



Экономический и Социальный Совет

Distr.
GENERAL

E/CN.5/1997/3
23 January 1997
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

КОМИССИЯ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ
Тридцать пятая сессия
Нью-Йорк, 25 февраля-6 марта 1997 года
Пункт За предварительной повестки дня*

ПОСЛЕДУЮЩИЕ МЕРОПРИЯТИЯ ПО ИТОГАМ ВСЕМИРНОЙ ВСТРЕЧИ НА ВЫСШЕМ УРОВНЕ
В ИНТЕРЕСАХ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Приоритетная тема: Производительная занятость и устойчивые
источники средств к существованию

Доклад Генерального секретаря

1. В своей резолюции 1996/7 Экономический и Социальный Совет утвердил повестку дня и многолетнюю программу работы Комиссии социального развития, включая приоритетную тему тридцать пятой сессии Комиссии: "Производительная занятость и устойчивые источники средств к существованию". В рамках этой приоритетной темы Комиссия рассмотрит следующие конкретные темы: а) ключевое значение вопросов занятости при разработке политики, включая более широкое признание проблем трудоустройства и занятости; б) улучшение доступа к производственным ресурсам и инфраструктуре; с) улучшение условий труда и занятости. Для содействия Комиссии в ее обсуждениях Генеральный секретарь препровождает Комиссии доклад, подготовленный ответственным органом - Международным бюро труда - с использованием документов системы Организации Объединенных Наций.
2. Отобранные темы необходимо рассматривать в более широком социальном, экономическом и политическом контексте. Последствия высокого уровня безработицы хорошо известны: нищета, являющаяся вопросом глобального характера, к которому было привлечено внимание не в последнюю очередь благодаря проведению Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития¹, зачастую связана со значительной безработицей и неполной занятостью. Высокий и устойчивый уровень безработицы не только ведет к невыпуску потенциальной продукции, но и создает

* E/CN.5/1997/1.

ощущение разочарования и утраты собственного достоинства у отдельных лиц и семей, что может привести к распаду личности и социальных связей. Центральное значение имеет обязательство 3 Копенгагенской декларации о социальном развитии, в соответствии с которым государства-члены обязуются "способствовать достижению целей полной занятости в качестве одного из основных приоритетов экономической и социальной политики и создавать для всех мужчин и женщин надежные и устойчивые возможности зарабатывать себе на жизнь посредством свободно избранного производительного труда и работы"².

3. Внимание Комиссии обращается на следующие взаимосвязанные темы:

а) идея полной занятости хорошо отражена в целях и задачах Организации Объединенных Наций: в статье 55 Устава Организации Объединенных Наций прямо указано на необходимость содействовать, в частности, "повышению уровня жизни, полной занятости населения и условиям экономического и социального прогресса и развития"; в Филадельфийской декларации 1944 года содержится твердое обязательство в отношении достижения полной занятости; в статьях Соглашения о Международном валютном фонде в числе его целей упоминается о содействии достижению высокого уровня занятости и его поддержании. Однако цели достижения полной занятости, особенно на протяжении последних двух десятилетий, уделялось, в целом, недостаточно внимания. Теперь перед правительствами стоит важная проблема: каким образом выполнить взятое в Копенгагене обязательство поставить вопрос полной занятости в центр экономической и социальной политики. Комиссия может стать форумом для обмена опытом между правительствами и частным сектором в деле обеспечения полной занятости. Для достижения целей обеспечения полной занятости необходимо также понимание факторов, препятствующих уделению приоритетного внимания задаче обеспечения полной занятости;

б) сотрудники директивных органов обычно признают, что для расширения возможностей в области занятости необходимо, чтобы во всем мире повысился объем сбережений и инвестиций и в результате этого - темпы экономического роста. Между занятостью и экономическим ростом существует тесная взаимосвязь. Однако во многих странах приоритетное внимание уделяется сдерживанию инфляции, государственных расходов и сокращению дефицита бюджета. В результате ускорения процесса глобализации и либерализации приоритетным вниманием стали пользоваться цели повышения конкурентоспособности и снижения расходов. Финансовая либерализация и быстрая глобальная интеграция финансовых рынков заставляют директивные органы проявлять все большую осторожность; финансовое сообщество особенно чувствительно к угрозе инфляции, даже несмотря на то, что в настоящее время отсутствуют реальные признаки ее возобновления. Лишь отдельным странам на основе разумного сочетания либерализации и государственной политики с увеличением сбережений и инвестиций как в государственном, так и в частном секторах удалось достичь высоких темпов экономического роста и создать значительное количество рабочих мест;

с) распространение полной занятости в глобальном масштабе потребует расширения международного экономического сотрудничества. В последние годы это сотрудничество было сконцентрировано прежде всего на таких вопросах, как открытие рынков, финансирование программ структурной перестройки, поддержание бюджетной и кредитно-денежной дисциплины и повышение экологической устойчивости. Внимание также следует уделять увеличению общемировых объемов сбережений и инвестиций для целей ускоренного роста и направлению значительной части этих ресурсов в те регионы мира, которые не ощутили на себе выгоды быстрого экономического развития. Такой подход не

будет препятствовать принятию отдельными странами политики, направленной на сбалансирование своих макроэкономических показателей, повышение эффективности государственного сектора и создание основ для развития динамичного частного сектора.

4. На основной сессии Экономического и Социального Совета в 1997 году темой для обсуждения на этапе заседания высокого уровня будет "Содействие созданию благоприятных условий для развития - потоки финансовых средств, включая потоки капитала, инвестиций и торговли". В свете темы, выбранной для этапа заседаний высокого уровня, Комиссия, возможно, в ходе своих обсуждений пожелает осветить последствия для общества и занятости действий, направленных на создание благоприятных условий для развития.

Примечания

¹ См. Доклад Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития, Копенгаген, 6-12 марта 1995 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 96/IV.8).

² Там же, глава I, резолюция 1, приложение I, раздел C.

Приложение

ДОКЛАД, ПОДГОТОВЛЕННЫЙ МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИЕЙ ТРУДА
ПО ВОПРОСУ О ПРОИЗВОДИТЕЛЬНОЙ ЗАНЯТОСТИ И УСТОЙЧИВЫМ
ИСТОЧНИКАМ СРЕДСТВ К СУЩЕСТВОВАНИЮ

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 5	5
II. ОБЩИЕ ОСНОВЫ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ЗАНЯТОСТИ	6 - 19	6
III. РАЗВИВАЮЩИЕСЯ СТРАНЫ	20 - 37	12
A. Общие тенденции и проблемы в области занятости	20 - 22	12
B. Общие меры политики по поощрению роста и созданию рабочих мест	23 - 26	17
C. Меры политики в отношении неорганизованного сектора	27 - 29	18
D. Меры по стимулированию занятости в сельских районах	30 - 35	20
E. Регулирование рынка труда	36 - 37	22
IV. СТРАНЫ С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ	38 - 48	24
A. Тенденции и проблемы	38 - 39	24
B. Меры по борьбе с безработицей	40 - 48	27
V. ПРОМЫШЛЕННО РАЗВИТЫЕ СТРАНЫ	49 - 52	30

I. ВВЕДЕНИЕ

1. За последние шесть лет Организация Объединенных Наций провела восемь глобальных конференций (Всемирную встречу на высшем уровне в интересах детей, Всемирную конференцию по вопросам образования для всех, Конференцию Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Всемирную конференцию по правам человека, Международную конференцию по народонаселению и развитию, Всемирную встречу на высшем уровне по вопросам социального развития, четвертую Всемирную конференцию по положению женщин и Конференцию Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат II). Организация Объединенных Наций приступила к проведению единых последующих мероприятий по итогам этих глобальных конференций, стремясь расширить сотрудничество между организациями системы Организации Объединенных Наций в рамках их программ в целях оказания помощи странам в деле выполнения задач конференций и искоренения нищеты. Настоящий документ посвящен последующим мероприятиям во исполнение обязательства 3 Копенгагенской декларации о социальном развитии¹ - обязательства способствовать достижению цели полной занятости. Однако важно отметить, что последующая деятельность по итогам всех этих глобальных конференций носит взаимодополняющий характер и что настоящий документ необходимо рассматривать в этом широком контексте.

2. В Программе действий перечислены разнообразные действия, которые должны быть предприняты правительствами и гражданским обществом в поддержку достижения цели расширения производительной занятости и уменьшения безработицы. Они сведены в следующие пять основных групп действий:

- a) обеспечение приоритетного внимания вопросам занятости при разработке политики;
- b) разработка и проведение политики в области образования, профессиональной подготовки и в сфере труда;
- c) улучшение условий труда и повышение качества занятости, включая обеспечение и поощрение уважения основных прав трудящихся;
- d) расширение возможностей трудоустройства для групп с особыми потребностями;
- e) содействие более широкому признанию и пониманию труда и занятости.

3. С тех пор был осуществлен ряд мероприятий, направленных на выполнение частей Программы действий, касающихся занятости и устойчивых источников средств к существованию. Основной вклад внесла Целевая группа по обеспечению занятости и устойчивых средств к существованию Административного комитета по координации (АКК), созданная в октябре 1995 года для определения рамок координации межучрежденческой деятельности на страновом уровне в этой области. Для этого Целевая группа провела обзоры политики в области занятости по выборке из шести стран, отобранных таким образом, чтобы отразить разнообразие условий, с которыми сталкиваются страны в различных регионах, находящиеся на разных уровнях развития, с целью обеспечения надежной эмпирической основы для определения рамок и форм межучрежденческих усилий на страновом уровне. Проведение этих страновых обзоров завершено, и подготовленный на их основе сводный доклад будет представлен АКК на его сессии в апреле 1997 года.

4. Другим важным событием стало обсуждение в июне 1996 года на восемьдесят третьей сессии Международной конференции труда вопроса "Политика в области занятости в глобальном контексте". Принятые на Конференции выводы этого обсуждения представляют собой консенсус, достигнутый представителями правительств и организаций трудящихся и работодателей из различных стран мира, находящихся на разных уровнях развития. В этих выводах решительно подтверждается цель обеспечить полную, производительную и свободно избранную занятость и определяются основы политики для ее достижения. Эти основы включают создание благоприятных глобальных условий для увеличения занятости, разработку политики, направленной на повышение приспособляемости рынка труда и обеспечение эффективного использования людских ресурсов, применимой к странам, находящимся на всех уровнях развития, а также конкретной политики для развивающихся, промышленно развитых стран и стран с переходной экономикой. Так как теперь этих основ при разработке политики будут придерживаться правительства и социальные партнеры в странах - членах МОТ, выводы обсуждения на Конференции можно рассматривать как важный шаг в содействии осуществлению Копенгагенской программы действий.

5. С учетом вышесказанного целью настоящего документа является дальнейшее укрепление процесса последующих мероприятий в области занятости и устойчивых источников средств к существованию путем передачи для обсуждения Комиссией обновленного обзора разнообразных вопросов, касающихся политики в области занятости в развивающихся и промышленно развитых странах и странах с переходной экономикой. Благодаря этому настоящий документ привлечет внимание Комиссии к результатам последних исследований и обсуждений по данному вопросу. Он также имеет целью содействовать Комиссии в разработке общих рамок осуществления решений Конференции и создания цельной системы, что должно привести к разработке четких стратегических рекомендаций в интересах правительств и международных организаций. Это нашло свое отражение в предпринятой в настоящем документе попытке сконцентрировать внимание на ключевых вопросах политики в области занятости в согласованных общих рамках экономической, социальной и экологической политики. Данный подход, в той степени, в какой с его помощью удастся на основе многочисленных мероприятий, перечисленных в Программе действий, разработать практический план основных мероприятий стратегической политики, упростит задачу контроля за выполнением и повысит его эффективность. Кроме того, в настоящем докладе предпринята попытка изложить конкретные рекомендации в отношении политики в тех областях, в которых, как считается, существует значительное сходство мнений, но при этом, что будет, несомненно, по достоинству оценено, продолжают существовать разные мнения по ряду других важных вопросов. В отношении этих последних вопросов вместо рекомендаций приводятся основные несовпадающие точки зрения.

II. ОБЩИЕ ОСНОВЫ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ЗАНЯТОСТИ

6. Любая экономическая и социальная политика имеет смысл лишь в приложении к своим задачам. Эти задачи должны быть определены максимально четко и точно. В отношении политики в области занятости такая задача должна заключаться в достижении полной занятости. В развитие обязательства 3 Копенгагенской декларации, в пункте 4 "Выводов, касающихся достижения полной занятости в глобальном контексте: обязанность правительств, работодателей и профсоюзов" Международной конференции труда 1996 года подтверждено, что "достижение полной, производительной и свободно избранной занятости на основе быстрого устойчивого экономического роста должно

по-прежнему являться основной целью экономической и социальной политики и политики в области занятости по мере того, как правительства, организации работодателей и работников приспособляются к быстро меняющемуся глобальному рынку. Высокая и производительная занятость на основе развития предпринимательства является важнейшим средством борьбы с нищетой, обеспечения равенства, удовлетворения чаяний народов в отношении участия в экономической и социальной жизни и сохранения социального единства"². В пункте 7 Выводов также утверждается, что "задача достижения полной занятости применима ко всем странам, хотя эту концепцию, возможно, придется трактовать по-иному для развивающихся стран. Так как в большинстве этих стран лишь меньшинство работающих имеют работу в современном секторе, предусматривающую выплату официальной заработной платы (остальные заняты в крестьянском сельском хозяйстве, работают от случая к случаю или по контракту или же являются самостоятельными работниками с низкой производительностью в неорганизованном секторе), прогресс в деле достижения полной занятости должен оцениваться путем использования группы показателей. К ним относятся темпы увеличения занятости в современном секторе и изменения в реальных средних доходах, а также масштабы официальной и скрытой безработицы и неполной занятости в сельском и неорганизованном секторах"². Согласно тому же пункту, рассматриваемая таким образом "полная занятость дает представление, на основе которого может быть разработана политика увеличения занятости и повышения ее качества и обеспечения тем самым того, чтобы экономический рост носил справедливый характер и способствовал уменьшению масштабов нищеты"².

7. Такая трактовка концепции полной занятости в развивающихся странах позволяет реально примирить внешне двойственный характер проблем, связанных с "занятостью", с одной стороны, и "устойчивыми источниками средств к существованию" - с другой (что отражено в названии настоящего документа и в Копенгагенской декларации и Программе действий). Однако какая-либо двойственность здесь отсутствует, так как в соответствии с устоявшимся использованием в мире и в странах понятие "занятость" охватывает не только работу, предусматривающую получение регулярной заработной платы, но и все приносящие доходы виды деятельности, например самостоятельную занятость, включая работу в сельском и неорганизованном секторах. В связи с этим оно охватывает источники средств к существованию, хотя, как это будет рассмотрено ниже, концепция устойчивых средств к существованию имеет более важные последствия.

8. В связи со все чаще наблюдающимся как в научных, так и в директивных кругах скептицизмом относительно возможности достижения цели полной занятости особенно воодушевляет подтверждение этой цели на Встрече на высшем уровне в интересах социального развития, а также на Международной конференции труда 1996 года. Такой скептицизм обусловлен рядом причин: высокий уровень безработицы возникает в результате самостоятельно устанавливающегося экономического равновесия, при этом ее невозможно уменьшить, иначе как "отпустив" инфляцию; быстрые изменения на основе внедрения трудосберегающих технологий положили начало эре "экономического роста без увеличения числа работающих" и "конца работы"; ужесточение экономической конкуренции в условиях глобализации мировой экономики ограничило возможности правительств влиять на уровень и качество занятости. Однако критический анализ эмпирических основ таких утверждений в недавнем докладе МОТ "World Employment 1996/97" ("Занятость в мире, 1996-1997 годы") заставляет серьезно усомниться в их достоверности. В свете этого в докладе утверждается, что при наличии достаточной политической воли и на основе неуклонного проведения всеобъемлющей политики полная занятость по-прежнему является достижимой целью.

9. Эта политика в своей основе, которая едина для стран, находящихся на любом уровне развития, включает следующее:

a) на международном уровне важно обеспечить устойчивый прогресс в деле продвижения к более открытой и регламентируемой мировой экономике, характеризующейся более свободной торговлей и прямыми иностранными инвестициями и увеличением финансовых потоков. Это станет основой для более рационального распределения ресурсов в рамках мировой экономики, что приведет к увеличению темпов роста, отчего потенциально могут выиграть все страны путем проведения правильной политики;

b) необходимо создать стабильные политические, экономические и социальные условия, так как это требуется для устойчивого экономического роста и расширения занятости. Сюда относятся стабильные макроэкономические основы и "юридические и институциональные рамки, гарантирующие права человека, включая свободу собраний, обеспечение прав собственности и выполнение договоров"² (пункт 9 Выводов);

c) необходимо обеспечить условия с точки зрения политики, которые создают подходящие стимулы для производительных инвестиций, структурных изменений и повышения международной конкурентоспособности, сохраняя при этом надлежащий уровень и качество экологических активов. Этому необходимо содействовать путем осуществления государственных мер, направленных на совершенствование качества инфраструктуры, навыков рабочей силы и расширение новаторской деятельности и научных исследований и разработок;

d) проведение на рынке труда политики, которая бы содействовала приспособлению рабочей силы и обеспечивала защиту лиц, пострадавших от экономических изменений; способствовала приобретению новых навыков и расширению возможностей для устройства на работу; развивала систему разумных отношений сотрудничества в промышленной сфере, направленную на повышение производительности труда и достижение более высоких показателей неинфляционного роста;

e) осуществление политики в целях защиты уязвимых работников, содействия реинтеграции в рабочую силу долгое время не работавших лиц и наименее подготовленных с точки зрения их навыков и активов работников; ликвидации дискриминации на рабочих местах и при устройстве на работу; повышения качества занятости. В этой связи уместно процитировать предписание Копенгагенской декларации "стремиться к достижению цели обеспечения качественных рабочих мест ... защищать основные права и интересы трудящихся и с этой целью ... содействовать уважению соответствующих конвенций Международной организации труда, включая конвенции, касающиеся запрещения принудительного и детского труда, свободы ассоциаций, права на создание организаций и заключение коллективных договоров и принципа недискриминации"³;

f) создание трехсторонних механизмов социального диалога с участием правительств, организаций трудящихся и работодателей в поддержку расширения занятости в качестве приоритетного пункта национальной программы в области политики и развитие отношений сотрудничества между трудящимися и руководителями, которое содействует повышению производительности труда и созданию рабочих мест.

10. При осуществлении такой политики важно помнить об экологически устойчивых аспектах роста, содержащихся в Повестке дня на XXI век⁴ и подтвержденных в Копенгагенской декларации и Программе действий. Экономический рост важен для создания рабочих мест и уменьшения масштабов нищеты, однако он не может быть достигнут за счет дальнейшего ухудшения глобальной окружающей среды. В связи с этим важно отказаться от тех источников экономического роста, которые наносят ущерб окружающей среде и основываются на неустойчивых структурах потребления и производства. Наряду с этим важно полностью раскрыть - с точки зрения экономического роста и создания рабочих мест - потенциал тех видов деятельности, которые компенсируют или ограничивают экологический ущерб, например энергосбережения, использования устойчивых видов производства энергии, совершенствования общественного транспорта, рециклирования и мер по сохранению биологического разнообразия.

11. Политика и программы, направленные на расширение возможностей для трудоустройства малоимущих лиц в развивающихся странах, также должны быть экологически устойчивыми. В соответствии с Повесткой дня на XXI век концепция устойчивых источников средств к существованию выступает в качестве объединяющего фактора, который позволяет принимать меры по решению одновременно вопросов развития, устойчивого использования ресурсов и искоренения нищеты. К другим достоинствам концепции устойчивых источников средств к существованию относится подчеркивание в ней сложного характера стратегии выживания для малоимущих людей; ее концентрация на домашних хозяйствах как на экономических единицах; указание на сложные взаимосвязи, существующие между нищетой и здоровьем, образованием и подготовкой; ее упор на участие гражданского общества в разработке политики в области занятости/устойчивых источников средств к существованию.

12. Помимо основных мер политики, которые оказывают воздействие на рост занятости в целом, необходимо также уделять особое внимание женской проблематике. С 80-х годов во всем мире на долю женщин приходится большая часть всего нового предложения рабочей силы, а показатели участия в рабочей силе мужчин неизменно снижаются. Однако во многих странах в значительной степени расширение занятости среди женщин происходит в контексте растущей сегрегации по признаку пола на рынке труда и в форме их вступления в нетипичную или необычную сферу деятельности. И хотя некоторые женщины имеют профессии, в которых ранее доминировали мужчины, и совершили прорыв в новые сферы деятельности, большинство из них по-прежнему находится в неблагоприятном положении и сталкивается с серьезной дискриминацией на рынке труда. Причины такой дискриминации по признаку пола весьма многочисленны, однако их можно свести к двум взаимосвязанным группам факторов. Во-первых, бремя семьи, неравные возможности для развития людских ресурсов и неравный доступ к производительным ресурсам - все это ставит женщин в уязвимое положение при поиске рабочих мест и продвижении по службе. Во-вторых, конкретные особенности экономики и рынка труда, например устойчивое разделение по профессиям и концентрация в определенных сферах деятельности, дискриминация при оплате, ограниченная представленность женщин в директивных органах по экономическим вопросам и в структурах, ведущих коллективные переговоры, и другая скрытая или явная политика препятствуют участию женщин в определенных видах экономической деятельности и сохраняют их подчиненное положение на рынках труда.

13. В связи с наличием этих проблем дискриминации и неблагоприятного положения женщин требуются комплексные стратегии для их решения. В целях обеспечения большего

числа рабочих мест и лучшей работы для женщин в стратегиях должна учитываться гендерная проблематика, а законодательные и нормативные положения должны обеспечивать равенство мужчин и женщин. Кроме того, необходимо укрепить организационные структуры и административные механизмы и предоставлять поддержку, с тем чтобы позволить женщинам гармонично сочетать их производственные и семейные обязанности. Необходимо, чтобы женщины более активно участвовали в процессе принятия решений; следует также поощрять позитивные социально-культурные подходы и концепции в отношении женщин. В конкретном плане необходимо:

а) предоставить женщинам большее число рабочих мест, обеспечить равенство мужчин и женщин при получении доступа к производительной и оплачиваемой работе и содействовать обучению и профессиональной подготовке женщин и девочек, с тем чтобы улучшить их перспективы в области трудоустройства, продвижения по службе и гарантий занятости, а также в плане развития предпринимательства. Для обеспечения женщинам самостоятельной надежной работы и предоставления им возможности открыть собственное дело также необходимо улучшить доступ к производственным ресурсам (включая кредиты, технологию и маркетинг). Особое внимание следует также уделять вопросам ликвидации профессиональной сегрегации, существующей в настоящее время на рынках рабочей силы. Кроме того, усилия в области ликвидации нищеты должны обеспечивать малоимущим женщинам возможность зарабатывать себе на жизнь и поддерживать свою семью;

б) для содействия ликвидации дискриминации на рынке рабочей силы и поощрения равенства мужчин и женщин в плане доступа к рабочим местам следует принять меры по обеспечению равных возможностей в сфере трудоустройства. Следует также разработать законы для обеспечения равной оплаты за равнозначный труд. Эти меры должны подкрепляться разумным осуществлением программ позитивных или утвердительных действий, направленных на ликвидацию последствий существовавшей в прошлом дискриминации трудящихся женщин. В Платформе действий четвертой Всемирной конференции по положению женщин к правительствам, работодателям, профсоюзам и женским организациям обращен призыв "проводить в жизнь и обеспечивать соблюдение законов и постановлений и поощрять добровольное соблюдение кодексов поведения, которые обеспечивают, чтобы такие международные стандарты в области трудовых отношений, как Конвенция Международной организации труда о равном вознаграждении и правах трудящихся № 100, применялись на основе равенства к трудящимся-женщинам и мужчинам" (A/CONF.177/20, глава I, резолюция 1, приложение II, пункт 178a);

с) для улучшения условий работы женщин следует повысить безопасность труда на рабочих местах и осуществлять меры по охране здоровья, а также содействовать такой организации труда, которая позволила бы трудящимся лучше сочетать выполнение своих производственных и семейных обязанностей. В частности, следует принять меры по борьбе с дискриминацией беременных женщин на рабочих местах, обеспечению адекватности пособий, предоставляемых в связи с рождением ребенка, и устранению предвзятого отношения к работающим матерям. Особое внимание также следует уделять поощрению социальной защиты уязвимых или маргинализированных групп трудящихся-женщин, особенно женщин, относящихся к категории международных мигрантов-рабочих, женщин в странах с переходной экономикой, на положение которых отрицательно влияют экономические реформы, и находящихся долгое время без работы пожилых трудящихся-женщин;

д) особо важное значение имеет рекомендация об улучшении гарантий занятости и рабочих условий для все большей доли работающих женщин, которые заняты неполный

рабочий день, работают по контрактам, выполняют сезонные, временные, случайные или надомные виды работ. Поскольку все больше рабочих выполняют нестандартные виды работ, задача заключается в обеспечении того, чтобы такие нестандартные виды работ не были "ниже стандартов" в отношении условий работы и социальной защиты.

14. В дополнение к тому, что в Копенгагенской декларации и Программе действий особое внимание уделяется вопросам трудоустройства женщин, в ней также говорится о тех улучшениях, которые необходимо обеспечить в связи с разработкой стратегий и программ, предназначенных для расширения возможностей социальных групп с особыми потребностями в области трудоустройства. Повсеместно молодые люди работоспособного возраста продолжают сталкиваться с проблемой безработицы или с ограниченными перспективами найма на такие места работы, которые могут обеспечить им адекватный объем средств к существованию и надлежащую основу для продуктивной занятости и гарантировать их будущее. В то же время существует иная проблема, касающаяся сохранения практики использования детского труда, часто носящего бесчеловечный и эксплуататорский характер. Такая практика не только наносит ущерб будущему этих детей, но также и свидетельствует о неадекватности общества, идущего на такие жертвы. Инвестирование на цели воспитания и образования этих детей обеспечило бы потенциально высокую отдачу в форме более производительной рабочей силы. Таким образом, существуют убедительные моральные и экономические доводы в пользу ликвидации детского труда. Однако, поскольку это будет означать, что связанные с этим лица утратят доступ к инструменту экономической безопасности, хотя и являющемуся крайним выходом, ликвидацию детского труда следует обеспечивать в рамках более общей программы, посредством которой общество предоставляет альтернативную помощь или возможности в сфере экономики.

15. С учетом этой задачи МОТ разработала и осуществляет комплексную и новаторскую программу технического сотрудничества по поддержке национальных усилий, направленных на ликвидацию детского труда. Начатая благодаря значительному финансовому вкладу правительства Германии Международная программа ликвидации детского труда МОТ (МПЛДТ) получает в настоящее время поддержку от более чем 10 дополнительных стран-доноров и осуществляется в 20 развивающихся странах. Мероприятия МПЛДТ выполняются в тесном сотрудничестве с Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), которое недавно было официально оформлено путем подписания Директором-исполнителем ЮНИСЕФ и Генеральным директором МОТ документа о намерениях.

16. В то же время МОТ занимается разработкой нормативных положений о детском труде посредством содействия ратификации и осуществлению рамочной Конвенции № 138 и разработки дополнительных стандартов, специально посвященных самым неприемлемым формам детского труда, рассматриваемым в качестве объекта для деятельности по их скорейшей ликвидации.

17. Во многих странах пожилые работники сталкиваются с препятствиями на пути продолжения своей производственной деятельности, хотя в то же время улучшение положения в плане социальной безопасности и пенсионного обеспечения позволило большему числу лиц досрочно выйти на пенсию. В будущем необходимо будет уделять больше внимания вопросам улучшения индивидуального выбора и повышения степени гибкости, с тем чтобы позволить людям продолжать свою производственную деятельность в тех случаях, когда они хотят этого или испытывают в этом необходимость, одновременно поощряя лиц, которые могут выйти на пенсию досрочно, заниматься

общественно продуктивной деятельностью, оплачиваемой или неоплачиваемой, неполный рабочий день или на нерегулярной основе - в зависимости от возможностей - и создавать условия для такого более широкого признания труда и занятости.

18. Следует расширить спектр возможностей для трудоустройства инвалидов. Много можно сделать путем обеспечения того, чтобы нормативные положения и государственная политика не содержали дискриминационных элементов, направленных против инвалидов, а также посредством ликвидации негативных стереотипов в отношении инвалидов. По мере возможности, инвалидов следует поощрять заниматься поисками работы на "открытом рынке" и предоставлять им помощь в этой связи, а в тех случаях, когда это не представляется оправданным, особое внимание следует уделять соответствующему оборудованию рабочих мест, предназначенных для инвалидов, и выявлению альтернативных форм их занятости.

19. Также важно вновь подчеркнуть, что в Программе действий Встречи на высшем уровне в интересах социального развития содержится призыв обеспечить полномасштабное участие коренных народов в производственной деятельности и активизировать международное сотрудничество и уделять большее внимание положению рабочих-мигрантов и их семей на национальном уровне.

III. РАЗВИВАЮЩИЕСЯ СТРАНЫ

A. Общие тенденции и проблемы в области занятости

20. Во многих частях развивающегося мира сохраняются серьезные проблемы неполной занятости и безработицы. В среднем численность рабочей силы в развивающихся странах увеличивается на 2 процента в год, что значительно затрудняет поиск работы для лиц, впервые попадающих на рынок рабочей силы (таблица 1). Кроме того, необходимо обеспечить создание более производительных рабочих мест для значительной доли занятых в настоящее время работников, выполняющих низкопроизводительные виды работ в сельских и городских неофициальных секторах, которые не обеспечивают выход из состояния ужасной нищеты. Дополнительные трудности в области создания рабочих мест в городском промышленном секторе связаны с продолжением процесса миграции населения из сельских в городские районы. Таким образом, во многих развивающихся странах по-прежнему стоит исключительно трудная задача повышения производительности и создания лучше оплачиваемых рабочих мест. Отсюда вполне очевидны преимущества эффективных демографических стратегий, позволяющих сократить темпы прироста населения и рабочей силы.

Таблица 1. Темпы прироста рабочей силы, рабочих мест и безработицы

Темпы прироста рабочей силы (в процентах, в среднем за год)			Общие темпы прироста рабочих мест (в процентах, в среднем за год)			Общие темпы увеличения безработицы		
1975- 1980	1981- 1985	1986- 1993	1975- 1980	1981- 1985	1986- 1993	1975- 1980	1981- 1985	1986- 1993

Латинская Америка

Боливия	2,13	2,70	2,71	2,68	-0,38	1,97	5,48	13,50	19,50
Чили	2,54	2,58	1,98	3,74	0,95	3,33	12,92	14,30	6,01
Коста-Рика	4,03	3,07	2,47	4,01	2,74	3,62	5,22	7,78	4,93
Ямайка	3,32	2,96	2,50	0,92	2,30	2,16	24,30	26,10	18,23
Панама	2,53	2,96	2,74	3,42	3,79	2,35	7,74	10,13	14,10
Никарагуа	2,70	3,78	3,94					3,20	8,33
Тринидад и Тобаго	1,75	2,57	2,09	1,56	0,25	0,44	12,28	12,04	20,18
Венесуэла	4,83	3,48	3,09	3,91	1,81	4,10	5,53	9,92	8,81
Барбадос	1,92	1,46	1,48	0,34	-2,08	0,52	13,54	15,06	18,29
Пуэрто-Рико	1,71	1,73	2,26	2,45	0,48	3,30	18,28	21,74	16,13
Суринам	1,55	2,35	2,82			-1,24			16,43

Азия

Пакистан	2,97	3,24	2,66	3,32	2,07	1,93	3,60	3,74	4,09
Таиланд	2,85	2,48	1,93	4,28	2,95	3,17	0,78	2,72	3,13
Республика Корея	2,44	2,65	2,07	3,68	1,83	3,41	4,00	4,16	2,74
Гонконг	4,50	2,05	1,91	5,72	2,63	1,30	4,65	3,76	1,76
Сингапур	4,19	1,88	0,98	4,95	2,99	3,28	3,82	3,10	3,21
Фиджи	2,69	2,26	1,95					7,40	7,06
Филиппины	2,09	2,54	2,50	1,11	3,47	2,34	4,40	5,78	8,35

Страны Африки к югу от Сахары

Кот-д'Ивуар	2,38	2,70	2,54	6,68	-2,89	-1,04			3,0
Гана	2,69	2,66	2,85	1,48	11,04	-13,29			0,7
Сенегал	3,30	1,87	2,00						0,4
Бенин	2,21	2,04	2,35						0,4
Буркина-Фасо	1,91	1,94	2,09						0,5
Бурунди	1,31	2,02	2,34	6,58	1,35	0,26			0,3

Темпы прироста рабочей силы (в процентах, в среднем за год)			Общие темпы прироста рабочих мест (в процентах, в среднем за год)			Общие темпы увеличения безработицы		
1975- 1980	1981- 1985	1986- 1993	1975- 1980	1981- 1985	1986- 1993	1975- 1980	1981- 1985	1986- 1993

Центральноафри- канская Республика	1,33	1,34	1,64	-3,36		-4,69		0,5
Нигер	2,04	2,25	2,52					0,6
Судан	2,70	2,81	3,00					0,1
Эфиопия	2,03	1,74	2,10					1,6

Северная Африка и Ближний Восток

Марокко	4,09	3,25	3,17					15,55
Турция	1,59	2,30	2,05			8,03	11,53	

Источник: рассчитано на основе "ILO Yearbook of Labour Statistics" за различные годы и на основе "World Bank, World Tables 1995".

21. Общая картина, характеризующая существовавшее в прошлом положение в области трудоустройства, значительно варьируется по регионам. За некоторыми исключениями на протяжении последних двух десятилетий в странах Восточной и Юго-Восточной Азии с быстрыми темпами экономического роста отмечались устойчивые и высокие показатели увеличения численности рабочих мест. Как правило, число новых рабочих мест превышало количественные показатели увеличения численности рабочей силы. Кроме того, отмечались высокие показатели увеличения занятости в обрабатывающих секторах промышленности и увеличения реальной заработной платы в них, что свидетельствовало о быстрых темпах перемещения рабочей силы в современные отрасли промышленности. В период кризиса задолженности (1981-1985 годы) в Латинской Америке и Карибском бассейне произошло резкое снижение общих показателей роста занятости. В настоящее время они несколько улучшились. Тем не менее в большинстве случаев существующие показатели роста занятости по-прежнему ниже, чем показатели, отмечавшиеся в предшествующий кризису период. Совсем незначительный объем информации имеется по странам Северной Африки и Ближнего Востока, а также по странам Африки к югу от Сахары. Однако она свидетельствует о том, что в конце нефтяного бума или же в результате продолжительного периода низких темпов роста положение в области занятости в этом регионе ухудшилось. В некоторых странах отмечалась явная тенденция к увеличению открытой безработицы, в то время как в других наблюдалось негативное явление перемещения рабочей силы в низкопроизводительные отрасли неофициального сектора. Постоянно сокращалась доля лиц, занятых в сельскохозяйственном секторе, и почти повсеместно происходил рост показателей занятости в обрабатывающей промышленности и других вторичных секторах (таблица 2.А). В то же время в большинстве развивающихся стран за пределами Восточной и Юго-Восточной Азии реальный объем заработной платы и производительность в промышленности оставались на прежнем уровне и даже понизились. Однако в связи с последними изменениями в

структуре занятости более всего поражает общее и значительное увеличение числа лиц (на 2-15 процентов), занятых в секторе обслуживания. Поскольку темпы увеличения занятости в обрабатывающем и других современных секторах ниже, чем темпы роста численности рабочей силы в городах, большая часть рабочих мест, созданных в секторе обслуживания, сконцентрирована в городском неофициальном секторе, который характеризуется низкими показателями производительности и высокими показателями неполной занятости. Несмотря на это, необходимо отметить, что сектор обслуживания - один из важных источников рабочих мест в будущем, поскольку работа в нем носит трудоемкий характер и включает высокопроизводительные виды деятельности, которые содействуют развитию современного сектора.

Таблица 2. Характеристики рабочей силы в развивающихся странах

А. Распределение рабочей силы по секторам (в процентах от общего показателя)

	1971 год			1980 год			1990 год		
	С	О	У	С	О	У	С	О	У
Республика Корея	48	13	37	34	22	43	17	27	56
Малайзия	52	9	36	37	15	46	27	20	53
Таиланд	72	8	19	71	8	21	60	11	28
Индонезия				56	9	34	53	11	35
Филиппины	51	12	36	51	11	37	45	10	44
Китай				69	16	15	60	17	23
Бангладеш	74	7	19	69	8	23	65	14	21
Индия				71	13	16	65	15	21
Пакистан	58			53	15	33	47	17	36
Шри-Ланка	50			45	12	44	48	16	37
Мексика				26	14	60	22	20	58
Бразилия				30	17	53	23	15	62
Перу				40	16	44	34	13	53

Примечание: С - сельское хозяйство, О - обрабатывающая и горно-добывающая промышленность и коммунальные предприятия, У - услуги.

Источник: Khan (1994).

В. Доля сельских рабочих, занятых не связанной с ведением сельского хозяйства деятельностью, в общей численности рабочей силы в сельских районах (в процентах)

Регионы	1960 год	1970 год	1975 год	1980 год
Континентальная часть Латинской Америки	5,9	10,3	12,8	15,0
Центральная Америка и Карибский бассейн	14,6	19,3	22,0	24,3
Ближний Восток и Северная Африка	14,4	13,4	13,1	14,1
Западная Африка	15,4	20,7	23,4	26,3
Восточная Африка	6,6	6,2	9,3	10,8
Южная Азия	10,9	13,8	15,5	17,5
Юго-Восточная Азия	11,2	17,5	19,7	22,0
Китай	8,0	13,5	16,5	19,7

Источник: Saith (1992).

С. Доля незанятых сельскохозяйственной деятельностью лиц, работающих в неофициальном секторе (Латинская Америка)

	1990 года	1994 год
Латинская Америка	52,1	55,7
Аргентина	47,5	52,5
Боливия	56,9	61,3
Бразилия	52,0	56,4
Колумбия	59,1	61,6
Коста-Рика	42,3	46,2
Чили	49,9	51,0
Эквадор	51,6	54,2
Гондурас	54,2	51,9
Мексика	55,5	57,0
Панама	40,4	40,2
Парагвай	61,4	68,9
Перу (1)	51,8	56,0
Венесуэла	38,8	44,8

Источник: МОТ, на основе результатов обследований домашних хозяйств и информации из других официальных источников.

(1): данные относятся к столичному району Лимы.

22. Эти в целом плохие показатели занятости связаны с замедлением темпов экономического роста, наблюдавшимся с 1980 года. В целом по развивающимся странам темпы прироста ВВП сократились в среднем с 5,2 процента в 70-е годы до 2,9 процента в 80-е годы и начале 90-х годов. За исключением динамично развивающихся стран Азии, где на протяжении последних двух десятилетий отмечались высокие темпы роста, замедление темпов роста в остальной части развивающегося мира приобрело еще более драматичный характер. На протяжении этого периода на темпах роста во многих странах Латинской Америки и странах Африки к югу от Сахары негативно сказывались проблемы внешней задолженности. После этого были отмечены некоторые признаки восстановления, однако темпы роста еще не достигли существовавшего прежде уровня. Для стран Северной Африки и Ближнего Востока конец нефтяного бума означал крах национальной стратегии индустриализации, в значительной степени финансировавшейся за счет поступлений от продажи нефти.

В. Общие меры политики по поощрению роста и созданию рабочих мест

23. Итак, необходимо восстановление более высоких темпов роста. К числу основных факторов, объясняющих быстрые темпы экономического роста в Восточной и Юго-Восточной Азии, относятся высокий уровень капиталовложений, а также эффективное использование имеющегося капитала. Для обеспечения более высоких темпов роста правительствам в развивающихся странах следует добиться определенной политической и социальной стабильности, осуществлять стратегии, содействующие достижению высоких уровней накопления, и предпринимать энергичные и неуклонные меры по стимулированию как местных, так и иностранных инвесторов. Все большая степень глобализации мировой экономики предоставляет развивающимся странам большое число возможностей, для использования которых последние должны переориентировать свои стратегии с учетом внешних факторов и уделять большее внимание укреплению своей конкурентоспособности на международных рынках. Однако эти страны должны избегать применения стратегий, в которых основное внимание уделяется лишь уменьшению затрат на рабочую силу, поскольку это может привести к снижению степени мотивации и производительности труда рабочих, что в конечном счете не позволит сократить реальные затраты на рабочую силу в расчете на единицу продукции или повысить конкурентоспособность на международных рынках.

24. До начала осуществления любых реформ или стратегий следует обеспечить макроэкономическую стабильность, которая является одним из предварительных условий экономического роста. С этой целью необходимо сократить неприемлемый дефицит бюджета или платежного баланса. При этом необходимо с осторожностью регулировать этот процесс. Например, опыт осуществления ряда первых программ структурной перестройки показал, что в результате сокращения всех программ государственных инвестиций стратегии стабилизации могут привести к чрезмерному уменьшению объема выпуска продукции и потерям рабочих мест. Помимо установления необходимого соотношения, важно также отказаться от непоследовательных стратегий. Например, строгая антиинфляционная политика, основанная на продолжительном использовании фиксированного обменного курса, связана с опасностью возвращения к практике завышения валютного курса, что чревато возникновением валютного кризиса, который может нанести серьезный ущерб процессу реформ. В свою очередь, сохранение завышенного валютного курса сдерживает рост экспорта, а высокие процентные ставки, необходимые для поддержания этого обменного курса, в излишней степени ограничивают внутренний спрос. Кроме того, такая политика приводит к притоку больших сумм краткосрочного капитала и повышает степень уязвимости всего процесса реформ в

случае внезапного "бегства капитала". Поэтому вместо уделения чрезмерного внимания вопросам сокращения текущего дефицита, правительства развивающихся стран должны стремиться увеличить объем внутренних накоплений и инвестиций и нарастить свой фискальный потенциал, предназначенный для корректировки макроэкономических отклонений. Это укрепит доверие инвесторов и приверженность делу обеспечения стабильного роста. Положение усугубляется в результате того, что многие развивающиеся страны не располагают возможностями для разработки и осуществления программ по ликвидации отрицательных последствий экономических реформ. Совокупное воздействие таких перегибов в политике и отсутствие компенсирующих мер приводит к возникновению больших социальных издержек, в том числе в форме высоких показателей безработицы во многих странах, находящихся на этапе структурной перестройки.

25. В тех странах, в которых начинается процесс индустриализации и которые располагают значительным объемом дешевой рабочей силы, важное значение приобретает ориентированная на внешние рынки политика. Самым надежным способом обеспечения этого служит принятие стратегии, основанной на принципах "свободной торговли". Однако радикальная повсеместная либерализация торговли может привести к чрезмерно большим социальным издержкам при наличии значительных связанных с предложением препятствий на пути увеличения экспорта, таких, как наличие "узких мест" в инфраструктуре, отсутствие надлежащих объектов инфраструктуры и адекватного доступа к кредитам. Эта проблема усугубляется в тех случаях, когда при девальвации обменного курса мало учитывается реально существующее положение. В этой ситуации импорт будет увеличиваться более быстрыми темпами чем экспорт, сокращение рабочих мест будет происходить гораздо большими темпами, чем процесс их создания, и будет оказываться огромное давление на платежный баланс. В этом случае может потребоваться более постепенный и выборочный подход к либерализации торговли.

26. Кроме того, недавний опыт показал, что успех деятельности по привлечению прямых иностранных инвестиций может значительно стимулировать достижение быстрых темпов индустриализации и создание рабочих мест. На практике принятие эффективных стратегий с этой целью является одним из важных средств обеспечения доступа к благам глобализации. Для того чтобы в максимальной степени воздействовать на процесс создания дополнительного числа рабочих мест, можно использовать механизмы, побуждающие иностранных инвесторов вкладывать средства в виды деятельности, носящие трудоемкий характер, в районы, в которых отмечаются высокие показатели безработицы, а также развивать технологии, которые соответствуют уровню квалификаций в стране, являющейся объектом инвестирования. Однако такие механизмы не должны наносить ущерб процессу долгосрочного экономического развития и должны применяться в целях устранения сбоев в функционировании рынков.

С. Меры политики в отношении неорганизованного сектора

27. Хотя одним из важных компонентов долгосрочного решения проблемы занятости является восстановление более высоких темпов роста занятости в современных отраслях, стимулирование неорганизованного сектора также связано с неоспоримыми преимуществами (таблица 2.В). Во-первых, многие из видов деятельности в этом секторе являются трудоемкими. Таким образом, неорганизованный сектор открывает сравнительно доступные возможности для создания новых рабочих мест и увеличения их числа, а также представляет собой источник средств к существованию, или "страховочного" дохода, для бедных семей. Кроме того, успешный опыт малых предприятий в Восточной Азии, а также городских предприятий неорганизованного

сектора в Латинской Америке показал, что в контексте взаимодействия и конкуренции с организованным сектором эти мелкие неорганизованные предприятия превращаются не просто в "губку", впитывающую в себя дополнительную рабочую силу, но и в альтернативный источник ускоренного роста. Таким образом, важно, чтобы лица, ответственные за выработку политики в развивающихся странах, активно поддерживали расширение таких видов деятельности.

28. Такая поддержка должна включать в себя меры по устранению неоправданных административных препятствий на пути создания и роста предприятий, а также усилия по расширению доступа к кредитам. Действующие во многих развивающихся странах официальные правила в значительной мере ограничивают возможности этого сектора, поскольку предусматривают сложные административные процедуры и чрезмерно высокие стандарты в отношении продукции и процессов, а также ограничения в отношении местоположения предприятий. Подобные правила способствуют формированию "теневого" сектора, который наносит ущерб деятельности неорганизованного сектора. Надлежащие меры должны состоять в обеспечении прочных прав собственности на земельные участки, скваттерское жилье и другие виды производительного капитала, имеющиеся в распоряжении беднейших слоев населения, а также в устранении административных препятствий и контрольных механизмов, сдерживающих рост микропредприятий и малых предприятий. Вместе с тем устранение административных препятствий должно "сопровождаться мерами по защите основных прав, охране здоровья и безопасности работников и постепенному улучшению общих условий труда, наряду с активизацией усилий по вовлечению ряда таких предприятий в организованный сектор"⁵.

29. Как правило, неорганизованный сектор состоит как из натуральных хозяйств, так и из малых предприятий, располагающих потенциалом для роста и технического усовершенствования. Поэтому основной целью политики в этой сфере должна быть модернизация неорганизованного сектора. Это требует как расширения предложения капитала, технологий, кадров, инфраструктуры и т. д., так и совершенствования структуры спроса, который зависит от событий, происходящих в других отраслях экономики. При наличии надлежащей поддержки малые предприятия получают возможность для закрепления своих позиций в тех "нишах" рынков, которые относятся к новым товарам, ранее не получавшим должного внимания, в том числе и на экспортных рынках, характеризующихся исключительной остротой конкурентной борьбы. Вместе с тем выполнение этой задачи зависит от налаживания отношений сотрудничества между фирмами, между поставщиками сырья и предприятиями, занимающимися его обработкой, а также между местными и национальными органами власти и отраслевыми ассоциациями. Кроме того, директивные органы в развивающихся странах могут стимулировать капиталовложения путем расширения доступа малых предприятий к кредиту в организованном секторе. Налицо широкое согласие в отношении того, что проблема, стоящая перед малыми предприятиями, связана не со стоимостью кредита, а с доступом к нему. Микропредприятия сталкиваются с особыми проблемами, поскольку они не располагают активами под обеспечение кредита. Таким образом, эффективные кредитные механизмы должны строиться не на общепринятых требованиях в отношении обеспечения кредитов, а на альтернативных вариантах гарантий, включая групповые гарантии. Правительствам развивающихся стран следует учитывать, что в целях повышения отдачи от инвестиций в развивающихся странах исключительно важно обеспечивать рост эффективности функционирования рынков капитала путем организационных нововведений, укрепления деятельности по регламентации банковского сектора, разработки программ кредитования, ориентированных на конкретные группы, и расширения предложения венчурного капитала.

D. Меры по стимулированию занятости в сельских районах

30. С учетом того, что во многих развивающихся странах занятость значительной доли работающего населения по-прежнему обеспечивается в сельских районах, необходимо уделять первоочередное внимание усилиям по расширению производительного применения труда в этом секторе. Процесс перестройки мировой экономики открывает перед сельскохозяйственным сектором новые возможности. Так, например, осуществление договоренностей, достигнутых в рамках Уругвайского раунда, открывает новые возможности для экспорта сельскохозяйственной продукции из развивающихся стран. Экономические реформы зачастую приводят к изменению условий торговли в пользу производителей сельскохозяйственной продукции. Эти изменения, в свою очередь, приводят к укреплению экономических позиций многих фермеров в некоторых развивающихся странах, однако значительное число малых и предельных сельскохозяйственных предприятий, в особенности предприятий, расположенных в экологически неустойчивых и отдаленных районах, сталкиваются с ограничениями в отношении доступа к производственным ресурсам и не могут в полной мере воспользоваться улучшением общих экономических условий и более привлекательными ценовыми стимулами.

31. Таким образом, налицо убедительные аргументы в пользу дальнейшей государственной поддержки малых предприятий сельскохозяйственного сектора. Такая поддержка является желательной с точки зрения как принципов справедливости, так и интересов эффективности. На результатах деятельности сельскохозяйственных предприятий во многих развивающихся странах, а именно в странах Африки, расположенных к югу от Сахары, а также в странах Латинской Америки и Южной Азии, негативно сказываются последствия сокращения программ кредитования и объемов государственных капиталовложений в инфраструктуру и информационно-просветительские услуги. Все эти факторы не только приводят к ослаблению производственного потенциала мелких фермеров, но и создают почву для расслоения сельскохозяйственных предприятий, включая укрепление позиций более крупных фермеров и рост капиталоемких сельскохозяйственных производств. Эти тенденции необходимо обратить вспять. Игнорирование нужд мелких фермеров приводит к усугублению положения беднейших слоев населения, представители которых сосредоточиваются в этом секторе и практически не имеют возможности для альтернативной занятости в капиталоемких и механизированных секторах сельского хозяйства. Кроме того, мелкие фермеры, как правило, способны более эффективно адаптироваться к меняющимся условиям, нежели крупные сельскохозяйственные производства. При наличии адекватной поддержки мелкие фермеры способны оперативно приспосабливаться к новым стимулам и повышать свою конкурентоспособность. Таким образом, основной целью политики в отношении сельских районов в этом секторе должно быть укрепление производственной инфраструктуры и углубление интеграции этого сектора в основное русло экономической деятельности.

32. В тех случаях, когда права владения на значительные фактически занимаемые участки земли не закреплены официально, необходимо рассмотреть вопрос о целесообразности проведения реформ земельного законодательства. Перераспределение земель в пользу групп населения, находящихся в неблагоприятном положении, способно в значительной мере улучшить их перспективы в плане производительной занятости. По-прежнему налицо многочисленные свидетельства обратной пропорциональной взаимосвязи между размерами ферм и продуктивностью земель и производительностью труда, а также между степенью неравенства в распределении материальных ценностей и темпами экономического роста⁶. Таким образом, выгоды, которые могут быть связаны с

подобной земельной реформой, лежат не только в плоскости уменьшения нищеты, но и в плоскости более высоких темпов роста сельскохозяйственного производства. Вместе с тем следует признать, что в прошлом стратегии перераспределения земель зачастую страдали в результате неэффективности их структуры и механизмов осуществления. Не обеспечивалось уделение должного внимания таким вопросам, как создание благоприятных макроэкономических условий и сведение к минимуму микроэкономических диспропорций или неоправданных преимуществ, играющих на руку более обеспеченным слоям населения. Зачастую программы создания новых рабочих мест сводились на нет в результате проведения на макроуровне политики, приводившей к увольнениям, а в рамках программ кредитования не удавалось обеспечивать надлежащую финансовую дисциплину и стимулирование погашения задолженности. Таким образом, несмотря на то, что аргументы, говорящие в пользу реформ в целях перераспределения земель, по-прежнему сохраняют свою актуальность, следует избегать повторения ошибок прошлого и сосредоточивать более пристальное внимание на мерах по уменьшению нищеты, совместимых с политикой стимулирования. Например, вместо того, чтобы опираться на обязательное перераспределение земель, задачу обеспечения более справедливого доступа к земле можно решать путем введения умеренных налогов на наследство, механизмов прогрессивного налогообложения доходов жителей сельских районов, а также принятия мер по расширению доступа беднейших слоев населения к земле, учитывающих рыночные механизмы.

33. В последние годы наблюдалось увеличение интереса к стимулированию несельскохозяйственных видов деятельности в сельских районах, и в частности сельских производств. В целом этот сдвиг объясняется признанием того факта, что на фоне высоких темпов увеличения численности рабочей силы и повышения производительности труда в сельском хозяйстве сельскохозяйственное производство само по себе не способно обеспечить полную занятость рабочей силы в сельских районах. С учетом сезонного характера большинства сельскохозяйственных работ в сельском секторе неизменно существовал спрос на рабочую силу в несельскохозяйственных отраслях. В дополнение к обеспечению занятости сельскохозяйственных работников в периоды межсезонья в рамках несельскохозяйственных видов деятельности в сельских районах традиционно производится несложная сельскохозяйственная техника, а также потребительские товары. Все имеющиеся данные свидетельствуют о том, что в большинстве развивающихся стран начиная с 60-х годов происходил устойчивый рост несельскохозяйственных видов деятельности в сельских районах (таблица 2.С). В настоящее время на них приходится почти четверть всей рабочей силы в сельских районах. Хотя в некоторых случаях эта деятельность представляет собой не более чем "губку", поглощающую излишки рабочей силы, не располагая потенциалом для обеспечения адекватного уровня жизни занимающихся ею лиц, в других ситуациях для нее характерны высокая производительность труда и мощный потенциал роста. Ускоренное развитие малых городских и деревенских предприятий в сельских районах Китая, вне всякого сомнения, оказало позитивное воздействие как на рост самого сельского сектора, так и на распространение благ, связанных с процессом экономических реформ. В определенной степени поддержка в целях развития несельскохозяйственных видов деятельности в сельских районах строится на тех же принципах, что и поддержка городского неорганизованного сектора. В связи с этим требуется оказание помощи в сферах технологии, финансов и информационно-просветительской деятельности. С учетом того, что речь идет о сельских районах, едва ли можно переоценить важное значение инфраструктуры.

34. Для большинства развивающихся стран характерно изобилие рабочей силы в сопоставлении с природными ресурсами и физическим капиталом, а также высокая степень неравенства в том, что касается распределения доходов и производительного капитала. В такой ситуации даже при условии полной занятости уровень заработной платы неквалифицированных работников, как правило, является низким. Сочетание высокой степени неравенства с точки зрения доходов и низкого уровня заработной платы означает, что проблема нищеты, по всей видимости, будет усугубляться. Кроме того, даже в самых благоприятных условиях высока вероятность наличия значительных излишков рабочей силы как в сельских, так и в городских районах. Это явление может принимать форму постоянной или сезонной безработицы, а также частичной занятости, прерываемой длительными периодами безработицы. В ряде развивающихся стран проводятся эксперименты, связанные с программами трудоемких общественных работ. Накопленный ими опыт свидетельствует о том, что механизмы гарантированной занятости могут рассматриваться как жизнеспособная и ценная политическая инициатива в целях уменьшения нищеты. В рамках программ гарантированной занятости следует сосредоточивать внимание на наращивании производственных фондов, которые могли бы способствовать увеличению объемов производства и доходов в будущем. Их не следует рассматривать как краткосрочную меру по оказанию экстренной помощи или же как программу социального обеспечения, в рамках которой производится перераспределение доходов. Вместо этого подобные программы следует ориентировать на создание рабочих мест и уменьшение нищеты путем мобилизации незадействованных ресурсов для целей наращивания физического капитала и ускорения темпов капиталовложений в трудоемкие виды деятельности. Такие программы должны выполнять функцию остаточного источника занятости и предусматривать выплату заработной платы, не превышающей текущие рыночные ставки для безземельных сельскохозяйственных работников. Тем самым они выполняли бы функции страховочных механизмов для лиц, способных заниматься производительным трудом.

35. В рамках подобных механизмов обеспечения занятости участники получают два вида льгот. Помимо минимальной заработной платы, которая выплачивается им в периоды занятости с учетом того, что активы, создаваемые в рамках функционирования таких механизмов, обеспечивают более высокий постоянный спрос на рабочую силу, в будущем им должна выплачиваться более высокая заработная плата по рыночным ставкам, или же обеспечиваться более продолжительная занятость. Разумеется, что большинством благ, создаваемых в результате этого, смогут пользоваться землевладельцы, для которых они будут выражаться в снижении издержек, расширении объема производства и повышении ставок на аренду земельных участков. Однако одновременно с этим имеются и значительные резервы для преобразования незадействованной рабочей силы в физический капитал, а также превращения работников в акционеров кооперативных предприятий. Например, в контексте проекта, связанного с лесонасаждениями, может быть организован лесохозяйственный кооператив, на основе искусственного водоема может быть создан рыболовный кооператив и т. д. В рамках такого подхода удавалось бы сочетать создание новых рабочих мест и меры по уменьшению нищеты с повышением эффективности системы распределения материальных ценностей.

Е. Регулирование рынка труда

36. В контексте экономических реформ и политики в области занятости в развивающихся странах отсутствует единое мнение в отношении необходимости широкого дерегулирования рынков труда. Зачастую звучит аргумент, согласно которому чрезмерно активное государственное вмешательство в функционирование рынков труда,

проявляющееся в форме правил, регламентирующих сохранность рабочих мест, взносов в фонды социального обеспечения, законов о минимальной заработной плате, пособий по безработице и деятельности профсоюзов, представляет собой серьезное препятствие в деле перестройки, вследствие чего такое вмешательство следует прекратить или снизить его активность. В поддержку этого аргумента приводятся случаи стран Латинской Америки, а также новых индустриальных стран Азии. Отмечается, что зарегулированность рынка труда в Латинской Америке приводит к увековечению двойственного характера рынка труда, в рамках которого прослеживается четкое различие между защищенным организованным сектором экономики в городах и в целом незащищенным неорганизованным сектором, что, в свою очередь, препятствует адаптации рынка труда к изменению расстановки рыночных сил. С другой стороны, указывается, что правительства некоторых новых индустриальных стран Азии не только воздерживаются от вмешательства в функционирование рынков труда, но и активно препятствуют независимой деятельности профсоюзов. Именно это, согласно некоторым утверждениям, является одним из ключевых факторов успешной реализации стратегий развития, ориентированных на экспорт.

37. Разумеется, в этих аргументах есть определенная доля правды. Однако пристальный анализ текущей ситуации показывает, что, хотя устаревшая практика регулирования рынка труда в Латинской Америке привела к ужесточению его параметров в городском организованном секторе и созданию стимулов для расширения занятости в нерегулируемом неорганизованном секторе, динамика занятости и реальной заработной платы тем не менее тесно взаимосвязана с динамикой объемов производства и производительности труда. Таким образом, нельзя говорить о том, что регулирование рынков труда неизбежно приводит к чрезмерной жесткости, что, в свою очередь, неизменно оправдывало бы их дерегулирование. Аналогичным образом, отсутствуют убедительные свидетельства того, что, когда во многих азиатских странах были действительно ограничены свободы профсоюзов, ограничения в отношении процесса заключения коллективных договоров или ущемление прав профсоюзов внесли вклад в экономические успехи этого региона. Напротив, накопленный опыт свидетельствует о том, что чрезмерное ущемление государством прав профсоюзов и ограничения в отношении заключения коллективных договоров приводят к постепенному нарастанию напряженности в экономических отношениях и в конечном счете могут повлечь за собой широкие протесты со стороны общественности и многочисленные забастовки, что, в свою очередь, приводит к негативным последствиям для экономической и политической стабильности. Кроме того, представляется, что принятие в этих странах в период после 80-х годов новых законов, направленных на защиту интересов трудящихся, не препятствует дальнейшему росту. Помимо этого, зачастую звучит мнение о том, что минимальная заработная плата в развивающихся странах приводит к возникновению диспропорций, поскольку она устанавливается на слишком высоком уровне по сравнению со средними доходами, что, в свою очередь, приводит к росту производственных издержек в организованном секторе и сдерживанию занятости. Тем не менее представляется, что подобные меры по установлению минимального уровня заработной платы далеко не являются нормой в большинстве развивающихся стран. Нельзя говорить и о том, что по международным стандартам уровни минимальной заработной платы, которые в последние десятилетия сокращались, являются чрезмерно высокими. Что касается положений, касающихся гарантий занятости, то в большинстве случаев они являются единообразными для всех регионов и поэтому не позволяют объяснить разницу в сравнительной международной конкурентоспособности между развивающимися странами. Кроме того, выплата пособий членам семей в развивающихся странах не является широко распространенной практикой, система страхования на случай безработицы практически

отсутствует, а взносы в фонды социального обеспечения, как правило, являются более низкими по сравнению с их уровнями в странах ОЭСР⁷. Таким образом, хотя определенные аспекты правил, регламентирующих рынки труда в развивающихся странах, более не являются совместимыми с современной экономической ситуацией, целесообразность реформ должна определяться на основе конкретного анализа имеющихся практических данных. Следует также принимать меры для более эффективного достижения целей действующих правил, а не исходить из того, что дерегулирование во всех случаях представляет собой оптимальное решение. Не менее важно и то, чтобы в процесс реформ были в полной мере вовлечены социальные партнеры.

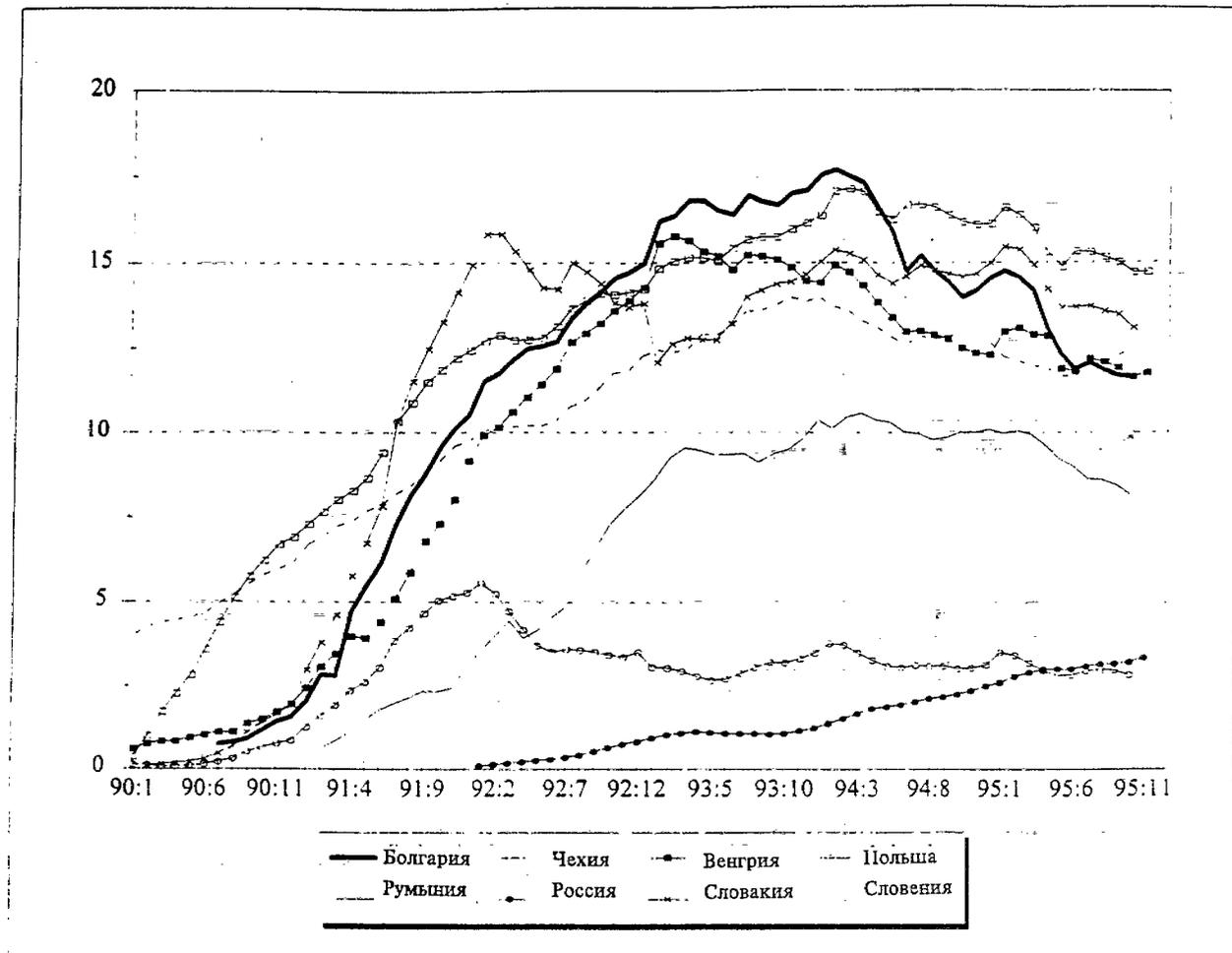
IV. СТРАНЫ С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ

A. Тенденции и проблемы

38. После трудного периода первых лет реформ большинство стран с переходной экономикой вступило в фазу подъема. Начиная с 1994 года годовые темпы роста реального ВВП составляют от 2 до 6 процентов во всех странах Восточной и Центральной Европы; балтийским государствам явно удалось обратить вспять тенденцию к отрицательному росту, которая наблюдалась в начале 90-х годов, и встать на путь экономического роста; даже в бывшем Советском Союзе, где в ряде стран проведение реформ задерживалось, в 1996 году был зафиксирован рост реального ВВП⁸. Тем не менее в этих странах сохраняются острые проблемы, связанные с высоким уровнем безработицы и ростом нищеты.

39. В настоящее время уровень безработицы в странах Восточной и Центральной Европы составляет более 11 процентов, а в государствах Балтии - примерно 5 процентов (рис. 1). От 30 до 60 процентов безработных не имели работы в течение более чем одного года, и многие из них были исключены из списков безработных после истечения сроков получения ими пособий по безработице, хотя новую работу им найти не удалось (таблица 3). Кроме того, несмотря на быстрый рост безработицы в регионе, темпы сокращения числа рабочих мест на текущем этапе остаются умеренными по сравнению с сокращением объема производства. Это означает, что на фоне углубления структурных реформ уровень безработицы по-прежнему останется высоким, если не удастся добиться значительного расширения объемов производства. Рост безработицы в сочетании с резким падением объемов производства и высокими темпами инфляции привели к тому, что в период 1990-1995 годов во всех этих странах наблюдалось резкое падение реальной заработной платы (на 20-90 процентов)⁹. Одновременно с этим в первые годы реформ в странах с переходной экономикой усилился процесс концентрации материальных ценностей. Доля доходов, приходящихся на 10 наиболее обеспеченных процентов населения, увеличилась до 20 процентов за счет "нижней половины" населения¹⁰. В результате этого значительная часть населения в настоящее время живет ниже уровня бедности.

Рис. 1. Показатели безработицы, отдельные страны с переходной экономикой, 1990-1995 годы



Источник: Издание OECD-CCET: Labour Market Database, 1995/No.2.

Таблица 3. Характеристики безработицы в отдельных странах с переходной экономикой, 1995 год

		Болгария	Чешская Республика	Венгрия	Польша	Румыния	Словакия	Словения
Пол								
Мужчины	% среди мужчин в составе рабочей силы	18,6	3,7	12,5	13,6	7,5	14,3	7,6
Женщины	% среди женщин в составе рабочей силы	19,8	4,8	8,8	16,1	8,6	14,5	7,0
Возрастные категории								
Молодежь								
Мужчины	% среди мужчин в составе рабочей силы	42,6	8,2	26,0	31,7	18,8	29,2	18,3
Женщины	% среди женщин в составе рабочей силы	41,8	8,7	15,8	35,9	23,1	24,8	19,6
Наиболее продуктивный возраст								
Мужчины	% среди мужчин в составе рабочей силы	16,0	2,8	10,8	12,2	6,3	11,4	6,8
Женщины	% среди женщин в составе рабочей силы	16,9	4,5	7,8	15,2	8,3	12,8	5,2
Старшая возрастная группа								
Мужчины	% среди мужчин в составе рабочей силы	13,1	1,9	7,2	8,8	3,4	9,3	3,7
Женщины	% среди женщин в составе рабочей силы	13,5	2,5	4,7	7,7	2,4	8,9	2,9
Образование								
Высшее	% в численности рабочей силы с высшим образованием	6,7	1,2	2,9	4,2	2,2	3,4	2,1
Среднее	% в численности рабочей силы со средним образованием	17,1	3,4	10,2	16,2	11,4	13,1	7,6
Начальное	% численности рабочей силы с начальным образованием	30,4	10,7	16,7	16,4	5,2	30,0	9,5
Продолжительность безработицы								
Менее 1 месяца	% от общего числа безработных	2,3	14,8	6,9	6,2	2,7	5,0	4,9
1-6 месяцев	% от общего числа безработных	19,4	38,1	24,7	28,1	38,5	26,0	19,5
7-12 месяцев	% от общего числа безработных	15,8	20,0	22,8	24,0	13,5	16,3	17,1
Более 12 месяцев	% от общего числа безработных	62,2	27,1	45,7	41,7	45,3	52,8	58,5
Длительная безработица								
Мужчины	% от числа безработных мужчин	61,7	26,2	46,0	38,2	46,2	49,8	59,0

		Болгария	Чешская Республика	Венгрия	Польша	Румыния	Словакия	Словения
Женщины	% от числа безработных женщин	62,8	28,0	46,0	45,1	47,9	53,4	48,4
Молодежь	% от числа безработной молодежи	51,7	18,5	32,3	29,0	41,7	40,0	62,5
Старшая возрастная группа	% от числа безработных старшей возрастной группы	31,1	28,6	42,2	44,8	48,4	62,7	100,0
Люди, переставшие искать работу								
Мужчины	% от числа безработных мужчин	27,2*	5,6	26,9	8,8**	63,8	2,4**	
Женщины	% от числа безработных женщин	22,8*	5,8	19,2	9,1**	37,4	3,0**	

Примечание: * 1993 год; ** 1994 год.

Источник: издание OECD-ССЕТ: Labour Market Database, 1995/N.2; Short-term Economic Indicators, 1/1996.

В. Меры по борьбе с безработицей

1. Сохранение экономического подъема

40. Основополагающее решение этих проблем лежит в плоскости дальнейшего подъема и быстрого роста объема производства и производительной занятости. Таким образом, правительствам следует стремиться к достижению этих целей при разработке своей политики в области проведения реформ. В данной связи важно, чтобы правительства стран с переходной экономикой разрабатывали политику, ориентированную на мобилизацию инвестиций и внутреннего спроса, что, в свою очередь, приводит к созданию новых рабочих мест. Аналогичным образом государственные капиталовложения в совершенствование инфраструктуры и повышение качества рабочей силы призваны сыграть ключевую роль в повышении международной конкурентоспособности этих стран.

2. Стимулирование частных предприятий

41. Одним из ключевых элементов эффективно функционирующей рыночной экономики является сильный частнопредпринимательский сектор. В странах с переходной экономикой налицо необходимость устранения все еще существующих в широких масштабах многочисленных и разнообразных препятствий на пути развития предпринимательства. Наиболее серьезным из них является проблема неадекватного финансирования. Финансовые проблемы частного сектора в странах с переходной экономикой обусловлены целым рядом факторов. Одна из наиболее острых проблем заключается в отсутствии у многих частных предпринимателей доступа к кредитам. Высокие процентные ставки и расплывчатость процедур, определяющих условия предоставления кредитов, зачастую делают их непомерно дорогими и невыгодными для частных предпринимателей, не позволяя им связывать себя долгосрочными обязательствами, что ограничивает масштабы деловой активности многих предприятий. Кроме того, проблемы, с которыми

сталкиваются частные предприниматели в получении займов, усугубляются сложностями работы с банками; наличие множества различных режимов получения кредитов, в том числе по льготным процентным ставкам, обусловливаемым участием в специальных программах стимулирования, приносит порой больше разногласий и бюрократической волокиты, чем реальных преимуществ. С учетом этого в интересах облегчения доступа для частных предприятий к кредитам правительствам стран с переходной экономикой следует рассмотреть возможность снижения процентных ставок и упорядочения процедур оформления займов. Как можно скорее следует обеспечить создание более транспарентной банковской системы и серии четко проработанных программ получения кредитных средств. Серьезные проблемы с оборотным капиталом для многих частных предприятий создает также несвоевременное производство государственными предприятиями оплаты за поставленные им товары. Эта проблема имеет особую остроту для тех предприятий, которые тесно сотрудничают с государственными предприятиями и зависят от крупных заказов небольшого числа клиентов, представляющих государственный сектор. Для решения этой проблемы правительствам стран с переходной экономикой следует активно идти по пути реорганизации предприятий в целях повышения продуктивности и рентабельности государственного сектора, с одной стороны, и разрабатывать необходимые правовые процедуры для взыскания просроченных платежей, с другой стороны.

42. Что касается препятствий нормативного плана, то многие предприниматели в странах с переходной экономикой сталкиваются с тем, что политики меняют правила и пересматривают размеры бюджетных ассигнований слишком быстро и зачастую без предупреждения. Отсутствие четкости и стабильности в устанавливаемых правительством нормах нередко заставляет основываться при принятии многих деловых решений на догадках или слухах относительно будущей политики. Такого рода проблемы встают особенно серьезно перед предприятиями, расположенными на значительном удалении от столицы, где многие предприниматели не в состоянии нормально работать в условиях бюрократических процедур и сборов, взыскиваемых чиновниками на местах; это положение еще более усугубляет всепроникающая атмосфера протекционизма, взяточничества и уклонения от выполнения должностных обязанностей. Такой элемент неопределенности в вопросах перспектив разработки политики и юридических норм препятствует не только росту здорового частнопредпринимательского сектора, но и притоку в соответствующий регион прямых иностранных инвестиций. Таким образом, в целях создания надлежащих условий для развития предпринимательства в странах с переходной экономикой их правительствам необходимо разработать долгосрочную политику, повысить четкость нормативных положений и создать эффективно действующий чиновничий аппарат.

43. Наконец, дополнительным бременем на частные предприятия в странах с переходной экономикой ложатся высокие налоги. Помимо уплаты обычного налога на добавленную стоимость и отчислений на нужды социального обеспечения, многие частные предприятия облагаются рядом других налогов на различных уровнях предпринимательской деятельности. Столь тяжелое налоговое бремя не стимулирует создание частных предприятий и в то же время является серьезным побудительным мотивом к уклонению от уплаты налогов. В этой связи, возможно, потребуется принятие мер по снижению налоговых ставок.

3. Создание действенных институтов рынка труда

44. Первоочередное внимание в странах с переходной экономикой следует уделять созданию действенных институтов рынка труда, которые выправляли бы сбои в его функционировании и обеспечивали социальную защиту тех, кто оказался не охвачен существующей системой. Любая экономическая система работает эффективнее в условиях, позволяющих людям, ищущим работу, и работодателям быстрее найти друг друга. На практике это требует наличия системы бирж труда и вспомогательных служб. В странах, экономика которых ранее строилась на принципах централизованного планирования, такие институты изначально отсутствовали в приемлемой форме или достаточном количестве. Несмотря на определенный прогресс в деле устранения этого недостатка, многое еще предстоит сделать.

45. В то же время необходимо укрепить системы страхования по безработице и социального вспомоществования для предоставления материальной помощи лицам, потерявшим работу, длительное время находящимся без работы, потерявшим право на получение пособий, а также представителям других подгрупп населения с особыми потребностями, в частности большим семьям с малолетними детьми. Один из важнейших вопросов в деле создания надлежащей системы социальной защиты заключается в передаче основной ответственности от предприятия государству. Необходимо провести реорганизацию соответствующих механизмов, с тем чтобы уменьшить их негативное влияние на конкурентоспособность предприятий и повысить мобильность трудовых ресурсов.

46. Одно из важных в плане проведения реформы требований заключается в разработке системы переговоров о заключении коллективного договора, приемлемой для рыночной экономики. Опыт, накопленный за период с начала переходного этапа прежними "официальными" профсоюзами, является неоднозначным. В подавляющем большинстве из них проведены широкомасштабные реформы, затронувшие как организационную структуру, так и характер исполняемых ими функций. Эти реформы сделали традиционные профсоюзы более демократичными и позволили им более чутко реагировать на потребности своих членов. В то же время сформировались новые профсоюзы, соперничающие со старыми в вопросах привлечения членов и оказываемого влияния. К сожалению, экономические условия не благоприятствовали ведению переговоров о заключении коллективного договора. Как следствие, профсоюзам было трудно вести организационную работу среди трудящихся новых приватизированных предприятий и предлагать варианты заключения коллективных соглашений небольшим компаниям. В этом контексте большое значение имеет формирование слаженной системы профсоюзного движения, способного эффективно вести переговоры по вопросам заработной платы и другим аспектам трудовых отношений. Это в равной мере относится и к организациям работодателей. В условиях централизованно планируемой экономики таких организаций не существовало, и в силу этого в контексте перехода к рыночной экономике следует активно поддерживать их развитие. Они представляют собой важную составляющую часть институциональной структуры, необходимой для поддержки развития процветающего частного сектора. Особенно важно не допустить возникновения ситуации, в которой доминирующую роль в таких организациях играли бы государственные предприятия или их незначительно трансформировавшиеся преемники, поскольку в этом случае может возникнуть тенденция к сосредоточению усилий на получении финансово-бюджетных привилегий и сохранении субсидий, а не на вопросах внутривы производственных отношений как таковых. Кроме того, в них должно быть обеспечено адекватное представительство формирующегося сектора мелких и средних предприятий.

4. Субсидии на обеспечение временной занятости

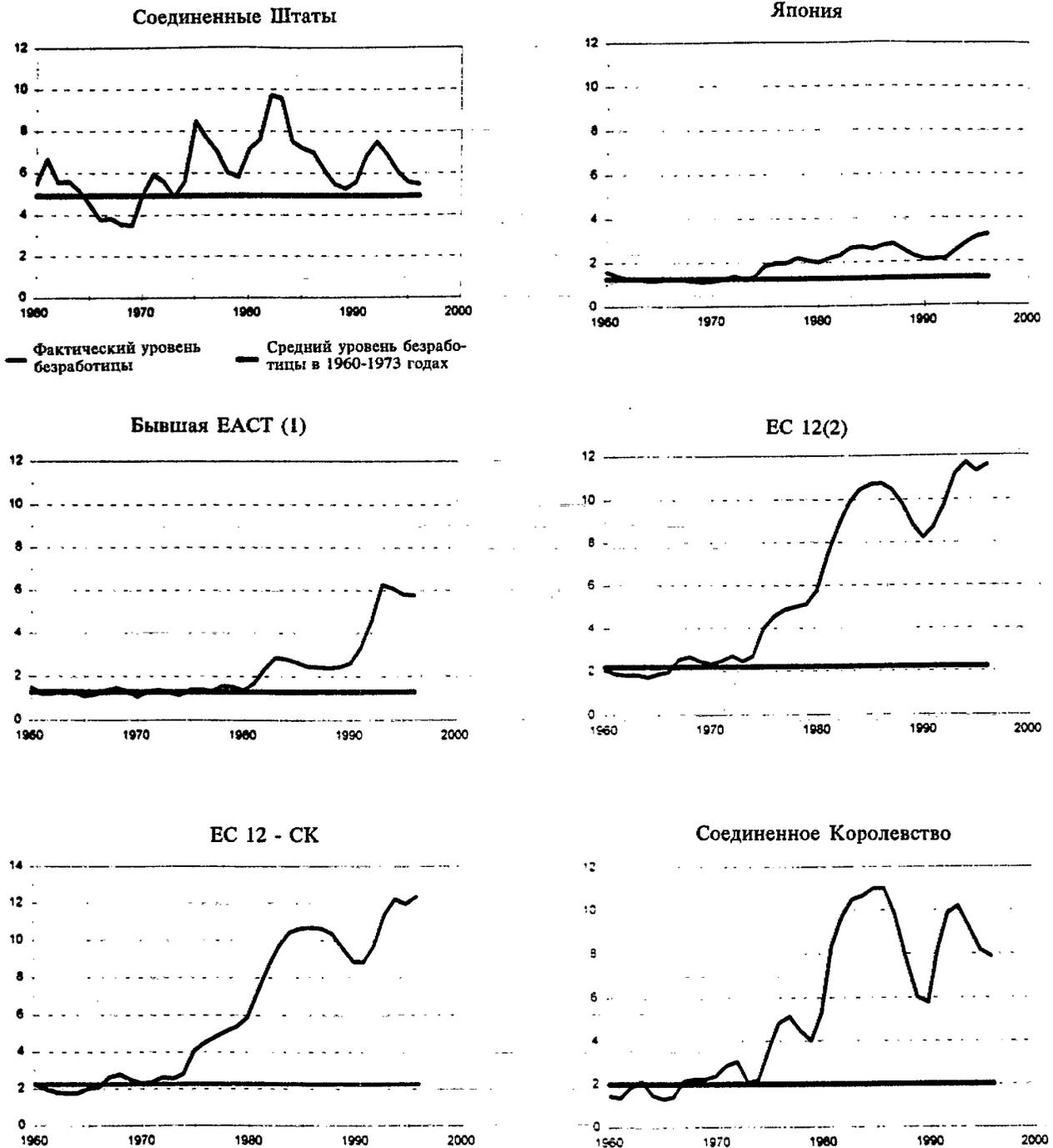
47. Нет никаких сомнений в том, что в конечном счете преодоление массовой безработицы в странах с переходной экономикой должно основываться на формировании конкурентоспособной рыночной экономики, обеспечивающей быстрый рост производства и продуктивной занятости. Тем не менее на пути к этой цели, судя по всему, придется на протяжении ряда лет мириться с высоким уровнем безработицы. Даже в том случае, если удастся сохранить наблюдаемое в последнее время возобновление экономического роста, в непосредственном будущем едва ли произойдет значительное повышение спроса на трудовые ресурсы, поскольку дальнейшие реформы повлекут за собой новые сокращения рабочих мест. В этом контексте вполне заслуживают внимания альтернативные меры сокращения масштабов временной безработицы, не наносящие ущерба текущему процессу экономических реформ.

48. Одна из возможных мер заключается в предоставлении потенциально жизнеспособным предприятиям временной защиты или субсидий на цели обеспечения занятости в той или иной форме, с тем чтобы позволить упорядоченно проводить перестройку и избежать резкого повышения уровня безработицы. С учетом слабости правительств в странах с переходной экономикой на начальном этапе и при понимании того, что временные меры защиты постепенно могут перерасти в постоянные, на первом этапе переходного процесса такой стратегии сколь-либо серьезное внимание не уделялось. Однако ситуация изменилась. На нынешнем этапе реформ появилась возможность внедрения системы логически обоснованных, пользующихся доверием и ограниченных по срокам временных мер защиты, позволяющих стимулировать осуществление требуемых структурных изменений и наряду с этим обеспечивающих необходимую передышку в решении проблем растущей безработицы и связанных с ней социальных издержек. Один из возможных методов в рамках этой системы заключается в предоставлении предприятиям на избирательной основе субсидий с целью недопущения безработицы. Однако условия предоставления таких субсидий должны быть четкими и недвусмысленными. Основным критерием должно служить наличие данных, свидетельствующих о том, что рассматриваемое предприятие лишь временно является неплатежеспособным и что оно в состоянии понести соответствующие бюджетно-финансовые издержки. Кроме того, предоставление такой поддержки возможно лишь при определенных обстоятельствах. Она может предоставляться лишь в тех случаях, когда местный уровень безработицы значительно превышает средние показатели, мобильность трудовых ресурсов серьезно ограничена, а высокий уровень безработицы является причиной существенной напряженности. Кроме того, при тщательном проведении процесса отбора такой вариант потенциально может осуществляться на основе самофинансирования и, следовательно, заслуживает рассмотрения в условиях конкретных стран.

V. ПРОМЫШЛЕННО РАЗВИТЫЕ СТРАНЫ

49. Две наиболее актуальные проблемы, касающиеся нынешнего состояния рынка труда в промышленно развитых странах, заключаются в повышении уровня и устойчивом характере безработицы в большинстве стран начиная с 1973 года и широко отмечаемой тенденции к увеличению неравенства в размере заработной платы во многих странах (рис. 2 и 3). Нынешний уровень безработицы во многих промышленно развитых странах привел к самым тяжелым в человеческом плане лишениям для всех, кого он непосредственно затронул, и обусловил рост преступности и развал общественных структур, от чего страдает каждый член общества. Что касается углубляющегося неравенства в уровнях заработной платы,

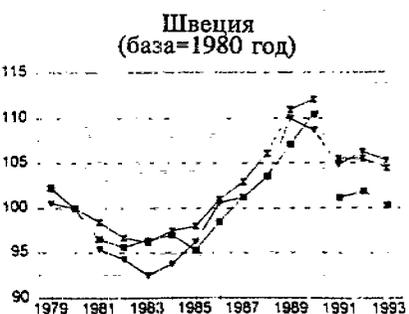
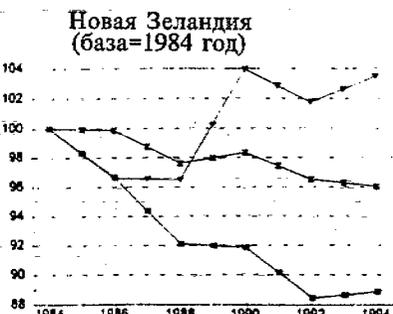
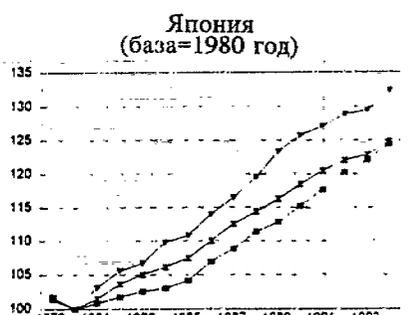
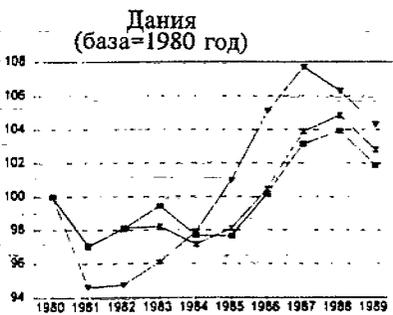
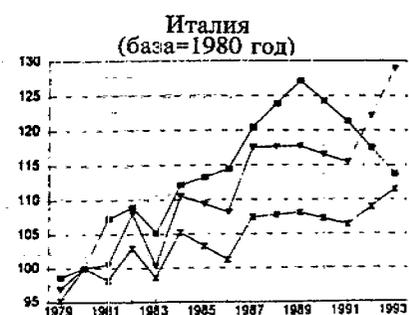
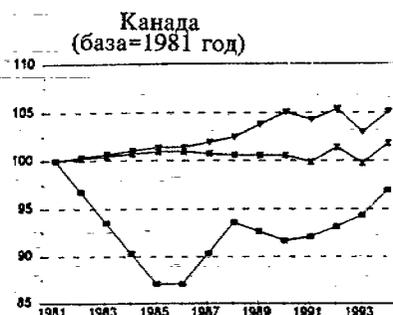
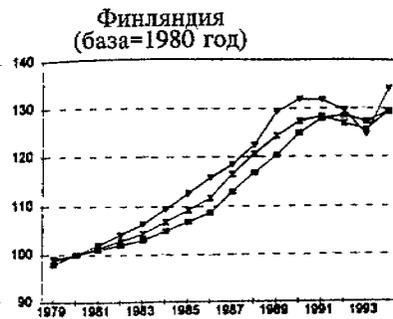
Рис. 2. Фактический уровень безработицы в 1960-1996 годах в сравнении со средним уровнем безработицы в 1960-1973 годах



- (1): Термин ЕАСТ фактически означает здесь лишь Австрию, Норвегию, Швецию и Швейцарию.
 (2): ЕС 12 означает 12 стран, входивших в состав Европейского сообщества до 1995 года.

Источник: Издание OECD Economic Outlook, June 1996 и справочное приложение. Расчеты МОТ.

Рис. 3. Тенденции в уровне реальной заработной платы мужчин по нижнему (D1), среднему (D5) и верхнему децилю (D9)



• D1 • D5 • D9

В отношении Канады, Финляндии, Италии и Новой Зеландии данные за годы, по которым информация отсутствует, были интерполированы.

Источник: Серия данных о заработной плате, подготавливаемая ОЭСР.

то этот фактор не представляет серьезной проблемы в том случае, если на этой основе расширяются возможности качественного трудоустройства, особенно для рабочих низкой квалификации. Однако если этого не происходит, а разница в уровнях оплаты труда увеличивается из-за того, что заработная плата низкооплачиваемых рабочих опускается ниже уровня бедности, то это может породить новую проблему, связанную с возникновением прослойки трудящейся бедноты. Кроме того, если снижение уровня заработной платы вынуждает представителей низкооплачиваемой категории бросать работу или толкает их на преступный путь, то это может привести к усугублению проблемы социального отчуждения. С учетом предыдущих оговорок высокий уровень безработицы и возрастающее неравенство в размерах заработной платы можно было бы рассматривать как серьезные отклонения от идеала полной занятости, однако в научных и политических кругах отсутствует консенсус относительно причин, обуславливающих такие тенденции, и методов борьбы с ними.

50. Многие специалисты считают, что рост безработицы в промышленно развитых странах носит структурный характер. Это означает, что долгосрочный равновесный уровень безработицы на протяжении двух последних десятилетий в этих странах вырос. В силу того, что этот уровень безработицы определяется основополагающими структурными особенностями состояния экономики, снизить его невозможно, не спровоцировав тем самым повышения инфляции, вызванной ростом заработной платы. В настоящее время бытуют две основные точки зрения на причины этого явления. Согласно первой из них, повышение равновесного уровня безработицы в Европе объясняется несовершенствами рынка труда. Сторонники этой концепции считают, что основной причиной медленных темпов создания рабочих мест является неэластичность рынка труда, при этом указывается, что возвращение к полной занятости зависит от совершенствования его функционирования, которое может быть обеспечено на основе сокращения масштабов вмешательства государства в экономику. По мнению сторонников второй концепции, основной фактор, обуславливающий повышение равновесного уровня безработицы, заключается в неоперативности действия корректировочных механизмов в условиях, сложившихся после серьезных потрясений на рынке сырьевых материалов в 70-е годы, а также существенного повышения процентных ставок в 80-е годы.

51. В ряде промышленно развитых стран с 80-х годов вызывает беспокойство дальнейшее увеличение разницы в размерах заработной платы в условиях сокращения доходов низкооплачиваемых рабочих. Для того чтобы выработать реально осуществимые стратегические меры по решению этой проблемы, важно прежде всего разобраться в ее причинах. Однако этот вопрос по-прежнему вызывает споры. Во-первых, широко распространено мнение о том, что увеличение неравенства в размерах заработной платы в промышленно развитых странах обусловлено глобализацией экономики и быстрым увеличением объема импорта промышленной продукции из стран с дешевой рабочей силой. Наряду с этим во многих исследованиях высказывается мысль о том, что международная торговля по-прежнему незначительно влияет как на общую структуру заработной платы, так и на относительный размер заработной платы менее квалифицированных рабочих¹². В рамках другого распространенного толкования причин растущего неравенства в уровнях заработной платы упор делается на эффект вытеснения живого труда машинами, обусловленный внедрением в промышленно развитых странах в 80-е годы передовых технологий. Считается, что технологические изменения последнего времени сопровождаются возрастанием спроса на высококвалифицированных рабочих по сравнению с рабочими менее квалифицированными и что такое относительное изменение спроса обусловило увеличение разницы в соответствующих уровнях заработной платы. Однако и в данном случае эмпирический опыт, используемый в обоснование этого аргумента, не

позволяет сделать однозначных выводов¹³. То, что увеличение разрыва в размере заработной платы началось до ускорения темпов технологических перемен, указывает на наличие и других факторов, оказывающих влияние на этот процесс. Одним из них является отчетливо прослеживаемая с 80-х годов практически во всех промышленно развитых странах тенденция к ослаблению профсоюзов, децентрализации переговоров о заключении коллективных соглашений и дерегулированию рынка труда. Отмечено, что эти изменения в характере функционирования институтов, обеспечивающих установление размера заработной платы, непосредственно обусловили ухудшение экономического положения менее квалифицированных, имеющих менее высокий образовательный уровень и низкооплачиваемых рабочих, что заметнее всего проявилось в Соединенных Штатах Америки и в Соединенном Королевстве. Кроме того, определенную роль в формировании структур заработной платы и занятости сыграло изменение макроэкономических условий. Период до 1973 года характеризовался быстрым увеличением объема производства, быстрым ростом производительности труда, большим спросом на повышение квалификации и ростом уровня реальной средней заработной платы среди всех категорий трудящихся. Снижение же темпов роста, наблюдаемое с 1973 года, привело к замедлению темпов прироста высокооплачиваемых рабочих мест на рынке труда. Как следствие, конкурентный спрос на такие рабочие места возрос, и менее квалифицированные рабочие были вынуждены соглашаться на низкооплачиваемую работу. Это в свою очередь привело к еще большему обострению конкурентного спроса на рабочие места на рынке низкоквалифицированной рабочей силы, который уже перенес потрясение, вызванное снижением спроса на рабочих низкой квалификации. В этом более широком контексте решение проблемы усиливающегося неравенства в размерах заработной платы и уровнях доходов, как представляется, заключается в создании благоприятного макроэкономического климата, способствующего экономическому росту и повышению совокупного спроса на рабочую силу. Только на этой основе может быть увеличено число рабочих мест в высокооплачиваемом, высокопроизводительном секторе рынка труда. Кроме того, покончить с проблемами падения спроса на неквалифицированную рабочую силу и увеличения неравенства в уровнях заработной платы можно лишь посредством повышения совокупного спроса на трудовые ресурсы.

52. Отсутствие консенсуса в отношении причин высокого уровня безработицы и увеличивающегося неравенства в размерах заработной платы, о котором свидетельствуют вышеизложенные материалы, затрудняет вынесение рекомендаций относительно общей программы действий по решению этих проблем. Тем не менее, как представляется, рассмотрения широким кругом промышленно развитых стран заслуживают три обширные области, в которых необходимо принять стратегические меры. Первая касается политики, направленной на обеспечение устойчивого повышения темпов экономического роста, поскольку более высокие темпы роста имеют ключевое значение для снижения уровня безработицы и обращения вспять тенденции к увеличению неравенства в оплате труда. Достижение этой цели потребует принятия широких стратегий с целью повысить конкурентоспособность; увеличить объем инвестиций в создание новых производственных мощностей, в научные исследования и разработки, деятельность по развитию инфраструктуры и повышению квалификации трудящихся; и - там, где будет сочтено вероятным обеспечение на этой основе эффективных стимулов роста, - проведения макроэкономической политики, направленной на подъем экономической активности. Второй заслуживающий рассмотрения вопрос заключается в том, как решить серьезную проблему на пути поддержания более высоких темпов роста, связанную с опасностью повышения уровня инфляции по мере сокращения предложения на рынке труда. Это потребует пересмотра систем ведения переговоров о размере заработной платы и изыскания альтернативных механизмов для сдерживания инфляционного роста размера

заработной платы. Третья область вопросов, требующих рассмотрения, связана с реформой политики в отношении рынков труда в целях повышения стимулов к поиску рабочего места и трудоустройству, обеспечению переподготовки тех, кто в течение длительного времени был лишен работы, к повышению мобильности рабочей силы и обеспечению гарантированной "возможности устроиться на работу", поощрению новаторских форм организации труда и предоставления компаниям стимулов к найму низкоквалифицированных рабочих.

Примечания

¹ См. Доклад Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития, Копенгаген, 6-12 марта 1995 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 96/IV.8, глава I, резолюция 1, приложение I, раздел С.

² См. International Labour Conference, Eighty-third session, Geneva, 1996, Records of Proceedings, resolution V.

³ Ibid., commitment 3, para. (i).

⁴ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 года (A/CONF.151/26/Rev.1) (том I и том I/Corr.1, том II, том III и том III/Corr.1) (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.93.I.8 и исправления), том I: Резолюции, принятые на Конференции, резолюция 1, приложение II.

⁵ Доклад Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития, Копенгаген, 6-12 марта 1995 года, глава I, резолюция 1, приложение II, пункт 44.

⁶ M. Lipton: "Market, redistributive and proto-reform: Can liberalization help the poor?". Asian Development Review; vol. 13, No. 1, pp. 1-35; and S. Bowles and H. Gintis: "Productivity-enhancing egalitarian policies", International Labour Review, 1995/4-5, pp. 559-585.

⁷ Таблица 5.8 в издании МОТ World employment 1996/97: National policies in a global context.

⁸ Там же, таблица 4.4.

⁹ Там же, таблица 4.3.

¹⁰ Там же, рис. 4.4.

¹¹ См. технические материалы Всемирного банка, № 228-230 и 237, Л.М. Уэбстер.

¹² G.J. Borjas, R.B. Freeman and L.F. Katz: "On the labor market effects of immigration and trade", in Borjas and Freeman (eds.), Immigration and the work force (Chicago, University of Chicago Press, 1992); J.D. Sachs and H.J. Schatz: "Trade and jobs in US manufacturing", Brookings Papers on Economic Activity, No. 1, 1994, pp. 1-84; R.C. Feenstra and G. Hanson: "Foreign investment, outsourcing and relative wages" (mimeograph), Oct. 1994; and A.B. Krueger: "Labor market shifts and the price puzzle relisted" (mimeograph), Oct. 1995.

¹³ L. Mishel and J. Bernstein: "Is the technology black box empty? An empirical examination of the impact of technology on wage inequality and the employment structure" - документ, представленный на семинаре по вопросам экономических аспектов трудовых ресурсов, Гарвардский университет, апрель 1994 года и издание ЮНКТАД, Trade and Development Report 1995 (New York and Geneva, 1995), pp. 156-158.
