

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

Вишневская Н.Т.

Предметом данного исследования является институциональная реформа рынка труда Германии в 2003–2005 гг., получившая название реформы Хартца.

Приступая к исследованию, мы преследовали несколько целей: выявить причины, побудившие правящую элиту приступить к коренному реформированию рынка труда; проанализировать теоретические представления, которые были положены в основу плана реформирования; критически рассмотреть изменения в функционировании основных институтов рынка труда в результате реформы; оценить результаты реформы Хартца для экономической активности, занятости, безработицы; а также подвергнуть анализу изменение положения инсайдеров рынка труда.

В основе методологии данной работы лежит институциональный анализ рынка труда. Результаты исследования вносят свой вклад в понимание механизма институциональных реформ, их закономерностей и последствий. Одновременно работа носит прикладной, практикоориентированный характер, и ее результаты могут быть использованы для совершенствования экономической и социальной политики в Российской Федерации.

В результате проведенного исследования мы констатируем положительное влияние проведенных преобразований на динамику основных показателей рынка труда: экономическую активность, занятость, безработицу, издержки на рабочую силу. В то же время реформа Хартца несет в себе черты «асимметричности», когда дерегулированию в основном подверглось положение маргинальных групп 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 2008–2009 гг. помогло избежать массовой безработицы, но в то же время привело к снижению темпов роста производительности труда и тем самым ослабило конкурентные позиции Германии на мировых рынках.

Ключевые слова: рынок труда; активная политика на рынке труда; страхование по безработице; рабочие места; нестандартная занятость.

Работа выполнена в рамках программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ. Автор выражает признательность за ценные замечания и комментарии В.Е. Гимпельсону и Р.И. Капелюшникову. **Вишневская Нина Тимофеевна** – к.э.н., ведущий научный сотрудник Центра трудовых исследований НИУ ВШЭ. E-mail: vishnev@hse.ru

Статья поступила в Редакцию в декабре 2013 г.

1. Введение

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 преобладающей¹. 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 функция стабильности обернулась излишней зарегулированностью рынка труда (*rigidities of the labour market*). «Жесткость» институционального каркаса в этом регионе стала одной из основных причин высокого уровня безработицы, слабо снижающегося даже в периоды экономического роста². Множество эмпирических исследований нашли подтверждение того факта, что 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 трудностей [Blanchard, Wolfers, 2000; Scarpetta, 1996].

Осознание необходимости повышения гибкости и динамизма своих рынков труда, которые смогли бы оперативно подстраиваться к потребностям быстро меняющейся информационно-экономической экономики, подтолкнуло многие западноевропейские страны к институ-

¹ Исходя из институциональной структуры рынков труда, П. Холл и Д. Соскис в своей часто цитируемой монографии 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, Soskice, 2003].

² Обзор основных работ см.: [Nickel, Layard, 1999, p. 3029–3084; Nickell, Nunziata, Oche, 2005, p. 1–27].

циональным 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 актуальности [IMF, 2010].

По данным обследования, проведенного фондом Родолфо Дебенедетти (Rodolfo Debenedetti), за период с 1980 по 2007 гг. в 14-ти странах Европы было внесено 868 поправок в трудовое законодательство, большинство из которых было направлено на либерализацию таких институтов, как законодательство о защите занятости, система пособий по безработице, активные программы на рынке труда и досрочные пенсии (www.frdb.org). Однако эти реформы не изменили коренным образом функции отдельных институтов. К тому же многие из них 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 информированию предлагаемых изменений [Boeri, 2011].

Лишь отдельные страны пошли на более серьезное реформирование своих рынков труда. С 1980-х годов подобные реформы 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 рабочие места, произошла при сохранении жесткого законодательства в отношении постоянных работников³.

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? «Двойной» стандарт при реформировании рынка труда был обусловлен, прежде всего, политическими причинами. Теория политического процесса свидетельствует, что при выборе стратегии реформирования чаще всего учитываются интересы и предпочтения медианного избирателя [Orszag, Snower, 1998]. 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 Испании изменения были внесены в те институты, с которыми связаны работники, не имеющие большого политического веса, в частности, работники с временным контрактом [Saint-Paul, 1996]. 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 длитель-

³ Подробно об испанской реформе рынка труда см. работу [Bentolila, Dolado, Jumerо, 2011].

ные 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 приспособивались к любым негативным экономическим и технологическим шокам. Различия между двумя сегментами особенно отчетливо прослеживаются на уровне предприятия, где работники, обладавшие одинаковой квалификацией и выполняющие одну и ту же работу, имели разные гарантии занятости и разный уровень оплаты своего труда [Voeri, 2011].

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. Сноуэра [Lindbeck, Snower, 1988]. 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 изменились [Bentolila, Dolado, Jumerо, 2011].

Пытаясь исправить негативные последствия «асимметричной» реформы, были внесены корректировки в законодательство, регулирующие труд постоянных работников (изменения трудового законодательства произошли в 1994, 1997, 2002 и 2006 гг.). 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., 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 занятые этой категории просто увольнялись после истечения льготного срока [Bentolila, Dolado, Jumerо, 2008].

Иную стратегию реформы рынка труда использовала Дания. Реформа в этой стране базировалась на поддержании социального баланса между основными социальными партнерами и государством. Политика «флексиkjурити» (*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 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 ли-

шатся работы в связи со значительной либерализацией законов о труде⁴. Профсоюзы в рамках заключенных социальных пактов пообещали не раскочивать 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. Второе, 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 компромисс 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 ситуация на немецком рынке труда нельзя было считать критической, и она даже была во многих отношениях лучше, чем в других странах. Какие теоретические представления были положены в основу конкретного плана реформирования и каков был вектор этих реформ? Может ли германский опыт использоваться другими странами с развитой рыночной экономикой, или эта реформа так и останется уникальным явлением? И, наконец, самое главное, каковы были реальные результаты преобразований на немецком рынке труда: позволили ли они оздоровить ситуацию с занятостью и безработицей, укрепить конкурентоспособность страны на мировых рынках? Можно ли согласиться с К. Дуствманном и его соавторами [Dustmann, Fitzenberger, Spitz-Oener, 2014], которые утверждали, что в результате успешных институциональных преобразований Германия превратилась из «больного человека Европы» в «экономическую суперзвезду»?

2. Необходимость реформы немецкого рынка труда

Проведение любой структурной реформы требует наличия определенных обстоятельств. В первую очередь – осознания необходимости реформы различными политическими силами [Saint-Paul, 2002]. Второй фактор связан с экономической обстановкой. Ослабление экономики и растущая безработица обычно облегчают реформаторам проведение более радикальных преобразований [Duval, Elmeskov, 2005]. Эти два обстоятельства проявились в Германии к началу 2000-х годов.

Значительные затраты на унификацию страны в условиях усилившейся конкуренции на мировых рынках потребовали пересмотра многих составляющих экономической и социальной политики. Квинтэссенцией этих перемен стало изменение отношения различных политических сил к сложившейся модели немецкой экономики.

Профессор В. Штрик, директор немецкого Института изучения общества Макса Планка, охарактеризовал немецкую модель экономики как «диверсифицированное про-

⁴ Подробнее см.: www.donatagottardi.net; а также: www.euofond.europa.eu/resourcepacks/flexicurity

изводство, нацеленное на качество» (“*diversified quality production*”) [Streeck, 1991]. 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% [Traхler, 2006]. Доля членов профсоюзов 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 также на работников, не состоящих в профсоюзных организациях.

Основой немецкой экономики являлись отрасли обрабатывающей промышленности, на продукцию которой приходилось около 90% стоимости немецкого экспорта (www.eureport). Доля занятых в обрабатывающих отраслях Германии всегда была существенно выше, чем у ее ближайших соседей, не говоря уже о США. В 1970-е 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 Франции доля промышленной занятости составила 21%. В то же время многие отрасли сферы услуг были недостаточно развиты.

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 специальностям [Culperper, 1999; Hall, Soskice, 2003]. 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 г. – первой половине 1990-х годов (исключением здесь 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.

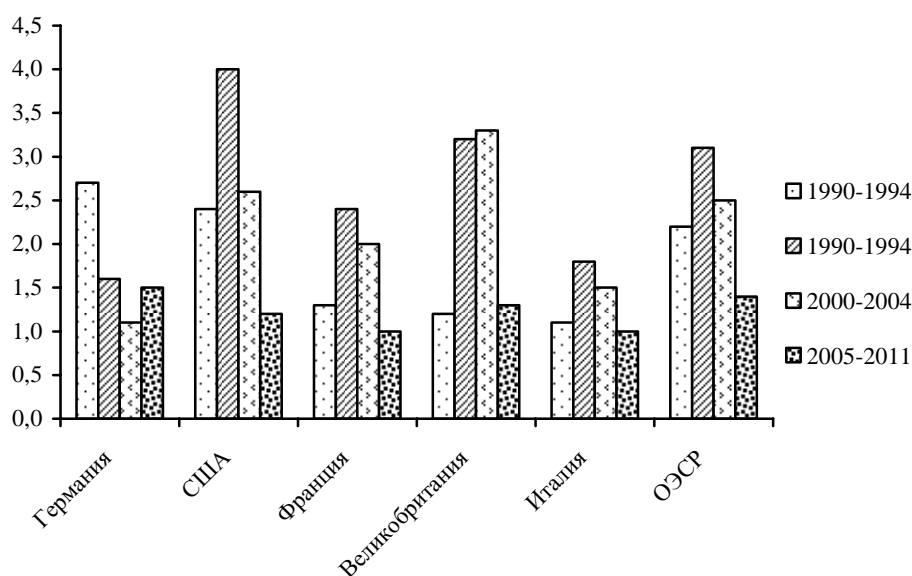


Рис. 1. Динамика ВВП, отдельные страны ОЭСР, 1975–2011 гг., %

Источник: OECD database.

«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.

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 растущая безработица – тенденция, которая стала наблюдаться 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.

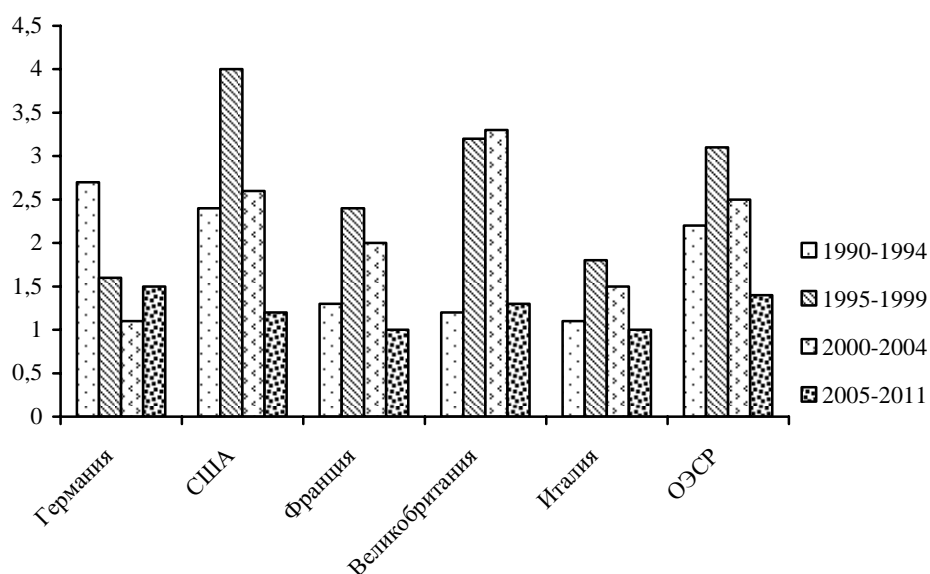


Рис. 2. Доля сферы услуг в общей занятости, отдельные страны ОЭСР, 1975–2011 гг., %

Источник: OECD database.

Объединение двух частей страны в 1991 г. привело к серьезному сбою в работе институтов немецкого рынка труда, главным выражением которого стала галолирующая 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 одновременно 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. была равна 16%, к 1990 г. была увеличена до 36%, а в 2000 г. этот показатель составил уже 43% [Ebbinghaus, Eichhorst, 2006]. 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.

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 мало эффективными для решения наиболее острых проблем сферы занятости и безработицы, зачастую они становились 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 безработицы [Streeck, Thelen, 2005].

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 растущая межстрановая конкуренция, необходимость стимулировать рост производительности и экономическую реструктуризацию, неэффективность проводимой ранее политики в области занятости – все эти факторы 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.

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 годов⁵. 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 работников (цит. по: [Schneider, Zimmermann, 2010]). Следует отметить, что правительство Шредера, определяя момент запуска реформы, использовало общественное недовольство выявившимися серьезными злоупотреблениями в работе федеральной службы за-

⁵ Таким образом, Германию можно отнести к той малочисленной группе стран, где не действовала выведенная Сейнт-Полом закономерность, что в большинстве случаев крупномасштабные реформы начинают правые партии [Saint-Paul, 2002].

нятости (прежде всего приписками о числе трудоустроенных с помощью этой структуры безработных).

Непосредственный план реформы институтов рынка труда был разработан комиссией, возглавляемой Питером Хартцем (Peter Hartz), бывшим топ-менеджером Фольксвагена, по имени которого и стали называть предложенные меры⁶. В состав комиссии вошли представители различных политических и общественных сил: руководители бизнес-объединений, профсоюзов, гильдий ремесленников, крупные работодатели, чиновники и ученые.

По мнению многих исследователей [Eichhorst, Marx, 2009], 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. Телен⁷.

В. Штрик и К. Телен, активно выступая за либерализацию рынка труда, настаивали на постепенности проводимых преобразований. Подобная тактика исходила из понимания 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 преобразований⁸.

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 том, чтобы 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 расшатать систему трудовых отношений, 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. Штриком и К. Телен, стала проблема взаимного воздействия мер, направленных, с одной стороны, на основных работ-

⁶ 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»).

⁷ Обобщающий взгляд на возможные пути либерализации развитой капиталистической экономики представлен в работах: [Streeck, Thelen, 2005, p. 1–39; Thelen, 2010].

⁸ 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, Rodrik, 1991, p. 1146–1158].

ников, 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 см. 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 проявления подобной реформы «двухъярусного рынка труда», реформаторы рассматривали расширение сегмента нестандартной занятости не как самоцель, а как необходимый начальный этап в политике либерализации рынка труда.

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, во многих областях, включая систему установления оплаты труда, 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. Именно в колдоговорах устанавливается заработная плата, а также отраслевой минимальный уровень оплаты труда.

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 государства [Hassel, 2003]. 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 способствовать результативности подобных переговоров. Изменение позиции профсоюзов, их хотя не всегда последовательная, но все же поддержка идеи реформирования во многом объяснялись ослаблением переговорной силы и, соответственно, уменьшением политического влияния. Отчасти в основе этого процесса лежало сокращение охвата работников профсоюзным членством – тренд, проявившийся 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%. «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 – различные политические силы страны пришли к пониманию необходимости реформ, одновременно 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 осуществлена всего за три года, с 2003 г. по 2005 г. И это произошло в стране, которая многими исследователями рассматривалась как пример «государства, чрезвычайно устойчивого к любым изменениям» [Esping-Andersen, 1990]. Другим отличием этой реформы является ее комплексный характер. Она затронула 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. Сноуэра [Coe, Snower, 1997], а в дальнейшем получили эмпирическую проверку в целом ряде работ (см., в частности, работу [Belot, van Ours, 2001]). Основной вывод – внесение изменений только в один институт без соответствующих изменений в других институтах может свести на нет все 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 были реформированы 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 основных итогов этого этапа реформы стало переосмысление роли активной политики на рынке труда. Под влиянием многочисленных исследований, критически оценивающих эффективность программ, осуществляемых службой занятости (обзор работ см.: [Grubb, Pцумоуен, 2008]), были подвергнуты сомнению 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 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 г. 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 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 на 30–80% по сравнению с докризисным уровнем [OECD, 2012].

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.



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

Источник: OECD database.

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). 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 участвовал [Lechner, 2000]. 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-корпораций» (аналог российских ПБОЮЛов) 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 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.

Особенностью германской реформы является отстранение от управления активными программами социальных партнеров – профсоюзов и объединений 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 пособий 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 см. в следующем подразделе).

Реконструкция систем страхования по безработице и вспомоществования стала одной из важнейшей составляющей реформы Хартца. 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» (цит. по: [Barbier, Knut, 2010]). Таким образом, по замыслу реформаторов, система помощи безработным должна была стать важным стимулом «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 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 которого лишь незначительно 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, то 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 1 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 1 года, составлявший до начала реформ 57%, снизился к концу десятилетия до 46%. Подчеркнем, что этот показатель для краткосрочных безработных (до 1 года) остался без изменения [Krebs, Scheffel, 2013].

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 антисоциальном 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. Однако 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 (так же как и от управления программами активной политики, о чем мы писали выше).

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 начиная 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% [Barbier, Knut, 2010].

В то же время нельзя не отметить, что некоторые аспекты реформы в отношении системы страхования по безработице были в дальнейшем несколько изменены. И произошло это 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 тради-

ционно 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 заключалась 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 занятости [Knuth, 2009].

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 бы дать ожидаемого эффекта для рынка труда, если 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 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 продол-

жительности работы в агентстве. В результате либерализации их деятельности число агентств уже в 2005 г. удвоилось по сравнению с 1997 г. [Ebbinghaus, Eichhorst, 2006]. Использование работников агентств помогало фирмам удовлетворять потребности в рабочей силе при пиковых нагрузках, не нанимая постоянных работников, что способствовало повышению гибкости рынка труда.

Благодаря деятельности АВН немецкие компании получили возможность снижать издержки на рабочую силу. 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% [Eichhorst, 2012].

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 найма⁹.

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 4 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 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 многие ограничения на занятие самозанятостью были сняты.

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

⁹ 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.

В результате подобной политики число «мини» и «миди» рабочих мест стало расти быстрыми темпами. В 2010 г. по сравнению с 2003 г. количество «мини» рабочих мест увеличилось с 5,5 млн до 7 млн [Barbier, Knut, 2010]. 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.

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 со Х. Шнайдером статье отметил, что за последнее десятилетие немецкий рынок труда пережил фундаментальные изменения, а Германия нашла пионерную формулу, обеспечившую достижение двух целей: социальной защиты и гибкости рынка труда [Zimmermann, Schneider, 2010]. 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» [Burda, Hunt 2011].

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, установления 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 на 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% – наивысшего показателя 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 этому показателю обогнала США и вплотную приблизилась к Нидерландам, где фиксируется рекордный уровень женской занятости.

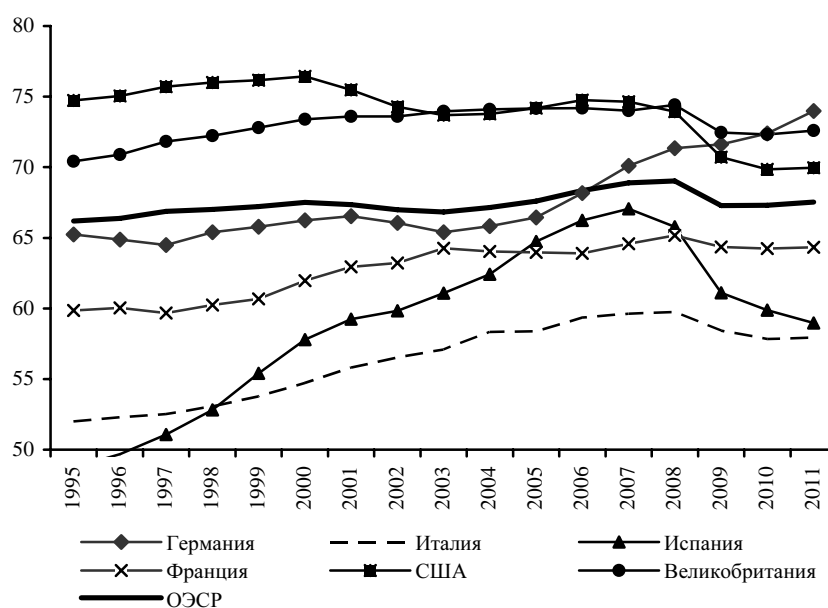


Рис. 4. Уровень занятости, страны ОЭСР, 1995–2011 гг., %

Источник: OECD employment database.

Общему повышению экономической активности способствовал усилившийся приток на рынок труда работников старших возрастов. С 2003 г. 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 о том, что из-за растущего участия работников старших возрастов в рабочей силе сокращаются возможности трудоустройства для молодежи. С 2003 г. 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 нестан-

дартных рабочих мест. Об этом свидетельствует показатель жесткости законодательства о защите занятости в отношении этого сегмента занятости (по методике ОЭСР), который за период с 2001 г. 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, привело 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%.



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

Источник: OECD employment database.

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% [OECD Employment Outlook, 2011].

Дерегулирование нестандартных рабочих мест имело еще одно важное последствие – увеличился 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.

Обрабатывающая промышленность также несколько расширила масштабы применения труда временно занятых (в основном, через агентства временного найма). 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 два 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 страны¹⁰. 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.



Рис. 6. Уровень безработицы и доля длительно безработных (свыше 1 года) в Германии, 1990–2010 гг.

Источник: OECD employment database.

Одной из причин улучшения положения с безработицей, непосредственно связанной с реформой Хартца, стал более активный поиск безработными нового рабочего места.

¹⁰ В то же время следует сказать, что определенную роль в улучшении положения на рынке труда в восточных землях сыграла продолжающаяся миграция немцев из этих регионов в западные части страны.

Рисунок 7 демонстрирует публикуемые службой занятости Германии годовые показатели трудоустройства краткосрочных и длительных (более 1 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 полтора 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 гг. не имели работы свыше 1 года 48% всех безработных Германии (в 2003 г. соответствующий показатель составил 50%).



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

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

5.2. Удалось ли реформаторам изменить положение инсайдеров рынка труда?

Программа Хартца не включала меры, направленные непосредственно на работников с постоянным контрактом, однако подразумевалось, что либерализация многих институтов рынка труда наряду с увеличением сектора низкооплачиваемых рабочих мест изменит положение инсайдеров. Таким образом, реформа Хартца вписывалась в общий вектор преобразований в системе трудовых отношений, которые прослеживаются с середины 1990-х годов.

Необходимость решения экономических проблем воссоединения страны, обострение конкуренции в результате глобализационных процессов, выявившиеся недостатки немецкой экономической модели заставили основных социальных партнеров отойти от политики противостояния и уделить основное внимание задаче экономической эффективности национальной экономики. Уступкам со стороны профсоюзов способствовал также факт приема в ЕС новых членов из Восточной Европы, которые обладали достаточно квалифицированной, но гораздо более «дешевой» рабочей силой.

Для последних двух десятилетий были характерны постепенные изменения в системе детерминации оплаты труда. Приоритет отраслевых договоров, характерный для Германии при установлении заработной платы, считается наименее гибкой моделью установления оплаты труда [Calmfors, Driffill, Honkapohjand, Giavazzi, 1988]. Подобная модель не позволяет в полной мере учитывать финансовое положение отдельных компаний, входящих в отраслевое соглашение. Следует признать, что пока еще не произошло серьезной 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 колдоговоры так называемого «открытого пункта» (*open clause*), который позволяет обеспечить определенную дифференциацию оплаты труда на предприятиях одной отрасли [Addison, Schnabel, Wagner, 2007]. Наличие этой нормы дает возможность переговорщикам при заключении колдоговора на уровне отдельной компании отклоняться от договоренностей, закрепленных в отраслевом соглашении, в том числе по вопросам заработной платы [Carlin, Soskice, 2009]. В 2005 г. 29% всех работников, подпадающих под коллективные договора в западной Германии, и 21% в восточных землях участвовали в отраслевых колдоговорах с «открытым пунктом» [Eichhorst, Marx, 2009]. Это означает, что из жестких рамок отраслевых коллективных соглашений постепенно выпадает растущий сегмент рабочей силы.

Результатом основных направлений реформ стало заметное сдерживание роста оплаты труда. 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.

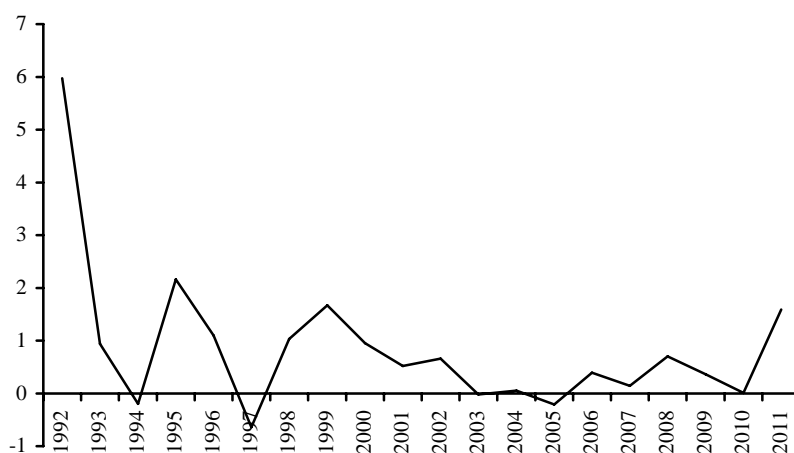


Рис. 8. Динамика реальной заработной платы в Германии, 1992–2011 г., %

Источник: OECD earnings database.

Благодаря сдерживанию повышения заработной платы удалось приостановить рост трудовых издержек, которые традиционно в Германии были выше, чем у ее основных кон-

курентов. На рис. 9 видно, что с 2003 по 2006 гг. 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 гг. 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, позволивших Германии более благополучно по сравнению с другими развитыми странами пережить экономический кризис.

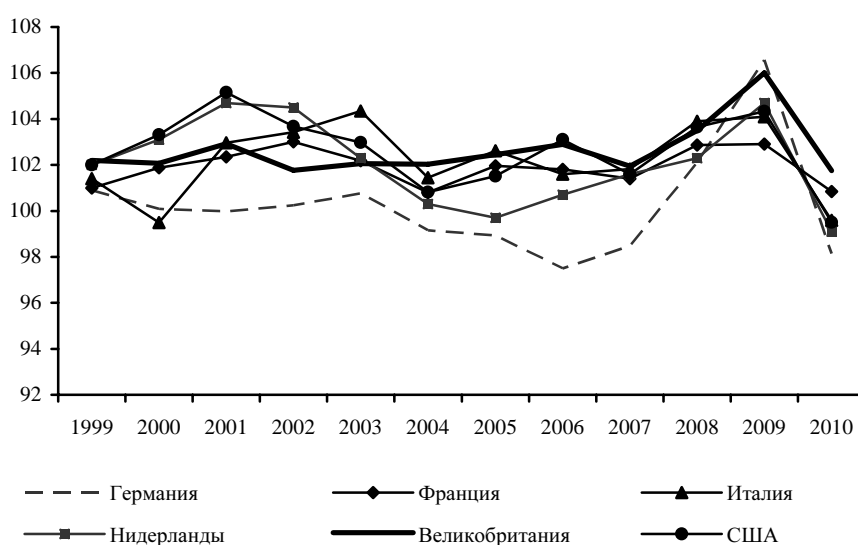


Рис. 9. Среднегодовые темпы роста удельных трудовых издержек в экономике, 2001–2010 гг., Германия и страны ОЭСР, %

Источник: OECD unit labor costs database.

Несмотря на значительную либерализацию немецкого рынка труда, кадровая политика крупных немецких компаний 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 сохра-

нившаяся 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 времени¹¹. Можно двояко оценивать значение балансов времени. С одной стороны, они обеспечивают определенную гибкость внутренних рынков труда. Однако, с другой, они являются 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 занятых более 20 человек применила этот метод поддержания занятости в период спада [Boeri, Brucker, 2011]. 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 III квартала 2007 г. по III квартал 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 шестой работник [Rinne, Zimmermann, 2012].

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

¹¹ 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.

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, активных программ, досрочных пенсий. 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 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 массивной 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 негативно отражается на перспективах конкурентоспособности страны на мировых рынках.

Выбранная модель реформирования рынка труда предполагала 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 пла-

той 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 одно-двухгодичных 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 схожего, каждая страна вносит в этот процесс свои «индивидуальные» черты, которые не следует копировать, но, наверняка, следует внимательно изучать.

* *

*

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Addison J., Teixeira P. The Economics of Employment Protection: IZA Discussion Paper № 381. Bonn, 2001.

Addison J., Schnabel C., Wagner J. The (Parlous) State of German Unions // Journal of Labour Research. 2007. 28 (1). P. 3–18.

Barbier J., Knut M. Of Similarities and Divergences: Why There Is No Continental Ideal-type of “Activation Reforms”: Working Paper 2010/75. University Paris 1, 2010.

Belot M., Ours Van J. Unemployment and Labour Market Institutions: an Empirical Analysis // Journal of Japanese and International Economics. 2001. Vol. 4. № 15.

Bentolila S., Dolado J., Jumerо J. Reforming an Insider-outsider Labor Market: The Spanish Experience: IZA Discussion Paper № 6186. 2011.

Blanchard O., Wolfers J. The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence // Economic Journal. 2000. № 110.

Boeri T. Institutional Reforms and Dualism in European Labor Markets // Handbook of Labor Economics. 2011. Ch. 13. Vol. 4b. Elsevier. P. 1173–1189.

- Boeri T., Brucker H.* Short-time Work Benefits Revisited: Some Lessons from the Great Recession: IZA Discussion Paper № 5635. Bonn, 2011.
- Burda M., Hunt J.* What Explains the German Labor Market Miracle in the Great Recession // *Brookings Papers on Economic Activity*. 2011. Vol. 42. № 1. P. 273–335.
- Calmfors L., Driffill J., Honkapohja S., Giavazzi F.* Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance // *Economic Policy*. 1988. Vol. 3. № 6. P. 13–61.
- Carlin W., Soskice D.* German Economic Performance: Disentangling the Role of Supply-side Reforms, Macroeconomic Policy and Coordinated Economy Institutions // *Socio-Economic Review*. 2009. № 7. P. 67–99.
- Coe D., Snower D.* Policy Complementarities: The Case for Fundamental Labour Market Reform: IMF Staff Paper. 1997. Vol. 44. № 1.
- Culpepper P.* The Future of the High-Skill Equilibrium in Germany // *Oxford Review of Economic Policy*. 1999. Vol. 15. № 1.
- Der Arbeitsmarkt in Deutschland: Sockel- und Langzeitarbeitslosigkeit* // Bundesagentur für Arbeit, 2011.
- Dolado J.J., Garcia C., Jimeno J.F.* Drawing Lessons from the Boom of Temporary Jobs in Spain // *Economic Journal*. 2002. Vol. 112. № 480.
- Dustmann Ch., Fitzenberger B., Spitz-Oener A.* From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy // *Journal of Economic Perspectives*. 2014. Vol. 28. № 1. P. 167–188.
- Esping-Andersen G.* *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- Ebbinghaus B., Eichhorst W.* Employment Regulation and Labor Market Policy in Germany, 1991–2005: IZA Discussion Paper № 2505. 2006.
- Eichhorst W., Marx P.* Reforming German Labor Market Institutions: A Dual Path to Flexibility: IZA Discussion Paper № 4100. 2009.
- Eichhorst W.* The Unexpected Appearance of a New German Model: IZA Discussion Paper № 6625. 2012.
- Elmeskov J., Martin J., Scarpetta S.* Key Lessons for Labour Market Reforms: Evidence from OECD Countries Experience. Stockholm: Economic Council of Sweden, IVA, 1996.
- Estevez-Abe M., Iversen T., Soskice D.* Social Protection and Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State // P. Hall, D. Soskice (eds.) *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford, 2001.
- Fernandez R., Rodrik D.* Resistance to Reform Status-Qua Bias in the Presence of Individual – Specific Uncertainty // *American Economic Review*. 1991. Vol. 81. № 5. P. 1146–1158.
- Finegold D., Soskice D.* The Failure of Training in Britain: Analysis and Prescription // *Oxford Review of Economic Policy*. 1988. 4 (3).
- Grubb D., Puyoyen A.* Long Time series for Public Expenditure on Labour Market Programmes: OECD Social, Employment and Migration Working Papers. № 73. OECD Publishing, Paris, 2008. (<http://dx.doi.org/10.1787/230128514343>)
- Hall P., Soskice D. (eds.) *An Introduction to Varieties of Capitalism* // *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press, 2003.
- Hassel A.* The Politics of Social Pacts // *British Journal of Industrial Relations*. 2003. 41 (4).
- Hunt J.* The Effect of Unemployment Compensation on Unemployment Duration in Germany // *Journal of Labor Economic*. 1995. Vol. 13. P. 88–120.
- IFM. *World Economic Outlook. Rebalancing Growth*. IMF, 2010.
- Jacobi L., Kluve J.* Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labor Market Policy in Germany: IZA Discussion Paper. 2006.
- Jung P., Kuhn M.* The Era of US-Europe Labor Market Divide: What Can We Learn?: Working Paper. 2011.
- Knuth M.* Path Shifting and Path Dependence: Labour Market Policy Reforms under German Federalism // *International Journal of Public Administration*. 2009. 32(12). P. 1048–1069.

- Krause M., Uhlig H.* Transitions in the German Labor Market: Structure and Crisis: Deutsche Bundesbank Working Paper. 2011.
- Krebs T., Scheffel V.* Macroeconomic Evaluation of Labor Market Reform in Germany: IMF Working Paper 13/42. 2013.
- Layard R., Nickell S., Jackman R.* Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market. Oxford University Press, 1991.
- Lechner A.* An Evaluation of Public Sector Sponsored Continuous Vocational Training Programmes // *Journal of Human Resources*. 2000. Vol. 35. P. 347–375.
- Nickel S., Layard R.* Labour Market Institutions and Economic Performance // O. Ashenfelter, D. Card (eds.) *Handbook of Labour Economics*. Amsterdam: North-Holland. 1999. Vol. 3E.
- Nickell S., Nunziata L., Ochel W.* Unemployment in OECD Countries Since 1960s: What Do We Know? // *Economic Journal*. 2005. 115. January.
- Mahoney J., Thelen K.* Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power. New York: Cambridge University Press, 2010.
- OECD Employment Outlook.
- OECD Employment and EPL databases.
- Orszag M., Snower D.* Anatomy of Policy Complementarities // *Swedish Economic Policy Review*. 1998. Vol. 5.
- Palier B., Thelen K.* Institutionalizing Dualism: Complementarities and Change in France and Germany // *Politics & Society*. March 2010. Vol. 38 (1). P. 119–148.
- Rinne U., Zimmermann K.* Another Economic Miracle? The German Labor Market and Great Recession // *IZA Journal of Labor Policy*. 2012. Vol. 1. № 3.
- Saint-Paul G.* The Political Economy of Labour Market Institutions. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Scarpetta S.* Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: A Cross-Country Study // *OECD Economic Studies*. 1996. 2(26).
- Seifert H., Massa-Wirth H.* Pacts for Employment and Competitiveness in Germany // *Industrial Relations Journal*. 2005. 36 (3). P. 217–240.
- Schneider H., Zimmermann K.* Agenda 2020. Strategies to Achieve Full Employment in Germany: IZA Policy Paper № 15. March 2010.
- Soskice D.* Reconciling Markets and Institutions: The German Apprenticeship System // L. Lynch (ed.) *Training and the Private Sector*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1994. (Soskice D. Reconciling Markets and Institutions: The German Apprenticeship System. NBER WP.)
- Streeck W., Thelen K.* (eds.) *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Streeck W.* On the Institutional Conditions of Diversified Quality Production // E. Matzner, W. Streeck (eds.) *Beyond Keynesianism. The Socio-economics of Production and Employment*. London, 1991.
- Streeck W.* Re-Forming Capitalism: Institutional Change in the German Political Economy. Oxford, N.Y.: Oxford University Press, 2009.
- Streeck W., Trampusch C.* Economic Reform and the Political Economy of the German Welfare State // *German Politics*. 2005. Vol. 14. № 2. P. 174–195.
- Thelen K.* How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan. New York: Cambridge University Press, 2004.
- 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.
- 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.
- Trampusch Ch.* Institutional Resettlement: The Case of Early Retirement in Germany // W. Streeck, K. Thelen (eds.) *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Zimmermann K., Schneider H.* Agenda 2020: Strategies to Achieve Full Employment in Germany: IZA Policy Paper № 15. March 2010.

The Labour Market Reform in Germany: a Special Case or an Example to Follow?

Vishnevskaya Nina

National Research University Higher School of Economics,
4/2, Slavyanskaya Ploschad, Moscow, 103074, Russian Federation.
E-mail: vishnev@hse.ru

In this article we study the institutional reform of the German labour market during the period 2003–2005, the so-called Hartz reforms. The aim of this paper is threefold. First, we describe the economic and institutional context of the German labour market before the Hartz reforms in light of general trends in market economies. The falling competitiveness of the German economy, the need to increase the flexibility and dynamics of the labor market have made the ruling elite to proceed with institutional transformations. Second, we analyze the theoretical concepts that became the basis for the labour market reform and examine the changes in the main labour market institutions. Finally, we evaluate the outcomes of the institutional reforms for economic activity, employment, unemployment and labour costs. Of major interest is the question about the impact of the Hartz reforms on internal flexibility.

In this work we rely on the institutional analysis. Results of the study contribute to the understanding of the mechanism of labour market transformations. At the same time its main conclusions can be used for improving the economic and social policy in the Russian Federation.

We came to the following conclusions. We have found the positive impact of the changes in labour market institutions on labour market outcomes: especially on the dynamics of economic activity and employment. The Hartz reforms fundamentally modified the functioning of the German labor market and increased both flexibility and job creation capacities. 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.

Key words: labor market; labour market policy; unemployment insurance; jobs; non-standard employment.

JEL Classification: J20, J38, J58.

* *
*

References

- Addison J., Teixeira P. (2001) *The Economics of Employment Protection*. IZA Discussion Paper no 381, Bonn: IZA.
- Addison J., Schnabel C., Wagner J. (2007) The (Parlous) State of German Unions. *Journal of Labour Research*, 28 (1), pp. 3–18.
- Barbier J., Knut M. (2010) *Of Similarities and Divergences: Why There Is No Continental Ideal-type of "Activation Reforms"*. Working Paper 2010/75, Paris: University Paris 1.
- Belot M., Ours Van J. (2001) Unemployment and Labour Market Institutions: an Empirical Analysis. *Journal of Japanese and International Economics*, vol. 4, no 15.
- Bentolila S., Dolado J., Jumero J. (2011) *Reforming an Insider-outsider Labor Market: The Spanish Experience*. IZA Discussion Paper no 6186.
- Blanchard O., Wolfers J. (2000) The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence. *Economic Journal*, no 110.
- Boeri T. (2011) Institutional Reforms and Dualism in European Labor Markets. *Handbook of Labor Economics*, ch. 13, vol. 4b, Elsevier, pp. 1173–1189.
- Boeri T., Brucker H. (2011) *Short-time Work Benefits Revisited: Some Lessons from the Great Recession*. IZA Discussion Paper no 5635. Bonn: IZA.
- Burda M., Hunt J. (2011) What Explains the German Labor Market Miracle in the Great Recession. *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 42, no 1, pp. 273–335.
- Calmfors L., Driffill J., Honkapohja S., Giavazzi F. (1988) Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance. *Economic Policy*, vol. 3, no 6, pp. 13–61.
- 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, pp. 67–99.
- Coe D., Snower D. (1997) *Policy Complementarities: the Case for Fundamental Labour Market Reform*. IMF Staff Paper, vol. 44, no 1.
- Culpepper P. (1999) The Future of the High-Skill Equilibrium in Germany. *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 15, no 1.
- Der Arbeitsmarkt in Deutschland: Sockel- und Langzeitarbeitslosigkeit (2011) *Bundesagentur für Arbeit*.
- 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.
- Dustmann Ch., Fitzenberger B., Spitz-Oener A. (2014) From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 28, no 1, pp. 167–188.
- Esping-Andersen G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press.
- Ebbinghaus B., Eichhorst W. (2006) *Employment Regulation and Labor Market Policy in Germany, 1991–2005*. IZA Discussion Paper no 2505.
- Eichhorst W., Marx P. (2009) *Reforming German Labor Market Institutions: A Dual Path to Flexibility*. IZA Discussion Paper no 4100.
- Eichhorst W. (2012) *The Unexpected Appearance of a New German Model*. IZA Discussion Paper no 6625.
- Elmeskov J., Martin J., Scarpetta S. (1996) *Key Lessons for Labour Market Reforms: Evidence from OECD Countries Experience*. Stockholm: Economic Council of Sweden, IVA.

- 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* (eds. P. Hall, D. Soskice), Oxford.
- 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, pp. 1146–1158.
- Finegold D., Soskice D. (1988) The Failure of Training in Britain: Analysis and Prescription. *Oxford Review of Economic Policy*, 4 (3).
- Grubb D., Puymoyen A. (2008) *Long Time series for Public Expenditure on Labour Market Programmes*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers no 73. Paris: OECD Publishing. (<http://dx.doi.org/10.1787/230128514343>)
- Hall P., Soskice D. (eds.) (2003) An Introduction to Varieties of Capitalism. *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press.
- Hassel A. (2003) The Politics of Social Pacts. *British Journal of Industrial Relations*, 41 (4).
- Hunt J. (1995) The Effect of Unemployment Compensation on Unemployment Duration in Germany. *Journal of Labor Economic*, vol. 13, pp. 88–120.
- IFM (2010) *World Economic Outlook. Rebalancing Growth*. IMF.
- Jacobi L., Kluve J. (2006) *Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labor Market Policy in Germany*. IZA Discussion Paper.
- Jung P., Kuhn M. (2011) *The Era of US-Europe Labor Market Divide: What Can We Learn?* Working Paper.
- Knuth M. (2009) Path Shifting and Path Dependence: Labour Market Policy Reforms under German Federalism. *International Journal of Public Administration*, 32(12), pp. 1048–1069.
- Krause M., Uhlig H. (2011) *Transitions in the German Labor Market: Structure and Crisis*. Deutsche Bundesbank Working Paper.
- Krebs T., Scheffel V. (2013) *Macroeconomic Evaluation of Labor Market Reform in Germany*. IMF Working Paper 13/42.
- Layard R., Nickell S., Jackman R. (1991) *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*. Oxford: Oxford University Press.
- Lechner A. (2000) An Evaluation of Public Sector Sponsored Continuous Vocational Training Programmes. *Journal of Human Resources*, vol. 35, pp. 347–375.
- Nickel S., Layard R. (1999) Labour Market Institutions and Economic Performance. *Handbook of Labour Economics* (eds. O. Ashenfelter, D. Card), Amsterdam: North-Holland, vol. 3E.
- Nickell S., Nunziata L., Ochel W. (2005) Unemployment in OECD Countries Since 1960s: What Do We Know? *Economic Journal*, 115, January.
- Mahoney J., Thelen K. (2010) *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, New York: Cambridge University Press.
- OECD Employment Outlook*.
- OECD Employment and EPL databases*.
- Orszag M., Snower D. (1998) Anatomy of Policy Complementarities. *Swedish Economic Policy Review*, vol. 5.
- Palier B., Thelen K. (2010) Institutionalizing Dualism: Complementarities and Change in France and Germany. *Politics & Society*, March, vol. 38 (1), pp. 119–148.
- Rinne U., Zimmermann K. (2012) Another Economic Miracle? The German Labor Market and Great Recession. *IZA Journal of Labor Policy*, vol. 1, no 3.
- Saint-Paul G. (2000) *The Political Economy of Labour Market Institutions*, Oxford: Oxford University Press.
- Scarpetta S. (1996) Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: A Cross-Country Study. *OECD Economic Studies*, 2(26).
- Seifert H., Massa-Wirth H. (2005) Pacts for Employment and Competitiveness in Germany. *Industrial Relations Journal*, 36 (3), pp. 217–240.

Schneider H., Zimmermann K. (2010) *Agenda 2020. Strategies to Achieve Full Employment in Germany*. IZA Policy Paper no 15, March.

Soskice D. (1994) Reconciling Markets and Institutions: The German Apprenticeship System. *Training and the Private Sector* (ed. L. Lynch), Chicago, IL: University of Chicago Press. (Soskice D. *Reconciling Markets and Institutions: The German Apprenticeship System*. NBER WP.)

Streeck W., Thelen K. (eds.) (2005) *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press.

Streeck W. (1991) On the Institutional Conditions of Diversified Quality Production. *Beyond Keynesianism. The Socio-economics of Production and Employment* (eds. E. Matzner, W. Streeck), London.

Streeck W. (2009) *Re-Forming Capitalism: Institutional Change in the German Political Economy*, Oxford, New York: Oxford University Press.

Streeck W., Trampusch C. (2005) Economic Reform and the Political Economy of the German Welfare State. *German Politics*, vol. 14, no 2, pp. 174–195.

Thelen K. (2004) *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan*, New York: Cambridge University Press.

Thelen K. (2009) Economic Regulation and Social Solidarity: Conceptual and Analytic Innovations in the Study of Advanced Capitalism. *Socio-Economic Review*, October, pp. 1–21.

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*.

Trampusch Ch. (2005) Institutional Resettlement: The Case of Early Retirement in Germany. *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies* (eds. W. Streeck, K. Thelen), Oxford: Oxford University Press.

Zimmermann K., Schneider H. (2010) *Agenda 2020: Strategies to Achieve Full Employment in Germany*. IZA Policy Paper no 15, March.