

# В центре внимания – занятость

## Основные положения

### МАСШТАБ ПРОБЛЕМ В СФЕРЕ ЗАНЯТОСТИ ОГРОМЕН

*И открытая безработица – всего лишь одна из них*

Занятость находится в центре внимания повсеместно – как в развитых, так и в развивающихся странах. Во всем мире 200 млн. человек, среди которых преобладает молодежь, являются безработными и активно ищут работу. Примерно 620 млн. молодых людей, в большинстве своем женщины, не работают и не ищут работу. Лишь для того, чтобы сохранить нынешний уровень занятости, в ближайшие 15 лет потребуется создать около 600 млн. новых рабочих мест.

Однако во многих развивающихся странах уровень безработицы может быть низким. Системы социальной защиты там носят, в лучшем случае, весьма скромный характер, а наёмным трудом занята меньшая часть трудящихся. По всему миру трудятся более 3 млрд. человек, однако почти половину из них составляют крестьяне и самостоятельно занятые лица. Большинство бедных работает «от зари до зари», но им попросту не удается свести концы с концами. При этом сплошь и рядом нарушаются их основополагающие трудовые права.

Демографические сдвиги, урбанизация, технический прогресс и международная миграция людей и рабочих мест – всё это быстро изменяет картину мира труда. Но большинство рабочих мест в развивающихся странах по-прежнему приходится на крестьянские хозяйства и очень небольшие фирмы, для которых зачастую характерны низкая производительность и скромный потенциал роста. Их успех важен не только в силу их влияния на источники средств к существованию. В тех странах, где крупные компании, благодаря связям и государственной поддержке, отличаются солидными размерами уже при создании, успех микропредприятий способен разрушить «замкнутый круг» привилегий. А успех возможен: в промышленно развитых странах многие инновационные фирмы начинали свою жизнь в гаражах.

### ЗАНЯТОСТЬ – ДВИЖУЩАЯ СИЛА РАЗВИТИЯ

*Это не просто побочный продукт экономического роста*

Занятость – даже в неофициальном секторе – может оказывать преобразующее воздействие по трем направлениям:

- *Уровень жизни.* По мере того, как, благодаря работе, люди преодолевают жизненные трудности, сокращаются масштабы бедности – особенно в тех странах, где возможности перераспределения ограничены.
- *Производительность.* Повышается эффективность – по мере того, как растёт мастерство работников, создаются более производительные рабочие места, а менее производительные – исчезают.
- *Социальная сплоченность.* Процветание общества начинается там, где труд объединяет людей разных национальностей и разного социального происхождения, где он вселяет ощущение расширения возможностей.

Поэтому работа – это то, что мы зарабатываем, то, что мы делаем, и даже то, что мы есть. Авторы Доклада о мировом развитии 2013 «Занятость» рассматривают занятость как одну из движущих сил развития, а не как производную от спроса на трудовые ресурсы, и анализируют все виды занятости, а не только наёмный труд в официальном секторе экономики.

### ЗНАЧЕНИЕ ИМЕЕТ НЕ ТОЛЬКО КОЛИЧЕСТВО РАБОЧИХ МЕСТ

*Некоторые виды занятости вносят более существенный вклад в развитие, нежели другие*

Человек ценит свою работу за тот заработок и те льготы, которые она приносит, а также за то, что она способствует повышению его самооценки и счастью. Однако некоторые виды занятости в большей степени влияют на общество. Рабочие места для женщин могут изменить пути инвестирования домашними хозяйствами средств в образование и охрану здоровья детей. Рабочие места в городах способствуют росту специализации и обмена идеями, повышая производительность и других рабочих мест. А в условиях нестабильности рабочие места для молодых мужчин могут способствовать восстановлению мира.

Мнение отдельного человека о том или ином виде работы зачастую совпадает с мнением общества. Однако так бывает не всегда. Рабочие места, приносящие высокий доход и весомые льготы, могут казаться чрезвычайно привлекательными для отдельного человека, но для общества они, возможно, далеко не так полезны, если их наличие

обеспечивается за счет государственных трансфертов или ограничительных норм, лишаящих других людей заработка или сужающих возможности их трудоустройства. Из-за этих разрывов два рабочих места, представляющих человеку одинаковыми, могут по-разному влиять на общество.

*Виды занятости, благоприятствующие развитию*, – это те её виды, которые наиболее ценны для общества, с учетом как их ценности для работающих, так и потенциальных побочных эффектов – позитивных либо негативных. К числу видов занятости, вносящих в развитие более существенный вклад, нежели другие, относятся те, которые сокращают бедность, связывают экономику с мировыми рынками, либо укрепляют доверие и повышают гражданскую активность.

Напротив, некоторые формы работы однозначно неприемлемы. Если работающие подвергаются эксплуатации, либо находятся в условиях, которые опасны или угрожают их физическому и психическому благополучию, то такие виды труда плохи как для отдельных людей, так и для общества в целом. По некоторым оценкам, сегодня примерно 21 млн. человек в мире подвергаются принудительному труду, рабству, насильственным занятиям проституцией и другим формам недобровольного труда, а 115 млн. детей в возрасте от 5 до 17 лет заняты на вредных работах. Международные нормы в области прав человека и трудовые нормы не допускают принудительного труда, вредных форм детского труда, дискриминации, а также лишения работающих права выражать свое мнение.

## ПРОБЛЕМЫ В СФЕРЕ ЗАНЯТОСТИ В РАЗНЫХ СТРАНАХ РАЗНЫЕ

*Виды рабочих мест, в наибольшей степени благоприятствующих развитию, не везде одинаковы*

Характер вклада занятости в рост уровня жизни, повышение производительности и усиление социальной сплоченности зависит от уровня развития страны,

ее демографии, ресурсов и институтов. Опираясь на сочетание различных особенностей экономики страны, можно разработать классификацию проблем в сфере занятости, наблюдаемых в ряде стран мира:

- *Аграрные страны.* Большинство населения по-прежнему занято в сельском хозяйстве и проживает в сельской местности. Вследствие высоких показателей бедности важное значение имеет обеспечение жизнеспособности мелких крестьянских хозяйств. Кроме того, повышение производительности сельского хозяйства позволяет расширять занятость в неаграрном секторе. В то же время рабочие места в городах, связанные с глобальными рынками, создают основу для динамичного развития городов.
- *Страны, затронутые конфликтами.* Первоочередная задача состоит в содействии социальной сплоченности. Особое значение имеет трудоустройство бывших комбатантов и молодых людей, склонных к участию в насильственных действиях. В этом может помочь строительство – отрасль, которая требует большого количества рабочих рук и может быстро развиваться даже в неблагоприятных для экономической деятельности условиях.
- *Страны, в которых разворачивается процесс урбанизации.* Рост производительности сельского хозяйства позволяет высвободить людей для работы в городах. Возможности трудоустройства для женщин, обычно в легкой промышленности, могут благоприятно влиять на домохозяйства. Наиболее приоритетными задачами являются недопущение перенаселенности городов и обеспечение продвижения страны вверх по лестнице добавленной стоимости.
- *Страны, обладающие богатыми природными ресурсами.* Эти страны могут получать значительные доходы в иностранной валюте, однако её изобилие может оказывать негативное воздействие на конкурентоспособность других видов экономической деятельности и способствовать созданию рабочих мест, субсидируемых за счет трансфертов. Большие выгоды для развития могут принести рабочие места, способствующие диверсификации экспорта.
- *Малые островные государства.* Из-за своих размеров и удаленного положения они могут пользоваться выгодами агломерации и глобальной интеграции лишь за счет развития туризма. Однако выезд мигрантов способен повысить жизненный уровень, тогда как возвратная миграция и общины диаспоры могут способствовать быстрому росту деловых возможностей для местного населения.
- *Страны, в которых укрепляется официальный сектор экономики.* Страны, в которых существенная доля занятости приходится на официальный сектор, могут стремиться к расширению охвата систем социальной защиты. Для этого необходимо добиться ценовой доступности официальных программ социальной защиты и сгладить разрыв между теми, кто пользуется благами официальных институтов, и теми, кто такой возможности не имеет.



- *Страны с высоким уровнем безработицы среди молодежи.* Молодые люди часто не обладают навыками, востребованными частным сектором. Однако проблема может быть связана в большей мере со стороны спроса на рынке труда, нежели со стороны предложения. Весьма вероятно, что в подобных ситуациях заметной выгодой для развития обернется устранение привилегий в сфере создания бизнеса и доступа к работе.
- *Страны со стареющим населением.* Эти страны сталкиваются с сокращением численности населения трудоспособного возраста и ростом затрат на обеспечение постоянно растущего числа жителей пожилого возраста и уход за ними. Проведение политики поощрения активного образа жизни пожилых людей, особенно наиболее производительных членов общества, может поддерживать на высоком уровне коэффициент их участия в рабочей силе. Может помочь и создание рабочих мест, снижающих затраты на долговременный уход за пожилыми гражданами.

## НЕОБХОДИМО ПРОВОДИТЬ ПОЛИТИКУ НА ТРЕХ РАЗЛИЧНЫХ УРОВНЯХ

... и можно наладить глобальную координацию действий в сфере занятости

Частный сектор является источником почти 90 процентов рабочих мест в мире. Это не значит, что для развития не важны рабочие места в государственном секторе – идет ли речь о преподавателях, готовящих кадры, специалистах в сфере сельскохозяйственных наук, повышающих производительность аграрного сектора, или проектировщиках, планирующих развитие городов, удобных для людей. Однако страны, систематически полагающиеся на занятость в государственном секторе, как правило, сталкиваются с серьезными трудностями – от очередей за рабочими местами в государственном секторе для образованной молодежи до недостаточного динамизма государственных предприятий.

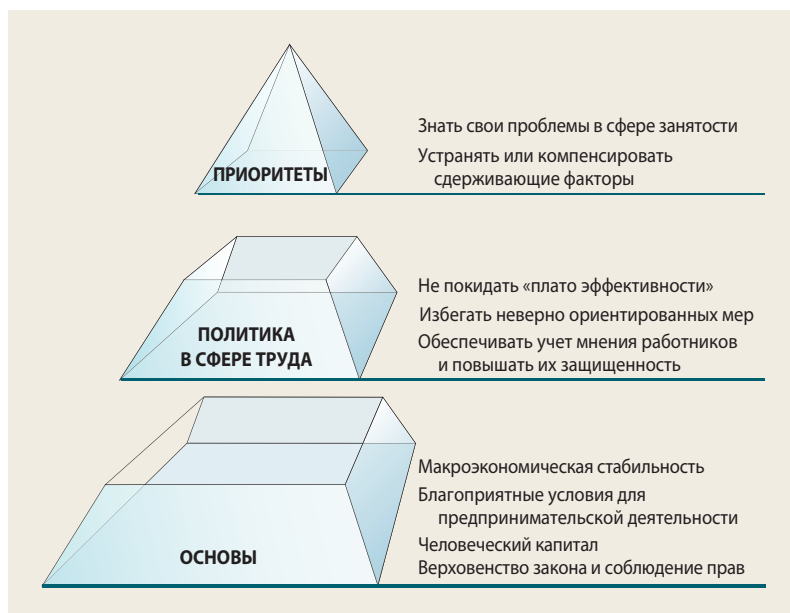
Роль государства заключается в создании условий для устойчивого экономического роста, двигателем которого является частный сектор, выявлении причин нехватки в данной стране рабочих мест, которые в большей степени благоприятствовали бы развитию, и устранении либо смягчении сдерживающих факторов на пути более активного создания таких рабочих мест. Это предполагает проведение политики на трех различных уровнях.

- *Основы.* Поскольку развитие улучшает качество рабочих мест, необходимо создать политическую среду, способствующую экономическому росту. Для этого необходимо способствовать макроэкономической стабильности, созданию благоприятной деловой среды, накоплению человеческого капитала и верховенству закона, в том числе уважению прав.
- *Политика в сфере труда.* Политика в сфере труда должна избегать мер, которые ведут к перекосам,

тормозящим создание рабочих мест в городах и в глобальных цепочках стоимости, и отсутствия механизмов, позволяющих услышать голос наиболее уязвимых трудящихся (независимо от того, являются ли они наёмными работниками) и обеспечить их защищенность.

- *Приоритеты.* Поскольку одни рабочие места вносят больший вклад в развитие, чем другие, необходимо разобраться, какие именно рабочие места в стране, с учетом её специфики, благоприятствуют развитию. Политику следует ориентировать на устранение или компенсации несовершенства рынка и неэффективных институциональных механизмов, мешающих частному сектору создавать больше рабочих мест, благоприятствующих развитию.

Меры политики на национальном уровне дополняет глобальная программа действий в сфере занятости. Права и нормы по-прежнему соблюдаются не в полной мере, а нажим со стороны международного сообщества возможен лишь до определенной степени. Однако меры в области социальной ответственности корпораций могут дать отдачу, если они, в то же время, способствуют наращиванию управленческого потенциала местных компаний. Процесс либерализации торговли в сфере услуг идет медленно, что не позволяет развивающимся странам воспользоваться возможностями закрепления на мировых рынках. Однако международное сотрудничество может помочь в разработке соответствующих реформ национальных систем нормативно-правового регулирования, которые сняли бы озабоченность тех, кто опасается дальнейшей либерализации. Бичом международной трудовой миграции являются злоупотребления и нелегальная миграция. Но двусторонние соглашения могут принести выгоду и странам, откуда мигранты выезжают, и странам, их принимающим, за счет придания потокам миграции официального статуса и обеспечения соблюдения норм



соответствующими учреждениями в странах выезда и странах назначения.

Чтобы определить приоритетные направления политики в сфере занятости, необходимо также понять, какие именно виды рабочих мест в наибольшей степени способствуют развитию, какие хозяйствующие субъекты создают большее число рабочих мест, как структура занятости влияет на доверие и стремление участвовать в жизни общества. Чтобы поставить вопросы занятости в центр внимания, необходимо наладить международное сотрудничество в области сбора и распространения надежных данных обо всех видах занятости (как наемном труде, так и иных формах) и обо всех хозяйствующих субъектах – как в официальном секторе, так и в неофициальном.

## ТРАДИЦИОННЫЕ ОТВЕТЫ ВЕРНЫ НЕ ВО ВСЕХ СЛУЧАЯХ

### *Новый взгляд на сложные вопросы сквозь призму занятости*

Злободневность проблем занятости в разных странах вынуждает разработчиков политики ставить сложные вопросы. Взгляд на развитие через призму занятости позволяет различить, когда традиционные ответы уместны, а когда нет.

- *Стратегии экономического роста или стратегии занятости?* Принято считать, что необходимо ориентироваться на экономический рост как предпосылку дальнейшего повышения уровня жизни и социальной сплоченности. Однако зачастую наблюдаются задержки или разрывы. Так, экономический рост весьма неодинаково влияет на сокращение бедности в различных странах. Если потенциально важные побочные эффекты создания рабочих мест не используются, помочь может стратегия в области занятости.
- *Можно ли ускорить рост предпринимательства?* Принято считать, что большинство микропредприятий в развивающихся странах – это всего лишь форма выживания. Однако производительность компаний, даже совсем небольших, в немалой степени определяется практикой управления ими, а потенциал восприятия практики управления у владельцев малого бизнеса очень неодинаков. Поэтому адресные программы повышения управленческих навыков могут существенно изменить ситуацию.
- *Могут ли меры политики способствовать социальной сплоченности?* Принято считать, что нехватка рабочих мест пагубна для социальной сплоченности, но что государство мало что может или должно делать в этой области, за вычетом обеспечения полной занятости. Однако социальной сплоченности могут способствовать меры, придающие рынку труда инклюзивный характер, расширяющие возможности учета мнений трудящихся и гарантии их прав, повышающие прозрачность и подотчетность рынка труда.
- *Что сначала – навыки или рабочие места?* Принято считать, что высокий уровень безработицы и несоответствие имеющихся навыков потребностям зачастую связан с недостатками системы образования и профессиональной подготовки. Для продуктивной занятости необходим определенный базовый набор когнитивных и социальных навыков. Навыки также важны для стран, пытающихся продвинуться вверх по лестнице добавленной стоимости. Между тем, во многих случаях обучение может, однако, идти и на рабочих местах.
- *Особый инвестиционный климат?* Принято считать, что однородная конкурентная среда более предпочтительна, поскольку у правительств нет достаточной информации для выявления победителей, а целевые меры могут проводиться под воздействием лоббистских групп. Однако адресные меры не обязательно должны быть ориентированы на те или иные отрасли промышленности. Так, с учетом специфики конкретной страны, весьма благоприятные последствия для развития может иметь поддержка создания рабочих мест в отраслях с высоким участием женщин.
- *Конкуренция за рабочие места?* Принято считать, что в среднесрочной и долгосрочной перспективе масштаб совокупной занятости в целом определяется численностью рабочей силы, а не политикой других государств. Однако рабочие места с высокой отдачей для развития способны мигрировать. Произойдет это или нет, зависит от характера проводимой политики. Улучшение соблюдения прав или сокращение бедности должно быть выгодно всем, а вот промышленная политика – не обязательно.
- *Защищать работников или рабочие места?* Принято считать, что меры политики, направленные на защиту работников, являются более предпочтительными, поскольку они способствуют «социальному разрушению». Однако бывают периоды, когда одновременно ликвидируется или находится под угрозой ликвидации очень много рабочих мест, а создается – мало. Есть также жизнеспособные рабочие места, ликвидация которых может негативно сказаться на целых регионах. В этих ситуациях защита рабочих мест может быть целесообразной – при наличии надежных правил прекращения реализации таких программ в будущем.
- *Как можно ускорить перемещение работников?* Обычно советуют делать основной упор в политике на устранение инертности рынка труда, удерживающей работников в малопродуктивных компаниях или сферах деятельности. Однако если реформы неосуществимы с политической точки зрения, уменьшить жесткость правовых норм позволяет активное использование положительного побочного воздействия на производительность, оказываемого рабочими местами в индустриальных кластерах, динамично развивающихся крупных городах или глобальных цепочках стоимости.