

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

Н. Вишневская

Центр трудовых исследований
НИУ ВШЭ

Семинар ЛИРТ и ЦеТИ ВШЭ, 29 октября 2013 г.

Теоретическая и эмпирическая литература о влиянии институтов на состояние рынка труда

- Влияние отдельных институтов на уровень занятости и безработицы (Layard, Nickell and Jackman 1991), Nickel and Layard (1999)
- Расширение круга рассматриваемых институтов, включая законодательство о защите занятости (Addison J. and P.Teixira 2001)
- Реакция рынка труда на экзогенные шоки в условиях различной институциональной структуры (Scarpetta 1996), (Blanchard and Wolfers 2000).
- Проблема взаимосвязи и взаимозависимости отдельных институтов рынка труда (Coe and Snower 1997), (Belot and Van Ours 2001).

Чрезмерная зарегулированность рынка труда затрудняет адаптацию к экономическим и технологическим изменениям, замедляет выход из кризиса, способствует росту безработицы.

Мотивация и цели исследования

- **Мотивация**
 - ✓ Реформа рынка труда стала «горячей» темой для многих стран, включая Россию.
 - ✓ По данным фонда Rodolfo Debenedetti, с 1980 по 2007 гг. в 14-ти странах Европы было внесено 868 поправок в трудовое законодательство.
 - ✓ Основное направление – либерализация рынка труда, **но** в большинстве стран не произошло серьезных институциональных изменений. Два шага вперед, один – назад.
 - ✓ Германия – пример крупномасштабной реформы рынка труда.
- **Цели исследования:**
 - (1) движущие мотивы реформы, ее основные направления и последствия для рынка труда;
 - (2) отличия немецкой реформы от соответствующих преобразований в других странах;
 - (3) уроки, которые можно извлечь из германского опыта.

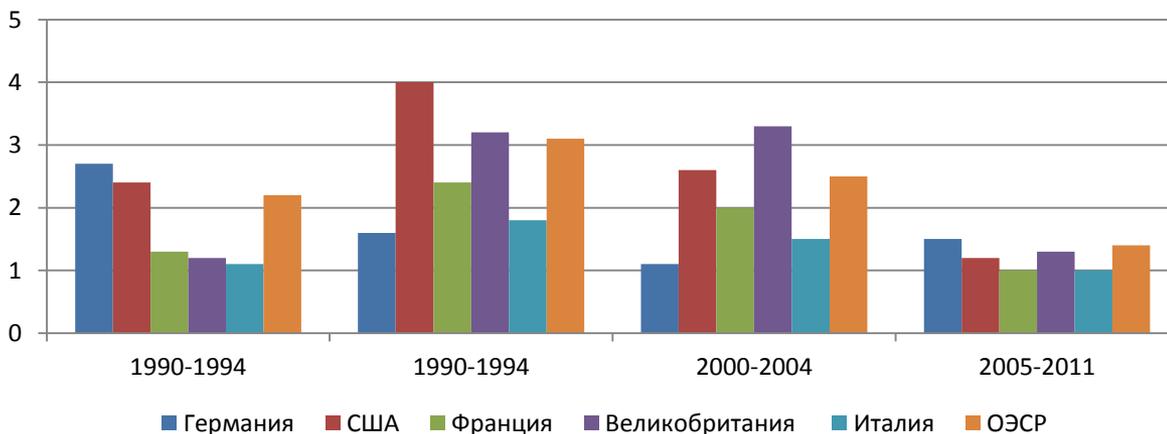
Испанская реформа рынка труда – пример «ассиметричного» подхода к дерегулированию

- Либерализация норм, регулирующих нестандартные рабочие места, при сохранении жесткого законодательства в отношении постоянных работников
- Теория политического процесса: при выборе стратегии реформирования чаще всего учитываются интересы и предпочтения медианного избирателя (Saint-Paul 1996)
- Последствия реформы: крайняя сегментированность испанского рынка труда (Bentolila, Dolado and Jumerо 2011)
- Поддержка уровня заработной платы постоянных работников даже в период кризиса за счет «буфера» в виде работников со срочным контрактом.
- Попытки изменить трудовое законодательство в отношении отдельных категорий постоянных работников (1994, 1997, 2002 и 2006 гг.) создали новые проблемы.

Почему Германия решилась на институциональную реформу рынка труда? Экономический аспект

- Нарастание *экономических проблем*, включая растущую безработицу обычно облегчают реформаторам проведение радикальных преобразований (Duval & Elmeskov 2005).
- Объединение страны осложнило многие проблемы. Социальные обязательства, ставшие неподъемными для бюджета
- Потягивание заработной платы в восточных землях по политическим причинам.
- Рост трудовых издержек (ставка социальных налогов, равная в 1980 г. 16% к 2000 г достигла 43%).
- Структура экономики – приоритет промышленности при недоразвитии сферы услуг. Доля в занятости 63% по сравнению с 67% в среднем по ОЭСР, 70-72% в США и Великобритании
- Рынок труда:
 - ✓ низкий уровень занятости (разрыв с ведущими странами 7-10%)
 - ✓ растущая безработица,
 - ✓ низкая эффективность политики на рынке труда, направленной на сокращение предложения рабочей силы

Динамика ВВП, 1990-2011



Почему Германия решилась на институциональную реформу рынка труда?

Политический аспект

- Осознание необходимости реформы различными *политическими силами* (Saint-Paul 2002. Political economy of LMI).
- О готовности политической элиты к переменам свидетельствует тот факт, что крупномасштабные реформы начали социал-демократы. В большинстве других стран -- правые партии (Saint-Paul 2002. CEPR WP).
- Поддержку профсоюзов обеспечило:
 - ✓ ослабление политического влияния из-за снижения численности и возросшей конкуренции со стороны советов предприятий
 - ✓ Ослабление позиции конфронтации с работодателями.
- Политически *правильный момент для запуска реформы*. В Германии таким фактом стало выявление серьезных злоупотреблений со стороны службы занятости в начале 2000-х годов.

Стратегия и тактика реформы

- **Концепция и план реформы** был разработан по сути общественным органом - комиссией Хартца, предложения которой затем были утверждены законодательно.
- **Сроки:** чрезвычайно сжатые (с 2003 по 2005 г.).
- **Стратегия реформы:** усиление гибкости рынка труда
- **Тактика реформы**
 - ✓ «Раскачивая» существующие институты, дополняя их конструкции новыми элементами, постепенно добиться их «перерождения» (Streeck, W. and K.Thelen (eds.) 2005)
 - ✓ Подобный подход основан на понимании консерватизма любой институциональной структуры, в т.ч. рынка труда (Fernandez & Rodrik 1991).
 - ✓ Либерализация регулирования работников с постоянным контрактом не должна происходить «сверху» (через законодательство), она должна «прорасти» снизу (т.е. через систему коллективно-договорного регулирования).
 - ✓ Толчок к этому – увеличение сектора нестандартно занятых, увеличение спроса на труд в результате «активизации» безработных и создания новых рабочих мест.
 - ✓ Выбор подобной тактики связан с опасениями слишком быстрого слома сложившейся экономической модели немецкой экономики.

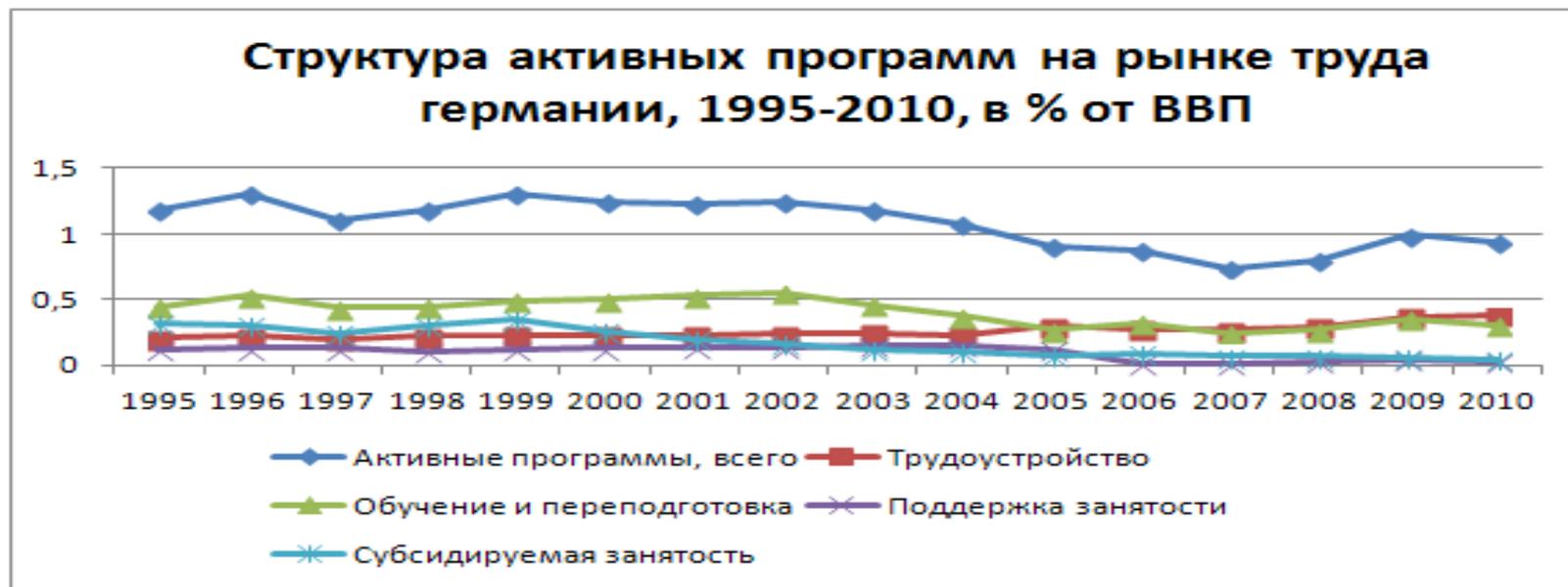
Немецкая экономическая модель

- «Диверсифицированное производство, нацеленное на качество» (В.Штрик, директор Института Марка Планка)
- Обрабатывающая промышленность, прежде всего машиностроение и химия - основа немецкой экономики (90% экспорта, треть всех занятых).
- Институты рынка труда комплементарны действующей модели экономики. Они направлены на поддержание длительных отношений между работником и работодателем:
 - (1) профобразование (высокий уровень общего образования, но узкие специалисты, подготовленные для нужд конкретной компании);
 - (2) система установления заработной платы –основной уровень отраслевой. Это наименее гибкий вариант (Calmfors and Driffill 1988). Она решает проблему «переманивания», но при установлении заработной платы не позволяет полностью учитывать финансовые возможности отдельных компаний.
 - (3) «жесткие» законы о труде направлены на поддержание длительных отношений работника и работодателя;
 - (4) страхование по безработице– не только материальная поддержка, но и способ сохранения специфических знаний и навыков.

Основные этапы реформы Хартца

1. Реорганизация государственной службы занятости и меры по «активизации» безработных (2003 г.)
2. Создание условий для организации новых рабочих мест (2004 г.)
3. Реформа системы пособий по безработице (2005 г.)
4. Дерегулирование нестандартной занятости (2003-2005 гг.)

Этап 1. (а). Пересмотр роли активной политики на рынке труда



Возможности активной политики как средства борьбы с безработицей крайне ограничены.

1. Снижение расходов на активные программы (с 1,2% до 0,75% ВВП за 2002-2007 гг.). Незначительный рост (на 0,2 п.п.) в период кризиса.
2. Оказание помощи только тем безработным, которые хотят, чтобы им помогли, и которым можно помочь с помощью службы занятости. Система профилирования.
3. Новые акценты в структуре программ. Под сокращение попали не только общественные работы, но и программы переподготовки.
4. Изменение подходов к оценке работы службы занятости
5. Привлечение частных поставщиков услуг
6. Отстранение от организации активных программ социальных партнеров.

Этап 1 (в) «Активизация» безработных

- **Новые «отношения»** между службой занятости и безработным:
 1. Формализация. Договор с перечнем обязанностей (и прав) с той и другой стороны.
 2. Индивидуализация. У каждого безработного «свой» сотрудник СЗ. (последнее потребовало резкого роста числа сотрудников службы)
- Поколеблен один из основных принципов старой системы: безработный должен найти рабочее место, идентичное старому.
- Новое определение «подходящей работы» . 20-процентная разница в зарплате между старым и новым рабочим местом не может служить причиной отказа от трудоустройства.

Этап 3. Система пособий по безработице

«Старая» система страхования по безработице-- одна из наиболее щедрых в Европе по размеру и длительности выплат.

Вид пособия	Продолжительность выплат	Процент от получаемой заработной платы
Основное пособие (unemployment insurance benefit)	18 месяцев	67%
Помощь по безработице (unemployment assistance)	12 месяцев	53-57%
Система вспомоществования	Бессрочно	Определяется в каждом конкретном случае. Зависит от нужд семьи

Этап 3. Что изменилось в системе пособий по безработице в результате реформы Хартца?

- Снизилась продолжительность выплат основного пособия (до 1 года)
- Отменен второй элемент системы.
- Находясь в системе вспомоществования, безработный обязан продолжать искать работу.
- Сокращение размера пособия вплоть до полной отмены в случае неактивного поиска работы.
- Новый подход к определению «готовности» безработного к работе .
- Члены семьи безработного, получающего пособия по линии системы вспомоществования, обязаны искать работу.
- Отмена досрочных пенсий

В результате реформы размер взносов на страхование безработицы упал с 6,5% фонда заработной платы до 2,8%.

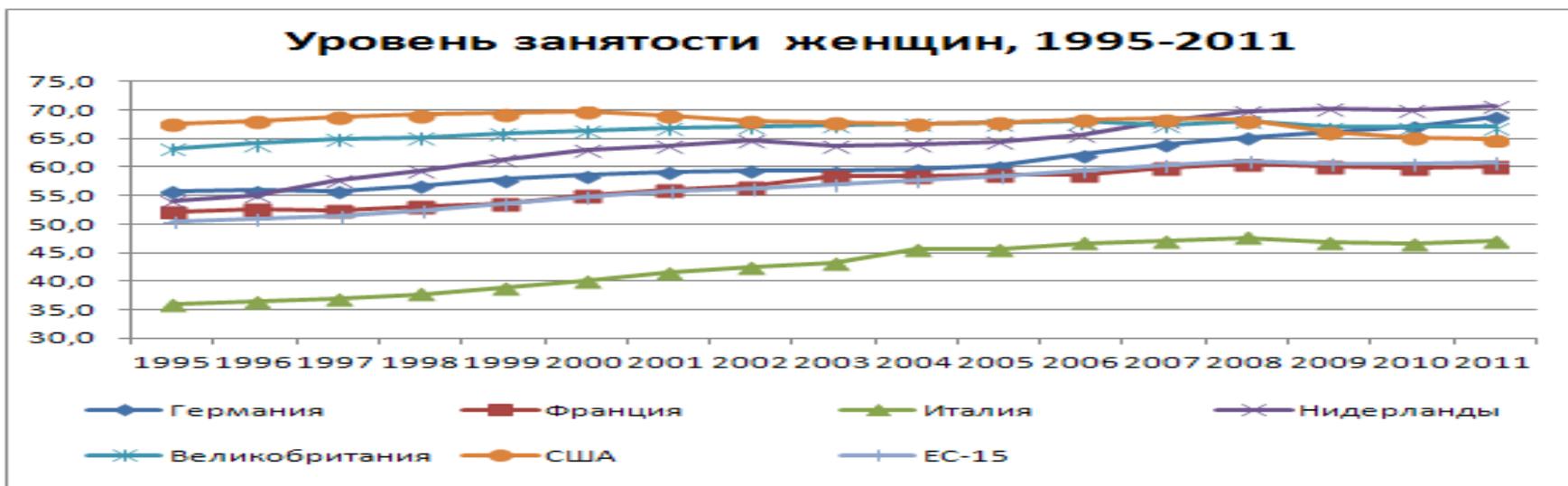
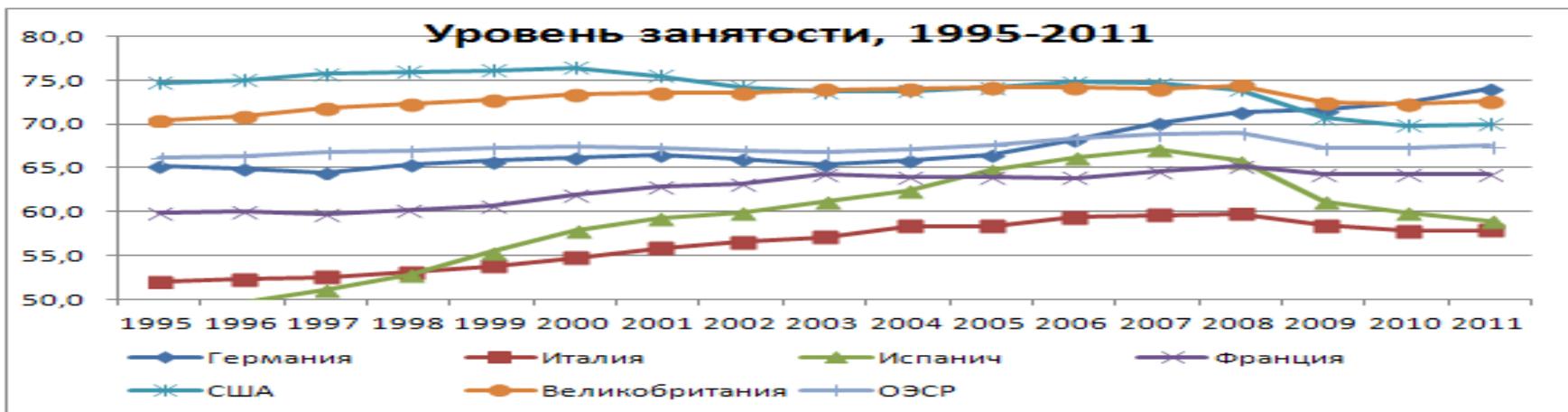
Этап 2. Меры по расширению спроса на рабочую силу

1. Возможность создания рабочих мест с пониженными, вплоть до 0, ставками выплат социальных и подоходного налогов (так называемые **мини- и миди- рабочие места.**) В 2010 г. на мини местах было занято 7 млн. =12% всех занятых.
2. Расширение применения **нестандартных рабочих мест:**
 - ✓ снятие ограничений на деятельность агентств временного найма;
 - ✓ расширен перечень причин, разрешающих срочные контракты (снятие ограничений на количество перезаключений таких договоров, расширение возможностей найма временных работников без объяснения причин для вновь созданных компаний, разрешение применения труда этой категории занятых в отраслях, где ранее это было запрещено, например, строительстве).
3. Отказ от противодействия «фальшивой» **самозанятости.**

Оценка результатов реформы Хартца

- Директор IZA К.Циммерманн: «За последнее десятилетие немецкий рынок труда пережил фундаментальные изменения, а Германия нашла пионерскую формулу, обеспечившую достижение двух целей; социальной защиты и экономической эффективности». (Zimmermann and Schneider, 2010)
- М. Бурда и Дж.Хант определили реформу Хартца как «еще одно немецкое чудо». (Burda and Hunt, 2011).
- Часть избирателей отказала в поддержке партии Шредера на очередных выборах.

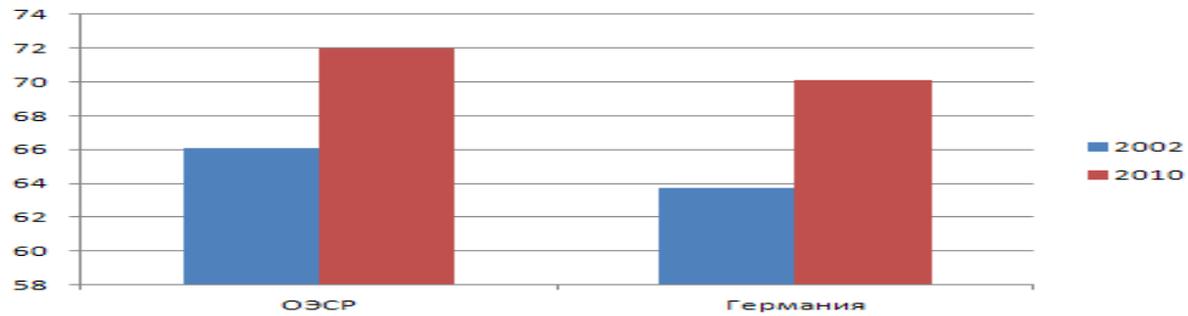
Результаты реформы Хартца для рынка труда – занятость



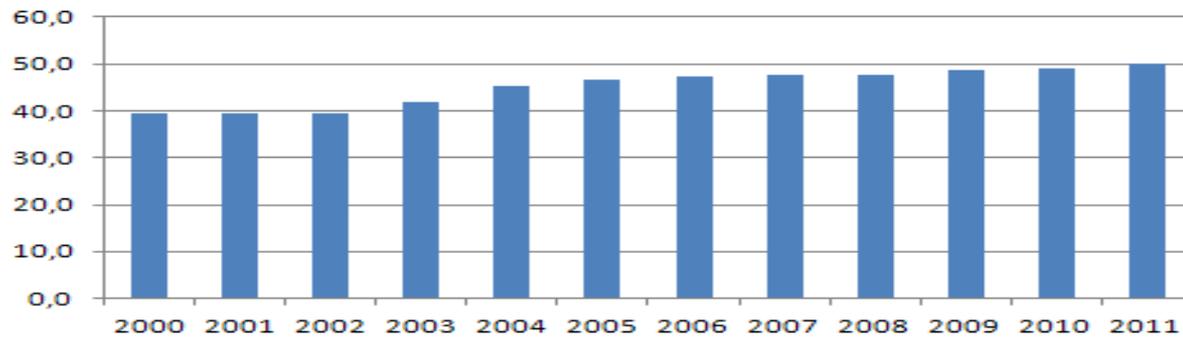
Результаты реформы Хартца для рынка труда – безработица



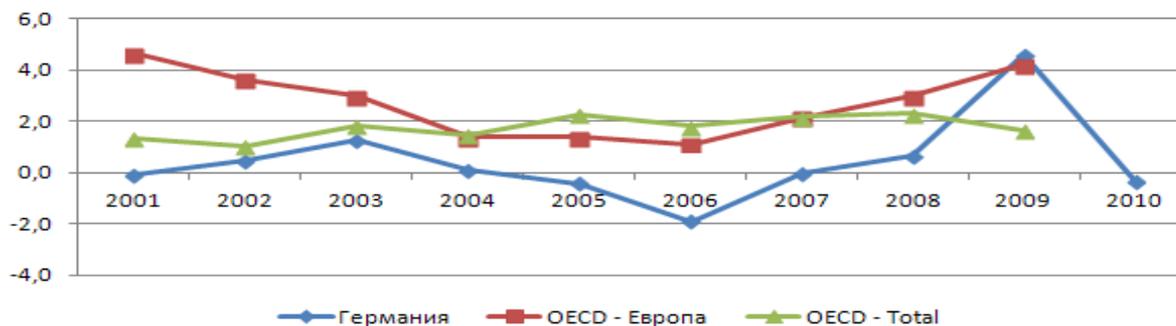
Доля сферы услуг, ОЭСР и Германия, 2002, 2010



Доля нестандартных рабочих мест, 2000-2011



Среднегодовые темпы роста трудовых удельных издержек, Германия и ОЭСР, 2001-2010



Удалось ли реформаторам изменить положение инсайдеров рынка труда?

- Ужесточение «жесткости» трудового законодательства в отношении постоянных работников – с 2,68 до 2,87 по шкале ОЭСР (2000 --2013).
- *Система установления заработной платы.*
- ✓ Стала ли реформа мощным катализатором децентрализации колдоговорного процесса?
- ✓ Изменения в основном в виде «открытого пункта» (open clause) – пятая часть всех новых колдоговоров (Carlin and Soskice 2009).
- *Балансы рабочего времени* использовали в конце 2000-х годов треть всех немецких крупных и средних компаний (Voeri and Brucker 2011).
- ✓ С одной стороны, элемент гибкости внутреннего рынка труда.
- ✓ С другой стороны, важный элемент сохранения старой практики поддержания «ядра» работников. Расплата за подобную политику: резкое снижение производительности труда и рост трудовых издержек в кризис.

Основные итоги реформы Хартца.

Надо ли останавливаться на достигнутом?

- Германии удалось осуществить глубокую реформу целого ряда институтов рынка труда: системы пособий по безработице и вспомоществованию, активных программ, досрочных пенсий.
- Достоинство выбранного реформаторами подхода -- меры, направленные на расширение предложения рабочей силы, сопровождались созданием новых рабочих мест.
- Реформы способствовали активному росту занятости, снижению безработицы и трудовых издержек.
- НО -- признаки ассиметричной реформы. Политика сохранения «ядра» занятости вступает в противоречие с задачами структурной адаптации и перетока рабочих мест в более эффективные отрасли экономики.
- Поддержание занятости любой ценой в период кризиса неизбежно приводит к снижению темпов роста производительности труда.
- Ответ на вопрос «Надо ли останавливаться на достигнутом?» должен быть отрицательным.