

# Новая стратегия занятости стран ОЭСР

*Н.Т. Вишневская*

**Вишневская Нина Тимофеевна** – ведущий научный сотрудник Центра трудовых исследований Государственного университета – Высшей школы экономики

Ключевые слова: Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), рынок труда, занятость, стратегия занятости ОЭСР

Key words: OECD, labour market, employment, OECD Job Strategy

*В середине 1990-х гг. Секретариатом ОЭСР были разработаны Рекомендации по реформированию рынка труда. Статья содержит подробный анализ основных направлений реформ в странах-участницах. Активность отдельных стран по либерализации институтов рынка труда существенно различается. При этом лишь несколько стран (Дания, Финляндия и Нидерланды) провели комплексную ревизию институтов рынка труда, тогда как в большинстве стран ОЭСР реформа носила избирательный характер. Основное внимание было уделено реформированию активных программ занятости и налоговой системы. В то же время законодательство о защите занятости и система формирования заработной платы оказались практически вне зоны реформирования. Более того, либерализация одних институтов рынка труда зачастую соседствовала с ужесточением других.*

## Необходимость реформ

С середины 1990-х гг. страны с развитой рыночной экономикой приступили к масштабной корректировке своей политики на рынке труда. Это направление стало частью политики структурных реформ, которые были призваны ускорить темпы экономического роста и помочь решить проблемы, вызываемые старением населения, появлением новых технологий и процессами глобализации.

Почему именно в этот период возникла необходимость в серьезном пересмотре сложившейся системы регулирования рынка труда? Это означало прежде всего признание неэффективности проводимой политики. В развитых странах основные институты рынка труда сложились в послевоенный период в рамках концепции государства всеобщего благосостояния, в которой цель поддержания социального мира явно доминировала над задачей достижения экономической эффективности. Формирование таких институтов, как социальное страхование, трудовое законодательство, установление заработной платы, происходило в условиях высоких темпов экономического роста. Пособия по безработице, особенно в странах Европы, обеспечивали высокий уровень замещения и длительные сроки выплат, минимальная заработная плата достигала двух третей средней оплаты труда, трудовое законодательство серьезно затрудняло возможности работодателя оптимизировать численность занятых работников в случае изменения рыночной конъюнктуры. Одновременно процесс установления заработной платы в рамках всей экономики был чрезвычайно централизован,

в то время как отдельные компании стали заложниками решений, принимаемых на общенациональном и отраслевом уровнях.

В первой половине 1970-х гг. страны ОЭСР вступили в период тяжелых экономических потрясений, основными вехами которого стали два последовавших друг за другом нефтяных кризиса, инфляция, рост процентных ставок, замедление технического прогресса и производительности труда. Ситуация на рынке труда характеризовалась резким ростом безработицы, которая достигла послевоенного максимума.

С этим социальным злом было решено бороться расширением государственного вмешательства и ужесточением институтов рынка труда. К числу таких мер можно отнести ужесточение правил увольнения, расширение активных программ занятости, увеличение величины и продолжительности выплат пособий по безработице, введение досрочных пенсий. Однако изменения в институтах рынка труда оказались мало-эффективными для сдерживания растущей безработицы. Только США удалось достаточно быстро вернуться к докризисному уровню. В европейских странах ситуация на рынке труда продолжала ухудшаться, несмотря на стабилизацию общеэкономического положения (явление, получившее название «евросклероз»). Помимо продолжавшегося роста общей безработицы чрезвычайно обременительным для этой группы стран стало нарастание длительной безработицы, доля которой в странах ЕС приблизилась к двум третям общей численности лиц, ищущих работу.

Из-за неэффективности выработанных подходов встал вопрос о пересмотре политики

в области занятости. Стало очевидно, что институциональная структура рынка труда, сложившаяся в период индустриальной экономики, перестала соответствовать потребностям экономики информационной. Усиление межстрановой конкуренции и необходимость стимулировать рост производительности труда и экономическую реструктуризацию требовали гибкого рынка труда, который может оперативно подстраиваться к потребностям меняющейся экономики. Повышение мобильности работника диктовалось необходимостью перестройки отраслевой структуры экономики и ее технологической базы.

Лейтмотивом предложенной реформы должна была стать либерализация институтов рынка труда. Для проведения необходимых преобразований к началу 1990-х гг. была накоплена солидная теоретическая и эмпирическая база [7]. Основным выводом подавляющего большинства исследований состоял в том, что обострение проблемы безработицы прямо или косвенно связано с несовершенством институтов рынка труда, прежде всего с системой страхования по безработице, минимальной заработной платой, коллективно-договорными отношениями, трудовым законодательством.

## Основные направления реформы

Основные направления реформирования политики на рынке труда были зафиксированы в новой стратегии, которая была одобрена странами ОЭСР в 1994 г. [9, 10, 11]. Длительный период, прошедший с момента старта реформ, дает возможность проанализировать, насколько далеко страны ОЭСР продвинулись по пути трансформации институциональной структуры рынка труда, оценить степень глубины и успешности проведенных преобразований.

Сравнение активности отдельных стран по реформированию институциональной структуры рынка труда связано со значительными методологическими сложностями. Одним из наиболее прозрачных подходов является система балльных оценок, разработанная Секретариатом ОЭСР. Она позволяет сравнивать страны по общей интенсивности проведенных преобразований на рынке труда. В *Таблице 1* приведены оценочные данные по основным направлениям реформирования.

Из данных, приведенных в *Таблице 1*, можно сделать ряд важных выводов.

Прежде всего активность стран по реформированию институтов рынка труда существенно различалась. Поскольку страны ОЭСР вступили в период реформирования с очень разной ситуацией на локальных рынках труда, можно было ожидать, что страны с высоким уровнем безработицы проявят наибольшую активность в осуществлении преобразований. Однако это предположение не нашло подтверждения. Корреляция между уровнем безработицы и интенсивностью реформ, определяемой по балльной системе, оказывается статистически незначимой. Так, страны с высоким уровнем безработицы, например Испания, так и не осуществили крупномасштабных реформ. В то же время ряд других стран, где ситуация на рынке труда в начале 1990-х гг. была относительно благоприятной (Австралия, Дания, Нидерланды), напротив, активно реформировали рынок труда.

Согласно балльным оценкам, наиболее активно и последовательно реформы рынка труда проводились в Ирландии, Италии, Австралии, Дании и Нидерландах. Что касается Италии, то, хотя эта страна входит в группу стран-реформаторов, по многим направлениям проведенные ею реформы расходились с рекомендациями Секретариата ОЭСР. Присутствие Норвегии и Новой Зеландии в группе «отстающих» связано прежде всего с тем, что в этих странах основные реформы рынка труда прошли еще в 1980-е гг. Большинство стран ОЭСР по масштабам реформирования занимают промежуточное положение.

Второй вывод, который можно сделать из представленной таблицы: реформа рынка труда в подавляющем большинстве стран носила избирательный характер. Из десяти направлений реформирования<sup>1</sup> основное внимание было уделено таким, как активные программы занятости, система страхования по безработице и рабочее время. В то же время положения законодательства о защите занятости, формировании заработной платы и трудовых отношениях оказались практически вне зоны реформ.

Тактика, используемая разными странами для проведения реформы рынка труда, также была выбрана разная. В Великобритании и Новой Зеландии использовались преимущественные «конфронтационные» методы. В этих странах реформы были направлены в первую

<sup>1</sup> Программа реформирования рынка труда включала 10 основных разделов. В рамках данной статьи мы не рассматриваем макроэкономическую политику, технический прогресс, предпринимательский климат, конкуренцию на товарных рынках, реформу образовательной системы.

**Таблица 1.** Оценка активности стран ОЭСР в проведении реформы политики занятости

Страна	Агрегированная оценка «активности реформ», баллы	Страна	Агрегированная оценка «активности реформ», баллы
<i>«Лидеры»</i>			
Ирландия	55	Канада	42
Италия	44	Дания	39
Австралия	44	Нидерланды	36
<i>«Середняки»</i>			
Бельгия	34	Финляндия	28
Германия	32	Франция	25
Великобритания	32		
<i>«Отстающие»</i>			
Австрия	24	Португалия	21
Греция	22	Испания	18
Швеция	21	Норвегия	17
<i>Балльная оценка основных направлений реформирования в странах ОЭСР</i>			
Активные программы занятости			46
Система страхования по безработице			29
Гибкое рабочее время, срочные контракты, программы досрочного выхода на пенсию			21
Законодательство о защите занятости			10
Трудовые отношения и заработная плата			3

Источник: OECD Working Paper. 2006. No. 35.

очередь на ослабление переговорной силы профсоюзов. Правительства Нидерландов, Дании, Ирландии и Австралии не ставили задачу «проталкивания» реформ, изменяя расстановку сил в системе трудовых отношений. Напротив, подход этой группы стран основывался на поддержании социального баланса между основными социальными партнерами и государством. Его главная цель заключалась во внедрении общегрупповых интересов в поведение инсайдеров. В рамках заключенных в этих странах социальных пактов профсоюзы пообещали не «раскачивать» экономику, требуя значительного повышения заработной платы. В свою очередь правительство в обмен на уступки со стороны профсоюзов взяло на себя дополнительные социальные обязательства.

Целым рядом стран использовалась «тактика постепенных шагов». Суть ее заключалась в том, чтобы сначала провести те реформы, которые затрагивают интересы наиболее незащищенных групп рабочей силы, а по мере «созревания» общественного мнения распро-

странить эти реформы на основные отряды рабочей силы. Подобный путь выбрали Испания и Португалия. Однако опыт этих двух стран показывает, что такой подход является наименее продуктивным. Подобная поступательность в проведении реформ привела к дуализму рынка и соответственно появлению новых противоречий в сфере занятости.

Рассмотрим, какие конкретные изменения были внесены в основные институты рынка труда.

#### **Активные программы на рынке труда**

Активные программы на рынке труда стали наиболее востребованным объектом реформирования (в *Таблице 1* это направление получило наивысший средний балл – 46). Повышенное внимание к этому институту можно объяснить отчасти тем, что эффективность этих программ как средства снижения безработицы давно стала ставиться под сомнение. Большинство исследований, проведенных во мно-

гих странах ОЭСР, продемонстрировали, что активные программы не оказывают существенного влияния на уровень безработицы. Особой критике подверглись программы по созданию дополнительных рабочих мест, в частности государственное финансирование рабочих мест на частных предприятиях. Исследователи обращают внимание на часто встречающийся «эффект замещения», когда уже занятые работники замещаются безработными, рабочие места которых субсидируются, а также тот факт, что часто работодатели, используя государственные программы, нанимают безработных на те рабочие места, которые были бы заполнены в любом случае, даже без дополнительного финансирования. Самое главное, что участники подобных программ оказывались мало-конкурентоспособными после окончания срока субсидируемой занятости.

Отношение к программам обучения и переквалификации безработных, долгое время считавшимся наиболее эффективным направлением активной политики, также сменилось на негативное. Более детальные оценки с использованием контрольной группы показали, что эффективность этих программ очень низка. В условиях повышения требований к образовательным и профессиональным характеристикам работника краткосрочные программы обучения не могут стать действенным средством подготовки безработного к трудовой карьере. Более того, они могут способствовать росту безработицы, так как они формируют завышенные требования участников программы в отношении заработной платы на новом рабочем месте.

Лейтмотивом проводимой реформы стала так называемая политика активизации, которая представляет собой комплекс мер, нацеленных на сокращение периода безработицы и более быстрое трудоустройство. Практически во всех странах ОЭСР получила широкое распространение система профилирования, заключающаяся в определении на ранних этапах категорий безработных, которые могут столкнуться с особыми трудностями при трудоустройстве, и организации индивидуальной работы сотрудников службы занятости с этими безработными. Все чаще участие в активных программах рассматривается в качестве теста на готовность приступить к работе, от которого зависит выплата пособия. В Австралии, Дании, Швеции, Великобритании занятия в клубах по поиску работы, посещение курсов повышения квалификации и т.п. становятся обязательным условием для получения пособия по безработице даже при

небольших сроках безработицы. В отдельных странах (Новая Зеландия, Норвегия, Швеция) изменились подходы к определению подходящей работы. Таким образом, излишняя «разборчивость» безработного может стоить ему получения пособия по безработице.

Второе направление реформирования предусматривает более эффективное администрирование активных программ занятости. В ряде стран наметилась тенденция к координации служб занятости, которые отвечают за активные программы, и администраций по выплате пособий по безработице. В США, Великобритании и Германии даже произошла полная интеграция этих институтов. Более того, государственным службам занятости пришлось признать, что без участия частных бюро найма решить проблему поиска работы для безработных будет затруднительно. Поэтому расширился круг стран, где трудоустройство зарегистрированных безработных передается на аутсорсинг частным фирмам. В последние годы помимо Австралии, которая уже давно применяет подобный подход, привлекать частные компании к обслуживанию безработных стали в Дании и Нидерландах.

Несмотря на то что преобразования, предложенные в активных программах, являются необходимыми, следует подчеркнуть, что мерами этого направления политики достаточно сложно кардинально решить проблему рынка труда. В орбиту активных программ входит лишь часть безработных. У работников государственной службы занятости недостаточно стимулов к трудоустройству безработных, так как ресурсы, получаемые этими структурами, зависят не столько от эффективности их работы, сколько от общего количества лиц, занесенных в регистр. В тех странах (например, во Франции), где службы занятости управляются профсоюзами, они заинтересованы в том, чтобы не создавать конкуренции между занятыми и безработными [15].

Говоря о результатах реформ в области активных программ занятости, следует признать, что изменения не носили кардинального характера. Несмотря на недостаточную эффективность этих программ, на их осуществление продолжают затрачиваться значительные ресурсы. В начале 2000-х гг. по сравнению с серединой 1980-х, как свидетельствуют данные *Таблицы 2*, в странах ОЭСР доля расходов на активные программы от ВВП даже увеличилась (наибольший рост расходов зафиксирован в Бельгии, Дании и Нидерландах). Поскольку последние 7–8 лет характеризуются снижением



**Таблица 2.** Структура расходов на активные программы занятости в странах ОЭСР, %

Показатель	1985 г.	1993 г.	2002 г.
Помощь в трудоустройстве	17	16	19
Образование и переподготовка	28	27	24
Молодежные программы	12	12	11
Субсидируемая занятость	25	27	26
Программы трудоустройства инвалидов	18	18	20
Доля расходов на активные программы в ВВП стран ОЭСР, %	0,8	1,1	1,0
Доля расходов на активные программы от всех расходов на проведение политики занятости	42	34	40

Источник: OECD Employment Outlook 2006. Supplementary material, available at: [www.oecd.org/els/employmentoutlook/statsupplement](http://www.oecd.org/els/employmentoutlook/statsupplement).

общей численности безработных, в том числе зарегистрированных, то государственные расходы на одного безработного в странах ОЭСР в целом не только не сократились, но и существенно (почти в 1,5 раза) возросли.

Несмотря на попытки перераспределить ресурсы в пользу наиболее эффективных программ, как видно из *Таблицы 2*, эта задача также не была решена. Структура расходов по отдельным программам осталась практически без изменений. Особенно обращает на себя внимание тот факт, что доля расходов на наиболее критикуемую программу: создание и субсидирование рабочих мест – с 1993 г. практически не изменилась. Более того, на фоне свертывания общественных работ происходит увеличение субсидий частным работодателям для финансирования постоянных рабочих мест.

### **Система страхования по безработице**

Система страхования по безработице стала одним из институтов, к реформированию которого обратились многие страны ОЭСР. Предоставление пособия на период поиска работы призвано поддерживать уровень жизни безработного. Одновременно у безработного появляется возможность более взвешенно подойти к выбору нового места работы. В то же время излишне «щедрая» система помощи безработным может оказать негативное влияние на рынок труда. Высокие по отношению к заработной плате пособия, особенно если они выплачиваются длительный период, увеличивают срок поиска новой работы, тем самым способствуя усилению безработицы. Снижая эконо-

мические тяготы, связанные с пребыванием в рядах безработных, эта система повышает резервируемую заработную плату. При этом не следует забывать, что пособия финансируются из налогов, что также может иметь отрицательное влияние на занятость [6].

Большинство стран ОЭСР не пошли на существенные изменения в системе страхования по безработице. Сокращение размера пособия фактически произошло только в Финляндии, Испании, а также некоторых странах Восточной Европы. В то же время в других странах наблюдалась противоположная тенденция. В Италии норма замещения была повышена с 19 до 34%. Во Франции из-за отмены постепенного снижения величины пособия по мере увеличения продолжительности пребывания без работы общий уровень замещения также вырос. Несмотря на то что фактор длительности выплат пособия оказывает даже более негативное влияние на безработицу, нежели их размер, подавляющее большинство стран с развитой рыночной экономикой не сократили продолжительность выплат. Пожалуй, единственным исключением стала Дания, которая снизила срок выплаты пособия в 2 раза – с 7 до 4 лет, хотя заметим, что этот срок остается одним из самых продолжительных среди стран ОЭСР.

Таким образом, национальные системы страхования по безработице к середине 2000-х гг. не претерпели значительных изменений. По-прежнему этот институт характеризуется значительной межстрановой дифференциацией (*Таблица 3*). Как и в начале 1990-х гг., в группе англоязычных стран наблюдаются невысокий уровень замещения (приблизительно 50% средней заработной платы) и непро-

должительные сроки выплаты пособия (в США максимальный срок составляет полгода, в Канаде – 9 месяцев). В Скандинавских странах продолжают выплачиваться щедрые пособия, доходящие до 70% прежней заработной платы, а срок их выплаты может длиться несколько лет (в Бельгии – бессрочно для семей, имеющих детей).

**Таблица 3.** *Уровень замещения и длительность выплаты пособий по безработице в странах ОЭСР, 2004 г.*

Регион	Первоначальный уровень замещения, %	Длительность выплаты пособий, месяцы
Азиатский регион	54	8
Северная Америка и Тихоокеанские страны	54	4
Англоязычные европейские страны	51	11
Скандинавские страны	70	34
Центральная Европа	70	18
Южная Европа	66	16
Восточная Европа	56	9

Источник: OECD Employment Outlook 2006. P. 60.

Существование политических барьеров к кардинальному изменению страхования по безработице привело к тому, что основные усилия по реформированию этой системы были направлены на политически более приемлемые, «мягкие» меры. Можно говорить о двух направлениях реформирования: об ужесточении доступа к получению пособия и использовании пособия для стимулирования безработного к поиску новой работы.

Ужесточить доступ к пособиям попытались путем усиления принципа страхования. Так, во многих странах был увеличен минимальный период выплат в страховые фонды, необходимый для начисления пособия по безработице, либо, как это произошло в Норвегии, поднят размер заработной платы, с которой платятся взносы;

повышен минимальный возраст безработного, по достижении которого он может претендовать на пособие; были сильно ограничены возможности повторного обращения за пособием в течение короткого периода; введены «периоды ожидания» между моментом обращения безработного за пособием и началом реальных выплат.

Что касается второго направления, то угроза потери пособия, всего или его части, все чаще рассматривается как метод стимулирования безработного к поиску нового рабочего места. В этом же ключе надо рассматривать расширение определения подходящей работы, которое ограничило для безработного возможность отказа от предлагаемой работы. В то же время пособие по безработице стали использовать не только в качестве кнута. Во Франции, Германии и США получила распространение практика, при которой пособие выступает как доплата к новой заработной плате тем безработным, которые соглашаются на работу с более низкой заработной платой, чем они получали на прежнем рабочем месте. Подобный подход помогает избежать «ловушек безработицы», когда безработный не может найти равноценную работу, но в то же время не соглашается на менее оплачиваемую работу из-за небольшой разницы между пособием и новой зарплатой.

### **Рабочее время**

Еще одним объектом реформирования стало рабочее время. Реформы проходили под лозунгом увеличения его гибкости. С одной стороны, под этим подразумевались использование труда неполностью занятых, гибкие графики работы, включая сверхурочную, сменную работу, работу в вечерние часы, воскресные и праздничные дни. Законодательное разрешение гибких форм рабочего времени позволяет работодателям оптимизировать время работы по отношению к производственному циклу, в результате чего повышается эффективное использование оборудования и как следствие происходит рост производительности труда. Все вместе это позволяет снижать производственные расходы, тем самым создавая потенциальные возможности для создания дополнительных рабочих мест. Внедрение гибких форм рабочего времени способно воздействовать не только на спрос на рабочую силу, но и на ее предложение, так как различные нестандартные формы работы привлекают категории рабочей силы, которые хотели бы совместить

трудовую карьеру с выполнением иных, прежде всего семейных, обязанностей.

Подавляющее большинство стран ОЭСР либерализовали применение труда частично занятых. Изменения, которые происходили в последние два десятилетия, были направлены на уравнивание в социальных правах полностью и частично занятых, в том числе в выплате пособий по безработице (Канада, Германия), предоставлении налоговых льгот (Франция) и т.д. В Скандинавских странах работодателей законодательно обязали удовлетворять просьбы работников о временном переводе на сокращенную рабочую неделю в связи с рождением ребенка.

Противоречивость политики последних лет в отношении рабочего времени заключается в том, что наряду с либерализацией неполного рабочего времени прослеживается тенденция к ужесточению применения сверхурочных работ. В подобной политике оказались заинтересованы как профсоюзы, так и правительства, которые видели в ограничении сверхурочных один из путей сокращения безработицы. Выявившаяся экономическая неэффективность подобного подхода заставила законодателей принять меры, которые могли бы нейтрализовать негативное влияние подобных ограничений. Речь идет в первую очередь о введении практики годового расчета отработанного рабочего времени, когда повышенная оплата за сверхурочные выдается только после превышения определенного порога отработанных часов в годовом исчислении.

Последние два десятилетия дают убедительный пример несостоятельности политики использования рабочего времени как средства решения проблемы безработицы. Речь идет в первую очередь о значительном сокращении нормативного рабочего времени и досрочном выходе на пенсию лиц старших возрастов. Наиболее крупномасштабный эксперимент по сокращению нормативного рабочего времени провела Франция, которая снизила продолжительность рабочей недели до 35 часов.

Досрочные пенсии широко практиковались в странах ОЭСР в первой половине 1990-х гг. Наибольшее распространение они получили в Финляндии, Франции, Нидерландах и Португалии. Считалось, что подобная политика позволит сократить предложение труда со стороны лиц старших возрастов, а их рабочие места будут заняты молодыми людьми, безработица среди которых значительно превышает средние показатели. Поначалу идею государственного субсидирования досрочных пенсий

поддерживали работодатели, которые видели в этом возможность избежать выплат значительных выходных пособий лицам с большим стажем работы. Профсоюзы рассматривали эту меру как наиболее безболезненный метод проведения увольнений.

Однако очень скоро выявились негативные стороны подобной политики. Досрочный выход на пенсию увеличивает издержки рабочей силы, особенно расходы на наем и увольнение, и таким образом создает препятствия для создания новых рабочих мест. Более того, в результате сокращения людей, которые конкурируют за рабочие места, может произойти рост заработной платы с соответствующим влиянием на рынок труда. Возможностью уйти на досрочную пенсию стали пользоваться не только безработные, но и те, кто по личным причинам хотел уйти с рынка труда [12b]. Провалилась идея замещения рабочих мест, освобождаемых работниками старших возрастов, молодыми людьми. В результате большинство стран ОЭСР отказалось от использования досрочных пенсий в качестве инструмента решения проблемы безработицы. Для безработных старшего поколения в отдельных странах были расширены возможности получения пособий по безработице в течение более длительного времени, а также отменено требование активного поиска работы.

### ***Институты детерминации заработной платы***

Гибкость заработной платы и всех трудовых издержек при постоянно меняющихся условиях производства является одним из главных инструментов повышения конкурентоспособности рыночной экономики. Именно поэтому процессу детерминации заработной платы уделялось большое внимание в стратегии реформы политики занятости.

В механизме установления заработной платы главенствующую роль по-прежнему играет коллективно-договорной процесс. Однако система детерминации заработной платы, которая устанавливалась в результате переговорного процесса между профсоюзами и работодателями, не позволяла в полной мере учитывать сигналы, поступающие с рынка. Это в свою очередь становилось одним из факторов ухудшения ситуации с занятостью. Чем сильнее переговорная позиция профсоюзов, тем выше вероятность того, что они будут настаивать на таком повышении заработной платы, который опережает рост производительности труда [8].

Более того, политика профсоюзов направлена на «сжатие» дифференциации заработной платы между работниками разного уровня квалификации, особенно на нижнем конце распределения. Негативные последствия более заметны, когда процесс заключения коллективных соглашений сильно централизован. В условиях «сжатия» дифференциации заработной платы велика вероятность того, что работу может потерять значительная часть низкоквалифицированных работников, которые станут слишком «дорогими» для работодателя. Таким образом, сужаются возможности занятости для наиболее уязвимых групп рабочей силы, в том числе молодежи и женщин.

Вектор влияния коллективно-договорной системы на основные параметры рынка труда во многом зависит от степени ее централизации. С точки зрения последствий для занятости и безработицы наилучшим вариантом является коллективно-договорная система, при которой соглашения заключаются преимущественно на уровне отдельной отрасли. В этом случае невозможно учесть как финансовое положение отдельных компаний, так и общеэкономическую ситуацию. В странах, где распространена подобная система, фиксируется наиболее высокий уровень безработицы [5, 16]. Негативное влияние этой системы особенно резко проявляется в странах, где условия коллективных договоров распространяются на не членов профсоюза.

Казалось бы, тенденция сокращения численности членов профсоюзов, которая действует в странах с развитой рыночной экономикой на протяжении последних 30 лет, должна была значительно ослабить влияние этого института на процесс определения заработной платы. Однако о резком уменьшении влияния профсоюзов, в том числе на установление оплаты труда, говорить пока рано. Влияние профсоюзов поддерживается механизмом, который позволяет распространять все условия достигнутого соглашения на работников, не состоящих в профсоюзной организации. Поэтому Стратегия занятости предполагала, что страны ОЭСР должны будут осуществить две необходимые реформы: во-первых, децентрализовать систему заключения коллективных соглашений, а во-вторых, отменить или, по крайней мере, серьезно ограничить действие механизма распространения условий коллективных договоров на не членов профсоюза. Заключение коллективного договора на уровне отдельной компании также рассматривалось как возмож-

ность ограничить излишне жесткие требования профсоюзов.

Надо сразу отметить, что круг стран, которым удалось серьезно продвинуться по пути решения данной проблемы, достаточно узок. Сила профсоюзов и соответственно их роль в установлении оплаты труда были сильно поколеблены лишь в отдельных англоязычных странах, прежде всего в Великобритании, Австралии и Новой Зеландии. Причем в Великобритании это произошло еще в 1980-е гг., в период пребывания у власти правительства М. Тэтчер. В странах континентальной Европы эти изменения были выражены гораздо слабее. В *Таблице 4* приведена оценка степени централизации и координации процесса заключения коллективных договоров в странах ОЭСР за период с 1970 по 2000 г. Снижение показателя степени централизации по странам ОЭСР в целом за последние 15 лет связано преимущественно с тем, что в эту организацию вступили страны Восточной Европы, в которых процесс заключения коллективных договоров происходит в настоящее время преимущественно на уровне отдельной компании. После 1995 г. процесс децентрализации затронул фактически только Данию. Причем если в англоязычных странах этот процесс явился следствием целенаправленной государственной политики, то в Дании он стал результатом компромисса между основными контрагентами трудовых отношений – профсоюзами и работодателями.

Считалось, что более тесная увязка условий коллективных соглашений с рыночными условиями может быть достигнута при использовании «открытого пункта», который позволяет компаниям вносить коррективы в условия отраслевого соглашения при изменении своих рыночных позиций. Однако на практике возможность использования этой системы была затруднена из-за законодательных ограничений. Во многих странах «отклонение» от условий отраслевого соглашения возможно только в отношении условий труда, но не заработной платы, или внесение изменений возможно лишь в том случае, когда они улучшают положение работника. Но самое главное, во многих европейских странах не претерпел каких-либо существенных изменений механизм, обеспечивающий распространение условий коллективного договора на другие категории занятых. В этом смысле наиболее одиозный пример – Франция, где в профсоюзах состоят лишь 10% работников, однако условия договоров относятся к 90% занятых [12с].



**Таблица 4.** *Индикаторы степени централизации и координации переговорного процесса в странах ОЭСР*

Страна	Показатель централизации переговорного процесса			Показатель координации переговорного процесса		
	1970–1974 гг.	1985–1989 гг.	1995–2000 гг.	1970–1974 гг.	1985–1989 гг.	1995–2000 гг.
США	1	1	1	1	1	1
Канада	1	1	1	1	1	1
Австралия	4	4	2	4	4	2
Новая Зеландия	3	3	1	4	4	1
Япония	1	1	1	4	4	4
Республика Корея	1	1	1	1	1	1
Великобритания	2	1	1	3	1	1
Франция	2	2	2	2	2	2
Германия	3	3	3	4	4	4
Италия	2	2	2	2	2	4
Испания	5	3,5	3	5	4	3
Швеция	5	3	3	4	3	3
Норвегия	4,5	4,5	4,5	4,5	5	5
Финляндия	5	5	5	5	5	5
Дания	5	3	2	5	4	4
Нидерланды	3	3	3	3	4	4

Источник: OECD Employment Outlook 2004.

Примечание. Заключение коллективных договоров происходит преимущественно на уровне:

- 1 – отдельной компании;
- 2 – на уровне как отдельной компании, так и отрасли;
- 3 – преимущественно на уровне отдельной отрасли;
- 4 – преимущественно на уровне отдельной отрасли, но некоторые пункты обсуждаются в общенациональных коллективных договорах;
- 5 – преимущественно на общенациональном уровне.

### **Законодательство о защите занятости**

Законодательство, регулирующее наем и увольнение работников, а также возможность применения срочных трудовых соглашений, является одним из наиболее важных институтов рынка труда. Существует обширнейшая литература, подтверждающая негативное влияние «жестких» законов о труде на темпы создания новых рабочих мест. Значительные затраты, которые несет работодатель при попытках избавиться от лишней рабочей силы, приводят к тому, что он начинает проявлять большую осторожность при найме дополнительных работников даже в периоды расширения производства. Влияние трудового законодательства на общий уровень занятости происходит в том числе че-

рез механизм установления заработной платы. При жестких ограничениях на увольнения те работники, которые уже имеют рабочие места (инсайдеры), получают больше возможностей для удовлетворения требований о повышении заработной платы. Вследствие снижения доли прибыли, которая идет на накопление, сокращаются возможности работодателя по созданию новых рабочих мест. Жесткие правила увольнения способствуют укреплению положения профсоюзов, что также «подталкивает» вверх уровень оплаты труда.

Если сложившееся в западноевропейских странах трудовое законодательство дает значительные преимущества инсайдерам (как в плане сохранения занятости, так и опосредованно в виде более высокой заработной платы),

то конкурентоспособные позиции аутсайдеров этого рынка оказываются в значительной степени ослабленными. Поскольку работодатели знают, что расходы на увольнения достаточно велики, то они стараются избегать приема на работу менее квалифицированной и малоопытной рабочей силы, к которой в первую очередь можно отнести молодежь и женщин, а также безработных. Это правило особенно верно для стран, где минимальные ставки оплаты труда зафиксированы на достаточно высоком уровне. Тем самым законодательство о защите занятости, вместо того чтобы устранять неравенство на рынке труда, становится источником его усиления. В условиях жестких норм, регулирующих увольнение, снижается эффективность работы государственной службы занятости, так как для ее клиентов не хватает рабочих мест.

Учитывая все эти факторы, в Стратегии занятости содержался пункт о необходимости либерализации трудового законодательства. Однако эта либерализация проявилась преимущественно в виде снятия различных ограничений в отношении использования срочных трудовых договоров, в то время как нормы, регулирующие наем и увольнение постоянных работников, практически не изменились<sup>2</sup> [12d].

Подобный двойственный подход привел к появлению на рынке труда новых противоречий. Прежде всего это стало причиной углубления сегментированности рынка труда: расширился разрыв в заработной плате между постоянными и временными работниками, так как первые могут требовать повышения оплаты труда, не опасаясь увольнения. Среди временных работников продолжительность стажа работы на одном месте ниже, они реже участвуют в программах повышения квалификации в рамках отдельных компаний. Это, в свою очередь, приводит к сокращению доли временных работников, претендующих на постоянные рабочие места [1].

## Политэкономия реформ

Рассмотрение основных направлений реформирования институтов рынка труда позволяет прийти, по крайней мере, к двум важным выводам. Первый касается охвата институтов, которые подлежали реформированию. На практике реформами были затронуты лишь отдельные институты, такие, как активные программы на

рынке труда, система страхования безработицы, рабочее время, в то время как другие институты, и прежде всего законодательство о защите занятости, механизм установления заработной платы, оказались практически вне зоны реформирования. Второй вывод связан с глубиной проводимых преобразований. В большинстве стран ОЭСР, за небольшим исключением, даже те реформы, которые были осуществлены, часто носили половинчатый характер, ни в один из институтов не были внесены изменения, которые могли бы кардинально изменить его основные характеристики. Более того, либерализация одних институтов рынка труда зачастую соседствовала с ужесточением других.

Возникает вопрос: почему реформа сферы занятости приобрела именно такую конфигурацию? Что стало препятствием к более глубокому реформированию рынка труда?

Вопрос о том, существует ли некий идеальный набор характеристик институтов рынка труда, который гарантирует сбалансированный и поступательный характер его развития, остается дискуссионным. Некоторые авторы, например Р. Фримэн, считают, что есть только один «правильный» набор реформ, который позволяет добиться положительного результата [4]. Однако даже если не стоять на этой крайней точке зрения и оставить за странами возможность выбора наиболее оптимального набора реформ, следует все же признать, что внесение одиночных изменений в отдельные институты труда не гарантирует появления такого институционального каркаса, который дал бы положительный стимул для успешного функционирования рынка труда.

Проблема параллельного проведения и взаимодополняемости реформ на рынке труда в теоретическом плане впервые была рассмотрена в работе Д. Кое и Д. Сноуэра [2], а в дальнейшем получила эмпирическую проверку в целом ряде работ. Эту проблему можно рассматривать в двух аспектах. С одной стороны, можно говорить о существовании «парных» институтов. Это означает, что, реформируя один из институтов, можно значительно ослабить негативное влияние другого института либо, наоборот, усилить его положительное воздействие. К подобным «парным» институтам можно отнести, например, систему пособий по безработице и активные программы на рынке труда. С другой – реформирование одного ин-

<sup>2</sup> В 2007–2008 гг. единственным исключением стала Республика Корея, где был принят Закон о сокращении сроков оповещения о грядущем увольнении с 60 до 50 дней (OECD Employment Outlook 2008. P. 132).

ститута без соответствующего ему «парного» может свести на нет все усилия реформаторов. Так, ужесточение системы пособий (что должно подтолкнуть клиентов службы занятости к более активному поиску новой работы) ничего не даст для снижения уровня безработицы, если одновременно не вводить меры, стимулирующие работодателей нанимать новых работников (например, через снижение социальных налогов). Точно так же если ограничиться только стимулирующими мерами по увеличению количества рабочих мест, без реформы системы страхования и активных программ на рынке труда, то возникает проблема заполнения вакансий.

Другой аспект проблемы взаимодополняемости реформ связан с появлением синергического эффекта, т.е. результаты одновременного реформирования двух и более институтов превышают сумму последствий реформы каждого из них. Иными словами, эффект от изменений в институциональной структуре в целом больше, чем сумма эффектов от реформирования каждого из институтов. Так, снижение социального налога и пересмотр системы пособий по безработице в сторону ее ужесточения могут положительно повлиять не только на общий уровень безработицы, но и на возможности трудоустройства для длительно безработных. Однако подобная взаимодополняемость может носить не только положительный (для рынка труда), но и негативный характер. В частности, особенно негативное влияние жесткого трудового законодательства на занятость проявляется в странах, где установление оплаты труда происходит на отраслевом уровне без процедуры общенациональной координации.

Еще один важный вопрос касается выбора объекта реформирования: почему одна часть институтов прошла серьезную модернизацию, тогда как другая была оставлена практически без изменений?

Можно сказать, что наибольшее распространение получили те направления реформ, которые оказались политически наиболее приемлемыми. Теория политического процесса говорит о том, что политические решения чаще всего отражают интересы и предпочтения медианного избирателя [14]. Поскольку численность работающих в западном обществе многократно превышает численность безработных, этот медианный избиратель имеет работу. Это, в свою очередь, объясняет, почему общественное большинство мало заинтересовано в проведении широкомасштабных реформ на рынке тру-

да. История двух последних десятилетий знает достаточно много примеров, когда общество оказало сопротивление проведению более глубоких реформ. Попытка греческого правительства в 2008 г. либерализовать систему увольнений закончилась бурными демонстрациями и беспорядками.

Боязнь потерять поддержку избирателей приводит к тому, что правительства большинства стран выбирают путь дозированных преобразований, затрагивающих не основные, а преимущественно маргинальные группы рабочей силы. Именно поэтому реформированию подверглись те институты, с которыми связаны работники, не имеющие большого политического веса. Так, либерализация трудового законодательства коснулась в основном работников с временным контрактом.

Поскольку издержки структурных реформ обычно обнаруживаются сразу, тогда как выгоды появляются только через какое-то время, политики, которые всегда находятся под давлением предстоящих выборов, часто задерживают запуск реформ, опасаясь, что избиратели не успеют ощутить выгоды от преобразований до начала следующего электорального цикла. Так, издержки эффективной реформы рынка труда, которые обычно принимают форму увеличения риска безработицы, обычно быстро чувствуются теми, у кого есть работа, а выгоды в форме больших возможностей нового трудоустройства материализуются только позднее.

Тот факт, что в странах с наиболее серьезными диспропорциями рынка труда на самом деле не было проведено серьезных реформ, может свидетельствовать о существовании так называемого отклонения от status-quo, на которое в своей известной работе обратили внимание Р. Фернандес и Д. Родрик [3]. Согласно этой концепции общественная поддержка и соответственно наибольшее сопротивление реформам происходят в отношении тех институтов, которые сложились и действуют в течение длительного времени и к которым общество успело «привыкнуть».

## Некоторые итоги реформирования рынка труда

Основным показателем, по которому можно судить об эффективности проводимых реформ, является уровень безработицы. За последние 20 лет этот показатель снизился во многих странах ОЭСР, и лишь финансовый кризис 2008 г. несколько «развернул» тенденцию последних лет. Понижительной тенденции безработицы

в целом за рассматриваемый период способствовало, несомненно, то, что страны ОЭСР еще в середине прошлого десятилетия смогли преодолеть кризисные тенденции и экономика этих стран все последующие годы находилась в стадии не всегда устойчивого, но подъема. Однако темпы падения безработицы в отдельных странах значительно различались.

Наилучших результатов с точки зрения ситуации на рынке труда добились страны, которые активно и последовательно реформировали институты рынка труда. С 1994 по 2005 г. наиболее серьезное сокращение безработицы (на 8–10 процентных пунктов) наблюдалось в Ирландии, Финляндии, Испании, на 3–7 процентных пунктов сократилось число безработных в Дании, Нидерландах, Австралии и Новой Зеландии.

Хотелось бы отметить, что в группу стран, где ситуация на рынке труда улучшилась, вошли несколько стран, которые не отличались серьезной реформаторской активностью. Падение показателя безработицы связано здесь с действием временных факторов. Так, в Финляндии этот показатель сократился за исследуемый период с 18,5 до 8,4%. Однако аномально высокий показатель первой половины 1990-х гг. был связан с коллапсом внешнеэкономических связей этой страны со своим восточным соседом. На протяжении 2000-х гг. уровень безработицы фактически стабилизировался. В Испании одной из важнейших причин сокращения безработицы стала либерализация только одного из институтов – срочных трудовых контрактов, что способствовало сокращению издержек работодателей и созданию большого количества дополнительных рабочих мест.

Следует подчеркнуть, что наилучшие результаты в деле реформирования рынка труда и соответственно снижения безработицы продемонстрировали преимущественно малые страны с открытой экономикой. Это произошло из-за большой вовлеченности этих стран в мировое разделение труда, с которым связана более высокая конкуренция на товарных рынках и соответственно наблюдается высокая эластичность рабочей силы. В этих условиях снижаются возможности инсайдеров устанавливать заработную плату, превышающую равновесный уровень, а различные социальные силы легче достигают компромисса по всему спектру социальных проблем.

В то же время в целом ряде стран континентальной Европы, а также в отдельных Скандинавских странах ситуация на рынке труда практически не улучшилась, а в Германии, Австрии, Греции, Португалии доля экономически активного населения, не имеющего работы, за период, прошедший после 1994 г., даже возросла<sup>3</sup>.

Суммируя, можно сказать, что страны, которые осуществили преобразования в институтах рынка труда, смогли улучшить положение с занятостью и безработицей. Таким образом, Стратегия занятости, принятая странами ОЭСР, является достаточно верным ориентиром для стран, которые стоят перед необходимостью оздоровления ситуации на рынке труда.

## Литература

1. Blanchard O. (2005). European Unemployment: the Evolution of Facts and Ideas // NBER Working Paper, No. 11750 (Cambridge, Mass).
2. Coe D. and Snower D. (1997). Policy Complementarities: the Case for Fundamental Labour Market Reform // IMF Staff Paper. Vol. 44. No. 1.
3. Fernandez R. and Rodrik D. (1991). Resistance to Reform Status-Quo Bias in the Presence of Individual – Specific Uncertainty // American Economic Review. Vol. 81. No. 5. P. 1146–58.
4. Freeman R. (2005). Labour market Institutions without Blinders: the Debate over Flexibility and Labour Market Performance // NBER Working Paper. No. 11286 (Cambridge, Mass).
5. Elmeskov J., Martin J. and Scarpetta S. (1998). Key Lessons for Labour Market Reforms: Evidence from OECD Countries Experience. Economic Council of Sweden (IVA, Stockholm).
6. Krueger A. and Meyer B. (2002). Labour Supply Effects of Social Insurance // Handbook of Public Economics. Vol. 3 (Elsevier, Amsterdam).
7. Nickel S. and Layard R. (1999). Labour Market Institutions and Economic Performance // O. Ashenfelter and D. Card (eds.) // Handbook of Labour Economics. Vol. 3E. P. 3029–3084 (Amsterdam: North-Holland).
8. Nickel S., Nunziata L., and Ochel W. (2005). Unemployment in the OECD Countries Since 1960s: What We Know? // Economic Journal. Vol. 115. No. 500.
9. OECD (1994) OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies (OECD, Paris).
10. OECD (1994) «Labour Market Trends and Underlying Forces of Change» // OECD Jobs Study: Evidence and Explanations. Part I (OECD, Paris).

<sup>3</sup> Обзор рынка труда и занятости в странах ОЭСР (OECD Employment Outlook 2008) представлен в разделе «Новые публикации».



11. OECD (1994) «The Adjustment of the Labour Market» // OECD Jobs Study: Evidence and Explanations. Part II (OECD, Paris).
- 12a. OECD (2004) Employment Outlook (OECD, Paris).
- 12b. OECD (2005) Employment Outlook (OECD, Paris).
- 12c. OECD (2006) Employment Outlook. Supplementary material, available at: [www.oecd.org/els/employmentoutlook/statsupplement](http://www.oecd.org/els/employmentoutlook/statsupplement). P. 60 (OECD, Paris).
- 12d. OECD (2008) Employment Outlook. P. 132 (OECD, Paris).
13. OECD (2006) OECD Working Paper No. 35.
14. Orszag M. and Snower D. (1998). Anatomy of Policy Complementarities // Swedish Economic Policy Review. Vol. 5.
15. Saint-Paul G. (2004). Why Are European Countries Diverging in Their Unemployment Experience? IZA DP 1066. March. P. 28.
16. 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.