>7</sup> См. [www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/twfp09/index.htm](http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/twfp09/index.htm).

**Внедрение или расширение систем социальной защиты для групп с низкими доходами и работников неформального сектора экономики**

**Вставка 11**

**Примеры недавно принятых мер, направленных на обеспечение занятости и социальной защиты**

*Австралия* расходует треть своих средств, направляемых на экономическое стимулирование, на выплату денежных пособий семьям с низкими и средними доходами. Она расширила свои программы подготовки и обучения для безработных, которые осуществляются по всей стране. Правительство инвестирует также средства в «озеленение» экономики за счет повышения эффективности использования энергии в домашних хозяйствах.

*Китай* расходует около 10% своего пакета мер, направленных на экономическое стимулирование, на проекты, связанные с охраной окружающей среды. Правительство также повышает количество пенсионных фондов, расширяет программы обеспечения доступным жильем, а также расширяет по всей стране программы профессиональной подготовки для трудовых мигрантов.

*Республика Корея* расходует почти 25% на помощь малым предприятиям и 7% на содействие домашним хозяйствам с низкими доходами. Правительство оказывает поддержку уязвимым категориям работников, которые не охвачены существующими системами социальной защиты, и разработало программы подготовки и прохождения стажировок в целях расширения возможностей трудоустройства.

*Южная Африка* расходует более 20% на меры в области социального обеспечения: 12% – на пособия по социальной помощи и 10% – на программы школьного питания. Правительство проводит политику повышения эффективности использования электроэнергии и транспорта.

*Таиланд* расходует 35% своего пакета мер стимулирования экономики на обеспечение снижения стоимости жизни и на предоставление продовольственных пособий. Правительство Таиланда выделило также значительные средства на программы подготовки и обучения для безработных.

*США* расходуют более 10% своего пакета мер стимулирования экономики на помощь безработным и домашним хозяйствам с низкими доходами и еще 14% – на оказание помощи штатам в области медицинского обслуживания. В целом, около 13% расходов направляются на меры обеспечения занятости. Инвестиции, способствующие «озеленению» экономики, составляют значительную часть усилий и средств, направленных на стимулирование экономики.

111. В развивающихся странах системы социальной защиты охватывают, как правило, лишь лиц, занятых в формальном секторе экономики, в то время как подавляющее большинство населения трудится в неформальном секторе. В результате воздействия глобального спада уровень неформальной занятости возрастает во многих районах мира. Для того чтобы компенсировать снижение доходов, целесообразно принимать дополнительные меры, направленные на обеспечение доходов и социальной защиты для работников и членов их семей, которые исключены из систем выплаты пособий по социальному обеспечению.

112. В то же время социальные трансферты выполняют функцию стабилизатора совокупного спроса в период, когда намечается тенденция к повышению уровня сбережений. Дополнительная поддержка, оказываемая системам социальной помощи, направленным на содействие бедным категориям населения, в виде первоначальных инвестиций, обеспечивающих расширение базовой социальной защиты, а также на расширение существующих систем социальной защиты с целью постепенного охвата всех женщин и мужчин, должна быть частью стимулирующих мер чрезвычайного характера, а в более фундаментальном плане – служить ключевым компонентом программы развития. В рамках системы Организации Объединенных Наций такие организации, как МОТ и ВОЗ совместно разрабатывают концепцию «минимального уровня социальной защиты», которая заключается в обеспечении базового набора прав, трансфертов и услуг, которые постепенно должны обеспечить все страны в соответствии со своими возможностями и имеющейся внешней поддержкой. Это должно стать главной задачей национальной политики в области развития и ключевым элементом сотрудничества в целях развития наименее развитых стран.

113. Для того чтобы оказать помощь и обеспечить поддержку уровню доходов, получаемых бедными домашними хозяйствами в неформальном секторе, были разработаны различные инновационные схемы, такие как условные денежные переводы, а также различные системы социальной защиты, которые уже обеспечивают элементы базовой социальной помощи. Эти программы расширяются. Во всем мире действуют около 70 таких программ, ведущее место среди которых занимают такие программы как *Opportunidades* в Мексике, *Bolsa Familia* в Бразилии, система выплаты детских пособий, пособий по старости и по инвалидности в Южной Африке, а также система гарантированной занятости в течение 100 дней в Индии. Они уже охватывают от 150 до 200 миллионов получателей помощи. Эти системы пособий оказывают

позитивное влияние на уровень бедности, здоровья и питания, а также на социальный статус получателей помощи (особенно женщин), на экономическую деятельность и мелкие предпринимательские инвестиции, особенно в сельском хозяйстве. Важно отметить, что эти системы не оказывают заметного отрицательного воздействия на участие в рынке труда представителей бедных слоев населения, которых они обслуживают. Такие программы введены или усилены в рамках антикризисных мер в Колумбии, Турции и Мексике. Точно так же в Индонезии в 1998 году была внедрена программа субсидирования стажировок и обучения в школах *Jaring Pengaman Sosial*, как одна из мер, принятых правительством в целях преодоления кризиса. В течение текущего кризиса были расширены также и программы условных денежных переводов, однако необходимы более энергичные усилия для обеспечения доступа к социальной помощи для работников неформального сектора. Затраты для налогоплательщиков имеют умеренный характер, о чем свидетельствует опыт Бразилии (см. вставку 12). Китай принял новый закон о пенсионной реформе в марте 2008 года, которая направлена на выплату дотаций пенсий на индивидуальные пенсионные счета с гарантированным базовым пенсионным доходом для беднейших 60% населения в возрасте 65 лет и старше. Пособия поэтапно выплачиваются с середины 2008 года.

#### Вставка 12

##### Условные денежные переводы: пример Бразилии

Программа *Bolsa Familia* является крупнейшей в мире программой условных денежных переводов. Эта программа, осуществление которой началось в октябре 2003 года, *обеспечивает* дополнительные доходы для бедных семей при условии соблюдения ряда определенных требований, таких как посещение школы детьми, включая участие в дополнительной социально-образовательной деятельности, вакцинацию, мониторинг питания и дородовой и послеродовой контроль. В конце 2008 года она охватывала около 11,3 млн. семей (что составляет около 25% населения), а годовые затраты на реализацию этой программы составляют 4,5 млрд. долл. США или 0,4% ВВП.

Программе удалось преодолеть общий камень преткновения, связанный с целевой категорией населения, в связи с чем 73% осуществляемых переводов достигают беднейшего квинтета населения, а 94% переводов – двух беднейших квинтетов населения. Программы *внесла* существенный вклад в совершенствование распределения доходов и сокращение объема применения детского труда и масштабов бедности. Коэффициент Джини постепенно снизился с 0,61 в 90-х годах до 0,55 в 2007 году, что свидетельствует о самом низком уровне за всю последнюю историю страны, причем от 20% до 25% этого падения было обеспечено за счет Программы. Она также способствовала сокращению уровня бедности с 13,2% до 11,9%.

В последнее время правительство объявило о дальнейшем расширении этой программы как одной из ключевых мер противодействия текущему кризису. Эта противочиклическая мера должна предположительно охватить дополнительно еще 1,3 миллиона семей и содействовать смягчению воздействия кризиса на более уязвимые категории населения и стимулировать потребление. Эта мера может внести вклад в повышение спроса на продовольствие и базовые потребительские товары, так как семьи с низкими доходами обладают высокой склонностью к потреблению.

Можно отметить очень хороший уровень административного управления этой программой, несмотря на ее масштабы и сложный характер. Действительно, ее успех привлек международное внимание, и Бразилия в настоящее время обменивается опытом с 23 странами (с 16 странами в Африке и семью странами в Латинской Америке). Накопленный опыт свидетельствует о том, что развивающиеся страны могут создавать надлежащие и относительно всеобъемлющие пакеты социальной защиты, даже если они имеют базовый характер, направленные на удовлетворение потребностей населения в области социального обеспечения.

#### Оказание поддержки трудящимся-мигрантам

114. В период кризиса нестабильное положение трудовых мигрантов и членов их семей становится еще более шатким. Им необходимо уделять особое внимание, чтобы в полной мере обеспечить соблюдение принципа равенства обращения и недискриминации. Эти меры включают защиту их прав как работников, в том числе прав на социальное обеспечение, и уделение особого внимания случаям дискриминации в области обращения, например с точки зрения доступа к получению пособий по безработице или к программам подготовки. Может также увеличиться количество случаев торговли людьми в связи с дефицитом рабочих мест. Некоторые страны, такие как Чешская Республика, Япония и Испания приняли в последнее время меры, направленные на содействие добровольному возвращению мигрантов в страны происхождения. В Испании предлагается выплата авансом пособий по безработице возвращающимся мигрантам.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> См. [www.boe.es](http://www.boe.es).

115. Страны, которые сталкиваются с массовой обратной миграцией, возможно, должны пересмотреть свою политику в области занятости и обратиться к внешним источникам финансирования и консультирования для обеспечения поддержки развитию внутренних возможностей трудоустройства. Точно так же, меры в области занятости и социальной защиты нужны для оказания поддержки семьям, сталкивающимся со снижением объема переводимых денежных средств. Социальные партнеры должны и могут играть важную роль в совершенствовании политики в области трудовой миграции.

### **Оказание поддержки политике восстановления посредством социального диалога и соблюдения прав работников**

116. Обеспечение соблюдения прав работников и верховенства права является как социально желательной, так и экономически эффективной мерой, поскольку это гарантирует защиту работников, а также жизнеспособность предприятий. Меры, направленные на то, чтобы избежать снижения уровня заработной платы и обеспечить надлежащую опору посредством эффективной системы минимальной оплаты труда, будут способствовать поддержанию глобального спроса и сокращению трудностей в торговле. Привлечение социальных партнеров к разработке и осуществлению политики, направленной на достижение целей Глобального пакта о рабочих местах также будет способствовать повышению степени вероятности достижения успеха.

#### *Все страны должны проводить консультации по вопросам политики восстановления экономики с социальными партнерами*

117. Глобальный пакт о рабочих местах представляет собой, в первую очередь, проблему национального характера, и это тот уровень, на котором можно оптимально обеспечить процесс осуществления на основе консультаций и обсуждения с представительными организациями работодателей и работников. Совещание министров труда Группы восьми+6, подчеркнуло значение активного вовлечения социальных партнеров в процесс структурной перестройки экономики. В некоторых случаях трехсторонние соглашения служат основой для национальных антикризисных мер (вставка 13). На восьмом Европейском региональном совещании МОТ (Лиссабон, февраль 2009 г.) участники подчеркивали значение социального диалога как ключевого средства стратегий развития, направленных на противодействие спаду и обеспечение приверженности правительств, работодателей и профсоюзов делу реализации этих стратегий.

#### **Вставка 13**

##### **Трехсторонние соглашения как ответ на кризис**

В *Японии* правительство заключило соглашение с работодателями и работниками относительно обеспечения стабильности рынка труда и создания рабочих мест, включая программу распределения работы, подготовку, обучение и трудоустройство, а также оказание помощи лицам, занятым поиском работы

В *Ирландии* было подписано соглашение между правительством и социальными партнерами после обсуждения рекомендаций правительства об устойчивом обновлении экономики.

В *Пакистане* в рамках трехсторонней Конференции труда, состоявшейся в феврале 2009 года, была провозглашена новая эра консультаций с социальными партнерами и модернизация национального трудового законодательства в сотрудничестве с МОТ и ВТО.

Во *Франции* с помощью социального диалога удалось заключить соглашение о расширении выплат пособий по частичной безработице.

В *Германии* был принят второй пакет мер стимулирования экономики после проведения расширенных консультаций с организациями работодателей и работников.

В *Российской Федерации* в рамках Национальной трехсторонней комиссии вопрос о социальных последствиях кризиса неоднократно рассматривался после октября 2008 года.

В некоторых странах такие двусторонние и трехсторонние консультации и переговоры выходили за рамки рассмотрения чисто трудовых вопросов и касались также проблем государственного бюджета и более широких экономических и политических вопросов.

## *Защита и содействие обеспечению прав работников и международных трудовых норм*

118. Полное соблюдение трудовых норм способствует укреплению доверия и, соответственно, экономической деятельности. Международные трудовые нормы направлены на обеспечение сбалансированного производства, в том числе в случае структурной перестройки предприятия и его закрытия, что укрепляет поддержку населением пакетов мер, направленных на восстановление экономики. Эффективное применение международных трудовых норм требует прочного социального диалога, который особенно необходим в период экономических трудностей. МОТ располагает полным набором актов о правах трудящихся, которые разработаны за всю ее историю и в полной мере остаются актуальными в период принятия антикризисных мер и оказания поддержки жизнеспособным предприятиям (вставка 14).

### **Вставка 14 Актуальные акты МОТ в условиях кризиса**

МОТ располагает всеобъемлющим набором актов, направленных на защиту прав работников. Приведенные ниже примеры свидетельствуют об актуальности этих актов в условиях кризиса:

Конвенция 1949 года об охране заработной платы (95) и Конвенция 1992 года о защите требований трудящихся в случае неплатежеспособности их предпринимателя (173), наряду с соответствующими сопровождающими их рекомендациями, содержат конструктивные меры, направленные на защиту заработной платы работников и на справедливое рассмотрение дел в случае неплатежеспособности работодателя. Конвенция 1982 года о прекращении трудовых отношений (158) и сопровождающая ее Рекомендация (166) проливают свет на вопрос о том, как можно обеспечить прекращение трудовых отношений сбалансированным образом. Положения Трехсторонней декларации принципов, касающихся многонациональных корпораций и социальной политики (Декларация МНК) могла бы быть особенно полезной в связи с преодолением последствий спада в рамках глобальных производственно-бытовых цепей. Для обеспечения защиты прав работников в условиях нетипичных форм занятости актуальной остается Рекомендация 2006 года о трудовом правоотношении (198).

Акты, касающиеся трудящихся-мигрантов (Конвенция (пересмотренная) 1949 года о трудящихся-мигрантах (97) и Конвенция 1975 года о трудящихся-мигрантах (дополнительные положения) (143)) также остаются весьма актуальными, учитывая то обстоятельство, что данная категория работников остается особенно уязвимой в условиях сокращений на рынках труда.

Конвенция 1949 года о трудовых статьях в договорах, заключаемых государственными органами власти (94) может помочь в обеспечении того, чтобы инвестиции, финансируемые за счет пакетов мер государственного стимулирования, генерировали рабочие места с достойной оплатой труда и достойными условиями труда.

В контексте укрепления социальной защиты восемь основополагающих конвенций, а именно: Конвенция 1930 года о принудительном труде (29); Конвенция 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87); Конвенция 1949 года о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров (98); Конвенция 1957 года об упразднении принудительного труда (105); Конвенция 1951 года о равном вознаграждении (100); Конвенция 1958 года о дискриминации в области труда и занятий (111); Конвенция 1973 года о минимальном возрасте (138) и Конвенция 1999 года о наихудших формах детского труда (182), могут направлять усилия по преодолению бедности, а наряду с Конвенцией 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102), меры по укреплению систем социального обеспечения и поддержке доходов.

Механизмы и процедуры социального диалога должны быть частью общей стратегии, о чем идет речь в Конвенции 1976 года о трехсторонних консультациях (международные трудовые нормы) (144) и в Рекомендации 1976 года о трехсторонних консультациях (152), а также в Рекомендации 1960 года о сотрудничестве в отраслевом и в национальном масштабе (113) и в Трехсторонней декларации принципов, касающихся многонациональных корпораций и социальной политики.

В целом, Конвенция 1964 года о политике в области занятости (122), основанная на принципах полной, производительной и свободно избранной занятости, может обеспечить полезные и всеобъемлющие рамки для международных действий.

119. Соблюдение ключевых трудовых норм представляет собой не только одну из главных социальных целей, но и формирует условия для сбалансированного экономического развития, что само по себе способствует дальнейшему процветанию в долгосрочном плане. Связанный с этим вывод заключается в том, что страны, принимающие благоприятные для сферы труда нормативные правовые акты, как правило, сталкиваются с меньшими проблемами с точки зрения неравенства в оплате труда, что является ощутимым социальным благом, ничего не теряя при этом с точки зрения выпуска продукции и обеспечения занятости. Основанный на правах подход к кризису может, таким образом, служить основой для обсуждения вариантов в области политики, а также укреплять социальную справедливость в ближайшей и долгосрочной перспективе.



120. Важно избегать общей дефляции заработной платы и обеспечить защиту прав работников. Дефляция заработной платы в целях защиты экономик отдельных стран усугубила бы кризис в еще большей степени, чем волна конкурирующих девальваций. Дефляция заработной платы работников лишила бы национальную экономику и мировую экономику столь необходимого спроса и серьезным образом подорвала бы доверие. Политика открытых рынков, которая имеет большое значение для восстановления экономики, также столкнулась бы с риском отрицательных последствий, если работники сочли бы эти меры несправедливыми.

121. Отказ от дефляции заработной платы посредством координируемых систем коллективных переговоров и защиты прав работников не только обеспечил бы адекватную поддержку жертвам кризиса, но и создал бы также своевременный стимул для повышения спроса и проложил путь к созданию более устойчивой и жизнеспособной экономики.

122. Важно напомнить о том, что две последние Декларации МОТ касаются проблем взаимосвязи между трудовыми нормами и протекционизмом. В 1998 год в Декларации об основополагающих принципах и правах в сфере труда и механизме ее реализации было указано, что «трудовые нормы не должны использоваться в торгово-протекционистских целях или для нанесения ущерба сравнительным преимуществам той или иной страны»; а в 2008 году в Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации отмечалось, что «нарушение основополагающих принципов и прав в сфере труда не может применяться или использоваться иным образом в качестве законного сравнительного преимущества».

123. Двоякая цель проведения политики в области заработной платы, обеспечивающей поддержку текущим экономическим условиям и осуществлению международных трудовых норм, при оказании содействия обеспечению жизнеспособности предприятий во избежание потерь рабочих мест, требует проведения диалога между социальными партнерами.

124. МБТ недавно предложило новую услугу, направленную на оказание помощи предприятиям, чтобы они могли понять принципы, содержащиеся в международных трудовых нормах и в Трехсторонней декларации принципов, касающихся многонациональных корпораций и социальной политики, а также их последствия для практики компаний. Эта услуга (доступна на [assistance@ilo.org](mailto:assistance@ilo.org)) может играть важную роль в оказании поддержки компаниям с точки зрения реагирования на кризис ответственным образом.

125. МБТ также приобрело также опыт в осуществлении социально ответственной структурной перестройки предприятий. То, каким образом предприятия реагируют на кризис, будет служить теперь частью их репутации в будущем. Во многом это означает, что сейчас мы переживаем времена, когда испытанию подвергается корпоративная социальная ответственность.

## **Финансирование Глобального пакта о рабочих местах**

126. Глобальный пакт о рабочих местах требует как государственного, так и частного финансирования, причем как на национальном, так и на международном уровне. Восстановление нормальных кредитных потоков для инвестиций, торговли, устойчивого потребления и инновационной деятельности имеет существенное значение для производительного восстановления реальной экономики. При сохранении трудностей в кредитовании, существенном сокращении потоков прямых иностранных инвестиций и денежных переводов, а также при оттоке капиталов в банки, сталкивающиеся с трудностями, давление на государственное финансирование, как на национальном, так и на международном уровне, будет весьма серьезным.

127. Прежде всего, осуществление Глобального пакта о рабочих местах отдельными странами подразумевает пересмотр текущих государственных расходов и их перенаправление, в случае необходимости, чтобы в чрезвычайном порядке уделить приоритетное внимание задачам в области занятости, рынка труда и социальной защиты. Многие можно сделать в рамках существующих бюджетов. Это включает меры, направленные на оказание поддержки предприятиям и работникам в частном, государственном и социальном секторах, особенно малым предприятиям и неформальной экономике.

128. Кроме того, страны с достаточным фискальным пространством и/или доступом к рынкам капиталов принимают различные пакеты мер фискального стимулирования, составляющие, в среднем, около 2% ВВП. Другие страны могут поступить таким же образом в будущем. Анализ МБТ свидетельствует о том, что такую политику лучше было бы увязать с задачами Глобального пакта о рабочих местах. Это может быть обеспечено в ходе процесса осуществления.

129. Страны, вступившие в кризис с сокращенными фискальным пространством и проблемами в области платежного баланса, сталкиваются со сложной ситуацией, которая побуждает некоторые из них обращаться за помощью к МВФ. Это поднимает вопрос о том, каким образом МВФ, направленные на оказание помощи, могут быть построены на мерах антициклического характера, чтобы стимулировать рост и в то же время обеспечить баланс между основными макроэкономическими показателями в разумный период времени. Разработка политики,

ориентированной на достижение целей Глобального пакта о рабочих местах, может помочь стимулировать восстановление экономики более высокими темпами и в то же время обеспечивать скорейшее улучшение состояния платежного баланса и положения дел с бюджетом.

130. Страны, проводящие взвешенную макроэкономическую и финансовую политику и непосредственно не затронутые кризисом, сейчас переживают кризис реального сектора экономики. Для них МВФ учредил новую линию гибкого кредитования с высокими начальными требованиями, но с низким уровнем обусловленности использования кредитов. Колумбия, Мексика и Польша уже обратились за такими кредитными линиями.

131. Что касается Африки и наименее развитых стран, то необходимо выполнить взятые ранее обязательства о повышении объема ресурсов, направляемых на сотрудничество в целях развития. В данном случае концепция «единства действий», разработанная ООН, должна применяться и в отношении Всемирного банка и двусторонних доноров. Страны должны иметь возможность в срочном порядке рассчитывать на согласованный набор мер и взаимодополняющих действий, осуществляемых многосторонними институтами и двусторонними донорами, чтобы получить доступ к поддержке в рамках сотрудничества в целях развития. Сейчас не время для того, чтобы бросать на произвол судьбы беднейшие страны. Эти усилия должны иметь глобальный и интегрированный характер.

132. МБТ привержено идее укрепления сотрудничества с Бреттон-вудскими институтами и другими партнерами в области развития, чтобы оказать помощь странам в получении доступа к международному финансированию и осуществлять меры, предусмотренные в Глобальном пакте о рабочих местах.

133. Лидеры Группы двадцати приняли решение о выделении значительных дополнительных средств для МВФ и многосторонних банков развития, чтобы содействовать росту в странах с переходной экономикой и в развивающихся странах, а также финансировать «антициклические расходы, рекапитализацию банков, инфраструктуру, процесс финансирования торговли, поддержку платежных балансов, пролонгирование долгов и оказание социальной поддержки».<sup>9</sup>

134. Всемирный банк учредил специальный Фонд финансирования уязвимых структур, включающий Фонд быстрого социального реагирования, которые должны финансироваться за счет добровольных двусторонних взносов. Всемирный банк повышает объем расходования средств на Международную ассоциацию развития (МАР) и программы льготного кредитования, а также через Международную финансовую корпорацию (МФК) (см. вставку 15).

**Вставка 15**  
**Финансовая помощь Всемирного банка**

*Повышение финансовой поддержки для беднейших стран:* существенное повышение объема кредитования (100 млрд. долл. США в предстоящие три года); фонды быстрого реагирования МАР (42,5 млрд. долл. США в предстоящие три года); реакция на продовольственный кризис.

*Укрепление частного сектора:* 30 млрд. долл. США в предстоящие три года со стороны МФК; обеспечение торговых потоков; укрепление ослабленных банковских систем; и продолжение реализации проектов в области инфраструктуры.

*Другие виды поддержки:* создание Фонда финансирования уязвимых структур – в целях финансирования систем социальной защиты, инфраструктуры и малых и средних предприятий; Фонд содействия торговле (40 млн. долл. США для оказания помощи в развитии торговли); обеспечение ликвидных средств через Многостороннее агентство по гарантиям инвестиций; и технический анализ, консультации и инструменты диагностики.

135. Комиссия экспертов Организации Объединенных Наций по реформе международных финансовых и экономических структур внесла предложение о создании фонда на уровне 1% от объема пакетов мер фискального стимулирования стран Группы двадцати, чтобы оказать поддержку развивающимся странам в проведении антициклической политики и обеспечить устойчивый источник финансовых средств для развития, аналогичный Глобальному фонду для рабочих мест, вопрос о котором рассматривался на сессии Административного совета в марте.

136. Частные фонды, оказывающие помощь в целях развития, также являются потенциальными источниками финансирования мер, предпринимаемых в соответствии с Глобальным пактом о рабочих местах.

137. Решения о финансировании национальных заявок в рамках Глобального пакта о рабочих местах, касающиеся объема финансирования и места финансирования, имеют национальный

<sup>9</sup> Заявление лидеров на саммите Группы двадцати в Лондоне, 2 апреля 2009 г.

характер и, по мере возможности, должны приниматься на основе консультаций с организациями работодателей и работников. МОТ труда может обеспечить полезную платформу для обмена опытом и его сопоставления, чтобы содействовать диалогу и предоставить в соответствии с запросом необходимые рекомендации.

138. При рассмотрении вопроса о ресурсах для Глобального пакта о рабочих местах, надлежащее внимание следует уделить его горизонтальному измерению, чтобы содействовать международному обмену и анализу между странами. МБТ будет и далее осуществлять мониторинг политики, касающейся кризиса, чтобы позволить трехсторонним участникам иметь последнюю информацию об опыте и деятельности других стран.

## **Резюме**

139. Осуществление Глобального пакта о рабочих местах, наряду с описанными выше мерами, в большом числе стран имело бы глобальные последствия и внесло бы существенный вклад в то, чтобы повернуть вспять тенденцию к спаду и ускорить процесс экономического восстановления, поскольку ключевые компоненты Глобального пакта о рабочих местах – содействие занятости и социальная защита – помогают усилить глобальный спрос.

140. Это происходит по трем причинам. Во-первых, координируемые усилия обладают более мощным эффектом, чем изолированные действия, снижая опасность принятия решений, отвечающих только внутренним интересам. Во-вторых, поддержка малых предприятий и инвестиции целевого характера в инфраструктуру, обеспечивающие рост числа рабочих мест, оказывают непосредственное позитивное влияние на общий объем производства и положение в области занятости. Ограничивается риск, связанный с вытеснением других видов деятельности частного сектора. Напротив, инвестиции, обеспечивающие рост занятости в период кризиса, могут стимулировать частный сектор и прокладывать путь к более высоким темпам роста в долгосрочном плане.

141. В-третьих, тщательно разработанные меры социальной защиты будут поддерживать эффективный спрос и тем самым помогать преодолению кризиса, учитывая высокую склонность к потреблению категорий населения с низкими доходами. Пособия по безработице в сочетании с программами активного рынка труда, гарантиями подготовки и занятости будут также сокращать риски, связанные с долгосрочной безработицей и хроническим характером роста масштабов неформального сектора.

142. Глобальный пакт о рабочих местах стал бы рентабельным способом стимулирования экономики. Эти меры способствовали бы повышению быстроты реагирования занятости на экономическое восстановление, стимулируя последнее. Это, в свою очередь, со временем сократило бы бюджетные затраты и позволило бы избежать расходов на пособия по долгосрочной безработице или на социальную защиту.



## IV. Подготовка к лучшему будущему осуществляется сейчас

143. Кризис вызывает пересмотр основных направлений политики во всех областях. Это долгожданный, необходимый и давно назревший процесс. Мы несем коллективную ответственность за тщательное изучение причин провалов недавнего прошлого, чтобы построить лучшее будущее. В Заявлении лидеров Группы двадцати нам предлагается подумать в более широком плане о том, как добиться их решимости «не только восстановить рост, но и заложить основу для справедливой и устойчивой мировой экономики».

144. В коммюнике Координационного совета руководителей от 5 апреля 2009 года «выражается общая приверженность оказанию помощи странам и глобальному сообществу в преодолении кризиса, ускорении восстановления экономики и формировании справедливого и всеобъемлющего процесса глобализации, обеспечивающего устойчивое экономическое, социальное и экологическое развитие для всех и позволяющего в то же время смотреть в будущее с убеждением в необходимости проведения коренных преобразований».

145. Ключевой вопрос ближайшего будущего заключается в качестве и структуре экономического роста. Процесс восстановления не может быть простым возвратом к ведению дел «обычным образом». Модель финансовой деятельности провалилась, в то время как итоги процесса глобализации оказались выгодными для некоторых, но не являются справедливыми для слишком многих. Новый процесс глобализации потребует проведения комплексной и согласованной политики для обеспечения роста, имеющего устойчивый и жизнеспособный характер в социальном, экономическом, экологическом и политическом плане. Нам необходимо разработать такой набор политических мер для восстановления экономики, который обеспечил бы формирование направления глобального развития в сторону высококачественного экономического роста, обеспечивающего баланс между экономическими, социальными и экологическими целями. Позвольте мне осветить некоторые вопросы, которыми мы должны заняться в ближайшем будущем.

### **Разработка стратегий достойного труда и сокращения масштабов бедности**

146. Кризис продемонстрировал хрупкость недавних достижений в области сокращения масштабов крайней бедности. Меры по восстановлению должны сформировать новый более устойчивый подход к развитию в целях сокращения масштабов бедности. Чрезмерный упор на экспорт товаров в богатые страны необходимо заменить более сбалансированным ростом в области внутреннего потребления во всех развивающихся странах, который финансируется всеобъемлющим увеличением показателей в области производительности, заработной платы и накоплений. Это потребует осуществления среднесрочных и долгосрочных инвестиций для обеспечения роста, включая оказание поддержки развитию физической и социальной инфраструктуры. Инвестиции в инфраструктуру, особенно на основе использования трудоинтенсивных методов и привлечения местных подрядчиков, являются первоосновой. Семейные пособия и бесплатные школьные завтраки повышают уровень образования и здоровья и усиливают продуктивную способность рабочей силы завтрашнего дня. Базовые пенсии по возрасту и инвалидности поддерживают тех, кто в наименьшей степени способен трудиться, и облегчают бремя нагрузки на ресурсы семей.

147. Неуклонное проведение такой политики в будущем потребует разработки нового подхода к финансированию процесса развития, в соответствии с которым потоки иностранного капитала, как государственного, так и частного, поддерживают и стимулируют реализацию стратегии роста, генерируемого внутри страны. Сотрудничество Юг-Юг в целях создания более крупных «внутренних» рынков является ключевой частью более динамичной и справедливой стратегии развития, которая сокращает масштабы бедности и является устойчивой на основе обеспечения достойного труда.

### **Переориентирование финансовых систем в сторону производительных инвестиций и предприятий**

148. Во многих странах финансовым системам не удалось обеспечить жизнеспособность предприятий перед кризисом. В настоящее время ужесточение условий предоставления кредитов толкают жизнеспособные предприятия на огромные издержки, связанные с обеспечением производственного потенциала общества в будущем. На саммитах Группы двадцати в Вашингтоне и Лондоне внимание было сосредоточено на проведении ряда мероприятий, направленных на санацию системы, чтобы заставить ее опять работать, а также на создание нового режима регулирования на международном уровне, который предупреждал бы эксцессы, ставшие причиной такого катастрофического ущерба, который был нанесен народам и сообществам во всем мире.

149. Трехсторонние участники МОТ во всем мире ожидают, что будут приняты меры с целью формирования в полной мере работоспособной финансовой системы, которая будет в состоянии направить потоки кредитов на производственные инвестиции, устойчивое потребление, торговлю и инновационную деятельность. Директор-распорядитель МВФ справедливо подчеркнул значение создания функционирующих кредитных рынков как фундамента для долгосрочного восстановления экономики. Это имеет особое значение для финансирования жизнеспособных производительных предприятий, которые являются лидерами с точки зрения генерирования достойного труда. Предыдущий режим регулирования не отвечал интересам таких компаний. Главным критерием нового международного режима регулирования финансовых рынков должно быть определение того, создает ли он стимулы для производительных инвестиций в жизнеспособные предприятия, как крупные, так и мелкие, которые создают достойные рабочие места, и препятствует ли он спекулятивному поведению.

150. Один важный элемент, лежащий в истоках возникновения кризиса, заключается в том, что поощрительные платежи, особенно в высших эшелонах финансового сектора, являющиеся вознаграждением за выгоды, получаемые в краткосрочном плане, не учитывая долгосрочных последствий, могут оказывать разрушительное воздействие. Структура вознаграждения старших должностных лиц и менеджеров компаний должна быть адаптирована таким образом, чтобы не допускать чрезмерные риски. Это является частью новой этики корпоративной ответственности.

151. Ключевым вопросом для стран является поиск надлежащих стимулов для частных и государственных предприятий, включая предприятия социальной экономики, такие как кооперативы и другие подобные организационные формы, а также для иностранного капитала и внутренних сбережений, чтобы содействовать развитию предпринимательства и инициативы на предприятиях в рамках процесса устойчивого развития.

### **Налогообложение и устойчивый рост**

152. Широкое согласие по вопросам налогообложения служит существенным фундаментом для социального согласия. Формирование потенциала для сбора налогов представляет собой жизненно важный шаг в сторону развития социальной инфраструктуры, необходимой для роста, обеспечивающего сокращение масштабов бедности в условиях открытой мировой экономики. Это подразумевает опирающееся на широкую основу понимание масштабов государственного сектора, его базовых функций и гарантий в отношении жизнеспособности и эффективного использования государственных ресурсов. В последние десятилетия широкое распространение получила тенденция к снижению налогообложения в связи с сокращением роли государства. Помимо этого, конкуренция между странами оказывала давление в сторону понижения уровня налогообложения. Настоящий кризис заставляет переосмыслить этот подход.

153. При разработке систем налогообложения и выплаты пособий следует более внимательно рассмотреть вопросы, связанные с их целями и распределительным воздействием, помня также о необходимости содействовать инвестициям и стимулированию занятости. Налоговая и социальная политика должны обеспечивать уровень занятости, сохраняя в то же время возможности для более широкого распределения выгод, получаемых за счет роста и повышения производительности.

154. В предыдущих докладах я выступал за установление базового уровня социальной защиты. Важно включить в дискуссии о политике в области налогообложения и фискальной устойчивости вопрос об эффективности финансирования такого базового уровня. Социальная политика может быть использована более активным образом, не принося в жертву цели, связанные с ростом или уровнем занятости. Правительства должны повышать свои расходы на медицинское обслуживание, образование, инфраструктуру общественного пользования, пенсионное обеспечение и системы социальной защиты. Это означает, что принимаемые в настоящее время решения о расходах должны быть пересмотрены с точки зрения приоритетов, особенно в странах с высоким уровнем неравенства. Действительно, страны с высоким уровнем неравенства, как правило, расходуют меньше средств на образование и здравоохранение.<sup>1</sup>

155. В более широком плане, необходимо обеспечить, чтобы уровень налогообложения соответствовал росту частных инвестиций и предприятий, а также признанным потребностям в инвестициях в общественные блага и услуги.

---

<sup>1</sup> Международный институт социально-трудовых исследований: *World of Work Report 2008: Income inequalities in the age of financial globalization*, Женева, 2008 г.

## **Повышение качества экономического роста посредством улучшения качества рабочих мест**

156. Даже до кризиса качество создаваемых рабочих мест вызывало озабоченность. Неуклонно возрастали масштабы нестандартной и неформальной занятости. Оплата труда на таких рабочих местах, в среднем, была ниже уровня, обеспечиваемого на стандартных рабочих местах. Эта тенденция способствовала повышению неравенства в доходах как в развитых, так и в развивающихся странах. Поскольку мы ищем решения для преодоления нынешнего кризиса, мы должны делать все возможное, чтобы избежать слишком большого разрыва в оплате труда на стандартных и нестандартных рабочих местах.

157. Официальная занятость должна быть более привлекательной для предприятий в развивающихся странах и в странах с переходной экономикой. Многие страны ищут новые пути для обеспечения гарантий и адаптации работников и предприятий к изменениям. Условия такого баланса, а такой баланс необходимо обеспечить, могут быть разными в каждой стране. Однако в области ослабления защиты рабочих мест удалось сделать намного больше, чем в области усиления защиты работников. Устранение этого дисбаланса имеет решающее значение для обеспечения долгосрочного роста, сопровождаемого интенсивной занятостью.

158. Принятие целенаправленных мер с целью повышения эффективности и производительности неформальной экономики является важным компонентом усилий по сокращению масштабов бедности, расширения личных прав и содействия социальной и экономической мобильности в плане перехода в сектор формальной экономики.

## **Координация макроэкономической политики, занятости и социальной защиты**

159. В большом числе стран имеются фактические данные, свидетельствующие о том, что за последние несколько десятилетий доля труда в национальном доходе снижалась. Это снижение говорит о том, что рост заработной платы отставал от темпов роста производительности. Такую тенденцию нельзя назвать здоровой или жизнеспособной. В некоторых странах она способствовала несбалансированному росту чрезмерной ориентированности на экспорт, а в других странах она привела к предоставлению кредитов для финансирования жилищного строительства и потребления в объемах, которые наемные работники не в состоянии были выплатить.

160. Восстановление связи между ростом производительности и повышением заработной платы имеет существенное значение для экономической и социальной устойчивости. Для этого требуются рамки, в которых предприятия добиваются конкурентоспособного показателя единицы трудовых затрат посредством повышения производительности, а не за счет недооценки труда. Для обеспечения того, чтобы работники обладали достаточно сильной позицией на переговорах о заработной плате и о защите интересов работников, потребуется также проделать большой путь и преодолеть проблемы неравенства доходов и дисбаланса в долях заработной платы и прибыли.

161. Важной реакцией на кризис стали беспрецедентные усилия, направленные на согласование пакетов мер фискального стимулирования достаточных масштабов, чтобы компенсировать дефляционное воздействие финансового кризиса на производство, потребление и занятость. Ряд правительств взяли на себя обязательства достичь конкретных целей в области занятости, либо сохранения или создания определенного числа рабочих мест.

162. Макроэкономическая политика обычно направлена на достижение финансовых целей стабильности и роста; однако необходимо также, чтобы она учитывала и их социальные последствия. Ключевая задача национальной экономической политики должна заключаться в обеспечении высокого уровня занятости. Центральные банки, в частности, должны включать цели в области занятости и социальные цели в свою политические стратегии и оценки. Мы должны помнить, что как МВФ, так и ВТО включили цели достижения полной занятости в свои уставные документы.

163. Для большинства стран масштабы национальных действий, направленных на содействие занятости и социальной защите, в отсутствие лучшей глобальной координации, имеют ограниченный характер. Во-первых, это объясняется тем, что глобальная экономическая взаимозависимость подразумевает, что торговля и инвестиции оказывают такое же влияние на уровень занятости, как и решения, принимаемые на национальном уровне. Во-вторых, дело в том, что действия одной страны могут быстро подвергнуться санкциям со стороны международных рынков капитала.

164. Вопрос об укреплении политической координации имеет серьезное значение. Проблема заключается в том, что такая координация должна обеспечиваться не только в отношении валютно-финансовой, фискальной, торговой и валютной политики, но и должна быть

направлена на расширение занятости и социальной защиты. Необходимо прежде всего, чтобы координация глобальной политики между странами способствовала достижению цели полной занятости и достойного труда. Проще говоря, более высокий уровень макроэкономической взаимозависимости требует более тесной макроэкономической координации.

## **Глобальное управление для справедливой глобализации**

165. Глобальный кризис еще больше подчеркнул важное значение расширения масштабов международного сотрудничества с учетом прочных связей между странами. Они касаются торговли и инвестиций, налогообложения и политики в области окружающей среды, что имеет существенное значение для других стран и оказывает влияние на то, каким образом они и глобальная экономика в целом будут выходить из нынешнего кризиса.

166. Расширение сферы деятельности Группы двадцати, которая первоначально являлась местом встречи министров финансов, стало важным шагом на пути формирования более эффективного и всеобъемлющего форума для принятия решений. Однако эта конструкция имеет временный и специальный характер, а в должное время необходимо будет найти более солидную основу в рамках системы ООН. До тех пор, пока не будет достигнута более четкая международная координация действий в условиях кризиса, мировая экономика будет сталкиваться с перспективой затягивания этого кризиса, который повлечет за собой еще более глубокий кризис рынка труда и значительные социальные трудности. Ни одна международная организация или страна не имеет полномочий и не предназначена для того, чтобы решать все аспекты этого кризиса и лежащие в его основе вызовы.

167. Лидеры Группы двадцати выразили свою поддержку хартии устойчивой экономической деятельности, которую представила канцлер Меркель после консультаций с руководителями ОЭСР, МОТ, МВФ, Всемирного банка и ВТО.<sup>2</sup> Я считаю, что это важная инициатива для будущего сбалансированного глобального управления. МОТ привержена делу укрепления сотрудничества с Организацией Объединенных Наций и другими международными организациями в поддержку этой хартии.

168. МОТ также является активным и приверженным участником мероприятий в системе межучрежденческой координации, проводимых в рамках Координационного совета руководителей организаций системы ООН под председательством Генерального секретаря. Всестороннее участие в этом процессе МВФ, Всемирного банка и ВТО можно только приветствовать.

169. Я полагаю, что способность МОТ проводить консультации и информировать страны в связи с принятием политических решений в значительной степени повысится за счет расширения сотрудничества с Бреттон-вудскими учреждениями и Организацией Объединенных Наций. Это будет иметь существенное значение для успешной реализации Глобального пакта о рабочих местах.

170. На МВФ возложена ответственность за мониторинг и оценку глобальных финансовых и макроэкономических рисков. Точно так же Группа двадцати призвала МОТ изучить и оценить то, каким образом страны решают вопросы, связанные с человеческим измерением кризиса. Следовательно, для того чтобы отреагировать на этот призыв Группы двадцати, настоятельно необходимо, чтобы МВФ и МОТ укрепляли свое сотрудничество. В этой связи МОТ будет наращивать свой потенциал для мониторинга и оценки антикризисной политики, тесно взаимодействуя с другими международными организациями.

171. Сотрудничая с другими многосторонними организациями, такими как МВФ, Всемирный банк, ПРООН, ЮНЕП и ВТО, МОТ должна использовать свой потенциал и ответственность, чтобы играть ключевую роль в период после преодоления кризиса для обеспечения того, чтобы глобальная экономика в XXI столетии имела не только интегрированный, но и всеобъемлющий и справедливый характер. Ключевое требование будет заключаться в том, чтобы достигнуть более высокого уровня, конвергенции и согласования торговой, финансовой и социальной политики и политики в области занятости и окружающей среды.

## **Действия МОТ**

172. МОТ уже мобилизовала свои ресурсы и технические знания и опыт в целях оказания поддержки трехсторонним участникам на национальном и региональном уровнях и отреагировала

---

<sup>2</sup> См. совместный пресс-релиз канцлера Ангелы Меркель, Генерального секретаря ОЭСР Анджела Гуррия, Генерального директора ВТО Паскаля Лами, Генерального директора МОТ Хуана Сомавиа, Директора-распорядителя МВФ Доминика Стросс-Кана и Президента Всемирного банка Роберта Б. Зеллика в связи с их совещанием 5 февраля 2009 г. в Берлине.



через посредство Административного совета, а сейчас – Международная конференция труда, на аспекты кризиса, касающиеся труда и предприятий, а также на его социальные аспекты и человеческое измерение. Можно и нужно сделать еще больше.

173. На основе соглашения, достигнутого на Международной конференции труда, о достижении прогресса в области Глобального пакта о рабочих местах, МОТ будет организовывать свою поддержку трехсторонним участникам ниже следующим образом.

#### *Мониторинг антикризисных политики и программ по вопросам занятости, труда и социальной защиты*

174. Для дальнейшего осуществления уже начатой работы МБТ усилит свой потенциал в области осуществления мониторинга проводимых странами антикризисных политики, программ и мер. Это будет включать: краткосрочный мониторинг соответствующих данных, чтобы следить за развитием событий в области занятости и социального кризиса; подготовку и ведение базы данных об ответных мерах в области политики, которая будет использоваться для консультирования стран; проведение страновых исследований и исследований конкретных политических мер в одной или нескольких странах с целью изучения и выявления наиболее эффективных мер; и обновление информации о выполнении Глобального пакта о рабочих местах. В этой связи мы будем сотрудничать с другими международными организациями.

175. Важная функция МОТ заключается в том, чтобы предоставлять информацию об антикризисных мерах и действиях, проводимых правительствами и социальными партнерами. МОТ будет использовать свои сети и службы для оказания содействия обмену опытом, передовыми методами и знаниями между странами и регионами. В частности, МОТ будет содействовать сотрудничеству «Юг-Юг» внутри регионов и между ними.

#### *Оказание чрезвычайных услуг трехсторонним участникам по их просьбе в рамках Глобального пакта о рабочих местах*

176. МОТ собирается начать работу службы поддержки, в рамках которой трехсторонние участники могут получать консультации и рекомендации по вопросам, касающимся преодоления кризиса и осуществления Глобального пакта о рабочих местах. МОТ будет использовать свой прошлый и текущий опыт в этой области, чтобы сформировать структуру по оказанию практической помощи, к которой будет обеспечен широкий доступ.

177. МОТ может оказывать по запросу помощь трехсторонним участникам, желающим осуществлять на национальном уровне Глобальный пакт о рабочих местах или укреплять уже проводимую политику, направленную на достижение тех же целей. Эта работа будет проводиться в рамках страновых программ достойного труда.

#### *Укрепление партнерства с многосторонними организациями*

178. Кризис служит веским основанием для укрепления сотрудничества с многосторонними организациями. Сотрудничая с другими организациями, МОТ может проявить свой потенциал и играть ключевую роль в период после кризиса для обеспечения того, чтобы глобальная экономика в XXI столетии двигалась в сторону справедливой глобализации и имела устойчивый характер с точки зрения экономики, социальной сферы и окружающей среды.

179. МВФ и МОТ было поручено осуществлять мониторинг различных аспектов кризиса. Имеются возможности для совместной деятельности и использования преимуществ эффекта синергии.

180. Другой путь развития сотрудничества заключается в использовании предложенного Всемирным банком «Фонда финансирования уязвимых структур», который может предоставлять ресурсы для стран, чтобы они инвестировали их в реализацию проектов развития инфраструктуры, обеспечивающих рост занятости, в осуществление мер социальной защиты и в финансирование малых и средних предприятий, а также институтов микрокредитования. Этот подход соответствует стратегии, которая продвигается посредством Глобального пакта о рабочих местах.

181. Как отмечалось в предыдущих разделах настоящего доклада, действующий в рамках системы Организации Объединенных Наций Координационный совет руководителей обратился с призывом к многосторонней системе играть «центральную роль в разработке и осуществлении глобальных и согласованных антикризисных мер и в их реализации на уровне страны». МОТ будет и далее продолжать тесно взаимодействовать с рядом специализированных учреждений, фондов и программ ООН в целях совместной разработки антикризисных инициатив в рамках

Комитета высокого уровня по программам. На уровне страны она будет также сотрудничать с другими специализированными учреждениями посредством процесса ЮНДАФ на субрегиональном (региональном) и глобальном уровнях, а также посредством Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития.

182. МОТ будет укреплять свое сотрудничество с региональными институтами, включая региональные экономические комиссии и региональные банки развития, в области разработки и поддержки антикризисных стратегий и политики, адаптированных к особенностям каждого региона.