

OECD Employment Outlook: 2004 Edition

Summary in Russian

Перспективы занятости ОЭСР: выпуск 2004

Резюме на русском языке

Переоценка Стратегии занятости ОЭСР

Джон П. Мартин

Директор по вопросам занятости, труда и социальной сферы

Стратегия занятости ОЭСР оказалась полезной, но, десять лет спустя, возникла необходимость в её переоценке

Десять лет назад страны ОЭСР приняли Стратегию занятости в качестве ориентира для реформ по сокращению высокого и устойчивого уровня безработицы. Стратегия занятости ОЭСР имеет много общего с Европейской стратегией занятости, начатой в 1997 г. С момента её разработки Стратегия занятости ОЭСР оказала влиятельную роль на ход обсуждения политики в странах членах. Кроме того, оценка, проведенная Секретариатом в 1999 г., показала, что тем странам, которые в большей степени применяли на практике Стратегию занятости ОЭСР, удалось достичь относительно успешных результатов в улучшении ситуации на рынке труда.

Однако, многое произошло с 1999 г. в стратегии регулирования рынка труда и её результатах в странах ОЭСР. Поэтому министры труда и занятости ОЭСР решили на своей встрече в сентябре 2003 г. в Париже, что пришло время переоценить Стратегию занятости ОЭСР в свете последнего опыта и будущих задач.

Работа над безработицей ещё не закончена...

Прежде всего, высокий уровень безработицы еще не исчез. Правда, уровень безработицы в зоне ОЭСР несколько ниже, чем до 1994 года, и последние прогнозы ОЭСР (см. Главу 1) предсказывают определенное снижение уровня безработицы в течение ближайших двух лет под влиянием продолжающегося уверенного экономического роста в одних странах (в частности, в Соединенных Штатах) и восстановления в целом ряде других (в частности, в Японии и, в меньшей степени, в Евросоюзе). Тем не менее, уровень безработицы во многих странах по-прежнему будет превышать показатель, существовавший в 70-х и 80-х годах.

...и для решения задач, связанных со старением населения, необходимо большее число лучших рабочих мест

В то же время задачи, встающие перед будущим экономическим ростом и уровнем жизни в связи со старением населения, сейчас занимают более важное место в политических программах. Министры пришли к выводу, что лучший способ решения этих задач - это создание большего числа лучших рабочих мест, в особенности для людей, находящихся в настоящее время в неблагоприятных условиях на рынке труда и чрезмерно подверженных безработице и "неактивности" в трудовом отношении. Многие предстоит сделать для достижения этой цели. В среднем, около 35% населения трудоспособного возраста в странах ОЭСР не работает - большинство этих людей относятся статистикой к категории "неактивного" населения, хотя они могут и во многих случаях хотели бы работать. За этой цифрой скрываются существенные различия между странами, так как уровень незанятости составляет меньше 30% в Австралии, Нидерландах, Новой Зеландии, Скандинавских странах (кроме Финляндии), странах Северной Америки, Швейцарии и Соединенном Королевстве и больше 40% в Бельгии, странах Центральной и Восточной Европы, Греции, Италии, Мексике и Турции.

Стратегия занятости ОЭСР была выработана в то время, когда высокий и устойчивый уровень безработицы был главной проблемой для многих стран. Переоценка позволит проанализировать то, в какой степени политические рекомендации Стратегии занятости могут нуждаться в изменениях и/или дополнениях для достижения цели большего числа лучших рабочих мест.

Тем не менее, меры по повышению уровня занятости должны сочетаться с социальными целями. Правительства должны уделять внимание: стабильности занятости, ...

Какой бы важной целью не было стремление к большему числу лучших рабочих мест, оно должно сопровождаться стремлением и к другим социальным целям, в особенности к адекватной социальной защите, лучшему сочетанию трудовой и семейной жизни и достижению справедливости в соответствии с национальным выбором.

Реформа законодательства о защите занятости (ЗЗЗ) - яркий тому пример. В Главе 2 показано, что менее строгое ЗЗЗ может упростить для работодателя найм работников, повышая таким образом шансы поступления на работу групп, которым трудно трудоустроиться, например молодежи и женщин. Однако, в то же время эти

реформы упростят для работодателя и увольнение работников, повышая таким образом беспокойство о сохранении своего рабочего места в рядах работников, находящихся в расцвете сил, и пожилых работников. Необходимо также уделить внимание предложенным реформам 333. В Главе 2 показано, что в целях содействия занятости некоторые страны сделали менее строгими положения, регулирующие работу по временным и другим "непостоянным" контрактам в ходе последнего десятилетия, оставив при этом защиту постоянных контрактов практически неизменной. Это привело ко все большему распространению "непостоянных" форм занятости в ряде стран в условиях не всегда свободного выбора для заинтересованных работников. Возникает тогда вопрос о сравнении затрат и преимуществ реформ, направленных исключительно на непостоянные контракты, и тех, которые направлены на внесение изменений в правила, регулирующие постоянные контракты, и о том, каково влияние других мер и механизмов в области рынка труда и рынков товаров на эти затраты и преимущества.

В общем, определенная защита от увольнения в сочетании с хорошо функционирующей системой пособий по безработице, эффективными услугами по возврату к занятости и конкуренцией на рынке товаров может помочь уравновесить потребность в большем динамизме рынка труда с потребностью в стабильности занятости и дохода. То, каким должно быть оптимальное сочетание этих мер, и то, в каких пропорциях оно должно применяться в разных странах, должно быть тщательно проанализировано в рамках переоценки Стратегии занятости ОЭСР.

... методам, используемым для поощрения стимулов к труду, ...

Таким же образом некоторые рекомендации Стратегии занятости в нынешнем их варианте недвусмысленно поощряют стимулы к труду, но в то же время могут вызвать трудности в плане социальной защиты. Например, уменьшение размеров пособий по безработице или сокращение продолжительности их выплаты приведёт к тому, что возвращение на работу станет более выгодным, чем продолжительное получение пособия. Существенное ужесточение критериев выплаты пособий по безработице может помочь справиться со случаями уклонения трудоспособных граждан от трудоустройства. Но нужно позаботиться и о том, чтобы эти меры не привели к тому, чтобы лица, которым трудно устроиться на работу, не выпали полностью из системы пособий и не оказались в нищете.

С этой точки зрения, принятие так называемого подхода "взаимных обязательств" к пособиям по безработице может помочь удовлетворить потребности как занятости, так и социальной защиты. В рамках такого подхода получатели пособия по безработице имеют доступ к консалтингу, помощи в поиске работы и другим службам, помогающим вернуться к занятости. В свою очередь, эти лица должны активно искать работу или предпринимать меры по повышению своих шансов трудоустройства для того, чтобы продолжать получать пособие. Много информации о разработке, внедрении и эффективности таких социальных стратегий, ориентированных на занятость, было собрано в последние годы. В рамках переоценки особое внимание будет уделено тому, каким образом эти методы активации смогут эффективно способствовать возврату к занятости, а также определению той роли, которую должны будут играть службы занятости,

особенно по отношению к получателям пособий по болезни, инвалидности и родителям-одиночкам, число которых существенно выросло во многих странах-членах за последнее десятилетие.

В то же время трудоустройство должно приносить ощутимую выгоду соответствующему лицу и его семье. Здесь могут также оказаться полезными так называемые схемы "повышения доходности труда" (например предоставление пособий, повышающих низкие доходы, на условиях трудоустройства их получателя или сокращение сборов в социальные фонды с низких зарплат для работодателей), способные поспособствовать возвращению к занятости получателей пособий. Дальнейшее изучение эффективных и неэффективных реформ различных систем налогов и социальных выплат, а также их взаимодействия с минимальной заработной платой будет еще одним из центральных вопросов переоценки Стратегии занятости ОЭСР.

... влиянию гибких форм занятости на лучшее совмещение трудовой и семейной жизни, ...

Одной из главных рекомендаций Стратегии занятости ОЭСР была необходимость повысить гибкость рабочего графика, и во многих странах ОЭСР все чаще стали использоваться "нестандартные" рабочие графики, включающие работу на неполную ставку, работу в нестандартные рабочие часы и по скользящему графику.

Этот опыт во многом подтвердил, что такие меры могут содействовать повышению занятости. Например, распространение возможности работы на неполную ставку может помочь родителям с маленькими детьми совместить работу и уход за малышами, а некоторым пожилым работникам продлить свою карьеру, в то время как повышение гибкости рабочих часов может помочь компаниям приспособиться к меняющейся рабочей нагрузке. Однако в Главе 1 показывается, что некоторые виды рабочих графиков склонны скорее затруднить, чем облегчить совмещение трудовой и семейной жизни для работников. Так, работники, трудящиеся в вечернее или ночное время, в субботу и воскресенье, находящиеся на непредсказуемом скользящем графике или те, чей рабочий день особенно долг, гораздо чаще испытывают трудности в совмещении трудовых и семейных обязательств. Усилия по повышению уровня занятости, особенно среди отдельных групп населения, должны в дальнейшем сопровождаться инициативами по улучшению совместимости трудовой и семейной жизни. Этот вопрос недостаточно был освещен в первоначальном варианте Стратегии занятости ОЭСР, и ему будет уделено большее внимание в ходе переоценки.

... и растущему неравенству в уровне зарплат в зависимости от степени квалификации – что подчеркивает важность обучения в течение всей жизни

Многие доказательства подтверждают гипотезу о том, что технический прогресс в странах ОЭСР за два последних десятилетия создал предвзятое отношение к неквалифицированной рабочей силе по сравнению с квалифицированной. Это, в свою очередь, указывает на потенциальный компромисс между целями занятости и целями справедливости. Возможно,

необходимо, чтобы заработная плата низкоквалифицированных работников упала (по сравнению с вознаграждением высококвалифицированных специалистов) для того, чтобы поддержать спрос на рабочую силу из этой категории работников. Сведения, приведенные в Главе 3, подтверждают, что в ходе двух последних десятилетий наблюдалась тенденция к росту неравенства в уровне зарплат, и что часто именно в странах, где оно наиболее ярко выражено, преобразования в области занятости были самыми благоприятными

Обучение в течение всей жизни, возможно, является эффективным путем улучшения перспектив занятости в долгосрочном измерении, облегчая таким образом достижение компромисса между целями эффективности и справедливости. В Главе 4 опытным путем доказывается, что при равенстве всех остальных параметров работники, проходящие обучение, имеют больше шансов сохранить за собой рабочее место, чем их коллеги, не повышающие свою квалификацию. Даже в случае потери места работники, прошедшие перед тем обучение, имеют сравнительно высокие шансы вновь отыскать работу. Также отмечается, что политические меры повышения квалификации, направленные на отдельную демографическую группу, не приводят к крупным эффектам смещения *внутри* этой группы – другими словами, чистый результат с точки зрения занятости положителен для всей группы. Следовательно, повышение квалификации может принести особую пользу низкооплачиваемым работникам, которые особенно уязвимы перед лицом неблагоприятных событий и часто переходят из состояния занятости в состояние безработицы или неактивности, усложняя таким образом задачу, стоящую перед стратегией регулирования рынка труда. Повышение квалификации может также, наверняка, повысить способность и желание пожилых работников продлить свою карьеру.

Эти данные, как и те, что были представлены в прошлогоднем выпуске *Перспектив занятости*, подкрепляют аргументы в пользу обучения в течение всей жизни как одного из основных направлений Стратегии занятости ОЭСР. Однако в этой области необходимо также внести более конкретные предложения действий. Таким образом, роль различных схем совместного финансирования и политических мер, направленных на поощрение инвестиций в повышение квалификации людей с низким уровнем образования и других недостаточно представленных групп, будет подробнее рассмотрена в рамках переоценки Стратегии занятости ОЭСР.

Также необходимо рассмотреть вопрос о содействии переходу от незадекларированного труда к официальной занятости

В ряде стран ОЭСР, таких как страны Центральной и Восточной Европы, Мексика, Турция, некоторых регионах Южной Европы и в большей части мира вне зоны ОЭСР значительная доля работников трудится на неофициальных или незадекларированных рабочих местах и/или получаемые ими доходы не декларируются, чтобы не выплачивать налогов или взносов в фонды социального обеспечения. Это может привести к созданию ловушки низкой производительности, а также подтачивает налоговую основу, служащую для финансирования общественных благ, мешая, таким образом, созданию оптимальных систем образования и социальной защиты, что имеет первостепенную важность для социальной сплоченности и экономического роста. Проблема

незадекларированного труда не рассматривалась в основных ориентирах первоначального варианта Стратегии занятости ОЭСР, и одной из задач переоценки будет разработка рекомендаций в этой области.

В Главе 5, являющейся первым шагом на этом пути, представлен комплексный анализ политических мер, которые могут способствовать переходу к официальной занятости. Прежде всего, необходимо пересмотреть некоторые регулирующие положения. В частности, нужно сделать более логичной связь между системой налогообложения и системой социальной защиты и пересмотреть особо обременительные правила и административные требования к официальным рабочим местам. Необходимо также лучше применять существующие правила, в том числе создавая эффективно функционирующие трудовые и налоговые инспекции. Схемы социальной защиты и содействия занятости должны охватывать тех, кто в них действительно нуждается, даже если эти люди работают в неофициальной экономике. В то же время, эти схемы должны быть разработаны таким образом, который поощрял бы интеграцию в официальную экономику. В общем, качество работы администрации является, по оценкам специалистов, решающим фактором в этой области.

Наконец, предстоит оценить то, как успешно могут быть объединены различные политические меры и использованы альтернативные подходы

Стратегия занятости ОЭСР иногда рассматривалась как список независимых рекомендаций. Однако, опыт показывает, что *взаимодействия* между различными мерами и механизмами могут оказывать влияние на результаты в сфере занятости и на устойчивость экономики перед негативными потрясениями. Таким образом, политические меры по стимулированию участия в трудовых отношениях могут быть более эффективными, если будет также вестись борьба с препятствиями со стороны спроса, например, путём создания благоприятной макроэкономической среды, поощрения конкуренции на рынках товаров или послабления излишне строгих положений, регламентирующих занятость. Например, вполне возможно, что активные программы рынка труда больше преуспеют в возвращении к занятости работников, уволенных в связи с сокращением штатов, путём перемещения спроса (в связи, например, с либерализацией торговли), если положения, регулирующие рынки товаров, будут пересмотрены в пользу активной конкуренции.

Рассмотрение взаимодействий и взаимодополнений между разными политическими мерами должно позволить проанализировать, почему такие страны, как Дания, Нидерланды, Новая Зеландия и Соединенные Штаты имеют высокий уровень занятости, несмотря на различия в их политике и институциональных механизмах. Действительно, одна из задач переоценки будет состоять в том, чтобы понять, возможно ли применение различных путей реформ.

Переоценка Стратегии занятости ОЭСР будет представлена на суд министров стран ОЭСР через два года

Таким образом, ОЭСР предприняла переоценку Стратегии занятости по поручению министров труда и занятости ОЭСР. Выпуски *Перспектив занятости*

этого и следующего годов предоставят эмпирические данные для проведения переоценки. На основании этой работы в существующие ориентиры и подробные рекомендации будут внесены изменения и дополнения. Основные результаты переоценки будут обсуждены министрами ОЭСР через два года. Задача состоит в разработке уравновешенной программы реформ, которая помогла бы странам приспособиться к структурным изменениям, выполняя при этом задачи, поставленные в области занятости и в социальной сфере.

© ОЭСР 2004

Данное резюме не является официальным переводом ОЭСР.

Воспроизведение данного резюме разрешается при условии, что при этом будут указаны атрибуты авторского права ОЭСР и заглавие оригинала публикации.

Многоязычные резюме - переведённые отрывки из публикаций ОЭСР, вышедших в оригинале на английском и французском языках.

**Они доступны бесплатно в онлайн-магазине ОЭСР
www.oecd.org/bookshop/**

За дополнительной информацией, обращайтесь в Отдел прав и переводов ОЭСР при Директорате общественных вопросов и коммуникации.

rights@oecd.org

Факс: +33 (0)1 45 24 13 91

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal
75116 Paris
France
Франция

Посетите наш интернет сайт www.oecd.org/rights/

