

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Н.Т. Вишневская

**РЕФОРМА НЕМЕЦКОГО РЫНКА ТРУДА:
ОСОБЫЙ СЛУЧАЙ
ИЛИ ПРИМЕР ДЛЯ ПОДРАЖАНИЯ**

Препринт WP3/2013/10

Серия WP3

Проблемы рынка труда

Москва
2013

Редактор серии WP3
«Проблемы рынка труда»
В.Е. Гимпельсон

Вишневская, Н. Т. Реформа немецкого рынка труда: особый случай или пример для подражания [Электронный ресурс] : препринт WP3/2013/10 / Н. Вишневская ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – Электрон. текст. дан. (1 МБ). – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. – 43 с. – (Серия WP3 «Проблемы рынка труда»).

Осознание необходимости повышения гибкости и динамизма своих рынков труда подтолкнуло многие западноевропейские страны к институциональным реформам. На протяжении последних трех десятилетий в этих странах было принято множество законодательных актов, направленных на реформирование основных институтов, однако лишь немногие из них решились на коренные преобразования. Одной из этой группы стран стала Германия. Почему эта страна решилась на кардинальные реформы, хотя состояние ее рынка труда было даже лучше, чем у основных конкурентов? Чем немецкая реформа отличается от соответствующих преобразований в Испании и Дании? Мы констатируем положительные итоги реформы для динамики экономической активности, занятости и безработицы. В то же время реформа Хартца несет в себе черты «асимметричности», когда дерегулированию подверглись в основном маргинальные группы работников. Политика сохранения «ядра» занятых вступает в противоречие с задачами структурной адаптации и перетока рабочих мест в более эффективные отрасли экономики. Поддержание занятости любой ценой в период кризиса неизбежно привело к снижению темпов роста производительности труда.

Вишневская Н.Т. – Центр трудовых исследований НИУ ВШЭ.

Препринты Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» размещаются по адресу: <http://www.hse.ru/org/hse/wp>

© Вишневская Н.Т., 2013
© Оформление. Издательский дом
Высшей школы экономики, 2013

1. Введение¹

Институты рынка труда призваны поддерживать баланс между обеспечением стабильности в сфере занятости и ее адаптацией к постоянно идущим экономическим и технологическим изменениям. Выполняя функцию поддержания стабильности, институты обеспечивают понятные и устойчивые «правила игры» для всех участников рынка труда, способствуют накоплению специфического человеческого капитала (через увеличение стажа работника на одном месте), создают условия для трудоустройства безработных на рабочие места, которые наиболее полно соответствуют их уровню образования и квалификации.

Однако для рынка труда не менее важно, чтобы сфера занятости быстро и эффективно приспосабливалась к непрерывно происходящим экономическим и технологическим изменениям. Снятие искусственных барьеров на пути перемещения работника является действенным средством повышения адаптационного потенциала экономики. В условиях имобильности рабочей силы значительная часть новых благоприятных возможностей, которые открывают научно-технический прогресс и современная глобализированная экономика, будут оставаться нереализованными.

В послевоенной истории западноевропейских стран с координируемой экономикой функция по поддержанию стабильности рынка труда являлась преобладающей². Стабильность обеспечивалась системой социального партнерства, механизмом координации и установления заработной платы, повсеместным введением минимальной заработной платы. На стабильность «работало» жесткое законодательство, которое способствовало увеличению продолжительности стажа работы на одном рабочем месте.

Однако постепенно приоритет функции стабильности вылился в излишнюю зарегулированность рынка труда (*rigidities of the labour market*). «Жесткость» институционального каркаса в этом регионе стала одной из основных причин постоянно высокого уровня безработицы, слабо снижающегося даже в периоды экономического роста³. Множество эмпирических исследований нашли подтверждение того факта, что

¹ Автор отмечает поддержку Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ, а также выражает признательность за ценные замечания и комментарии В.Е. Гимпельсону и Р.И. Капелюшникову.

² Исходя из институциональной структуры рынков труда П. Холл и Д. Соскис в своей часто цитируемой книге отнесли континентальные страны Западной Европы к группе стран с координируемой экономикой. В группу стран с либеральной экономикой вошли англосаксонские страны: США, Великобритания, Австралия, Новая Зеландия, в определенной степени Ирландия (Hall P., Soskice D. (eds). *An introduction to varieties of capitalism // Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press, 2003).

³ Обзор основных работ см. в: Nickel S., Layard R. (1999) *Labour Market Institutions and Economic Performance // Handbook of Labour Economics / O. Ashenfelter, D. Card (eds.)*. Amsterdam: North-Holland. Vol. 3E. P. 3029–3084. Nickell S., Nunziata L., Ochel W. (2005) *Unemployment in OECD countries since 1960s: what do we know? // Economic Journal*. Vol. 115. January. P. 1–27.

зарегулированные рынки труда тяжелее переживают различные экзогенные шоки (быстрое снижение темпов роста экономики, резкие изменения процентных ставок, замедление производительности труда, рост импортных цен и т.д.), а странам с «жестким» законодательством о защите занятости, высокими пособиями по безработице, выплачиваемыми в течение длительного времени, сложнее выходить из полосы экономических трудностей⁴.

Осознание необходимости повышения гибкости и динамизма своих рынков труда, которые смогли бы оперативно подстраиваться к потребностям быстро меняющейся информационной экономики, подтолкнуло многие западноевропейские страны к институциональным реформам. На протяжении последних трех десятилетий в странах Западной Европы было принято множество законодательных актов, касающихся основных институтов. Однако и в середине 2010-х годов проблема реформы рынка труда не потеряла своей актуальности⁵.

По данным обследования, проведенного Фондом Родолфо Дебенедетти (Rodolfo Debenedetti), за период с 1980 по 2007 г. в 14 странах Европы было внесено 868 поправок в трудовое законодательство. Большинство из них затронули такие институты, как законодательство о защите занятости, систему пособий по безработице, активные программы на рынке труда и досрочные пенсии⁶. Однако эти реформы в своем подавляющем большинстве не изменили коренным образом функции отдельных институтов. К тому же, многие реформы носили крайне непоследовательный характер – за либерализацией законов о труде зачастую следовало возвращение к прежним нормам. Нельзя не отметить и тот факт, что не уделялось должного внимания инфорсменту предлагаемых изменений⁷.

Лишь отдельные страны пошли на более серьезные реформы своих рынков труда. С 1980-х годов радикальные реформы рынка труда были осуществлены Испанией и Данией. В 2000-е годы к группе реформаторов присоединилась Германия. Названные страны выбрали различные стратегии реформирования, различными оказались и итоги проведенных преобразований.

Реформа рынка труда Испании является ярким примером «асимметричной» реформы. Либерализация одних институтов, прежде всего норм, регулирующих нестандартные

⁴ Blanchard O., Wolfers J. (2000) The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence // *Economic Journal*. 110. P. 1–33; Scarpetta S. (1996) Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: a Cross-Country Study // *OECD Economic Studies* 2 (26). P. 43–82.

⁵ См. IMF (2010). *World Economic Outlook. Rebalancing Growth*. April.

⁶ См. <www.frd.org>.

⁷ Boeri T. (2011) Institutional reforms and dualism in European labor markets // *Handbook of labor economics*. Ch. 13. Vol. 4b. Elsevier. P. 1173–1189.

рабочие места, происходила при сохранении жесткого законодательства в отношении постоянных работников⁸.

Почему реформа рынка труда в Испании, как и в ряде других европейских стран, приняла именно такую конфигурацию или, иными словами, почему часть институтов стала объектом реформирования, тогда как другая была оставлена практически без изменений?

Выбор «двойного» стандарта к реформированию рынка труда был обусловлен, прежде всего, политическими причинами. Теория политического процесса говорит нам о том, что при выборе стратегии реформирования чаще всего учитываются интересы и предпочтения медианного избирателя⁹. Боязнь потерять поддержку основной массы населения приводит к тому, что правительства начинают проводить реформы, затрагивающие интересы не основных, а преимущественно маргинальных групп рабочей силы. В ходе реформы рынка труда изменения были внесены в те институты, с которыми связаны работники, не имеющие большого политического веса, в частности, работники с временным контрактом¹⁰. В тот период, когда начиналась реформа испанского рынка труда (напомним, это был 1984 г.), медианный избиратель имел работу с постоянным контрактом. Профсоюзы, в которые были организованы постоянные работники, также были заинтересованы в том, чтобы любыми путями поддержать социальные достижения своих членов.

Однако очень скоро выявились негативные последствия «асимметричного» подхода. Либерализация «по краям» привела к тому, что рынок труда разделился на два сегмента. Первый – это работники с постоянным контрактом, рабочие места которых оставались защищенными как трудовым законодательством (которое обеспечивало длительные сроки оповещения об увольнении и высокие выходные пособия), так и коллективными договорами, которые дополнительно защищали их заработную плату от инфляции и других экономических шоков.

Второй сегмент составили работники со срочными контрактами и низким уровнем социальной защиты. Именно за счет изменения численности этой группы компании приспосабливались к любым негативным экономическим и технологическим шокам. Различия между двумя сегментами особенно отчетливо прослеживаются на уровне

⁸ Подробно об испанской реформе рынка труда см.: Bentolila S., Dolado J., Jumerо J. Reforming an insider-outsider labor market: the Spanish experience (2011). IZA DP 6186.

⁹ Orszag M., Snower D. Anatomy of Policy Complementarities // Swedish Economic Policy Review. 1998. Vol. 5.

¹⁰ Saint-Paul G. (1996) Exploring the Political Economy of Labour Market Institutions // Economic Policy. Vol. 23. P. 265–315.

предприятия, где работники, обладавшие одинаковой квалификацией и выполняющие одну и ту же работу, имели разные гарантии занятости и разный уровень оплаты своего труда¹¹.

Появление групп работников с низкой степенью защиты своей занятости позволило по-новому взглянуть на проблему инсайдеров и аутсайдеров рынка труда, впервые рассмотренную в работах А. Линдбека и Д. Сноуэра¹². На испанском рынке труда роль аутсайдеров стали выполнять работники со срочным контрактом. Поскольку потребность в рабочей силе корректируется преимущественно за счет этой группы работников, инсайдеры теперь могут обеспечивать себе повышение заработной платы, не рискуя при этом потерять рабочее место. Так и случилось в период кризиса 2008–2009 гг., когда, несмотря на рост безработицы до 23%, заработки постоянных работников практически не изменились¹³.

Для исправления негативных последствий «асимметричной» реформы были внесены корректировки в законодательство, регулирующие труд постоянных работников (изменения трудового законодательства произошли в 1994, 1997, 2002 и 2006 г.). Однако они затронули лишь отдельные группы постоянных работников. В результате возникшая на первом этапе реформ «асимметрия» еще более усугубилась. Подавляющее большинство новых приемов на работу по-прежнему осуществляется по контрактам с ограниченным сроком действия (до 80% в начале 2010-х годов), никуда не исчезли барьеры, препятствующие переводу работников со срочным контрактом на постоянные рабочие места. Реформа 1997 г., направленная на увеличение доли работников с постоянным контрактом и предусматривающая для вновь нанятых постоянных работников сниженный размер социальных отчислений, привела не к переводу временных работников на постоянные рабочие места, а лишь способствовала неоправданно высокому обороту рабочей силы, так как эта категория занятых просто увольнялась после истечения льготного срока¹⁴.

Иную стратегию реформы рынка труда использовала Дания. Реформа в этой стране базировалась на поддержании социального баланса между основными социальными партнерами и государством. Политика «флексикурити» (flexsecurity) стала попыткой обеспечить повышение гибкости рынка труда при сохранении основных социальных достижений профсоюзов. Законодательство о защите занятости было серьезно либерализовано, и работодатели получили возможность определять оптимальное количество используемой рабочей силы. В свою очередь, правительство приняло

¹¹ Boeri T. (2011) Institutional reforms and dualism in European labor markets / *Handbook of labor economics*. Ch. 13. Vol. 4b. Elsevier.

¹² Lindbeck A., Snower D. (1988) The insider-outsider theory of employment and unemployment, MIT Press, Cambridge, MA.

¹³ Bentolila S., Dolado J., Jumerо J. (2011) Reforming an insider-outsider labor market: the Spanish experience. IZA DP 6186.

¹⁴ Bentolila S., Dolado J., Jumerо J. (2008) Two-tier employment protection reforms: the Spanish experience. CESifo DICE Report. Vol. 6. No. 4.

обязательство «взять на себя» заботу о рабочей силе, оказавшейся без работы в связи с реструктуризацией экономики. Были развернуты широкомасштабные программы переподготовки безработных, в основном сохранены высокие и выплачиваемые в течение длительного времени пособия по безработице, а также снижены налоги. Сохранение высоких пособий по безработице рассматривалось как средство компенсации потерь тех работников, которые потеряют работу в связи со значительной либерализацией законов о труде¹⁵. Профсоюзы в рамках заключенных социальных пактов пообещали не раскачивать экономику, требуя значительного повышения заработной платы.

Отметим, что опыт Дании по реформированию институтов рынка труда не получил широкого распространения, прежде всего потому, что подобная модель возможна лишь при наличии по крайней мере двух факторов. Первый – эффективный институт социального партнерства, который функционирует при активной поддержке государства. Второй – подобная модель может быть успешной лишь в малых странах с открытой экономикой. Эти страны оказываются в условиях сильнейшей конкуренции на мировых рынках, поэтому у инсайдеров меньше возможностей устанавливать заработную плату, превышающую равновесный уровень, а различным социальным силам легче достигать компромисса по всему спектру социальных проблем.

В 2000-е годы в клуб реформаторов вступила Германия. Отправной точкой реформирования институтов рынка труда Германии можно считать 2003 г. Время, прошедшее с начала реформ, позволяет оценить ее основные итоги. В этой работе мы попытаемся найти ответы на несколько важных, на наш взгляд, вопросов. Один из них – почему в Германии возникла необходимость серьезной реформы рынка труда? Ведь ситуацию на немецком рынке труда нельзя было считать критической, и она даже была во многих отношениях лучше, чем в других странах. Большой интерес представляет вопрос о том, какие теоретические представления были положены в основу конкретного плана реформирования и каков был вектор этих реформ? И, наконец, самое главное, каковы были реальные результаты преобразований на немецком рынке труда?

2. Необходимость реформы немецкого рынка труда

Проведение любой структурной реформы требует наличия определенных обстоятельств, в первую очередь – осознания необходимости реформы различными

¹⁵ Подробнее см. <www.donatagottardi.net>; а также <www.eurofond.europa.eu/resourcepacks/flexicurity>.

политическими силами¹⁶. Второй фактор связан с экономической обстановкой. Экономический кризис и растущая безработица обычно облегчают реформаторам проведение более радикальных преобразований¹⁷. Эти два обстоятельства проявились в Германии к началу 2000-х годов.

К одним из триггеров реформы следует отнести изменения отношения различных политических сил к сложившейся модели немецкой экономики. Эта модель, обеспечивавшая в течение нескольких послевоенных десятилетий устойчивые конкурентные позиции Германии на мировых рынках, постепенно стала давать сбои.

Профессор В. Штрик, директор немецкого Института изучения общества Макса Планка, охарактеризовал немецкую модель экономики как «диверсифицированное производство, нацеленное на качество» (“diversified quality production”)¹⁸. В отличие от тейлористской системы организации производства, где рыночные позиции компании определялись, прежде всего, ценовым фактором, конкурентоспособность немецкой экономики поддерживалась высоким качеством технологически сложной промышленной продукции, отвечающей потребностям конкретного и требовательного потребителя.

Важнейшей чертой немецкой экономической модели является массовое и хорошо структурированное представительство бизнеса и профсоюзов, тесное взаимодействие этих двух социальных сил в вопросах установления заработной платы и гарантий занятости. Членство работодателей в бизнес-объединениях Германии достигает 100%¹⁹. Доля членов профсоюза не столь внушительна (примерно одна пятая всех занятых), но, во-первых, этот показатель значительно выше в промышленности, где он составляет 60%, а во-вторых, благодаря содержащемуся во многих колдоговорах пункту о так называемой «практике распространения» (extension practice), условия соглашений распространяются на подавляющее большинство работающих.

Основой немецкой экономики являлись отрасли обрабатывающей промышленности, на продукцию которой приходилось около 90% стоимости немецкого экспорта²⁰. Доля занятых в обрабатывающих отраслях Германии всегда была существенно выше, чем у ее ближайших соседей, не говоря уже о США. В 1970 и 1980-е годы доля промышленной занятости в Германии составляла 44–45%, и хотя к 2012 г. этот показатель снизился до 30%, он все равно значительно превышает показатели других развитых стран. Например, в США и

¹⁶ Saint-Paul (2002). The political economy of labour market institutions. Oxford University Press.

¹⁷ Duval R., Elmeskov J. (2005) The effect of EMU on structural reforms in labour and production market. OECD Economic department WP 438/

¹⁸ Streeck W. (1991) On the institutional conditions of diversified quality production / E. Matzner, W. Streeck (eds.). Beyond Keynesianism. The socio-economics of production and employment. P. 21–61.

¹⁹ Project on Business Interest Organizations in the European Union / coordinated by F. Traxler. Support of EU Commission, 2006. P. 329.

²⁰ См. <www.ereport>.

Франции доля промышленной занятости составила 21%. В то же время отрасли сферы услуг отставали в своем развитии.

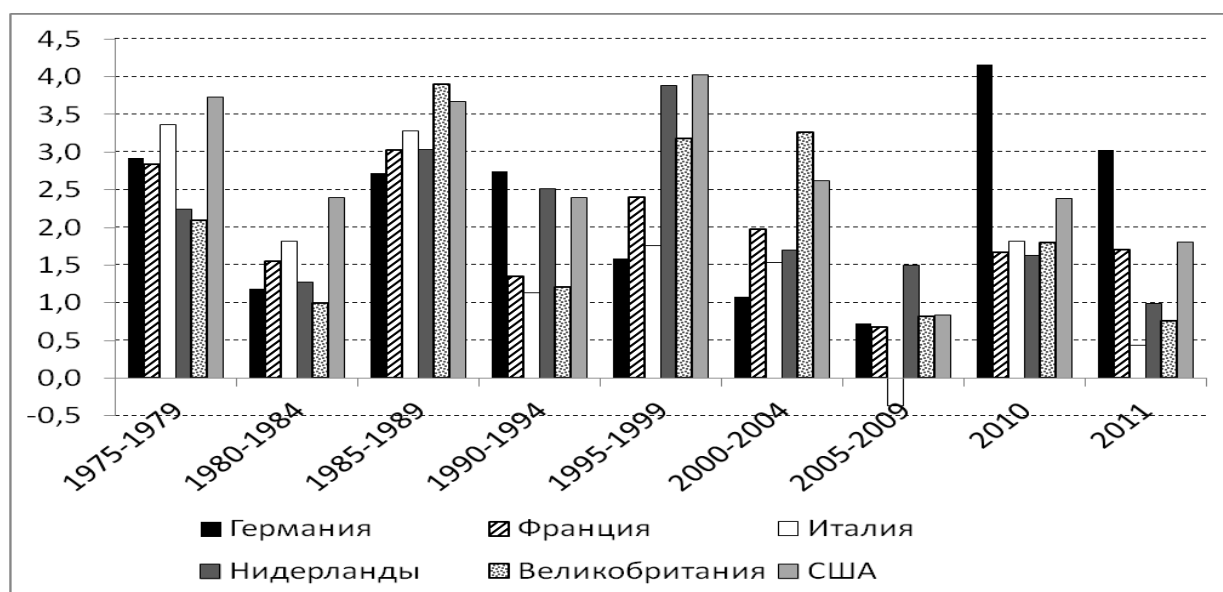
Сложившиеся за послевоенный период институты рынка труда Германии, будучи комплементарными действующей модели экономики, были направлены на поддержание ее стабильного функционирования.

Система профессиональной подготовки (apprenticeship), непосредственной организацией которой занимались сами компании (хотя и под государственным контролем), готовила высококвалифицированных специалистов преимущественно для нужд отдельных компаний, в результате чего подготовка велась по очень узким специальностям²¹. Заработная плата, устанавливаемая на уровне отдельных отраслей и обязательная для всех компаний, входящих в отраслевые объединения, решала проблему «переманивания», тем самым экономя ресурсы компаний по поиску новых работников. Встроенное в немецкую экономическую модель законодательство о труде было направлено на поддержание длительных трудовых отношений между работником и работодателем, чему способствовали как нормы трудового права, так и договоренности в рамках коллективно-договорной системы. Чрезвычайно «щедрая» система страхования по безработице позволяла безработным более тщательно подбирать новое место работы, правда, отрицательным моментом подобной щедрости было то, что ее участники надолго «зависали» в положении безработного.

В течение нескольких послевоенных десятилетий модель немецкой экономики, включая рынок труда, обеспечивала устойчивые конкурентные позиции страны. Однако по мере перехода развитых стран на новый этап технологического развития, расширения применения информационных технологий, опережающего роста спроса на продукцию сферы услуг стали выявляться ее негативные стороны. Это проявилось в падении темпов экономического роста, медленных структурных преобразованиях и, как следствие, снижении конкурентоспособности страны на мировых рынках.

Длительный период высоких темпов экономического роста в 1970 – первой половине 1990-х годов (исключением стала вторая половина 1980-х, когда темпы развития несколько упали в результате двух мировых нефтяных кризисов), сменился на противоположную тенденцию (рис. 1). В 1995–2004 гг. Германия занимала предпоследнее место по темпам роста ВВП среди 15 стран ЕС, в 1996 и 1997 гг. она даже замыкала список европейских стран по этому показателю.

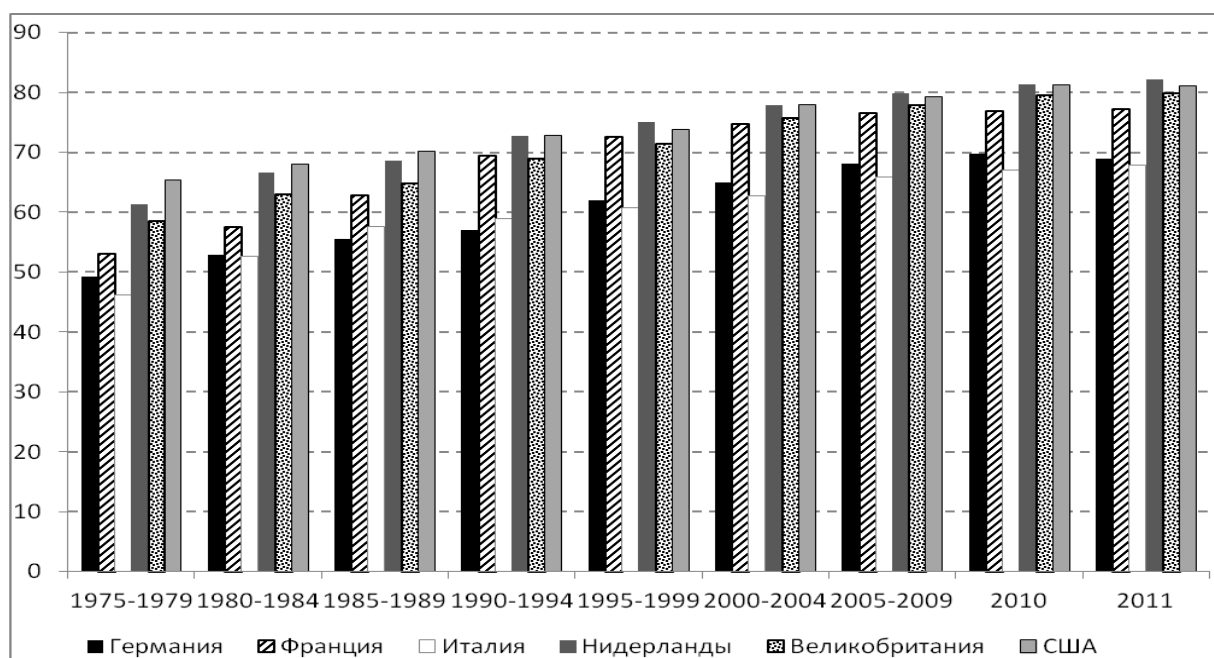
²¹ Culpepper P.(1999) The Future of the High-Skill Equilibrium in Germany // Oxford Review of Economic Policy. Vol. 15. No. 1. P. 50; Estevez-Abe M., Iversen T., Soskice D. (2001) Social protection and formation of skills: a reinterpretation of the welfare state // Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage / P. Hall, D. Soskice (eds.). Oxford.



Источник: OECD database.

Рис. 1. Динамика ВВП, отдельные страны ОЭСР, 1975–2011 гг., %

«Заточенность» всего экономического механизма на развитие обрабатывающих производств препятствовала структурным изменениям в занятости, в частности, развитию сферы услуг, в то время как в условиях господства информационных технологий именно эти отрасли стали определять устойчивость положения отдельных стран на мировых рынках. Как демонстрирует рис. 2, к 2000 г. в сфере услуг Германии было занято на 10 п.п. меньше, чем в США, Великобритании или Франции.



Источник: OECD database.

Рис. 2. Доля сферы услуг в общей занятости, отдельные страны ОЭСР, 1975–2011 гг., %

Подобная структура экономики Германии имела еще одно негативное последствие – низкую экономическую активность женщин, которая в 1995–2000 гг. не превышала 56%. По данным ОЭСР, разрыв в уровнях занятости немецких женщин был особенно велик по сравнению с Великобританией, Нидерландами и США, где этот показатель приближался к 70%.

Проявлением слабости немецкой экономики стала высокая безработица, которая начала расти еще до воссоединения страны. Если в 1975–1979 гг. уровень безработицы в тогдашней ФРГ составлял 3,8%, то в следующее пятилетие он увеличился в 1,8 раза, в последующие пять лет безработица вновь выросла, достигнув 7,7% экономически активного населения.

Объединение двух частей страны в 1991 г. привело к серьезному сбою в работе институтов немецкого рынка труда, главным выражением которого стала галопирующая безработица. После некоторого снижения (в основном благодаря массовым программам активной политики) во второй половине 1990-х годов доля лиц, не имеющих работы, вновь стала расти. В 2005 г. безработица достигла исторического максимума – 9,6% в западных землях и 18,6% в восточных. Доля длительной безработицы – более половины в середине 2000-х годов – была одной из самых высоких в Европе.

Воссоединение страны помимо безработицы добавило большое количество новых проблем в сфере труда, требовавших решения. Хотя экономически активное население увеличилось одномоментно на одну треть, значительная часть работников с присоединенных земель не обладала навыками и квалификацией, необходимыми для успешной интеграции в рынок труда. В то же время по политическим мотивам происходило ускоренное подтягивание заработной платы в восточных территориях к уровню зарплат в западных землях. Все это привело к росту трудовых издержек, рост которых серьезно осложнял положение немецких компаний на мировых рынках.

Росту расходов на труд способствовало повышение социальных налогов, из которых финансировались наиболее острые последствия воссоединения. Ставка социальных налогов, включающих взносы в пенсионный и медицинский фонды, а также систему страхования по безработице, которая в 1979 г. составляла 16%, к 1990 г. была увеличена до 36%, а в 2000 г. этот показатель составил уже 43%²². Растущая стоимость немецкой рабочей силы подталкивала работодателей переводить производства в регионы с более низкими затратами на труд, что тем самым лишало национальную экономику рабочих мест.

²² Ebbinghaus B., Eichhorst W. Employment regulation and labor market policy in Germany, 1991–2005 (2006). IZA DP. No. 2505. P. 7.

Необходимость реформы рынка труда стала очевидна также из-за осознания неэффективности политики непосредственно на рынке труда, которая проводилась в 1980–1990-е годы. Меры государственного регулирования не только оказались малоэффективными для решения наиболее острых проблем сферы занятости и безработицы, они зачастую стали источником новых диспропорций.

Так, до 2000-х годов основным направлением государственной политики было снижение предложения на рынке труда, в частности, предоставление досрочных пенсий работникам с наиболее высокой степенью защищенности (т.е. работникам с большим стажем работы). Используемые первоначально как один из путей сокращения безработицы среди лиц пожилого возраста, после объединения страны досрочные пенсии превратились в средство социальной защиты для более широкого круга лиц и в первую очередь для жителей восточных земель. Постепенно выплаты досрочных пенсий стали требовать столь значительных финансовых ресурсов, что сами стали одной из причин высокой безработицы²³.

Одновременно в периоды ухудшения экономической обстановки и роста безработицы широко применялись юридические ограничения на увольнения, что по логике законодателей должно было стабилизировать занятость. Однако чрезмерная защищенность работников с постоянным контрактом (инсайдеров) начала вступать в противоречие с потребностями современной экономики, которой требовалась более мобильная рабочая сила. Различные формы мобильности – профессиональная, квалификационная, географическая – позволяют оптимально распределять человеческие ресурсы, более быстро адаптировать рынок труда к внешним шокам. В то же время немецкие законы в области трудовых отношений и особенности коллективно-договорного регулирования их сильно ограничивали.

Таким образом, к началу 2000-х годов все эти факторы – растущая межстрановая конкуренция, необходимость стимулировать рост производительности и экономическую реструктуризацию, неэффективность проводимой ранее политики в области занятости – подтолкнули различные политические силы Германии к осознанию того факта, что существующая институциональная структура рынка труда стала препятствием для его эффективного функционирования и нуждается в серьезной реорганизации.

²³ Trampusch Ch. (2005) Institutional resettlement: the case of early retirement in Germany // Beyond continuity. Institutional change in advanced political economies / W. Streeck, K. Thelen (eds.). Oxford.

3. Теоретические подходы и стратегия реформирования

Примечательно, что первыми заговорили о необходимости серьезной перестройки политики на рынке труда не либеральные партии, а социал-демократы, находившиеся у власти в начале 2000-х годов²⁴. Канцлер Г. Шредер в своей речи, известной как «Повестка дня–2010» (Agenda–2010), впервые заявил о том, что будущее немецкого рынка труда зависит не столько от действий государства, сколько от личной ответственности каждого немца, а оздоровление сферы занятости невозможно без определенных жертв со стороны работников²⁵. Следует отметить, что правительство Шредера, определяя момент запуска реформы, использовало общественное недовольство выявившимися серьезными злоупотреблениями в работе федеральной службы занятости (прежде всего приписками о числе трудоустроенных с помощью этой структуры безработных).

Непосредственный план реформы институтов рынка труда был разработан комиссией, возглавляемой Питером Хартцом (Peter Hartz), бывшим топ-менеджером Фольксвагена, по имени которого и стали называть предложенные меры²⁶. В состав комиссии вошли представители различных политических и общественных сил: руководители бизнес-объединений, профсоюзов, гильдий ремесленников, крупные работодатели, чиновники и ученые.

По мнению многих исследователей²⁷, основные подходы к формированию тактики реформы институтов рынка труда сформировались под влиянием научного направления, наиболее яркими представителями которого являются директор Института изучения общества Макса Планка В. Штрик и профессор Массачусетского технологического института К. Телен²⁸.

В. Штрик и К. Телен, активно выступая за либерализацию рынка труда, настаивали на постепенности проводимых преобразований. Подобная тактика исходила из понимания

²⁴ Таким образом, Германию можно отнести к той малочисленной группе стран, где не действовала выведенная Сейнт-Полом закономерность, в соответствии с которой в большинстве случаев крупномасштабные реформы начинают правые партии. Saint-Paul (2002). "Macroeconomic fluctuations and the turning of labour market reforms". CEPR working paper 3646.

²⁵ Цитируется по: Schneider H., Zimmermann K. (2010). Agenda 2020: strategies to achieve full employment in Germany. IZA DP No. 15. P. 8.

²⁶ Официальное название законов «Первый, второй, третий и четвертый законы модернизации услуг на рынке труда» ("Erstes, Zweites, Drittes and Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt").

²⁷ Eichhorst W., Marx P. (2009) Reforming German labor market institutions: a dual path to flexibility. IZA DP No. 4100.

²⁸ Обобщающий взгляд на возможные пути либерализации развитой капиталистической экономики представлен в: Streeck W., Thelen K. (2005). Introduction: Institutional change in advanced political economies // Beyond continuity. Institutional change in advanced political economies / W. Streeck, K. Thelen (eds.). Oxford. P. 1–39; Thelen K. Beyond Comparative Statics: Historical Institutional Approaches to Stability and Change in the Political Economy of Labor // Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis (2010).

консерватизма любой институциональной структуры вообще и институциональной структуры рынка труда в частности. Давно существующие структуры обычно пользуются широкой поддержкой среди различных групп населения, что требует от реформаторов определенной осторожности при проведении преобразований²⁹.

Оба исследователя в своих работах высказывались против кардинального демонтажа действующих институтов. Либерализацию, по их мнению, следовало осуществлять, применяя подходы, которые авторы определили как «политику наслоения» (layering), постепенного дрейфа (drift) и «конверсии» (conversion). Суть подобной политики состоит в следующем: постепенно дополняя новыми элементами старые институты («политика наслоения»), либо постепенно «раскачивая» существующие институциональные конструкции, дожидаться перерождения старых институтов или их «самоликвидации» («постепенный дрейф»).

Акцент на «постепенность» объяснялся в первую очередь опасениями за будущее немецкой экономической модели, одной из основ которой является тесное взаимодействие двух основных социальных сил – работодателей и профсоюзов. Политика постепенных шагов позволяла осуществить необходимые преобразования без конфронтации с организованным профсоюзным движением.

Одним из важнейших вопросов, разрабатываемых В. Штрик и К. Телен, стала проблема взаимного воздействия мер, направленных, с одной стороны, на основных работников, а с другой – на работников, занятых на нестандартных рабочих местах: временно и частично занятых, самозанятых, а также работников на рабочих местах, не включенных в систему социального страхования (об этой форме рабочих мест ниже). Реформу предлагалось начать с существенного ослабления регулирования труда маргинальных групп рабочей силы, в то время как законодательство, регулирующее стандартные отношения, по крайней мере на начальном этапе реформ, должно было остаться без существенных изменений. Понимая опасность в результате проведения подобной реформы «двухъярусного рынка труда», реформаторы рассматривали расширение сегмента нестандартной занятости не как самоцель, а как необходимый начальный этап в политике либерализации рынка труда.

²⁹ На существование так называемого «отклонения от status-quo» обратили внимание в своей известной работе Р. Фернандез и Д. Родрик. Согласно этой концепции, наибольшее сопротивление реформам происходит в отношении тех институтов, которые сложились и действуют в течение длительного времени, и к которым общество успело «привыкнуть». Fernandez R., Rodrik D. (1991) Resistance to Reform Status-Qua Bias in the Presence of Individual – Specific Uncertainty // American Economic Review. Vol. 81. No. 5. P. 1146–58.

Во-первых, расширяющийся сектор нестандартных рабочих мест был призван абсорбировать растущее предложение труда, которое ожидалось в результате действия мер по активизации безработных.

Во-вторых, расширяющийся сегмент рынка труда, не организованного в профсоюзы и с более низким уровнем оплаты труда, должен был оказывать понижающее давление на заработную плату инсайдеров.

И, наконец, в-третьих, и в этом состояла стратегическая цель, предполагалось, что под давлением сектора нестандартной занятости постепенно произойдут изменения в институте защиты рабочих мест работников с постоянными трудовыми контрактами. Причем эти изменения станут не результатом реформирования государственного законодательства, а «прорастут» снизу через систему коллективно-договорного регулирования.

В Германии, хотя законодательство играет важную роль в установлении большинства норм трудового права, в некоторых областях приоритет принадлежит коллективно-договорному регулированию. В отраслевых коллективных соглашениях рассматриваются такие вопросы, как практика увольнений, адаптация предприятия к экономическим шокам (поддержание уровня занятости за счет гибкости заработной платы и рабочего времени), разработка социальных планов в случае серьезной реструктуризации, либо закрытия предприятия, включая выплату пособий увольняемым, программы переобучения и т.д.

Выбор стратегии реформы рынка труда в немалой степени объяснялся тем, что немецкое государство не могло полностью взять на себя проведение глубоких преобразований, в частности либерализацию норм, регулирующих «ядро» занятости, еще и потому, что в политической системе страны отсутствовал институт, на базе которого могла осуществляться координация действий профсоюзов, работодателей и государства³⁰. Проведение глубоких реформ «сверху» казалось затруднительным, в том числе из-за федеративного устройства страны и большой политической и экономической самостоятельности отдельных земель.

Планировалось, что реформы, затрагивающие положение работников с постоянным контрактом, начнутся в рамках переговорного процесса между профсоюзами и советами предприятий, с одной стороны, и работодателями и их объединениями, с другой. Роль государства в данном случае будет состоять в создании внешних условий, которые подтолкнут социальных партнеров к поиску взаимоприемлемых решений.

Следует отметить, что к 2000-м годам уже созрели условия, которые могли бы поспособствовать результативности подобных переговоров. Изменение позиции профсоюзов, их, хотя не всегда последовательная, но все же поддержка идеи

³⁰ Hassel A. (2003) The politics of social pacts // British journal of industrial relations. 41 (4). P. 707–726.

реформирования во многом объяснялась ослаблением переговорной силы и, соответственно, уменьшением политического влияния. Отчасти в основе этого процесса лежало сокращение охвата работников профсоюзным членством – тренд, проявившейся после воссоединения двух частей страны. Начиная с 1991 г., когда доля членов профсоюзов в Германии достигла своего максимума (36,0%), этот показатель начал снижаться. К 2000 г. он опустился до 24,6%, а к 2010 г. упал еще на 6 п.п. до 18,6%³¹. «Уступчивость» профсоюзов по различным социальным вопросам, в частности заработной плате, можно также объяснить растущим влиянием советов предприятий – еще одной организации, представляющей интересы работников. Главной задачей последних всегда было поддержание конкурентоспособности «своей» компании, тогда как вопросы отраслевой солидарности занимали и занимают второстепенное место.

Подытоживая, можно сказать, что в первой половине 2000-х годов «сложились» два обстоятельства, которые позволили приступить к масштабному реформированию рынка труда: во-первых, различные политические силы страны пришли к пониманию необходимости реформ, а во-вторых, была разработана теоретическая база, определившая возможную стратегию преобразований.

4. Институциональная реформа рынка труда Германии – 2003–2005 гг.

Одной из важных особенностей реформы Хартца являются сжатые сроки ее проведения – она была проведена всего за три года (с 2003 по 2005 г.). И это произошло в стране, которая многими исследователями рассматривалась как пример «государства, чрезвычайно устойчивого к любым изменениям»³². Другим отличием этой реформы является ее комплексный характер. Она затронула все основные институты рынка труда, и ее результатом стала коренная реструктуризация сферы занятости и безработицы.

Таким образом, германская реформа стала еще одним доказательством взаимосвязи и взаимозависимости отдельных институтов – проблема, которой уделяется большое внимание в экономической литературе. В теоретическом плане эти вопросы впервые были рассмотрены в работе Д. Кое и Д. Сноуэра³³, а в дальнейшем получили эмпирическую проверку в целом ряде работ³⁴. Основной вывод – внесение изменений только в один институт без соответствующих изменений в других институтах может свести на нет все

³¹ OECD Labour Market Indicators.

³² Esping-Andersen G. (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton: Princeton University Press.

³³ Coe D., Snower D. Policy Complementarities: the Case for Fundamental Labour Market Reform. IMF Staff Paper. 1997. Vol. 44. No. 1.

³⁴ См., в частности, работу Belot M., Van Ours J. Unemployment and Labour Market Institutions: an Empirical Analysis // Journal of Japanese and International Economics. 2001. Vol. 4. No. 15. P. 403–418.

усилия реформаторов. Подталкивание клиентов службы занятости к более активному поиску новой работы наряду с ужесточением системы выплат пособий может мало что дать для сокращения уровня безработицы, если одновременно не вводить меры, стимулирующие работодателей нанимать новых работников. В свою очередь, если ограничиться только стимулирующими мерами по увеличению рабочих мест без реформы системы страхования и активных программ на рынке труда, то возможно обострение проблемы заполнения возникающих вакансий. Другой аспект проблемы взаимодополняемости реформ связан с возможностью появления синергетического эффекта, когда результаты одновременного реформирования двух и более институтов превышают сумму последствий реформы каждого из них.

Разработанная комиссией Хартца программа мер по реформированию институтов рынка труда была осуществлена в четыре этапа. Каждый из этапов имел жесткие временные рамки и последовательно решал одну из поставленных задач.

На первом этапе (2003 г.) была реорганизована государственная служба занятости и структура активных программ. На втором этапе были приняты меры, «активизирующие» безработного к более интенсивному поиску работы. На третий год реформ были созданы условия для организации дополнительных рабочих мест в экономике. Наиболее важным стал четвертый этап (2005 г.), в ходе которого была реформирована система страхования по безработице и система вспомоществования. Одновременно в течение всего периода реформ вводились меры, направленные на либерализацию регулирования нестандартных рабочих мест.

4.1. Реформа службы занятости и активных программ на рынке труда

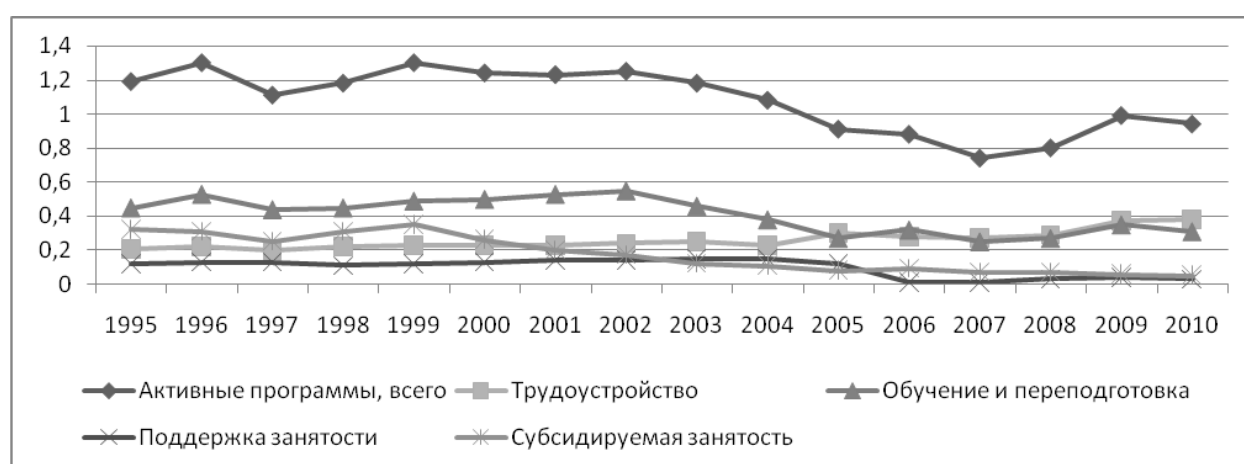
Первый этап институциональных реформ (2003 г.) включал в себя реорганизацию государственной службы занятости, которая была и остается главным координирующим органом проведения политики непосредственно на рынке труда.

Одним из главных итогов этого этапа реформы стало переосмысление роли активной политики на рынке труда. Под влиянием многочисленных исследований, критически оценивающих эффективность программ, осуществляемых службой занятости³⁵, были во многом пересмотрены роль и возможности службы занятости как инструмента решения проблем безработицы.

Новый подход неизбежно привел к изменению размеров финансирования и реструктуризации программ активной политики на рынке труда. Первый вывод, который

³⁵ Обзор работ см.: Grubb D., Puymoyen A. (2008) Long Time series for Public Expenditure on Labour Market Programmes // OECD Social, Employment and Migration Working Papers. No. 73. OECD Publishing, Paris <<http://dx.doi.org/10.1787/230128514343>>.

можно сделать из данных, представленных на рис. 3, – реорганизация активных программ на рынке труда происходила на фоне значительного снижения государственных ассигнований на эти цели. С 2002 по 2007 г. расходы на активные программы снизились с 1,2 до 0,75% от ВВП, или в 1,6 раза. Даже в период кризиса конца 2000-х годов этот показатель вырос всего на 0,2 п.п., или приблизительно на 12%. При этом он все равно оставался значительно ниже, чем в начале десятилетия. Ситуация с финансированием активных программ в Германии резко контрастирует с другими развитыми странами, где эти расходы в период кризиса выросли от 30 до 80% по сравнению с докризисным уровнем³⁶.



Источник: OECD database.

Рис. 3. Структура активных программ на рынке труда, 1995–2010 гг., % от ВВП

Второй вывод касается структуры активных программ. Значительному сокращению подверглись дорогостоящие программы повышения квалификации и субсидируемых рабочих мест, а ресурсы перенаправлены на программы, нацеленные на ускоренную интеграцию безработных в рынок труда и создание безработными собственного дела. Судьба той или иной программы стала рассматриваться преимущественно с точки зрения того, как она способствует трудоустройству зарегистрированных безработных.

Наиболее значимым изменением стал пересмотр критериев отбора безработных для участия в программах активной политики. Немецкие реформаторы впервые открыто заявили, что, во-первых, участие безработных в программах службы занятости не может быть самоцелью, а во-вторых, нужна концентрация усилий службы занятости на помощи более узкой группе безработных. В русле нового подхода была введена система профилирования безработных (которая активно используется многими европейскими странами и США).

³⁶ OECD Employment Outlook, 2012. Table K.

Эта система представляет собой разделение всех безработных, зарегистрированных в службе занятости, на четыре группы в зависимости от перспектив трудоустройства. При этом первая и четвертая группы лишаются доступа к большинству программ (включая программы переобучения и субсидируемой занятости). Первая группа из-за высоких шансов на новое трудоустройство, последняя – по причине полного отсутствия каких-либо перспектив на рынке труда. Теперь подавляющее большинство программ рассчитано на представителей второй и третьей группы, и именно на их трудоустройство направлены основные усилия сотрудников службы занятости.

Результатом нового подхода стало свертывание программы субсидируемой занятости. Также подверглась переосмыслению роль программ переобучения, которые долгое время считались одним из наиболее действенных средств сокращения безработицы. Большинство исследований подтвердило, что показатель трудоустройства безработных, прошедших переобучение, практически сравним с показателями тех, кто в подобных программах не участвовал³⁷. К тому же эти программы никогда не были достаточно длительными, чтобы безработный мог освоить новую квалифицированную профессию, востребованную рынком.

Вместо участия в программах обучения или субсидируемых рабочих мест служба занятости стала предлагать безработным помощь в организации собственного дела. Изменился объем средств, выделяемых безработному для создания своего малого предприятия. Если до принятия пакета реформ выделяемые ассигнования составляли сумму пособия по безработице за полгода, то сейчас размер субсидии не зависит от объема выплат в фонд социального страхования, при этом выделяемая сумма примерно равна среднему годовому пособию по безработице. Более того, для стимулирования создания так называемых «Я-корпорация» (аналог российских ПБЮЛов) для некоторых профессий даже была отменена норма об обязательном наличии диплома мастера.

В целях стимулирования трудоустройства работников старших возрастов (от 55 лет) на рабочие места с более низкой оплатой труда им предлагаются специальные доплаты, равные половине разницы между прежней и предлагаемой заработной платой, а также выплачивается вся сумма пособия, на которую безработный мог бы рассчитывать, оставаясь клиентом службы занятости.

Повышение эффективности работы службы занятости связывалось с введением новых критериев оценки работы службы и реорганизацией системы финансирования. Прежде всего, реформаторы постарались уйти от чисто «количественного подхода» к оценке

³⁷ Lechner A. (2000): An Evaluation of Public Sector Sponsored Continuous Vocational Training Programmes // Journal of Human Resources. Vol. 35, P. 347–375; Jacobi L., Kluve J. Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany. Mimeo.

ее работы, когда главным критерием было количество «обслуженных» клиентов. Основным показателем стал показатель трудоустройства. При этом служба занятости стала концентрироваться на оказании помощи тем безработным, которые, во-первых, действительно в этой помощи нуждаются, а, во-вторых, кому можно помочь силами именно этой организации.

Также была расширена самостоятельность местных отделений. В результате реформы «сверху» спускается только общий размер финансирования, тогда как отделения сами составляют набор программ, наиболее адекватный условиям местного рынка труда.

Составляющей реформы службы занятости стали меры по усилению рыночных начал в ее работе. Для создания конкуренции в области предоставления услуг безработным с 2003 г. к обучению и трудоустройству тех, кто потерял работу, впервые были допущены частные поставщики услуг. И хотя, конечно, частные службы трудоустройства пока не могут основательно «потеснить» государственные структуры, выбор рабочих мест для безработных стал гораздо шире. Были сняты ограничения для обращения безработного в частное образовательное учреждение для повышения своей квалификации. В этом случае безработный может расплатиться в образовательном учреждении специальным ваучером, выдаваемым службой занятости.

Для усиления самостоятельности и ответственности службы занятости от управления активными программами были фактически отстранены социальные партнеры – профсоюзы и объединения работодателей. Последние часто выступали лоббистами аффилированных с ними компаний, организующих программы обучения, субсидируемой занятости и т.д. Таким образом, был взят курс на автономное управление, нацеленное на повышение эффективности системы помощи безработным.

На втором этапе реформы Хартца в 2004 г. были приняты законодательные акты, которые устанавливали более тесную связь между активностью поиска работы безработным и получением им пособий, на которые он мог претендовать, являясь клиентом службы занятости: прежде всего пособия по безработице, а также дотаций на оплату жилья и воспитание детей. Все эти меры получили название «активизации» безработного.

Прежде всего, отношения между безработным и службой занятости стали более формализованными. Этому способствовало введение двухстороннего договора, подписываемого обеими сторонами, который предусматривает как обязанности службы занятости (проведение профилирования безработного, подбор нового места работы, при необходимости направление на переподготовку), так и обязанности самого безработного, которые включают регулярный отчет о поиске работы, своевременное предоставление личных сведений, признание законности санкций, налагаемых в случае неисполнения

договора и т.д. При этом каждый безработный прикреплен к конкретному сотруднику службы занятости, который «ведет» его в течение всего срока пребывания в регистре безработных. Правда, индивидуализация работы сотрудников службы занятости с безработными потребовала значительного увеличения штата этой службы.

Другим важным элементом «активизации» стал отказ от прежнего определения подходящей работы. Ранее «подходящим» считалось лишь то рабочее место, которое по своим характеристикам, включая уровень заработной платы, соответствует прежнему месту работы. Теперь разница в заработной плате на предлагаемом и предыдущем рабочем месте до 20%, а также переезд в другую местность (для несемейных работников) перестали служить основанием для отказа от предлагаемой службой занятости работы. Также были введены санкции за недостаточно активный поиск нового места работы (в виде приостановки выплаты пособия). Таким образом, был поколеблен один из главных принципов прежней политики занятости, которая была направлена на обеспечение безработного рабочим местом, полностью идентичным прежнему.

4.2. Система страхования по безработице

Поскольку система страхования по безработице и система вспомоществования являются составной частью политики государства на рынке труда, остановимся сначала на четвертом этапе реформы, который был осуществлен в 2005 г. (рассмотрение третьего этапа в следующем подразделе).

Реформа Хартца включала в качестве важнейшей составляющей реконструкцию систем страхования по безработице и вспомоществования. В одном из документов комиссии была определена философия нового подхода к функционированию института помощи безработным: «усиление личной ответственности каждого застрахованного и стимулирование поиска получателем пособий нового рабочего места»³⁸. Таким образом, по замыслу реформаторов, система помощи безработным должна была стать важным орудием «активизации» безработного к более интенсивному поиску нового трудоустройства.

Подчеркнем, что встроенный в немецкую экономическую модель институт страхования по безработице никогда не ограничивался исключительно социальной защитой безработного, а выполнял также функцию сохранения у работника знаний и компетенций, полученных в процессе учебы и дальнейшей работы по специальности. Высокие и выплачиваемые в течение длительного времени пособия по безработице создавали условия для поиска работником нового рабочего места, равноценного предыдущему, без временных

³⁸ Цит. по: Barbier J.-C., Knut M. Of similarities and divergences : why there is no continental ideal-type of “activation reforms”. WE 2010/75 University Paris 1. P. 24.

ограничений. Обеспечивая достаточно высокий уровень жизни тех, кто потерял работу, эта система также была нацелена на недопущение значительного социального неравенства в обществе.

Благодаря своим особенностям немецкая система страхования по безработице характеризовалась как наиболее «щедрая» даже в сравнении с другими европейскими странами. В Германии исторически сложилась трехзвенная система выплат пособий по безработице. Размер основного пособия (unemployment insurance benefits) в течение первых 18 месяцев (для лиц старших возрастов до 32 месяцев) пребывания без работы составлял 67% заработной платы. Безработный, у которого истек срок выплаты основного пособия по безработице, становился получателем второго вида пособия – помощи по безработице (unemployment assistance), размер которой лишь немного отличался от основного пособия – уровень замещения составлял 53% заработной платы (57% при наличии хотя бы одного ребенка). Получатели этого пособия имели доступ ко всем программам активной политики, предлагаемой службой занятости. Отличались лишь источники финансирования. Если основное пособие оплачивалось из страховых взносов, выплачиваемых работодателем и работником в равных долях, то дополнительное пособие целиком финансировалось из федерального бюджета, т.е. из общих налоговых поступлений.

Затем, если безработный не находил работу в течение срока получения основного пособия и помощи по безработице, он автоматически перемещался в систему вспомоществования. Реформа Хартца коренным образом изменила сложившуюся модель. Реформаторы преследовали цель упростить схему предоставления помощи безработным, ослабить среди них иждивенческие настроения, подтолкнуть к более активному поиску работы.

В результате было принято решение о сокращении продолжительности выплаты основного пособия по безработице. Для всех безработных моложе 58 лет она больше не может превышать одного года. Только безработные более старших возрастов могут получать этот вид пособия в течение 18 месяцев. Однако наиболее важным нововведением реформы стала отмена второго компонента пособия, выплачиваемого системой социального страхования, а именно помощи по безработице (unemployment assistance). Безработный, в течение одного года не нашедший новое рабочее место, теперь автоматически переводится в систему социальной помощи.

Устранение из трехзвенной системы помощи одного звена означало существенное изменение положения безработных, особенно длительных.

Во-первых, размер пособия в системе социального вспомоществования значительно ниже пособия по безработице, прежде всего из-за того, что там действует иной подход

к определению его размера. Пособие по вспомоществованию не связано с ранее получаемой заработной платой и суммой выплат в фонд социального страхования, оно определяется «минимальными потребностями» индивида (с учетом состава семьи). В результате нововведения уровень замещения для лиц, не имеющих работы свыше одного года, составлявший до начала реформ 57%, снизился к концу десятилетия до 46%. Подчеркнем, что этот показатель для краткосрочных безработных (до 1 года) остался без изменения³⁹.

Во-вторых, чтобы продолжать получать это пособие, безработный обязан предоставлять доказательства поиска нового рабочего места. Пособие может быть урезано, либо его выплаты могут совсем прекратиться из-за невыполнения получателем пособия целого ряда условий. В отдельных случаях, особенно при асоциальном поведении, возможна замена денежных выплат предоставлением талонов на получение продуктов питания. Но самое главное – пособия можно лишиться, отказавшись от работы, предложенной службой занятости.

В-третьих, существенные изменения произошли в самом определении «готовности безработного к работе». Теперь он или она считаются готовыми к новому трудоустройству, если по медицинским показаниям способны работать по крайней мере 3 часа в день. Более того, предлагаемая на новом рабочем месте низкая заработная плата для этой категории получателей пособия не может быть оправданием для ее отклонения. В то же время, поскольку получение этого пособия допускает частичную занятость без существенной потери в размере пособия, такая система стимулирует безработных к трудоустройству, хотя бы на неполное рабочее время.

В-четвертых, в отличие от прежней ситуации закон стал требовать от трудоспособных членов семьи поиска нового рабочего места. Исключения сделаны лишь для инвалидов, лиц, имеющих маленьких детей, учащихся. Требуемая законом регистрация членов семьи получателя помощи в качестве безработного стала одной из причин кратковременного повышения уровня безработицы в 2005 г. С другой стороны, взрослые дети были избавлены от ранее законодательно закрепленной обязанности материально поддерживать своих малообеспеченных родителей.

В-пятых, поскольку помощь, оказываемая длительно безработным, больше не входит в систему страхования, от ее управления были отстранены социальные партнеры (также как и от управления программами активной политики, о чем мы писали выше).

³⁹ Krebs T., Scheffel V. (2013) Macroeconomic Evaluation of Labor Market Reform in Germany. IMF WP 13/42. P. 22–23.

И, наконец, в-шестых, в результате реформ Хартца фактически были отменены досрочные пенсии, которые стали заметным элементом всей социальной системы Германии начиная с 1990-х годов (их выплаты в значительной части финансировались из фонда социального страхования). Наряду с отменой досрочных пенсий в 2006 г. был снижен максимальный срок выплаты пособия по безработице для лиц старше 55 лет – с 32 до 18 месяцев. Одновременно были закрыты все возможности для получения досрочных пенсий до наступления 63-летнего возраста. Также было принято решение о поэтапном повышении возраста выхода на пенсию с 65 до 67 лет с 2012 г.

Таким образом, реформа системы страхования по безработице коренным образом изменила объем и формы оказания помощи лицам, потерявшим работу. Новая система перестала поддерживать «статус» безработного, а стала инструментом стимулирования безработных к активному поиску нового рабочего места.

В результате реформы системы страхования по безработице стало возможным существенное сокращение размера социального налога. Страховые взносы в систему страхования по безработице, которые в год начала реформы были равны 6,5% фонда заработной платы, к концу десятилетия сократились до 2,8%. Поскольку Германия принадлежит к той группе стран, где эти затраты поровну разделены между работодателем и работником, соответственно, взнос каждого из социальных партнеров составляет в настоящее время 1,4%⁴⁰.

В то же время нельзя не отметить, что некоторые аспекты реформы в отношении системы страхования по безработице были в дальнейшем несколько изменены в результате противостояния между двумя основными партийными блоками. В первую очередь речь идет об организации и финансовом обеспечении этой системы.

Передавая длительно безработных в систему социального вспомоществования, идеологи реформы предлагали финансировать выплату пособий этой группы из федерального бюджета, не нагружая, таким образом, муниципалитеты дополнительными расходами. (Финансирование системы социального вспомоществования в Германии традиционно осуществляется правительством земель, а администрируется муниципалитетами.) Функции по управлению этим видом социальной помощи предлагалось передать реструктурированным службам занятости, которые имеют федеральное подчинение. Подобный подход полностью соответствовал идеологии реформы, которая

⁴⁰ Barbier J., Knut M. (2010). "f similarities and divergences: why there is no continental ideal-type of "activation reforms". WP 2010/75. University Paris 1.

заклучалась в максимальной централизации принятия всех решений в области политики на рынке труда.

Однако этим предложениям комиссии Хартца воспротивились христианские демократы, у которых было большинство в законодательных органах многих земель. Несмотря на явные экономические выгоды, партия христианских демократов опасалась уменьшения своего политического влияния на местах. В результате длительных переговоров, включая парламентские разбирательства и вмешательство Верховного суда, было найдено компромиссное решение. В настоящее время 69 из 440 муниципалитетов (их число к 2014 г. должно возрасти до 110) полностью отвечают за организацию помощи длительно безработным и выплату им соответствующего пособия. Для этих целей они создают особые структуры, которые, по сути, представляют собой «параллельные» службы занятости. На всех других территориях действуют отделения федеральной службы занятости⁴¹.

Подобный компромисс может иметь последствия, которые противоречат концепции централизации помощи, предоставляемой безработным. Муниципалитеты получили право значительной корректировки решения федеральной службы занятости, несмотря на то, что значительная часть финансовых средств будет поступать из центра. Понятно, что неизбежны противоречия между этими двумя структурами, к тому же муниципалитеты, скорее всего, станут сторонниками более мягкой политики по отношению к «своим» безработным.

4.3. Стимулирование спроса на дополнительную рабочую силу

Все меры, направленные на «активизацию» безработных, включая изменения в масштабах и структуре активных программ, а также кардинальные изменения в системе помощи безработным, не могли дать ожидаемого эффекта для рынка труда, если бы одновременно план реформы не включал меры, направленные на увеличение дополнительных рабочих мест. Задачу увеличения спроса на рабочую силу планировалось решить, во-первых, расширением сектора нестандартной занятости, а во-вторых – стимулированием создания низкооплачиваемых рабочих мест.

В стратегии реформы немецкого рынка труда подобные меры преследовали еще одну важную цель: оказать давление на позиции инсайдеров рынка труда. Поскольку в Германии нет общенационального института минимальной заработной платы, а ее минимальный уровень устанавливается в отраслевых коллективных договорах, то представлялось, что сам

⁴¹ Knuth M. (2009) Path shifting and path dependence: Labour market policy reforms under German federalism. International Journal of Public Administration. 32 (12). P. 1048–1069.

по себе факт расширения сегмента низкооплачиваемых рабочих мест станет фактором давления на заработную плату работников с постоянным контрактом.

Новый этап реформы, который пришелся на 2004 г., начался с мер, направленных на расширение сегмента рынка труда, представленного нестандартными рабочими местами (с неполным рабочим днем, с временным трудовым контрактом, самозанятости).

В рамках этой политики были сняты существовавшие ранее ограничения на деятельность агентств временного найма (АВН). Прежде всего был отменен лимит продолжительности работы в агентстве. В результате либерализации их деятельности число агентств уже в 2005 г. удвоилось по сравнению с 1997 г.⁴² Использование работников агентств помогало фирмам удовлетворять потребности в рабочей силе при пиковых нагрузках, не нанимая постоянных работников, что способствовало повышению гибкости рынка труда.

Расширение деятельности АВН было бы невозможным без изменения позиции немецких профсоюзов. На этапе создания первых агентств временного найма в 1970-х годах прошлого столетия отношение профсоюзных организаций к ним было резко отрицательным. Профсоюзные лидеры отказывались включать эти агентства в систему коллективно-договорного регулирования. Однако уже в 2004 г. представители отраслевых профсоюзов приняли активное участие в подготовке новой редакции закона об агентствах временного найма⁴³.

В результате реформы была также расширена сфера применения срочных трудовых контрактов на немецких предприятиях. Для работников старших возрастов отменялись ограничения на количество перезаключений срочных договоров, понижен с 58 до 52 лет возраст работников, с которыми можно заключать подобные договоры без констатации причин. Также было разрешено применение временных работников в тех отраслях, где ранее это было запрещено (например, в строительстве). Вновь создаваемые фирмы также могут в течение четырех лет нанимать работников на условиях срочного трудового договора без объяснения причин.

Пытаясь ускорить темпы создания новых рабочих мест, правительство стало стимулировать самозанятость. В 1990-е годы доля самозанятых в Германии сократилась, прежде всего, в результате активного противодействия так называемой фальшивой

⁴² Ebbinghaus B., Eichhorst W. (2006) Employment regulation and labor market policy in Germany, 1991–2005. IZA DR No. 2505.

⁴³ Поддерживая в целом закон, профсоюзы попытались внести поправки, которые уменьшают привлекательность использования этой формы занятости для работодателей. Эти предложения касались вопроса о равной оплате труда постоянных и временных работников и введения минимальной заработной платы для работников агентств. Однако профсоюзные лидеры пока не смогли преодолеть противодействия работодателей.

самозанятости, которая использовалась компаниями для снижения расходов на социальные налоги. Основным критерием для причисления самозанятых к «фальшивым» являлась работа по заказу одной-единственной компании. В ходе реформы Хартца ограничения на занятие самозанятостью были сняты.

Главной особенностью политики создания дополнительного спроса на рабочую силу стало стимулирование создания так называемых «мини»- и «миди»-рабочих мест. Под этим термином подразумевались низкооплачиваемые рабочие места, социальные налоги на которые платились по пониженной ставке (вплоть до 0). «Мини»-рабочие места, т.е. рабочие места с заработной платой менее 400 евро в месяц, освобождались как от взносов на социальное страхование, так и выплаты подоходного налога. На рабочие места с заработной платой до 800 евро социальный налог был значительно (в целом наполовину) сокращен.

В результате подобной политики число «мини»- и «миди»-рабочих местах стало расти быстрыми темпами. В 2010 г. по сравнению с 2003 г. количество мини-рабочих мест увеличилось с 5,5 млн до 7 млн⁴⁴. В конце 2000-х годов на мини-рабочих местах (в качестве единственной работы) были заняты 14% всех занятых в западных частях страны и 10% в восточных.

Однако нельзя не отметить, что подобные рабочие места могут представлять интерес лишь для отдельных категорий рабочей силы, поскольку они не предполагают участия в системе социального страхования: пенсионной, медицинской и страхования по безработице. Поэтому основная масса работающих на этом виде рабочих мест – замужние женщины, которые уже пользуются социальными льготами по страховке своего мужа. Подобные рабочие места пользуются спросом также со стороны пенсионеров и студентов, тех, кто хочет получить вторую работу.

Таким образом, к достоинствам выбранного реформаторами подхода можно отнести то, что политика по расширению предложения рабочей силы сопровождалась мерами по стимулированию спроса на рабочую силу. В то же время большинство дополнительных рабочих мест относились к малооплачиваемым и предназначались в основном для «новичков» рынка труда, прежде всего замужних женщин.

⁴⁴ Barbier J., Knut M. (2010) Of similarities and divergences: why there is no continental ideal-type of “activation reforms”. WP 2010/75. University Paris 1. P. 33.

5. Влияние реформы на сферу занятости и безработицы.

Стал ли немецкий рынок труда более гибким?

Директор Института изучения рынка труда К. Циммерманн в своей совместной с Х. Шнайдером статье отметил, что за последнее десятилетие немецкий рынок труда пережил фундаментальные изменения, а Германия нашла пионерскую формулу, обеспечившую достижение двух целей: социальной защиты и гибкости рынка труда⁴⁵. Подавляющее большинство авторов, как среди экономистов, так и политиков, чрезвычайно высоко оценивают итоги проведенных преобразований. М. Бурда и Дж. Хант определили реформу Хартца как «еще одно немецкое чудо»⁴⁶.

В то же время не все группы немецкого общества восприняли реформу рынка труда положительно. Партия Шредера после проведения реформы проиграла очередные выборы, уступив место своим политическим оппонентам.

Попробуем оценить результаты реформы, которые проявились к началу текущего десятилетия. Достигла ли она своих главных целей – повышения гибкости немецкого рынка труда, достижения большего баланса между спросом и предложением на рынке труда, создания стимулов для безработных к более активному трудоустройству? Не менее важное значение имеет ответ на вопрос, удалось ли реформаторам, применяя выбранную стратегию реформы, изменить положение инсайдеров рынка труда?

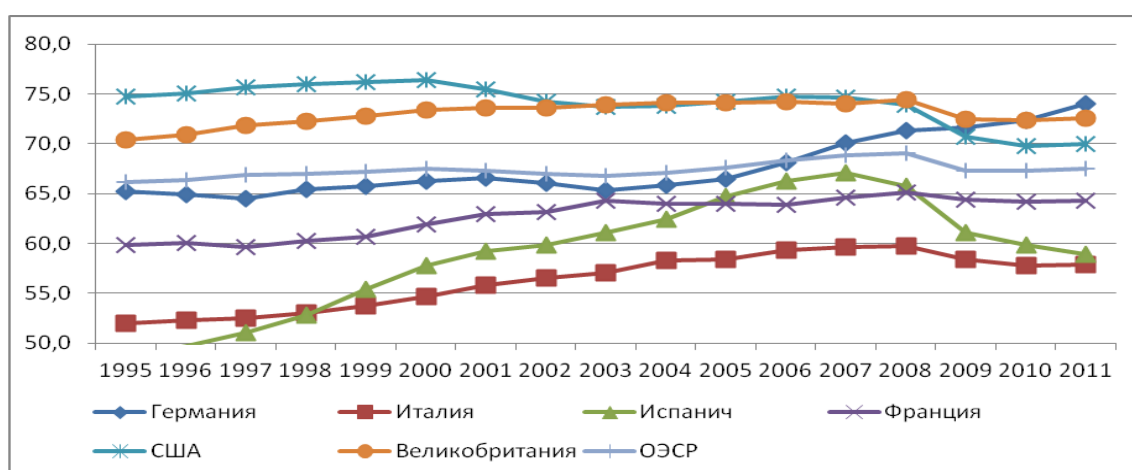
5.1. Последствия реформы для экономической активности, занятости и безработицы

Такие составляющие реформы немецкого рынка труда, как расширение деятельности агентств временного найма, ускорение развития сферы услуг, рост числа лиц, открывающих свое дело, организация рабочих мест с низким налоговым бременем, позволили привлечь в сферу занятости дополнительных работников. Этот процесс не приостановил даже кризис, разразившийся в странах с рыночной экономикой в конце 2000-х годов. Как видно из рис. 4, в отличие от других стран ОЭСР, где уровень занятости в 2008–2010 гг. «просел», в Германии он продолжил свой рост, достигнув к 2011 г. 74% – наивысший показатель среди шести наиболее развитых стран. Увеличение уровня занятости особенно заметно среди женской рабочей силы – к 2011 г. этот показатель достиг 69%. Таким образом, Германия и по

⁴⁵ Zimmermann K., Schneider H. Agenda 2020: strategies to achieve full employment in Germany. IZA Policy paper No.15. March 2010. P. 13.

⁴⁶ Burda M., Hunt J. (2011) What explains the German labour market miracle in the Great recession? Brooking papers on economic activities (Spring). P. 273–319.

этому показателю обогнала США и вплотную приблизилась к Нидерландам, где фиксируется рекордный уровень женской занятости.



Источник: OECD employment database.

Рис. 4. Уровень занятости, страны ОЭСР, 1995–2011 гг., %

Общему повышению экономической активности способствовал усилившейся приток на рынок труда работников старших возрастов. С 2003 по 2011 г. коэффициент занятости среди лиц 55–64 лет увеличился на 20 п.п., достигнув к концу периода 62%. Подобную тенденцию можно объяснить свертыванием программы досрочного выхода на пенсию. При этом не находит подтверждения высказываемый отдельными экономистами тезис, согласно которому из-за растущего участия работников старших возрастов в рабочей силе сокращаются возможности трудоустройства для молодежи. С 2003 по 2008 г. в Германии наблюдался рост уровня занятости для молодых людей 15–24 лет, и только в кризис этот показатель сократился на 1 п.п., что в любом случае гораздо меньше, чем в других странах ОЭСР.

В результате реформы не только изменились общие масштабы занятости, но и структура спроса на рабочую силу. Как уже отмечалось, либерализация сферы занятости и безработицы происходила преимущественно путем снятия ограничений на создание нестандартных рабочих мест. Об этом свидетельствует показатель жесткости законодательства о защите занятости в отношении этого сегмента занятости (по методике ОЭСР), который за период с 2001 по 2008 г. снизился с 2 до 1,3 балла. Именно это обеспечило снижение общего индекса жесткости трудового законодательства в стране с 2,34 до 2,09 балла.

Изменение трудового законодательства наряду с целенаправленной политикой государства по созданию «мини»- и «миди»-рабочих мест привели к значительному увеличению сегмента нестандартной занятости (рис. 5). Наиболее радикальные изменения

произошли во второй половине десятилетия, когда реформы заработали в полную силу. В 2011 г. по сравнению с 2000 г. доля работников, занятых неполное рабочее время, увеличилась на треть и достигла 22,5% от общей численности занятых. Также выросла, хотя и не столь впечатляюще, доля рабочей силы со срочными трудовыми контрактами – с 12,9 до 15%. В настоящее время этот показатель на 2 п.п. превышает соответствующий индикатор для стран ОЭСР в целом, однако он все еще ниже, чем в крупнейших западноевропейских странах (Франции, Италии и Испании). В результате роста сегмента нестандартной занятости удельный вес рабочих мест с полным рабочим днем и постоянным контрактом сократился к концу прошедшего десятилетия до 38%.



Источник: OECD employment database.

Рис. 5. Динамика нестандартной занятости, Германия, 2000–2011 гг., %

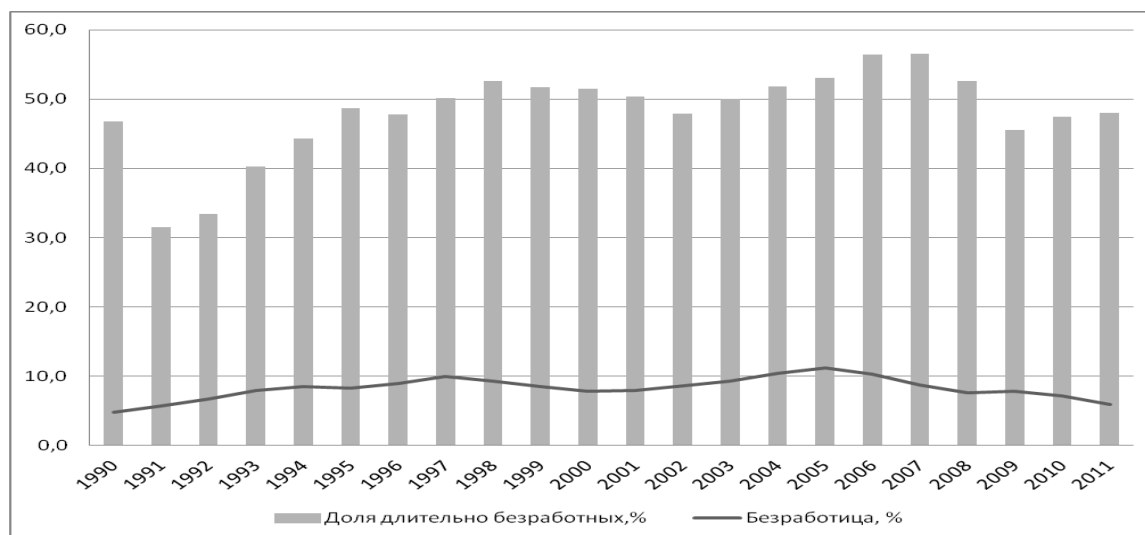
Временные контракты облегчают «новичкам» рынка труда – молодежи и женщинам – новое трудоустройство. Именно эти группы и воспользовались ослаблением регулирования нестандартных рабочих мест. Среди 15–24-летних доля работающих на условиях срочного контракта возросла с 38% в 1994 г. до 57% в 2011 г., для женщин соответствующие показатели составили 11% и 15%⁴⁷.

Дерегулирование нестандартных рабочих мест имело еще одно важное последствие – увечился приток новых работников в сферу услуг. Однако курс на стимулирование создания рабочих мест с низкой заработной платой привел к тому, что их основная часть была создана в личных услугах, а также в государственном секторе (образовании, здравоохранении), в то время как в большинстве развитых стран приоритетный рост наблюдается в деловых услугах.

⁴⁷ OECD Employment Outlook, 2011. P. 256.

Обрабатывающая промышленность также несколько расширила масштабы применения труда временно занятых (в основном через агентства временного найма). Работодатели видят в привлечении труда этих категорий занятых не только способ корректировки объема используемой рабочей силы, но и метод давления на заработную плату основных работников. Однако немецкие промышленные компании нанимают временных работников преимущественно на не- и полуквалифицированные рабочие места. Так, в машиностроении и металлообработке, хотя доля работников АВН в общем числе работающих составляет не более 4%, их доля на неквалифицированных рабочих местах достигает 30–35%.

Нельзя не отметить влияние реформы Хартца на динамику безработицы. С конца 2005 г., когда была реконструирована система страхования по безработице, кривая безработицы пошла вниз и, как свидетельствует рис. 6, к 2011 г. она снизилась почти в 2 раза до 5,9%. Особенно заметно улучшилось положение на рынке труда в восточных землях, где безработица опустилась до минимума за весь период, прошедший после объединения страны. В кризис конца 2000-х годов рост безработицы был кратковременным – лишь в 2009 г. этот показатель вырос на 0,3 п.п., и уже в следующий период безработица вновь продемонстрировала понижающую динамику.



Источник: OECD employment database.

Рис. 6. Уровень безработицы и доля длительно безработных (свыше одного года) в Германии, 1990–2010 гг.

Одной из причин улучшения положения с безработицей, непосредственно связанной с реформой Хартца, стал более активный поиск безработными нового рабочего места. Рис. 7 демонстрирует публикуемые службой занятости Германии годовые показатели трудоустройства краткосрочных и длительных (более одного года) безработных. Особенно

значительно этот показатель вырос для длительно безработных. Если в 2003 г. – в год начала реформ – трудоустраивалось 6,2% длительно безработных, то к 2011 г. этот показатель увеличился в 1,5 раза – до 9,3%. Доля трудоустроенных краткосрочных безработных также продемонстрировала повышательную тенденцию, особенно резко увеличившись в 2007–2008 гг. Однако поскольку активность краткосрочных безработных по поиску нового места работы выросла значительно, чем у длительно безработных, доля последних хотя и сократилась, но не столь существенно (рис. 7). В 2011 г. не имели работы свыше одного года 48% всех безработных Германии (в 2003 г. соответствующий показатель составил 50%).



Источник: Der Arbeitsmarkt in Deutschland: Sockel- und Langzeitarbeitslosigkeit // Bundesagentur für Arbeit, 2011.

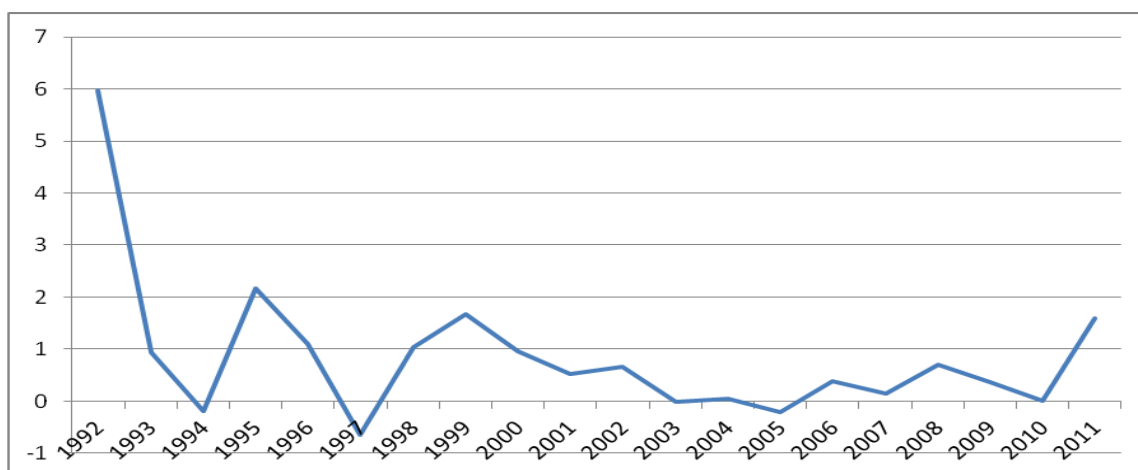
Рис. 7. Доля трудоустроенных в зависимости от продолжительности безработицы, 2000–2011 гг.

5.2. Удалось ли реформаторам изменить положение инсайдеров рынка труда?

Программа Хартца не включала мер, непосредственно направленных на изменение положения работников с постоянным контрактом. Более того, если мы обратимся к индексу жесткости трудового законодательства, рассчитываемому ОЭСР, то увидим, что этот показатель для постоянных работников даже увеличился с 2,68 пункта в 2000 г. до 2,87 в 2013 г. В то же время реформаторы надеялись на определенные изменения в системе установления заработной платы и сдерживание роста трудовых издержек постоянных работников под воздействием общей либерализации рынка труда и увеличения доли низкооплачиваемых работников в экономике. К сдерживающим факторам надо также отнести привлечение более «дешевых» работников через агентства временного найма, широкое распространение которых стало непосредственным результатом реформы немецкого рынка труда. Хотя сотрудники АВН получили формальное право заключать коллективные соглашения, уровень их заработной платы ориентирован не на сравнимую зарплату в компаниях, в которые они направляются, а на среднюю зарплату по всем

агентствам. В результате разрыв в зарплатах привлекаемых и основных работников с близким уровнем образования и квалификации достигает 25–30%⁴⁸.

Ожидания реформаторов в значительной степени оправдались. Действительно, как видно на рис. 8, начиная с 2003 г. темпы роста реальной заработной платы в Германии существенно снизились, несмотря на то, что вплоть до 2008 г. страна переживала период экономического роста.



Источник: OECD earnings database.

Рис. 8. Динамика реальной заработной платы в Германии, 1992–2011 г., %

Перемены на немецком рынке труда, вызванные реформой Хартца, подтолкнули социальных партнеров к внесению изменений в систему детерминации заработной платы. Приоритет отраслевых договоров при установлении заработной платы считается наименее гибкой моделью установления оплаты труда⁴⁹. Как уже отмечалось, подобная модель не позволяет в полной мере учитывать финансовое положение отдельных компаний. Следует все же сказать, что реформа не стала мощным катализатором децентрализации колдоговорного процесса. Однако, не меняя в целом систему колдоговорного регулирования, социальные партнеры пошли на отдельные корректировки, которые сделали эту систему более гибкой. Речь в первую очередь идет о введении в колдоговора так называемого «открытого пункта» (open clause), который позволяет обеспечить определенную дифференциацию оплаты труда на предприятиях одной отрасли⁵⁰. Наличие этой нормы дает возможность переговорщикам при заключении колдоговора на уровне отдельной компании

⁴⁸ Eichhorst W. The Unexpected Appearance of a New German Model. IZA DP No. 6625, June 2012. P. 11.

⁴⁹ Calmfors L., Driffill J., Honkapohja S., Giavazzi F. Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance // *Economic Policy*. Vol. 3. No. 6. Apr., 1988. P. 13–61.

⁵⁰ Addison J., Schnabel C., Wagner J. (2007) The (parlous) state of German Unions // *Journal of labour research*. 28 (1). P. 3–18.

отклоняться от договоренностей, закрепленных в отраслевом соглашении, в том числе по вопросам заработной платы⁵¹. В 2005 г. 29% всех работников, подпадающих под коллективные договоры в западной Германии и 21% в восточных землях, участвовали в отраслевых колдоговорах с «открытым пунктом»⁵². Это означает, что из жестких рамок отраслевых коллективных соглашений постепенно выпадает растущий сегмент рабочей силы.

Благодаря сдерживанию повышения заработной платы удалось приостановить рост трудовых издержек, которые традиционно в Германии были выше, чем у ее основных конкурентов. На рис. 9 видно, что с 2003 по 2006 г. удельные трудовые издержки снижались, и лишь политика сохранения «ядра» занятых в период экономического кризиса в конце прошлого десятилетия резко увеличила темпы их роста. Однако уже к 2010 г. динамика трудовых издержек вновь стала отрицательной. Успехи Германии особенно отчетливо видны на фоне ее основных конкурентов на мировых рынках, которые продемонстрировали рост затрат на труд. Рост удельных издержек на рабочую силу с 2003 по 2010 г. составил в Германии всего 0,5% в год, тогда как в европейских странах ОЭСР – 2,3%, в странах ОЭСР в целом – 1,9%. Улучшение финансового положения компаний в период подъема первой половины 2000-х годов стало одной из причин, позволившей Германии более благополучно по сравнению с другими развитыми странами пережить экономический кризис.



Источник: OECD unit labor costs database.

Рис. 8. Среднегодовые темпы роста удельных трудовых издержек в экономике, 2001–2010 гг., Германия и страны ОЭСР, %

⁵¹ Carlin W., Soskice D. (2009) German economic performance: disentangling the role of supply-side reforms, macroeconomic policy and coordinated economy institutions // *Socio-Economic review*. No. 7. P. 67–99.

⁵² Eichhorst W., Marx P. (2009) Reforming German labor market institutions: a dual path to flexibility. IZA DP No. 4100.

Несмотря на значительную либерализацию немецкого рынка труда, кадровая политика немецких компаний, особенно крупных, не претерпела значительных изменений. Она по-прежнему нацелена на выстраивание долгосрочных отношений со своими работниками. Даже экономический кризис конца 2000-х годов не внес существенных изменений. Можно отметить несколько наиболее важных причин «долговечности» подобной политики.

Во-первых, конкурентоспособность немецкой экономики по-прежнему базируется на отраслях обрабатывающей промышленности, использующих высококвалифицированную рабочую силу. Немецкие работодатели тратят значительные средства на обучение нужных им работников через систему подготовки кадров. К тому же найти на рынке нового работника с нужным уровнем компетенций сложно, в том числе потому, что сохранившаяся в целом система установления заработной платы затрудняет «переманивание» рабочей силы от других работодателей.

Во-вторых, экономика Германии со второй половины 2000-х годов стала испытывать нехватку кадров, что объясняется не столько демографическими причинами, сколько ее отставанием от других развитых стран по темпам роста производительности труда. Особенно остро проблема дефицита рабочих рук стоит в отраслях промышленности, активно участвующих в международном разделении труда.

И, наконец, в-третьих, к выбору этой стратегии работодателей продолжает подталкивать жесткое трудовое законодательство в отношении постоянных работников.

В условиях, когда кадровая политика немецких компаний направлена на поддержание длительных отношений со своими работниками, основными путями сокращения расходов на труд при ухудшении положения на рынке, помимо сдерживания роста заработной платы, стало манипулирование продолжительностью рабочего времени с помощью балансов рабочего времени⁵³. Можно двояко оценивать значение балансов времени. С одной стороны, они обеспечивают определенную гибкость внутренних рынков труда. Однако, с другой, они являются важным инструментом сохранения старой практики поддержания «ядра» работников. Расплатой за подобную политику стало резкое снижение производительности труда и рост трудовых издержек в кризис конца 2000-х годов.

Немецкий бизнес активно использовал балансы рабочего времени в период экономического кризиса 2008–2009 гг. Примерно треть всех немецких компаний с числом

⁵³ Эта форма регулирования времени работы, активно вводимая немецкими компаниями, позволяет устанавливать продолжительность работы в зависимости от производственной необходимости. Подобная схема не предусматривает выплату сверхурочных при рабочей неделе, превышающей нормативную, а переработка компенсируется снижением времени работы в периоды спада производства.

занятых более 20 человек применила этот метод поддержания занятости в период спада⁵⁴. И лишь после того, как эти балансы были исчерпаны, фирмы начали активно участвовать в предлагаемой государством программе государственного финансирования сокращенного рабочего времени. Эта программа позволяла минимизировать потери работников от перевода на сокращенный график. Федеральная служба занятости оплачивала 60–67% потерянного заработка в результате перевода на сокращенное рабочее время. Правда, расходы работодателя сокращались в меньшей пропорции, так как они продолжали выплачивать в полном объеме социальные налоги, оплачивать отпуска и другие обязательства, закрепленные в коллективном договоре.

На наиболее острой фазе кризиса – с 3 кв. 2007 г. по 3 кв. 2009 г. – отработанное время снизилось на 3,5%, в то время как занятость выросла на 1,2%. В пик кризиса в мае 2009 г. число работников, переведенных на сокращенное рабочее время, достигало 1,5 млн человек. Особенно активно этот метод снижения используемого труда применяли экспортноориентированные отрасли обрабатывающей промышленности: металлообработка, машиностроение, автомобилестроение, где в период кризиса по сокращенному графику работал каждый 6-й работник⁵⁵.

Подытоживая, скажем, что либерализация рынка труда в результате реформ Хартца пока еще лишь в незначительной степени коснулась работников с постоянным контрактом.

6. Вместо заключения. Надо ли останавливаться на достигнутом?

Оценивая основные результаты реформы Хартца на рынке труда, следует подчеркнуть, что Германии удалось внести существенные изменения в функционирование целого ряда институтов: систему пособий по безработице и вспомоществованию, активные программы, досрочные пенсии. В ходе реформы были сняты многие ограничения на использование нестандартных рабочих мест, легализована деятельность агентств временного найма.

Достоинством выбранного реформаторами подхода можно считать также то, что политика, направленная на расширение предложения рабочей силы, сопровождалась мерами, способствующими росту спроса на дополнительных работников.

Отказ от неэффективных программ на рынке труда и серьезная реконструкция системы помощи безработным создали условия для более активного трудоустройства тех, кто потерял работу и хочет найти новую. Реформа способствовала быстрому росту

⁵⁴ Boeri T., Brucker H. (2011) Short-time work benefits revisited: some lessons from the Great Recession. IZA DP 5635, Bonn.

⁵⁵ Rinne U., Zimmermann K. (2012) Another economic miracle? The German labor market and the Great Recession // IZA Journal of Labor policy. No. 1. Vol. 3.

экономической активности и занятости, при этом среди выигравших оказались не только молодежь и женщины, но и лица старших возрастов.

Оздоровление ситуации на рынке труда проявилось в понижательной динамике безработицы, которая стала особенно заметной в восточных регионах страны, т.е. именно там, где эта проблема стояла особенно остро. Тенденция к сдерживанию трудовых издержек способствовала укреплению конкурентных позиций Германии на мировых рынках. Усиление гибкости рынка труда наряду с массовой государственной поддержкой позволили немецким компаниям достаточно быстро преодолеть кризисные явления, не допустить масштабной безработицы.

Таким образом, набор предпринятых реформаторами мер оказался эффективным для поддержания немецкого рынка труда в период спада производства, но в то же время остается вопрос, достаточны ли эти реформы для повышения его эффективности в длительной перспективе? И здесь ответ не столь однозначный. Надо иметь в виду, что в условиях усиления межстрановой конкуренции политика сохранения «ядра» занятости не может не вступать в противоречие с задачами структурной адаптации и перетока рабочих мест в более эффективные отрасли экономики и предприятия. Не стоит сбрасывать со счетов тот факт, что поддержание занятости любой ценой в период экономических потрясений неизбежно приводит к снижению темпов роста производительности труда (как это и случилось в последний кризис), что в конечном счете также негативно отражается на перспективах конкурентоспособности страны на мировых рынках.

Выбранная модель реформирования рынка труда, предполагавшая начать либерализацию с маргинальных групп рабочей силы, сохранение постоянных работников в любых экономических условиях, а также расширение сектора низкооплачиваемых рабочих мест неизбежно привели к усилению неравенства. Доля низкооплачиваемых рабочих мест в экономике Германии увеличилась с 15,8% в 2000 г. до 18,8% в конце десятилетия. Одновременно выросло неравенство по заработной плате, особенно в нижней части распределения.

Следует отметить, что низкооплачиваемые рабочие места неравномерно распределены по отраслям экономики: они сосредоточены преимущественно в сфере услуг, тогда как в промышленности по-прежнему преобладают работники с высокой заработной платой и стабильной занятостью. Таким образом, меры, направленные на повышение эффективности функционирования рынка труда, способствовали его дальнейшей сегментации. Проблема неравенства становится одним из главных вызовов немецкой государственной политики.

Проведенные реформы не смогли существенно смягчить проблему длительной безработицы. Известно, что среди этой группы безработных преобладают лица с низким уровнем квалификации. Решение проблем этих групп рабочей силы требует внесения изменений в сложившуюся систему подготовки кадров. Современная система профобучения нацелена преимущественно на подготовку высококвалифицированных кадров. Процесс обучения является длительным и включает помимо профессионального значительный общеобразовательный компонент. Таким образом, вход в эту систему фактически закрыт для тех, кто не смог закончить полный курс обучения в школе, детей мигрантов и т.д. В то же время экономика испытывает потребность в работниках различного уровня квалификации, особенно в сфере услуг. Поэтому на повестку дня выходит вопрос о реформировании системы профобразования, в частности, организации 1–2-годичных курсов обучения профессиям среднего уровня квалификации, в программе которых академическая подготовка была бы сведена до минимума.

Говоря об уроках, которые можно извлечь из реформы немецкого рынка труда, в первую очередь следует отметить ту политическую решимость, которую продемонстрировала партия Шредера, начав эту реформу. В то же время для успеха реформы, и это также показал опыт Германии, чрезвычайно важно заручиться поддержкой разных общественных сил, в первую очередь организаций, представляющих интересы работников. И, наконец, не в последнюю очередь успех реформы во многом зависит от правильно выбранного момента для ее запуска.

В заключение хочется отметить, что хотя логика реформ в отдельных странах имеет много схожих черт, каждая страна вносит в этот процесс свои «индивидуальные» черты, которые не следует копировать, но, наверняка, следует внимательно изучать.

Литература

1. Addison J., Teixeira P. (2001) The Economics of Employment Protection. IZA Discussion paper No. 381, Bonn.
2. Addison J., Schnabel C., Wagner J. (2007) The (parlous) state of German Unions // Journal of Labour Research. 28 (1). P. 3–18.
3. Barbier J., Knut M. (2010) Of similarities and divergences: why there is no continental ideal-type of “activation reforms”. WP 2010/75. University Paris 1.
4. Belot M., Van Ours J. Unemployment and Labour Market Institutions: an Empirical Analysis // Journal of Japanese and International Economics. 2001. Vol. 4. No. 15.
5. Blanchard O., Wolfers J. (2000) The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence // Economic Journal 110.
6. Burda M., Hunt J. (2011) What Explains the German Labor Market Miracle in the Great Recession // Brookings Papers on Economic Activity. Vol. 42 (1) (Spring). P. 273–335.
7. Calmfors L., Driffill J. Honkapohja S. and F. Giavazzi. Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance // Economic Policy. Vol. 3. No. 6. Apr. 1988. P. 13–61.
8. Carlin W., Soskice D. (2009) German economic performance: disentangling the role of supply-side reforms, macroeconomic policy and coordinated economy institutions // Socio-Economic Review. No. 7. P. 67–99.
9. Culpepper P. (1999) The Future of the High-Skill Equilibrium in Germany // Oxford Review of Economic Policy. Vol. 15. No. 1.
10. “Der Arbeitsmarkt in Deutschland: Sockel- und Langzeitarbeitslosigkeit // Bundesagentur für Arbeit, 2011.
11. Dolado J.J., Garcia C., Jimeno J.F. (2002) Drawing lessons from the boom of temporary jobs in Spain // Economic Journal. Vol. 112. No. 480.
12. Ebbinghaus B., Eichhorst W. (2006) Employment regulation and labor market policy in Germany, 1991–2005. IZA DP, No. 2505.
13. Eichhorst W., Marx P. (2009) Reforming German labor market institutions: a dual path to flexibility. IZA DP No. 4100.
14. Elmeskov J., Martin J., Scarpetta S. Key Lessons for Labour Market Reforms: Evidence from OECD Countries Experience. Economic Council of Sweden, IVA, Stockholm.
15. Estevez-Abe M., Iversen T., Soskice S. (2001) Social protection and formation of skills: a reinterpretation of the welfare state // Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage // P. Hall, D. Soskice (eds.). Oxford.

16. Finegold D., Soskice S. (1988) The failure of training in Britain: analysis and prescription // Oxford review of economic policy. 4 (3).
17. Hall P., Soskice D. (eds.) (2003). An introduction to varieties of capitalism // Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage. Oxford University Press.
18. Hassel A. (2003) The politics of social pacts // British journal of industrial relations. 41 (4).
19. Hunt J. (1995) The Effect of Unemployment Compensation on Unemployment Duration in Germany // Journal of Labor Economic. Vol. 13. P. 88–120.
20. Jacobi L., Kluve J. (2006) Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labor Market Policy in Germany. IZA DP.
21. Jung P., Kuhn M. (2011) The Era of US-Europe Labor Market Divide: What Can We Learn? Working Paper.
22. Knuth M. (2009) Path shifting and path dependence: Labour market policy reforms under German federalism // International Journal of Public Administration. 32 (12). P. 1048–1069.
23. Krause M., Uhlig M. (2011) Transitions in the German Labor Market: Structure and Crisis. Deutsche Bundesbank Working Paper.
24. Krebs T., Scheffel M. (2013) Macroeconomic Evaluation of Labor Market Reform in Germany. IMF WP 13/42.
25. Layard R., Nickell M., Jackman R. (1991) Unemployment: macroeconomic performance and the labour market. Oxford University press.
26. Nickel S., Layard R. (1999) Labour Market Institutions and Economic Performance // Handbook of Labour Economics / O. Ashenfelter, D. Card (eds.). Amsterdam: North-Holland. Vol. 3E.
27. Nickell S., Nunziata L., Ochel W. (2005). Unemployment in OECD countries since 1960s: what do we know? // Economic journal. 115. January.
28. Mahoney J., Thelen K. Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power. N. Y.: Cambridge University Press, 2010.
29. OECD Employment Outlook, за разные годы.
30. OECD employment and EPL databases.
31. Orszag M., Snower D. (1998) Anatomy of policy complementarities // Swedish Economic Policy Review. Vol. 5.
32. Palier B., Thelen K. Institutionalizing Dualism: Complementarities and Change in France and Germany // Politics & Society. March 2010. Vol. 38:1. P.119–148.
33. Rinne U., Zimmermann K. (2012) Another economic miracle? The German Labor market and Great Recession // IZA Journal of Labor Policy. Vol. 1. No. 3.
34. Saint-Paul G. (2000) The political economy of labour market institutions. Oxford University Press, Oxford.

35. Scarpetta S. (1996) Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: a Cross-Country Study // OECD Economic Studies. 2 (26).
36. Seifert H., Massa-Wirth K. (2005) Pacts for employment and competitiveness in Germany // Industrial Relations Journal. 36 (3). P. 217–240.
37. Schneider H., Zimmermann K. (2010) Agenda 2020. Strategies to achieve full employment in Germany. IZA Policy paper No. 15. March 2010.
38. Soskice D. (1994) Reconciling Markets and Institutions: The German Apprenticeship System // Training and the Private Sector / L. Lynch (ed.). Chicago, IL, University of Chicago Press. (Soskice D. Reconciling Markets and Institutions: The German Apprenticeship System, NBER WP).
39. Streeck W., Thelen K. (eds.) (2005). Beyond continuity. Institutional change in advanced political economies. Oxford:: Oxford University Press.
40. Streeck W. (1991) On the institutional conditions of diversified quality production” // Beyond Keynesianism. The socio-economics of production and employment / E. Matzner, W. Streeck (eds.). London.
41. Streeck W. (2009) Re-Forming Capitalism: Institutional Change in the German Political Economy. Oxford and N.Y.: Oxford University Press.
42. Streeck W., Trampusch C. Economic Reform and the Political Economy of the German Welfare State”. German Politics. Vol. 14. No. 2. P. 174–195.
43. Thelen K. (2004) How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan. N. Y.: Cambridge University Press.
44. Thelen K. Economic Regulation and Social Solidarity: Conceptual and Analytic Innovations in the Study of Advanced Capitalism // Socio-Economic Review. October 2009. P. 1–21.
45. Thelen K. (2010) Beyond Comparative Statics: Historical Institutional Approaches to Stability and Change in the Political Economy of Labor. Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis.
46. Trampusch Ch. Institutional resettlement: the case of early retirement in Germany // Beyond continuity. Institutional change in advanced political economies / W. Streeck, K. Thelen (eds.). Oxford.

Vishnevskaya, N. T. The Labour Market Reform in Germany: a Special Case or an Example to Follow [Electronic resource] : Working paper WP3/2013/10 / N. Vishnevskaya ; National Research University "Higher School of Economics". – Electronic text data (1 MB). – Moscow : Publishing House of the Higher School of Economics, 2013. – 43 p. – (Series WP3 "Labour Markets in Transition").

The need to increase the flexibility and dynamics of their labor markets has made many European countries to proceed with institutional reforms. However, only few of them have decided on a radical transformation. Germany belongs to this club of reformers. In 2003, the German government implemented a comprehensive set of labour market reforms. This paper begins with the analysis of the economic and institutional context of the German labour market before these so-called Hartz reforms. We show what distinguishes the German reform from the corresponding changes in other countries, foremost from Spain and Denmark. Of major interest is the question of theoretical concepts and a specific plan for the institutional transformations. The paper shows the positive impact of the changes in labour market institutions on labour market outcomes: the dynamics of economic activity, employment, unemployment and labour costs. However, the pattern of German de-regulatory reforms accesses mostly the margins of the labour market, i.e. 'outsiders', that contribute to a growing dualisation of the employment system. This dualisation trend was reinforced by dynamics in industrial relations and company employment practices where we can observe growing reliance on mechanisms of internal flexibility for the skilled core work force and increasing use of non-standard types of employment in less specifically skilled occupations.

Препринт WP3/2013/10
Серия WP3
Проблемы рынка труда

Вишневская Нина Тимофеевна

**Реформа немецкого рынка труда:
особый случай или пример для подражания**