

Аналіз антикризових заходів у різних країнах світу (за матеріалами МОП)

О. ТЕРЕЩЕНКО,
*НДІ праці і зайнятості населення
Міністерства праці та соціальної політики України та НАН України*

Визначені прояви негативного впливу глобального економічного спаду на сферу зайнятості деяких країн. Здійснено огляд головних принципів державної підтримки національної сфери зайнятості провідних країн і країн, що розвиваються. Узагальнено можливості запровадження іноземного досвіду при розробці державної політики зайнятості в Україні.

Определены проявления негативного влияния глобального экономического спада на сферу занятости некоторых стран. Осуществлен обзор главных принципов государственной поддержки национальной сферы занятости ведущих и развивающихся стран. Обобщены возможности внедрения иностранного опыта при разработке государственной политики занятости в Украине.

The displays of negative influence of global cutback of economic activity are certain on the sphere of employment of some countries. The review of main principles of state support of national sphere of employment is leading and developing countries. Possibilities of introduction of foreign experience are generalized at development of public policy of employment in Ukraine.

Ключові слова: безробіття, робочі місця, антикризові заходи, соціальний захист.

Постановка проблеми. За оцінками МОП, глобальній економічній та соціальній кризі передувало посилення диспропорцій, спричинених глобалізаційними процесами, зокрема, збільшення нерівності доходів усередині країн. Крім того, сприяла кризі і домінуюча стратегічна концепція державного регулювання, що переоцінювала здатність ринків до саморегулювання, недооцінювала роль держави і знецінювала гідність праці, дбайливе відношення до довкілля та надання товарів і послуг для суспільного споживання та соціального захисту.

Глобальний економічний спад викликав глибоку й широкомасштабну кризу стосовно робочих місць, яка призводить до соціальної рецесії. Стурбованість МОП ґрунтується на певних факторах, зокрема:

- мільйони жінок і чоловіків втратили роботу; кількість випадків банкрутств компаній, особливо невеликих підприємств, зростає в геометричній прогресії;

- очікується, що зростання безробіття продовжатиметься щонайменше до кінця 2010 р., а можливо, і в 2011 р.;

- також триватиме зростання масштабів бідності й неформальної зайнятості, зводяться нанівець недавні досягнення в цій сфері за одночасного ослаблення середнього класу;

- передбачають, що 45 млн осіб, в основному, молодих жінок і чоловіків, вступлять на ринок праці у

2009 р. й у подальші роки у пошуках своєї першої роботи;

- за прогнозами Міжнародного валютного фонду (МВФ), до середини 2010 р. очікується деяке збільшення показника глобального зростання, але за умови успішного здійснення прийнятих країнами заходів щодо стимулювання економіки й відновлення функціонування фінансового сектора. Результати цих заходів поки важко передбачити;

- досвід криз минулих років свідчить, що після відновлення економічного зростання зайнятості досягає докризового рівня з відставанням у часі у середньому на чотири-п'ять років, але слід врахувати, що ще до кризи в світі відчувався дефіцит робочих місць для гідної праці;

- нестача робочих місць значно підвищує потребу в соціальному захисті населення;

- тривала криза у сфері зайнятості несе значні ризики для соціальної та політичної стабільності країн.

Серед факторів, що спричиняють кризу, основними є неефективне управління й неадекватне регулювання ринків низки розвинутих країн. Однак наслідки кризи більш руйнівні для країн, що розвиваються, особливо тих, які мають найменший обсяг ресурсів для пом'якшення впливу кризи на незахищені верстви населення. Потoki інвестицій різко знижуються, обсяг торгівлі падає, грошові перекази значно скорочуються. Це, у свою чергу, призводить

до погіршення стану платіжного балансу, відтоку капіталу валютних резервів, поновлення труднощів в обслуговуванні зовнішнього боргу, знецінювання національних валют, зменшення обсягу валового внутрішнього продукту країн, що розвиваються.

Всі ці елементи варто розглядати як тривожний виклик. Світ може зіштовхнутися і певною мірою вже стикається з кризою щодо робочих місць і соціального захисту, і це триватиме протягом шести-восьми років. Її негативні наслідки для особистого достатку й сімейного добробуту суспільств, стабільності держав і для довіри до національних органів управління є незліченними. Недостатньо уваги приділялося цим проблемам у процесі розробки внутрішньої політики країн. Під час кризи підходити до формування відносин як усередині країн, так і між ними, необхідно, виходячи з принципів солідарності.

Глобальний спад, що відбувається одночасно у багатьох країнах, не дозволяє будь-якій з них пропонувати свій шлях виходу з кризи. Навпаки, якщо всі країни будуть стимулювати внутрішню економічну активність, головним чином, за допомогою розширення зайнятості й соціального захисту — двох елементів, що безпосередньо впливають на підтримку сукупного попиту, — то швидше відновляться глобальне зростання і обсяг торгівлі. Два цих елементи мають у прямій формі закріплюватися в короткостроковій податково-бюджетній і кредитно-грошовій політиці, а також у загальному макроекономічному підході.

У Глобальному пакті про робочі місця розглядаються нагальні потреби працівників формального і неформального секторів економіки, сімей та підприємств і, одночасно, закладається фундамент справедливої глобалізації на основі збалансованої щодо соціальних, екологічних і економічних відносин моделі зростання.

Глобальний пакт про робочі місця — це сукупність відповідних антикризових заходів, що засновані на забезпеченні гідної праці й погоджені представниками всіх трьох зацікавлених сторін, учасників МОП. Він розглядається як стратегічний внесок МОП з метою послаблення впливу кризи на працівників і членів їхніх родин, а також на підприємства, включаючи неформальний і аграрний сектори економіки, для надання допомоги формуванню продуктивного і сталого поживлення економіки.

Метою дослідження є аналіз Глобального пакту про робочі місця щодо забезпечення зайнятості й ринків праці, поряд із соціальним захистом і дотри-

манням прав працівників. В його основу було покладено комплекс заходів щодо стимулювання економіки й інших відповідних національних антикризових дій. Використання соціального діалогу для визначення і здійснення цих заходів вважається ключовим інструментом досягнення консенсусу.

Глобальний пакт про робочі місця задуманий як відкритий і такий, що динамічно розвивається, портфель керівних принципів здійснення політики. Він призначений для використання урядами, роботодавцями і працівниками у процесі прийняття рішень на національному рівні. Також його метою є координація міжнародних заходів у межах співпраці між країнами. Водночас Пакт не є універсальним. Він глобальний за своїм характером, оскільки криза торкається всіх країн і вимагає прийняття глобальних рішень. Саме в МОП найбільш глобальний за охопленням склад учасників із забезпеченням представництва всіх зацікавлених сторін. Пакт є глобальним також тому, що спрямований на забезпечення більшої узгодженості дій між урядами і міжнародними організаціями при розробці політики подолання кризи. Водночас він має і локальний характер, оскільки адаптується до різноманітних національних реалій, потреб і пріоритетів.

Пакт є спільним зобов'язанням діяти відповідно до політики, узгодженої тресторонніми учасниками МОП. Він відображений у Декларації МОП 2008 р. про соціальну справедливість із метою справедливої глобалізації. Декларація була прийнята Міжнародною конференцією праці у 2008 р. і ґрунтувалась на інституціональних інструментах політики, розроблених МОП.

Результати досліджень. Оцінка перспектив реалізації положень Пакта і його можливостей сприяти подоланню кризи на засадах соціальної солідарності вимагає висвітлення загальносвітових тенденцій і загроз соціальної рецесії. В останньому кварталі 2008 р. і в першому кварталі 2009 р. спостерігалось стрімке зниження обсягів інвестицій, споживання, виробництва і торгівлі в усьому світі, що призвело до масового скорочення кількості робочих місць у багатьох країнах.

У 2008 р. рівень глобального безробіття підвищився (на 14 млн осіб¹), і сучасні тенденції вказують на стале і вагоме погіршення ситуації з безробіттям. У державах-членах Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) понад 7 млн осіб стали безробітними у період з січня 2008 р. по січень 2009 р.² У США в період з липня 2008 р. по лютий

¹ www.ilo.org/trends.

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

³ Тут і далі: Статистика МОП про чисельність робочої сили // <http://www.bls.gov>.

2009 р. було втрачено 5,4 млн робочих місць³. Безробіття досягло рівня 8,5% загальної кількості робочої сили у березні 2009 р., але її показник перевищив би 14%, якщо враховувати тих осіб, які вимушені були працювати неповний робочий час⁴. В першому кварталі 2009 р. в Іспанії втрачено 766 тис. робочих місць, а безробіття стрімко підвищилося до 17,4%, тобто перевищило 4 млн осіб⁵. У лютому 2009 р. в Ірландії рівень безробіття досягнув 10%, тобто зріс на 4,9% порівняно з першим кварталом 2008 р.⁶. Високі темпи скорочення кількості робочих місць зареєстровані також у Швеції і Туреччині. У період з травня 2008 р. по січень 2009 р. кількість безробітних у Російській Федерації різко зросла на 2 млн осіб. У Республіці Корея за період з червня 2008 р. по лютий 2009 р. було втрачено 1,2 млн робочих місць. На жаль, такі тенденції спостерігалися у більшості країн ОЕСР.

Країни, що розвиваються, найбільшою мірою постраждали через втрату робочих місць у галузях формального сектора економіки, орієнтованих, головним чином, на експорт. Така втрата робочих місць, як правило, спричиняє збільшення кількості працівників у неформальному секторі економіки, включаючи сільське господарство, що підсилює конкуренцію серед працівників низькооплачуваних професій і сприяє зниженню рівня життя найбідніших верств населення.

Криза впливає на різні галузі промисловості і сектори економіки неоднаково. Першими впливу кризи зазнали зорієнтовані на випуск експортної продукції галузі — обробна промисловість і будівництво. В Сполучених Штатах Америки зниження рівня зайнятості на 2,2% (3,1 млн робочих місць) за період з грудня 2007 р. по грудень 2008 р. майже повністю викликане (більше ніж на 92%) втратою робочих місць у чотирьох секторах (у порядку зниження): обробній промисловості, у сфері професійних та підприємницьких послуг, будівництві та роздрібній торгівлі⁷. Аналогічна ситуація спостерігається в інших країнах.

Наприкінці березня 2009 р. ОЕСР передікала, що безробіття в країнах зони ОЕСР до кінця 2010 р. збільшиться і складе 10,1% у четвертому кварталі⁸, а наслідки кризи першими відчують на собі працівники, зайняті на тимчасових та інших нестандартних

контрактах, або ті, що працюють за наймом без будь-яких контрактів.

За прогнозами, дохід на душу населення знизиться в країнах, на частку яких припадає три чверті обсягу глобальної економіки. За оцінками Всесвітнього банку, у 2009 р. в результаті кризи додатково 53 млн осіб будуть споживати продукції менш ніж на 1,25 \$ США на день. Це є великою невдачею глобальних зусиль щодо скорочення масштабів бідності⁹.

У усьому світі чисельність робочої сили або економічно активного населення складає 3,3 млрд осіб і щорічно збільшується приблизно на 45 млн чоловік за рахунок осіб, що вперше вступають на ринок праці.

Це може призвести до виникнення тривалого дефіциту робочих місць, який буде довго зберігатися після відновлення глобального економічного зростання.

У квітні 2009 р. МВФ оголосив, що глобальна рецесія буде тривалою і глибокою й завершиться повільним позавленням економіки: фінансова першопричина кризи і її досить синхронізований характер наводять на думку про те, що ця рецесія, «цілком ймовірно, буде надзвичайно суворою, і за нею почнеться повільний підйом»¹⁰. За прогнозами МВФ, позитивне глобальне зростання складе 1,9% у 2010 р., хоча існує значна невизначеність відносно часових термінів та інтенсивності підйому. Зокрема, підйом залежить від сукупної ефективності податково-бюджетних і кредитно-грошових стимулів, а також заходів, ужитих з метою реструктуризації фінансового сектора. За прогнозами групи спостерігачів, зростання безробіття продовжуватиметься у глобальному масштабі і в 2011 р.¹¹

Всі ці фактори вказують на те, що протягом найближчих шести-восьми років буде спостерігатися довгострокова глобальна криза стосовно забезпечення потреби населення в робочих місцях. Це вагома причина невизначеності у прогнозах щодо інтенсивності майбутнього підйому.

Криза сама по собі є продуктом зростаючих соціальних диспропорцій, які призвели до поглиблення нерівності в розподілі переваг зростання між країнами й усередині країн. Зокрема, відбувається послаблення позицій середніх класів, основ соціальної й політичної стабільності. Скорочується частка дохо-

⁴ Бюро статистики праці. — квітень. — 2009 // <http://www.bls.gov>.

⁵ Instituto Nacional de Estadística. 2009, Notas de prensa, Encuesta de Poblacion Activa. — 24 апреля // <http://www.oecd.org>.

⁶ OECD Harmonised unemployment rates, пресс-релиз, 10 апреля 2009 // <http://www.oecd.org>.

⁷ L. Kelter, «Substantial job losses in 2008: weakness broadens and deepens across industries» in Monthly Labour Review. — березень. — 2009.

⁸ ОЕСР, Economic Outlook, Interim report. — березень. — 2009.

⁹ Всесвітній банк, прес-конференція президента Банку Р. Зеллика. 31 березня 2009 р., прес-релиз № 2009/286/EXC.

¹⁰ Terrones, Marco et. al., «Global recession to be long, deep with slow recovery», in IMF Survey Magazine. 16 квітня 2009 р.

¹¹ H. Timmer, World Bank's Development Prospects Group. 31 березня 2009 г., прес-релиз № 2009/285/DEC.

дів середнього класу в загальному обсязі доходів, підсилюється поляризація суспільства.

Очікуються труднощі у соціальній сфері, підвищення незахищеності сімей, враховуючи те, що лише одна п'ята всього населення світу має доступ до систем соціального забезпечення¹². Проблема є особливо гострою для країн, що розвиваються, де соціальний захист є мінімальним, і навіть у країнах з перехідною економікою, а також у низці розвинутих країн, де сфера охоплення соціальним захистом обмежена.

Зростання кількості приватних пенсійних фондів за останні три десятиліття ускладнило вирішення проблеми забезпеченості пенсійних доходів в умовах кризи. У країнах ОЕСР приватні пенсійні фонди втратили в середньому понад 20% вартості своїх активів у 2008 р.¹³. Аналогічні показники зареєстровані в Латинській Америці. Потрібно багато років для того, щоб приватні пенсійні фонди відновили докризову вартість своїх активів.

Якщо не запроваджувати ніяких стимулюючих заходів, то глобальна криза відносно робочих місць і соціального захисту, яка торкнулася мільйонів працівників і членів їхніх сімей, переросте в значно масштабнішу політичну кризу. Ця небезпека посилює існуючу стурбованість, яка викликана постійно високими цінами на продовольчі товари, широким розривом у рівнях доходів між бідними і багатими та послабленням положення середніх класів.

Ці тенденції відображають загрозливу ситуацію. За прогнозами МВФ, Всесвітнього банку і ОЕСР, глобальне зростання кількості осіб, які втратили роботу, продовжиться, щонайменше, до кінця 2010 р., і ймовірно, у 2011 р., примножуючи кількість осіб, охоплених неформальними трудовими відносинами, безробіттям і бідністю.

У відповідь на глобальні проблеми кожна країна формує власну модель адаптації економіки до кризових умов.

Розглянемо заходи, які вживаються урядами різних країн світу для подолання кризи.

Приклади політики виходу з попередньої кризи Аргентини та республіки Корея дозволяють виділити потенційно ефективні заходи. Фінансова криза спричиняє зтяжливе безробіття. У середньому, для того, щоб знизити його до передкризового рівня, потрібно майже п'ять років. При цьому відзначаються істотні розходження між країнами в термінах відновлення ринку праці. Аргентина та Республіка Корея є двома країнами, які ініціювали широкомасш-

табні програми у сфері зайнятості в період кризи і скоротили приблизно на три роки термін відновлення зайнятості до передкризового рівня. Відповідні антикризові заходи були орієнтовані на:

➤ *сферу зайнятості*. У рамках програми Хефес в Аргентині здійснювалися додаткові виплати родинам, в яких голова домогосподарства став безробітним через кризу. Програмою було охоплено до 11% економічно активного населення, і вона сприяла скороченню рівня безробіття приблизно на 2,5 в. п. Видатки при цьому були відносно невисокими — 0,5–1% ВВП. Програми активізації ринку праці Республіки Корея допомогли підвищити професійні навички й розширити можливості працевлаштування для більшості осіб, що займаються пошуком роботи. Ці програми були проведені після того, як вибухнула криза, і тим самим був скорочений ризик довгострокового безробіття й соціальної ізоляції людей. У межах національної програми суспільних робіт було працевлаштовано близько 70% безробітних країни — 1,7 млн. Проте непостійна зайнятість, що поширилася в період кризи, до теперішнього часу залишається головною причиною нерівності у сфері оплати праці;

➤ *підтримку малих і середніх підприємств*. У Республіці Корея пріоритетна увага приділялася кредитуванню інвестицій МСП у технологію і підвищення конкурентоспроможності підприємств, що було важливою частиною стратегії відновлення економіки. Крім того, уряд заохочував банки надавати прями позики малим фірмам;

➤ *соціальний захист*. Аргентина розширила сферу охоплення мінімальними пенсіями, надавши їх додатково 1,7 млн осіб, зокрема тим, які втратили право на одержання допомоги із соціального забезпечення. Республіка Корея істотно розширила страхування на випадок безробіття й подовжила терміни виплати відповідних допомог. При цьому витрати були відносно низькими й, головним чином, фінансувалися за рахунок внесків роботодавців і найманих працівників; у 1999 р. вони склали 1,4% ВВП, а до 2001 р. знизилися на 0,3%.

З метою скорочення економічно необґрунтованого тимчасового звільнення працівників, для збереження життєздатних робочих місць поширювалось застосування системи скороченої тривалості робочого часу в комплексі з підвищенням професійних навичок.

Канада. Створення фонду професійної підготовки в розмірі 1,5 млрд канадських дол. для тимчасово звільнених працівників; додаткове фінансування

¹² МБП: «Investing in social justice and economic development», Social Security Policy Briefings (Департамент з питань соціального забезпечення, 2009 р.).

¹³ OECD Private Pensions Outlook 2008 (2009 р.).

розширеної професійної підготовки для безробітних; масштабна підтримка літніх працівників у незахищених громадах; заходи для залучення до зайнятості молоді; реалізація проектів професійного навчання й зайнятості корінних народів.

Китай. Здійснення в національних масштабах програм професійно-технічної підготовки, орієнтованих на трудових мігрантів, які повертаються на батьківщину через звільнення (планується, що ці програми охоплять 20 млн трудових мігрантів, які втратили роботу через скорочення обсягів експорту); уряд Китаю займається розробкою програм, орієнтованих на надання цього року допомоги 6 млн випускників ВНЗ.

Франція. Запровадження системи допомоги частково безробітним з метою послаблення фінансового тиску на працівників протягом певного періоду часу. Ці системи забезпечують працівникам, які залишаються без роботи протягом всього або частини тижня, можливість отримувати відсоток своєї заробітної плати від держави доти, доки вони не будуть задіяні протягом повного робочого дня.

Німеччина. Вживання заходів для уникнення тимчасових звільнень за рахунок трудових допомог. Виплачуються від 12 до 18 місяців; компаніям відшкодовується 100% їхніх внесків у фонди соціального забезпечення, які вони виплачують на своїх найманих працівників, при цьому скорочення робочого часу використовується як можливість для професійної підготовки; уряд землі Північний Рейн-Вестфалія уклав угоду з місцевими організаціями роботодавців і працівників щодо «майбутнього Пакту з економічного зростання й зайнятості».

Індонезія. Розширення добровільних трансміграційних програм в інтересах звільнених працівників і поширення їх на ті райони, у яких потенційно можуть створюватися робочі місця або ті, яких менше постраждали від кризи; реалізація програм професійної підготовки.

Бахрейн. У 2006 р. Бахрейн став першою країною на Близькому Сході, що впровадила систему страхування по безробіттю в контексті більш широкої реформи ринку праці. Бахрейн підтримує доходи безробітних, у тому числі осіб, які вперше шукають роботу, і сприяє їхній реінтеграції у сферу продуктивної зайнятості, тим самим забезпечуючи життєво важливі гарантії на випадок економічних потрясінь. Ця система поширюється на всіх працівників — як громадян країни, так і на іноземців — і фінансується

за рахунок внесків у розмірі 1% заробітної плати, що стягуються з працівників, роботодавців і уряду.

Завдяки тому, що до кінця 2008 р. в країні випадки припинення трудових відносин були поодинокі, у межах цієї системи надавалась допомога небагатьом безробітним. Однак, якщо в майбутньому кількість випадків припинення трудових відносин у результаті кризи підвищиться, у країні діє система, що передбачає стабільність доходів осіб, які шукають роботу. Ця система спрямована на підтримку повернення на ринок праці за рахунок залежності грошових допомог від проходження людиною професійної підготовки. Забезпеченням еквівалентного працевлаштування та профорієнтації займаються служби працевлаштування. Досвід Бахрейну є гідним прикладом для країн регіону, і вже інші країни сьогодні розглядають можливість впровадження цього досвіду.

У квітні 2009 р. уряд Франції оголосив про проведення заходів щодо заохочення молоді до проходження теоретичної та практичної професійної підготовки протягом дворічного періоду. Іншою альтернативою є субсидування створення робочих місць у державному й приватному секторах. Актуальність таких заходів обумовлена більшою вразливістю молоді на ринку праці: рівень безробіття молоді в останньому кварталі 2008 р. становив 21,2%, тоді як загальнонаціональний рівень — 8,2%.

У висновках Тристоронньої наради на високому рівні з питань поточної глобальної фінансової й економічної кризи (березень 2009 р.) Голова Адміністративної ради відзначив, що «МОП відреагує на кризу, зробивши її основною темою Міжнародної конференції праці 2009 року, і продовжить розробку концепції глобального пакту про робочі місця для його обговорення у світовому масштабі з учасниками тристоронньої наради».

Висновки. Глобальний пакт про робочі місця є внеском МОП у поживлення економіки для прийняття рішень національними та багатосторонніми директивними органами. В ньому пропонується прискорити темпи поживлення економіки країн, щоб скоротити передбачуване відставання за часом між відновленням зростання фондових ринків і відновленням життєвого рівня людей за допомогою продуктивної зайнятості та гідної праці. В цьому полягає невідкладна вимога, що її сьогодні висувають політичному керівництву країн. У випадку термінового і рішучого її виконання з'являється можливість впроваджувати політику, яка зможе призупи-