

ГЛАВА 3

БЕЗРАБОТИЦА В СТРАНАХ С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ

Алена Неспорова¹⁵³

3.1 Введение

В настоящем документе проводится анализ причин удручающе низких показателей занятости и неизменно высокой безработицы в странах с переходной экономикой в центральной и восточной Европе и центральной Азии (ЦВЕЦА). Он начинается с обзора изменений на рынке труда в этих странах, в ходе которого высвечиваются некоторые заметные различия между странами с переходной экономикой в центральной и юго-восточной Европе (ЦЮВЕ) (включая балтийские государства) и странами, входящими в Содружество Независимых Государств (СНГ). Причины этих различий кроются в разнородности условий, существовавших на начальном этапе процесса перехода, и в разноплановости экономических реформ, институциональных механизмов и стратегий. В документе рассматривается влияние макроэкономической политики, путей приватизации, способности привлекать прямые иностранные инвестиции, степени развития малых предприятий и низких темпов институциональных реформ. Проводится оценка демографических факторов, а также различий в сфере образования, политике на рынке труда и в социальных стратегиях с точки зрения их влияния на предложение рабочей силы и на степень его соответствия существующему спросу. Рассматривается также роль регулирования рынка труда, политики регулирования доходов и переговоров о заключении коллективных договоров. В заключение предлагаются некоторые шаги по совершенствованию политики, необходимые для расширения занятости и снижения высоких уровней безработицы в странах с переходной экономикой.

3.2 Основные изменения на рынке труда в странах с переходной экономикой в 1990-х годах

і) Сокращение занятости

В начале процесса перехода рынки труда бывших стран ЦВЕЦА с централизованно планируемой экономикой характеризовались полной занятостью, отсутствием явной безработицы (за исключением бывшей СФР Югославии) и превышением спроса на рабочую силу над ее предложением. Однако полная занятость достигалась ценой низких ставок заработной платы, что негативно сказывалось на заинтересованности трудящихся. Во многих отраслях широкое распространение получило раздувание штатов (придерживание рабочей силы), и серьезные перекосы в распределении рабочей силы в промышленности выступали одним из факторов низких уровней производительности труда. Экономические реформы, последовавшие за политическими изменениями, имели целью переложить эти негативные тенденции, а социальные реформы были направлены на обеспечение социальной и финансовой приемлемости этих изменений.

В результате принятых экономических мер экономика этих стран практически в одночасье оказалась открытой для мировых рынков, что позволило также провести стремительную либерализацию цен в сочетании с жесткими стратегиями макроэкономической стабилизации. Непосредственным следствием этого явилось быстрое падение экономических показателей этих стран, оказавшееся намного более резким, чем это ожидалось первоначально. Сразу же упал спрос на рабочую силу, а через некоторое время начал падать и уровень занятости. Но даже на этом раннем этапе между странами с переходной экономикой ЦЮВЕ и странами СНГ уже наметились значительные различия в тенденциях в области занятости, а три балтийские страны стали постепенно перемещаться из второй группы в первую.

В регионе ЦЮВЕ снижение уровня занятости носило стремительный характер уже в первые годы экономического перехода, в большей или меньшей мере следуя за резким падением объема производства (таблица 3.2.1). Для облегчения межстрановых сопоставлений переходное десятилетие было разбито на два этапа: 1990–1994 годы – период глубоких

¹⁵³ Полезным подспорьем для автора послужили замечания Петера Ауэра, Сандрин Каз, Рауля Иметца, Кшиштофа Хейгмейера и Мечислава Сохи.

первоначальных преобразований, вызванных крупными экономическими и социальными реформами в сочетании с жесткими макроэкономическими мерами и мощными внешними потрясениями; и 1995–2000 годы – период относительной экономической

ТАБЛИЦА 3.2.1

**ВВП и занятость в странах с переходной экономикой:
средние годовые темпы роста, 1990–2000 годы
(В процентах в год)**

	ВВП		Занятость	
	1990–1994	1994–2000	1990–1994	1994–2000
Албания	-5,6	6,2	-5,0	-1,4
Армения	-16,2	5,4	-2,2	-2,5
Азербайджан	-17,0	3,7	-0,5	0,3
Беларусь	-7,8	3,3	-2,3	-0,9
Болгария	-3,9	-0,6	-5,7	-1,6
Хорватия	-9,3	4,2	-6,3	0,5
Чешская Республика ...	-2,6	1,8	-2,3	-1,0
Эстония	-8,8	5,0	-4,3	-2,1
Грузия	-27,5	5,2	-10,8	6,9 ^a
Венгрия	-3,3	3,6	-7,2	0,4
Казахстан	-9,6	0,6	-4,2	-1,0
Кыргызстан	-14,4	3,6	-1,5	1,2
Латвия	-15,9	3,7	-6,3	-0,7
Литва	-13,4	3,3	-2,5	-0,9
Польша	1,0	5,5	-2,9	0,9
Республика Молдова ...	-20,5	-2,3	-5,1	-1,7
Румыния	-4,3	-0,2	-2,0	-3,4 ^b
Российская Федерация	-10,3	0,2	-2,3	-1,0
Словакия	-5,2	4,5	-3,8	–
Словения	-1,7	4,3	-4,7	0,4
Таджикистан	-20,1	-2,1	-1,1	-1,0
Бывшая югославская				
Республика Македония	-5,5	2,2	-6,0	-3,9
Туркменистан	-9,2	3,9	3,5	2,4
Украина	-14,1	-3,8	-2,4	-1,3
Узбекистан	-4,9	3,1	1,3	1,2
Югославия	-18,0	1,4	-2,8	-1,3
<i>Для справки:</i>				
ЦЮВЕ	-3,1	3,2	-4,0	-0,4 ^b
Балтийские				
государства	-13,3	3,8	-4,1	-1,1
СНГ	-11,1	0,1	-2,3	-1,1 ^a

Источник: Общая база данных ЕЭК ООН; расчеты автора.

^a 1994–1998 годы.

^b 1994–1999 годы.

стабилизации. Сопоставление тенденций в сфере производства и занятости показывает, что некоторым странам, таким как Румыния, Словакия, Словения и Чешская Республика, удавалось удерживать сокращение занятости на гораздо более низких по сравнению с падением объема производства уровнях, хотя и ценой потерь в производительности труда. Другие страны, такие как Болгария, Венгрия и Польша, добились повышения производительности труда за счет более резкого сокращения занятости.

Однако, опять же вопреки первоначальным ожиданиям, в странах, добившихся сравнительно высоких темпов экономического роста, положение с занятостью улучшилось ненамного. Наоборот, в Венгрии, Польше и Чешской Республике, например, занятость продолжала сокращаться на протяжении нескольких лет и затем стабилизировалась лишь с

незначительным приростом. В странах, которые были прямо или косвенно затронуты балканским конфликтом или которым не удалось сохранить темпы экономического роста из-за серьезных экономических диспропорций, уровень занятости продолжал или вновь возобновил свое движение вниз. К концу 1990-х годов влияние экономических и структурных факторов сыграло свою роль в дальнейшем сокращении занятости практически повсеместно. Различные причины этих изменений рассматриваются ниже, в разделе 3.3.

В отличие от формального сектора, где происходило сокращение рабочих мест, в неформальном секторе всех стран с переходной экономикой отмечался стремительный рост уровня занятости. Можно отметить, что размеры неформального сектора обратно пропорциональны экономическому уровню страны. Одной из причин расширения неформального сектора является возможность уклонения от налогов, чему способствует отставание законодательных реформ от изменений в сфере экономики, а также недостаточная эффективность правоприменения. Другой фактор – это широкое падение доходов значительной части населения в результате кризисных явлений переходного этапа и растущей безработицы. Экономический подъем и прогресс в осуществлении законодательной реформы в центральной Европе сопровождался некоторым сокращением активности в неформальном секторе¹⁵⁴. Если же учитывать занятых и в формальном, и неформальном секторах, то реально сокращение занятости окажется намного меньшим, чем это следует из данных официальной статистики рабочей силы.

В странах СНГ, а поначалу – и в балтийских государствах, сокращение занятости было не столь большим (причем в некоторых странах ее уровень даже повысился), несмотря на значительное сокращение объема производства. На более позднем этапе

¹⁵⁴ Проведенное в 1998 году в Польше обследование рабочей силы в теневой экономике показало, что в неформальном секторе занято 4,8 процента населения в возрасте от 15 лет и старше (3,8 процента в сельских районах и 6,4 процента в городских). Незарегистрированная деятельность шире распространена среди мужчин (7 процентов мужского населения в возрасте от 15 лет и старше), чем среди женщин (2,7 процента). Что касается официального статуса на рынке труда, то 5,5 процента работников, занятых в неформальном секторе, числились занятыми, 14,6 процента – безработными и 2,4 процента – экономически неактивными. Для 14 процентов респондентов продолжительность такой деятельности составляла пять месяцев или более, а для 30 процентов – всего до пяти дней. Если сравнить с результатами аналогичного обследования, проводившегося в 1995 году, то можно отметить значительное сокращение незарегистрированной трудовой деятельности. По сравнению с 1995 годом, когда доля лиц в возрасте от 15 лет, занятых в неформальном секторе, составляла 7,6 процента, в 1998 году она сократилась на 2,8 процентных пункта. Это сокращение в основном обусловлено общим улучшением ситуации на рынке труда, связанным с появлением более широких возможностей для занятости в формальном секторе экономики. S. Kostubiec, *Unregistered Employment in Poland in 1998*, Central Statistical Office (Warsaw), 1999.

занятость продолжала сокращаться, в то время как падение объема производства замедлилось и затем наметилась повышательная тенденция, так что в конечном счете можно было также констатировать некоторое повышение производительности труда в странах СНГ. И лишь совсем недавно в некоторых из этих стран уровень занятости чуть вырос. Кроме того, помимо намного более значительной доли занятых в неформальном секторе по сравнению со странами ЦВЕЦА, в странах СНГ отмечается высокий уровень неполной занятости (или, согласно оценкам некоторых экспертов, скрытой безработицы), которая проявляется в вынужденных административных отпусках, временных сокращениях рабочего дня и задержках с выплатой заработной платы.

ii) Сокращение доли рабочей силы в общей численности населения

Потери занятости преобразовывались частично в явную безработицу и частично в (формальную) экономическую неактивность. Так, согласно таблице 3.2.2, за период с 1990 по 1999 год доля рабочей силы в общей численности населения в возрасте от 15 до 64 лет существенно сократилась по всем странам с переходной экономикой (за исключением Грузии и Словении, где изменения, как ни странно, были практически незаметными). Сопоставление объемов оттока из сферы занятости в пяти центральноевропейских странах (проведенное с использованием данных о динамике рынков труда, собранных в ходе обследований рабочей силы) показывает, что отток в сторону экономической неактивности, как правило, превышает отток в сторону безработицы (таблица 3.2.3). Эта диспропорция носила явно выраженный характер на начальном этапе экономического перехода и свидетельствовала о том, что серьезные проблемы на рынке труда решались в первую очередь путем вытеснения с него некоторых находящихся в менее выгодном положении и менее конкурентоспособных групп работников и лишь во вторую – путем увеличения явной безработицы.

В специальной литературе это сокращение нередко объясняется тем, что женщины стали чаще уходить с рынка труда вследствие ухудшения доступа к приемлемым по стоимости и надежным детским учреждениям и ограничения возможности использования продолжительного отпуска по уходу за ребенком (несмотря на, как правило, небольшой размер пособия на ребенка). В дополнение к этому аргументу упоминается якобы более высокий уровень затрат на рабочую силу среди женщин, а также их статус второстепенного источника доходов в семье и отмечается, что оба эти фактора могут влиять на решение женщин об уходе из официальной сферы деятельности, приносящей доход. Однако данные таблицы 3.2.2 подтверждает эту точку зрения в отношении лишь семи стран (Армения, Болгария, бывшая югославская Республика Македония, Латвия,

ТАБЛИЦА 3.2.2

Показатели доли рабочей силы в общей численности населения в возрасте 15–64 лет в странах с переходной экономикой, 1990 и 1999 годы
(В процентах)

	1990			1999		
	Мужчины	Женщины	Всего	Мужчины	Женщины	Всего
Албания	86,4	63,3	75,2	..	..	..
Армения	79,5	69,1	74,1	78,5 ^a	55,6 ^a	66,4 ^a
Азербайджан	77,8	36,4	66,7	50,1 ^{bc}	44,2 ^{bc}	47,1 ^{bc}
Беларусь	82,0	72,6	77,2	45,8 ^{bc}	46,0 ^{bc}	45,9 ^{bc}
Болгария	77,7	72,2	75,0	75,9	64,9	70,2
Хорватия	76,9	56,4	66,6	59,8 ^b	51,4 ^b	55,6 ^b
Чешская Республика	82,2	74,1	78,1	80,3	64,4	72,4
Эстония	83,3	75,9	79,4	78,1	66,4	72,1
Грузия	80,1	63,5	71,5	78,9	62,5	70,2
Венгрия	74,5	57,3	65,4	67,8	52,3	59,9
Казахстан	82,0 ^d	69,5 ^d	75,6 ^d	..	..	..
Кыргызстан	78,2 ^d	65,0 ^d	71,5 ^d	..	..	..
Латвия	83,6	75,3	79,4	75,3	62,6	68,7
Литва	81,8	70,5	76,0	77,4	68,3	72,7
Польша	80,1	65,1	72,5	72,8	59,7	66,1
Республика Молдова	81,5	70,4	75,7	..	..	..
Румыния	76,7	60,5	68,5	76,3 ^b	61,9 ^b	69,0 ^b
Российская Федерация	91,6	71,7	76,5	74,2	63,9	68,9
Словакия	82,5	74,2	78,3	76,1	62,6	69,3
Словения	76,7	64,8	70,7	72,2	63,3	68,0
Таджикистан	77,7	56,2	66,8	32,5 ^{ec}	28,2 ^{ec}	30,3 ^{ec}
Бывшая югославская Республика Македония	77,9	53,1	65,6	72,8	46,5	59,7
Туркменистан	81,0	64,3	72,5	..	..	..
Украина	79,7	69,8	74,5	71,4	61,8	66,4
Узбекистан	77,9	64,2	71,0	..	..	..
Югославия	77,0	54,9	66,0	..	..	..

Источник: ILO, Bureau of Statistics, *Economically Active Population* (Geneva) (данные за 1990 год); обследование рабочей силы; официальные оценки; переписи заведений; переписи населения; расчеты автора.

a 1997 год.

b 1998 год.

c 15 лет и старше.

d 1989 год.

e 1996 год.

Словакия, Чешская Республика и Эстония); во всех же остальных странах степень сокращения доли рабочей силы была более значительной среди мужчин, чем среди женщин, либо была одинаковой.

В таблице 3.2.4 проводится сопоставление доли рабочей силы по трем возрастным группам – молодежи (15–24 года), зрелые работники (25–49 лет) и работники старшего возраста (50–64 года) – в отдельных странах с переходной экономикой. Наиболее резкое сокращение предложения рабочей силы отмечается в возрастной группе от 15 до 24 лет. Прежде всего это можно было бы объяснить "возрастающей отдачей" от образования в процессе перехода, в результате чего у значительной части молодежи появляется заинтересованность в достижении более высоких

ТАБЛИЦА 3.2.3

Показатели оттока рабочей силы в разбивке по направлениям ее потоков из сферы занятости в отдельных странах с переходной экономикой, 1990–2000 годы
(В процентах)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Занятость – безработица											
Чешская Республика .....	..	..	..	1,7	1,4	1,2	1,5	1,8	3,0	..	..
Эстония	0,7	1,7	4,9	5,4	5,1	4,2	4,8	4,6	6,0	..	..
Венгрия .....	..	..	..	4,7	2,8	2,8	2,2	2,2	1,7	1,4	1,2
Польша .....	..	..	7,9	8,4	8,1	6,8	6,2	5,0	5,0	..	..
Словения	2,3	4,1	..	3,3	2,3	2,2	2,7	2,4	2,5	2,8	1,8
Занятость – экономическая неактивность											
Чешская Республика .....	..	..	..	5,3	4,3	5,6	4	3,8	3,7	..	..
Эстония	5,6	6,4	10	7,5	6,5	3	5	4	4,6	..	..
Венгрия .....	..	..	..	8,0	5,7	6,3	5,1	5,4	4,1	3,2	3,1
Польша .....	..	..	11,4	12,8	11,1	8,4	8,3	7,7	6,8	..	..
Словения	8,7	8,0	..	6,5	6,2	5,1	6,9	7,1	5,9	7,1	6,3

Источник: S. Cazes, A. Nesporova, *Towards Excessive Job Insecurity in Transition Economies?*, ILO Employment Paper, No. 2001:23 (Geneva), 2001.

уровней образования и соответственно в том, чтобы отложить свой выход на рынок труда. Другой фактор – это то, что перейти от этапа обучения к трудовой деятельности становится все сложнее. Работодатели не желают нести дополнительные расходы, связанные с подготовкой молодых работников, не имеющих надлежащего опыта, без отрыва от производства; помимо этого, существенную роль здесь может также играть эффект преимущественного положения "внутренних" кандидатов. Кроме того, многие молодые люди сталкиваются с отсутствием спроса на их только что приобретенную профессиональную квалификацию, что является следствием неудовлетворительных реформ в национальных системах образования, которые серьезно отстают от потребностей рынка труда и приводят к тому, что полученные навыки не соответствуют предъявляемым требованиям, а также вызывают жалобы работодателей на низкое качество образования.

В отношении работников старшего возраста сопоставление дает довольно неоднозначные результаты. В начале перехода работающие пенсионеры повсеместно составляли ту группу, от которой работодатели избавлялись в первую очередь; во избежание застойной безработицы среди работников старшего возраста во многих странах были приняты программы раннего выхода на пенсию. В последнее время этот подход был изменен. Во-первых, программы раннего выхода на пенсию были сокращены или даже свернуты, поскольку они ложатся слишком тяжелым бременем на национальные пенсионные системы, и без того страдающие дефицитом. Во-вторых, для обеспечения финансовой устойчивости пенсионных систем во многих странах с переходной экономикой был повышен официальный возраст выхода на пенсию. В-третьих, низкие размеры пенсионных пособий заставляли работников старшего возраста продолжать работать и соглашаться на менее привлекательную работу, а улучшение конъюнктуры

на рынках труда привело к появлению возможностей трудоустройства для менее конкурентоспособных групп работников. В силу всех этих причин по второй половине 1990-х годов отмечалось восстановление размеров доли рабочей силы в общей численности возрастной группы от 50 до 64 лет, причем в такой степени, что в Армении, Венгрии, Грузии, Румынии и Чешской Республике за минувшее десятилетие она в целом увеличилась. Вместе с тем в бывшей югославской Республике Македонии, Польше и Украине в возрастной группе от 50 до 64 лет отмечался наибольший спад показателей экономической активности. В пяти других странах (Латвия, Литва, Российская Федерация, Словакия и Словения) в группе от 50 до 64 лет это сокращение было вторым по величине среди трех возрастных групп (таблица 3.2.4).

Эти значительные сокращения уровня экономической активности (даже в группе зрелого возраста, которая наиболее широко представлена в числе занятых) объясняются целым рядом причин. К их числу относятся добровольный уход (например, лица, которым была возвращена ранее национализированная собственность, или супруги ведущих руководителей и предпринимателей), полудобровольный уход (например, женщины, пользующиеся долгосрочным отпуском по уходу за ребенком)¹⁵⁵ и вынужденный уход (отчаявшиеся работники, включая лиц, предпочитающих социальные пособия в сочетании с неформальной занятостью вместо выполнения низкооплачиваемой или тяжелой работы).

iii) Тенденции в области безработицы

Как отмечалось ранее, явная безработица является вторым по значимости уделом работников,

¹⁵⁵ Поскольку размеры пособий на ребенка невелики, многие из этих женщин предпочли бы работать, если бы они имели доступ к недорогим и надежным услугам ухода за детьми и могли получить хорошо оплачиваемую работу.

ТАБЛИЦА 3.2.4

Показатели доли рабочей силы в общей численности различных возрастных групп в странах с переходной экономикой, 1990 и 1999 годы
(В процентах)

	1990			1999		
	Возрастная группа			Возрастная группа		
	15–24	25–49	50–64	15–24	25–49	50–64
Албания	59,5	87,7	64,4	..	..	..
Армения	49,7	90,9	61,3	27,3 ^a	85,3 ^a	64,7 ^a
Азербайджан	48,8	85,8	56,3	..	..	..
Беларусь	52,4	96,1	60,2	..	..	..
Болгария	51,9	95,1	55,3	..	..	..
Хорватия	45,8	86,8 ^b	43,5 ^c	40,3 ^d	70,5 ^{bd}	23,3 ^{cd}
Чешская Респуб- лика	57,7	96,0	55,7	48,7	89,3	59,4
Эстония	53,0	95,6	68,5	43,5	88,2	62,2
Грузия	47,3	85,7	65,4	37,2	80,4	75,0
Венгрия	51,5	86,0	36,0	40,7	79,0	37,9
Казахстан	53,8 ^e	93,9 ^e	55,7 ^e	..	..	..
Кыргызстан	50,5 ^e	92,3 ^e	50,9 ^e	..	..	..
Латвия	56,1	95,1	67,4	41,6	87,0	53,1
Литва	49,5	93,9	61,9	39,8	92,6	59,8
Республика Молдова	53,0	94,9	52,4	..	..	..
Польша	44,3	87,3	60,6	37,3	85,0	47,8
Румыния	59,8	87,7	42,9	45,8 ^d	84,8 ^d	58,1 ^d
Российская Федерация	52,4	95,2	57,7	41,9	87,7	48,8
Словакия	58,8	95,6	55,3	45,6	89,5	45,6
Словения	50,4	93,1	42,0	41,8	91,3	38,2
Таджикистан	49,1	84,5	53,0	..	..	..
Бывшая югославская Республика Македония	44,5	81,4	49,5	38,8	76,6	42,1
Туркменистан	56,2	88,9	56,1	..	..	..
Украина	51,5	94,7	55,5	42,1	86,0	46,0
Узбекистан	52,5	90,0	51,4	..	..	..
Югославия	45,1	84,9	46,6	..	..	..

Источник: ILO, Bureau of Statistics, *Economically Active Population* (Geneva) (данные за 1990 год); обследование рабочей силы; официальные оценки; переписи заведений; переписи населения; расчеты автора.

- a 1997 год.
- b 25–54 года.
- c 55–64 года.
- d 1998 год.
- e 1989 год.

оказавшихся лишними или добровольно оставивших старую работу и не нашедших новой. И в данном случае между двумя группами стран с переходной экономикой имеются серьезные различия как в уровнях, так и в динамике безработицы.

В странах ЦЮВЕ в первые два-три года после введения экономических реформ отмечалось ускорение темпов роста доли безработных, и, за исключением Чешской Республики, они достигли двузначных значений (таблица 3.2.5). Экономическое оживление вначале позволило добиться стабилизации доли безработных и лишь позднее – ее некоторого уменьшения, чему отчасти способствовали ограничения национальных программ выплаты пособий по безработице [более подробно этот вопрос рассматривается в разделе 3.3 ix), ниже]. Резкое падение экономических показателей, потребовавшее

ТАБЛИЦА 3.2.5

Зарегистрированная безработица в процентах от численности рабочей силы в странах с переходной экономикой, 1994, 1998 и 2000 годы (на конец года)
(В процентах)

	1994	1998	2000
Албания	18,0	17,6	16,9
Армения	6,0	8,9	10,9
Азербайджан	0,9	1,4	1,2
Беларусь	2,1	2,3	2,1
Болгария	12,8	12,2	17,9
Хорватия	17,3	18,6	22,6
Чешская Республика	3,2	7,5	8,8
Эстония ^a	5,0	4,5	6,6
Грузия	3,8	4,2	5,6 ^b
Венгрия	10,9	9,1	8,9
Казахстан	1,0	3,7	3,7
Кыргызстан	0,8	3,1	3,1
Латвия	6,5	9,2	7,8
Литва	4,5	6,9	12,6
Республика Молдова	1,0	1,9	1,8
Польша	16,4	10,4	15,1
Румыния	10,9	10,3	10,5
Российская Федерация	2,1	2,7	1,4
Словакия	14,8	15,6	17,9
Словения	14,2	14,6	12,0
Таджикистан	1,8	2,9	3,0
Бывшая югославская Республика Македония	30,0	41,4	44,9
Украина	0,3	4,3	4,2
Югославия	14,2	14,6	12,0 ^c

Источник: Общая база данных ЕЭК ООН и *Обзор экономического положения Европы, 2001 год*, № 2, стр. 191; для Эстонии: данные Совета по вопросам рынка труда.

- a Лица, ищущие работу.
- b 1999 год.
- c Исключая Косово и Метохию.

принятия программ стабилизации, которые преследовали цель восстановления макроэкономического равновесия и ускорения структурных реформ в предпринимательском секторе ряда стран (Болгария, Румыния, Чешская Республика), повлекло за собой новый скачок уровня безработицы в 1997–1998 годах, причем на этот раз серьезно затронутой оказалась и Чешская Республика. После 1998 года ускорились темпы структурных реформ и в других странах ЦЮВЕ (в некоторых случаях – в связи с прогрессом на переговорах об их вступлении в ЕС), что имело аналогичные последствия в сфере безработицы. В странах, непосредственно затронутых войной или острыми конфликтами, уровни безработицы достигли значительно более высоких отметок.

Другой характерной особенностью группы стран ЦЮВЕ является превышение уровня зарегистрированной безработицы над уровнем безработицы, измеренным на основе обследований рабочей силы (ОРС) (ср. таблицу 3.2.5 с таблицей 3.2.6). В некоторых странах это различие было очень небольшим и обычно исчезало с сокращением пособий по безработице. В других же (Словения или Хорватия) оно сохранялось, подчеркивая определенное

ТАБЛИЦА 3.2.6

Общий уровень безработицы в отдельных странах с переходной экономикой, 1994, 1998 и 2000 годы
(В процентах от численности рабочей силы)

	1994	1998	2000
Армения .....	..	36,4 ^a	..
Болгария	20,2	14,4 ^a	18,7
Хорватия	10,0 ^b	11,4	13,5 ^c
Чешская Республика	4,3	7,3	8,8
Эстония	7,6	9,9	13,5
Грузия .....	..	14,5	13,8 ^c
Венгрия	10,7	7,8	6,6
Казахстан	7,5	13,7	..
Латвия	18,9 ^d	13,8	14,4
Литва	16,4 ^b	13,3	15,9
Польша	14,0	10,5	16,6
Румыния	8,2	6,3	7,7
Российская Федерация	8,1	13,3	13,4 ^c
Словакия	13,7	12,5	19,1
Словения	9,0	7,7	7,1
Украина	5,6 ^d	11,3	11,9 ^c

Источник: Обследование рабочей силы; официальные оценки.

a 1997 год.

b 1996 год.

c 1999 год.

d 1995 год.

злоупотребление программами социального обеспечения. Рассматриваемое различие чутко реагирует на изменения в степени заинтересованности регистрироваться в качестве безработных.

Для стран СНГ характерны более низкие, но устойчивые темпы роста безработицы, о чем говорят как данные ОРС, так и очень низкие уровни зарегистрированной безработицы (таблицы 3.2.5 и 3.2.6). Уровни безработицы, рассчитанные на основе данных ОРС, сегодня превышают 10 процентов, а в странах, где имели место конфликты, они значительно выше, хотя в сравнении с огромными потерями в объеме производства они по-прежнему остаются относительно низкими. Недавнее экономическое оживление в Российской Федерации привело к сокращению открытой безработицы.

Низкий уровень зарегистрированной безработицы и ее сокращение в ряде стран СНГ в основном объясняются нежеланием государственных учреждений, занимающихся проблемами рынка труда, оказывать существенную помощь безработным, главным образом по причине нехватки средств. Правила регистрации на бирже труда сформулированы таким образом, что многие люди, ищущие работу, не подходят под установленные критерии. Вакансии, заявляемые в государственные службы трудоустройства (ГСТ), как правило, отличаются низким качеством и являются непривлекательными для более конкурентоспособных претендентов, которые прибегают к другим каналам для отыскания работы. Спектр активных программ на рынке труда и количество предлагаемых вакансий являются ограниченными. Средний уровень пособий по

ТАБЛИЦА 3.2.7

Общие показатели безработицы среди молодежи (по данным обследования рабочей силы) в отдельных странах с переходной экономикой, 2000 год
(В процентах)

	Уровень безработицы среди молодежи: население в возрасте 15–24 лет	Средний уровень по стране: население в возрасте 15–64 лет
Болгария	39,4	18,7
Чешская Республика	17,0	8,8
Эстония	23,7	13,5
Венгрия	12,3	6,6
Латвия	21,2	14,4
Литва	27,5	15,9
Польша	35,7	16,6
Румыния	17,8	7,7
Словакия	36,9	19,1
Словения	16,4	7,1
Бывшая югославская Республика Македония	59,9	32,5

Источник: EUROSTAT, *Employment and Labour Market in Central European Countries*, No. 3 (Luxembourg), 2001.

безработице также очень низок, за исключением тех немногих случаев, когда речь идет о лицах, попавших под официальные сокращения. Частые бюджетные проблемы приводят к нерегулярности выплаты пособий. Кроме того, нехватка кадров и низкая заработная плата отнюдь не стимулируют служащих ГСТ к тому, чтобы оказывать высококачественную помощь с трудоустройством для лиц, ищущих работу.

Большое расхождение между зарегистрированной безработицей и данными ОРС остается типичным и в трех балтийских странах с переходной экономикой. Во второй половине 1990-х годов изменения в критериях регистрации привели к ускорению темпов роста зарегистрированной безработицы, в результате чего эти два показателя безработицы стали сближаться.

а) Расширение масштабов длительной безработицы

Другим тревожным аспектом безработицы в странах с переходной экономикой является ее длительный характер. Согласно данным ОРС, доля длительной безработицы (более 1 года) в общей численности безработных в 1999 году превышала 40 процентов в большинстве стран (за одним поразительным исключением, которое составляла Литва, – 22 процента), а в Армении она достигала 68 процентов. В последнее время еще ряду стран удалось несколько сократить застойную безработицу, однако в Российской Федерации, Чешской Республике и Эстонии она значительно увеличилась (соответственно, с 30, 31 и 33 процентов в 1995 году до 41, 49 и 47 процентов в 2000 году), что говорит о существовании особых групп безработных с минимальными шансами повторного трудоустройства. Для этих групп, как правило, характерно сочетание нескольких неблагоприятных факторов (низкая квалификация, немолодой возраст,

отсутствие мобильности, проблемы со здоровьем или предубеждения работодателей), которые затрудняют их трудоустройство даже после переподготовки или участия в программах обеспечения временной занятости. Улучшение ситуации на рынке труда могло бы повысить их шансы повторного трудоустройства, однако по мере увеличения периода пребывания в рядах безработных усугубляются и их проблемы, которые требуют более кардинального решения, а этому зачастую препятствует нехватка бюджетных средств.

б) Безработица среди молодежи

Молодежь, и особенно выпускники школ, не имеющие опыта работы, являются той группой, по которой безработица бьет сильнее всего, несмотря на резкое сокращение доли рабочей силы в общей численности этой группы населения, о котором говорилось в разделе 3.2 ii). В большинстве стран с переходной экономикой доля безработных среди молодежи в возрасте до 25 лет в два (а то и больше) раза превышает средний уровень по стране (таблица 3.2.7). С увеличением возраста процент безработных, как правило, снижается и достигает наименьших уровней в группе предпенсионного возраста. Эта тенденция служит отражением сохраняющихся принципов стажа работы и преимущественного положения внутренних кандидатов, особенно на крупных предприятиях, а также нередкой изыскываемой готовности работников старшего возраста соглашаться на менее привлекательную работу. Она частично связана также с возможностями раннего выхода на пенсию, предпенсионными перестановками или пенсиями по инвалидности, зачастую предлагаемыми работникам старшего возраста, либо находящимся под угрозой увольнения, либо уже являющимся безработными.

с) Гендерный аспект уровней безработицы

В случае женщин, которые рассматриваются работодателями как наименее конкурентоспособные работники в связи с лежащими на них обязанностями по уходу за детьми, ситуация также является неоднозначной. Данные о зарегистрированной безработице четко говорят о более высоких уровнях безработицы среди женщин во всех странах с переходной экономикой, за исключением Венгрии. Если же судить по данным ОРС, то положение в плане безработицы представляется не столь однородным, причем в Армении, Венгрии, Грузии, Литве, Российской Федерации и Украине уровень безработицы среди мужчин выше, чем среди женщин, а в Болгарии и Румынии эти уровни примерно одинаковы. Такое расхождение объясняется в первую очередь тем, что женщины в большей мере пользуются услугами служб трудоустройства и пособиями ГСТ. Оно является также отражением того, что женщины в большей степени, чем мужчины, готовы соглашаться на низкооплачиваемую, нестабильную работу в государственном секторе, на убыточных предприятиях или на только что

появившихся должностях в небольших частных компаниях, действующих в основном в сфере услуг.

д) Группы, находящиеся в неблагоприятном положении

Безработица среди малоквалифицированных работников также превышает средний уровень по стране. Чем выше уровень образования, тем ниже вероятность оказаться безработным (хотя в некоторых странах лица, имеющие профессионально-техническую подготовку, сталкиваются даже с более серьезными проблемами в поисках работы, чем лица, не имеющие квалификации)¹⁵⁶. Инвалиды и люди, имеющие проблемы со здоровьем, а также представители этнических меньшинств, которые расцениваются некоторыми работодателями как "неквалифицированные" и "ненадежные" (например, цыгане), очень сильно подвержены безработице, причем многие из них "решают" эту проблему лишь путем экономической неактивности.

е) Расхождения в уровнях безработицы между регионами

Помимо высоких совокупных показателей безработицы, для стран с переходной экономикой характерны крупные региональные диспропорции в ее уровнях, которые становятся все более существенными при переходе от национального на областной и от областного на районный уровни. Это объясняется унаследованными от прошлого высокими уровнями концентрации производства на крупных предприятиях, которые зачастую были основными работодателями для целых регионов. Закрытие этих предприятий приводит к росту безработицы на региональном уровне. Второй фактор – это низкая мобильность населения, причем в процессе перехода она, как ни странно, стала еще ниже. В силу того что приверженность постоянному месту жительства и локальным общественным сетям является характерной для Европы в целом, снижению и без того низких уровней мобильности в странах с переходной экономикой способствовала приватизация государственных или кооперативных домов и квартир. Владение недвижимостью усилило связи с конкретным местом. Кроме того, существенно повысились цены на общественный транспорт, и после прекращения государственного или отраслевого субсидирования исчезли многие линии транспортного сообщения. Выросли также цены на бензин: даже при наличии собственного автомобиля многие люди не могут позволить себе ездить на работу в соседние населенные пункты. При нынешнем низком уровне заработков

¹⁵⁶ Прежняя узкая специализация профессионально-технической подготовки затрудняет переход в другие отрасли (или в сельское хозяйство), особенно в те из них, где проводится структурная перестройка или сокращение штатов. В наибольшей степени это отражается на старших возрастных группах, у которых остается меньше возможностей (а зачастую и меньше желания) для переквалификации.

многие из тех, кто раньше ездил на работу в другие населенные пункты, отказались от этого.

Стоимость жилья также существенно различается между регионами и стала запредельной для менее конкурентоспособных работников, которые вынуждены оставаться в регионах с высокой безработицей, в то время как более конкурентоспособные работники имеют доступ к работе в любом месте. Качество предлагаемой рабочей силы в регионах, пораженных экономической депрессией, постепенно все больше снижается. Это резко ограничивает перспективы устранения региональных диспропорций в уровнях безработицы, в результате чего сложившуюся ситуацию можно исправить лишь при помощи тщательно проработанной региональной стратегии, охватывающей как сферу предложения рабочей силы, так и сферу спроса на нее.

Проведенный анализ тенденций и структуры безработицы показывает, что в процессе преобразований характер безработицы меняется. На начальном этапе безработица носила явно выраженный переходный характер и основное влияние на нее оказывали необычайная глубина кризиса переходного этапа и масштабы накопленной избыточной рабочей силы. Однако вскоре она преобразовалась в структурную безработицу, о чем говорят очень высокие показатели длительной безработицы и большие различия между регионами в возможностях найти работу, которые вызваны отсутствием надлежащей квалификации, мобильности или гибкости, причем эта ситуация сохранялась даже после оживления экономики (хотя спрос на рабочую силу по-прежнему оставался слабым).

В странах ЦЮВЕ уровень фрикционной безработицы сравнительно невелик, что объясняется, среди прочего, наличием хорошо развитых информационных каналов, включая государственные службы трудоустройства, которые функционируют более эффективно, чем аналогичные службы в СНГ. В периоды экономического спада имеется также циклическая безработица, однако она является не столь значимой. Понимание характера безработицы имеет очень важное значение для разработки эффективных стратегий регулирования рынка труда. В ходе минувшего десятилетия такое понимание, к сожалению, зачастую отсутствовало.

В дополнение к характеристикам и изменениям, затронутым выше, в разделе 3.3 рассматриваются другие причины различий в показателях состояния рынка труда между странами ЦЮВЕ и СНГ с переходной экономикой.

3.3 Факторы, объясняющие различия в динамике рынков труда между странами

i) Экономические и социальные условия в начале переходного процесса

В самом начале политических, экономических и социальных преобразований между странами с переходной экономикой существовали значительные различия, которые до недавнего времени игнорировались многими западными учеными. Во-первых, страны ЦЮВЕ имели возможность пользоваться уже накопленным опытом и более частыми торговыми контактами с мировыми рынками. Для отечественных предприятий в этих странах переориентация с восточных рынков на западные шла легче и была менее болезненной. Что же касается стран СНГ, помимо России, то для них эта переориентация была крайне сложной, поскольку в рамках СССР существовавшая ограниченная внешняя торговля полностью контролировалась Москвой. Территориальная близость также играла немаловажную роль при поиске новых внешних рынков для отечественных продуктов, помогая сохранять больше рабочих мест и улучшая перспективы создания новых рабочих мест после начала экономического оживления.

Во-вторых, в ряде стран ЦЮВЕ при прежнем режиме сохранялся ограниченный частный сектор (практически исключительно в форме самостоятельной занятости). Например, в 1989 году доля самостоятельной занятости в Венгрии составляла 8,5 процента, в Польше – 25,7 процента и в Румынии – 26,9 процента, в то время как в бывшей Чехословакии в 1989 году этот показатель составлял 1 процент¹⁵⁷. Безусловно, полезным подспорьем для стран ЦЮВЕ послужили традиции организации промышленности и предпринимательства, унаследованные от докоммунистического прошлого, которое было намного более далеким для стран СНГ. Это преимущество объясняет более высокую степень готовности идти на риск среди многих потенциальных предпринимателей в странах ЦЮВЕ, которые пожелали воспользоваться возможностями, появившимися на рынке, и стимулировали создание рабочих мест в новых компаниях.

В-третьих, страны различались между собой по унаследованным ими внешним и внутренним диспропорциям. В отличие от стран с небольшой задолженностью, таких как Болгария или бывшая Чехословакия, странам с высокой задолженностью, таким как Венгрия и Польша, приходилось затрачивать немалую долю средств государственного бюджета на обслуживание долга, что ограничивало возможности государственного регулирования в экономической и социальной сфере. Поскольку Российская Федерация взяла на себя практически весь внешний долг СССР, большинство других стран, ранее входивших в состав

¹⁵⁷ European Commission, Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs, *Employment Observatory: Central and Eastern Europe*, No. 1 (Brussels), 2001; расчеты автора.

Советского Союза, начали процесс перехода, не имея никакой внешней задолженности. Различия в уровнях подавляемой инфляции (низкая в бывшей Чехословакии и Венгрии и высокая, в частности, в Болгарии и странах СНГ) и перекосы в относительных ценах (Венгрия одной из первых начала корректировку цен) сразу же отразились на степени повышения цен после их либерализации и позднее определяли глубину кризиса переходного этапа и падения спроса на рабочую силу.

В-четвертых, свою роль сыграли также различия в возрастной структуре и качестве предлагаемой рабочей силы. По сравнению с другими странами с аналогичным уровнем экономического развития средний уровень квалификации рабочей силы в странах с переходной экономикой был довольно высоким. Вместе с тем здесь существовали и значительные различия. К их числу относились более высокий процент работников, имеющих только начальное или неполное начальное образование, в странах, лежащих за пределами центральной Европы, по сравнению с центральноевропейскими странами, очень большой процент имеющих среднее образование (особенно техническое), например в Чешской Республике, а также различия в численности контингента лиц, имеющих высшее образование, в различных странах. Эти различия оказывали влияние на способность стран корректировать производство с учетом изменений рыночного спроса, привлекать иностранных инвесторов и повышать квалификацию рабочей силы в соответствии с новыми потребностями рынка труда, а также на скорость принятия соответствующих мер.

ii) Роль экономической политики

Все страны с переходной экономикой применяли одни и те же три ключевые стратегии, рекомендованные Вашингтонским консорциумом (приватизация, либерализация цен и торговли и макроэкономическая стабилизация), однако темпы, масштабы и способы их осуществления серьезно различались между собой. Например, Польша очень быстро провела почти полную либерализацию цен в сочетании с девальвацией валюты и ввела жесткие меры макроэкономического регулирования (которые лишь постепенно ослаблялись с 1991 года), но медленно проводила приватизацию и структурную перестройку некоторых отраслей (сельское хозяйство, угледобывающая промышленность, черная металлургия). Этот курс помог Польше быстро преодолеть кризис переходного этапа и добиться высоких темпов экономического роста, но в то же время усугубил структурные проблемы и экономические диспропорции. Эти проблемы решались при помощи жесткой денежно-кредитной политики и путем ускорения структурных преобразований после 1998 года. Наряду с этим Польша провела четыре крупных реформы (пенсионной и территориально-

административной систем, а также систем здравоохранения и образования). Одновременное действие всех этих факторов в комплексе с негативными внешними потрясениями привело к значительному замедлению экономического роста и к эскалации безработицы.

Быстро проведя либерализацию цен и торговли, Венгрия сосредоточила усилия главным образом на структурной перестройке и приватизации предприятий, в основном применяя практику их прямой продажи. Кроме того, она использовала соответствующие экономические стимулы для привлечения прямых иностранных инвестиций. Тем не менее жесткая денежно-кредитная и бюджетно-финансовая политика привела к серьезным макроэкономическим перекосам, что потребовало принятия в 1995 году пакета жестких мер для стабилизации положения. За этим последовал серьезный экономический спад, сопровождавшийся дальнейшим сокращением спроса на рабочую силу. После 1997 года экономические стратегии стимулировали быстрое оживление экономики, которое в конечном счете привело к некоторому росту занятости и сокращению безработицы.

В отличие от этого Чешская Республика избрала путь практически полной либерализации цен и внешней торговли, а также резкой девальвации своей валюты, опираясь при этом на ваучерную приватизацию и структурную перестройку предприятий, имеющих сильные связи с отечественными государственными банками. Эта политика, поначалу успешно стимулировавшая проведение структурных преобразований в экономике при относительно низких социальных издержках, постепенно привела к нарастанию макроэкономических диспропорций, огромной задолженности и практически полному крушению банковского сектора. Принятие в 1997 году пакета мер жесткой экономии повлекло за собой экономический спад, эскалацию увольнений и рост открытой безработицы. Оживления удалось добиться лишь в 2000 году.

Эти три примера центральноевропейских стран, которые (наряду со Словакией, Словенией и Эстонией) считаются наиболее передовыми на пути экономического перехода, служат иллюстрацией той важной роли, которую играет экономическая политика как фактор влияния на структуру и активность спроса на рабочую силу, а следовательно, и на уровни занятости и безработицы. Поскольку каждая страна руководствовалась своим собственным подходом, внутренне обусловленным преобладающим в ней политическим климатом и условиями, сделать какие-либо полезные обобщения здесь довольно сложно. Серьезное влияние на последующие изменения в сфере экономики и на рынке труда в некоторых странах оказала приверженность правительств курсу экономических реформ и здравым экономическим стратегиям. Вместе с тем странам с неблагоприятными

исходными условиями (большое давление коммунистического прошлого, изолированность от иностранных рынков и более острые экономические диспропорции) поддерживать темпы реформ было намного сложнее, если только они – как, например, Эстония – не имели возможности воспользоваться своими малыми размерами, благоприятным общественным менталитетом и активной внешней помощью.

Для большинства стран тяжелые социальные последствия для населения, в комплексе с вполне понятным незнанием возможных результатов некоторых системных и политических изменений, а зачастую и с проявлениями клановости, привели к многочисленным сбоям в последовательном осуществлении процесса реформ. Это, в свою очередь, умножило число неудач и сдерживало экономический подъем и оживление на рынке труда. Конкретным примером непоследовательности реформ служит нередко упоминаемая задержка с проведением институциональных преобразований в странах СНГ. Низкие темпы этого процесса воспрепятствовали структурной перестройке предприятий, еще больше ослабили банковскую систему, подорвали экономический рост и в конечном счете привели к нарастанию внутренней и внешней нестабильности и экономическому кризису.

Сочетание исходных условий страны, других внутренних факторов (темпы и последовательность экономических реформ, ориентация экономической политики на экономический рост и близость новых рынков), а также таких внешних факторов, как влияние войны или других конфликтов и спад среди основных торговых партнеров, является причиной большинства расхождений в экономических показателях различных стран с переходной экономикой. Центральноевропейским странам – Венгрии, Польше, Словакии, Словении и Чешской Республике, – а вслед за ними и Латвии, Литве, Хорватии и Эстонии быстрее удалось вновь добиться экономического роста, о чем явно свидетельствуют различные изменения на рынке труда. Болгария и Румыния смогли добиться такого восстановления лишь позднее. Совсем недавно экономический рост наметился, наконец, и в странах СНГ, хотя и с довольно низких уровней. Тем не менее превзойти уровни объема производства, существовавшие до начала процесса перехода, удалось пока лишь четырем странам: сначала – Польше, а затем – совсем недавно – Словении, Словакии и Венгрии.

Существенное влияние на динамику занятости в течение первого десятилетия процесса перехода к рыночной системе оказали рассматриваемые ниже четыре фактора: приватизация государственных предприятий, прямые иностранные инвестиции, развитие новых предприятий и институциональные реформы. Отдельный раздел [3.3 vi)] посвящен сопоставлению результатов структурных изменений,

инициированных массовой приватизацией, прямыми иностранными инвестициями и развитием малых предприятий.

iii) Приватизация государственных предприятий

В начале экономических реформ быстрая приватизация крупных государственных предприятий считалась единственным способом решения проблемы неэффективного распределения и использования ресурсов в странах с переходной экономикой. Вместе с тем между странами отмечались существенные различия как в темпах, так и в методах осуществления широкомасштабной приватизации. Например, такие страны, как Венгрия и Эстония, в основном применяли практику прямой продажи крупных и средних компаний иностранным инвесторам, которая осуществлялась сравнительно прозрачно и обеспечивала значительные поступления в государственный бюджет. Приобретение служащими и менеджерами контрольного пакета акций своих компаний было вторым (но намного менее частым) способом приватизации и касалось лишь более мелких и менее важных фирм. Хотя прямая продажа компаний первоначально рассматривалась как очень медленный процесс, она оказалась наиболее успешным путем приватизации. Помимо мобилизации поступлений в государственный бюджет, она дала также соответствующим компаниям дополнительный инвестиционный капитал и способствовала обеспечению их благополучия в более долгосрочной перспективе.

а) Быстрая приватизация

Чешская Республика, Литва и Словакия (на первом этапе приватизации) избрали путь массовой приватизации собственности на основе распространения ваучеров среди населения. Хотя этот путь и рассматривался как очень быстрый и справедливый, он привел к крайнему распылению собственности при практически полном отсутствии контроля над руководством предприятий. Он не дал ни поступлений в государственный бюджет, ни нового капитала для развития предприятий. Для удовлетворения потребностей, связанных с проведением структурной перестройки производства и совершенствованием технологий, руководство предприятий обращалось за кредитами для осуществления долгосрочных вложений к государственным банкам. На многих предприятиях руководство было также заинтересовано в приобретении остальной части акций, принадлежащих государству или находящихся в ведении инвестиционных фондов (куда их передавали мелкие частные акционеры), и получали банковские кредиты для их приобретения. Однако прибыли предприятий были слишком низкими для обслуживания займов, и многие банковские кредиты перешли в категорию "недействующих". Они легли тяжелым бременем на портфели государственных

банков и привели предприятия, многие из которых имели эффективные производственные программы, к финансовому краху. В погоне за наживой руководители предприятий старались переводить активы в свои собственные фирмы, тем самым лишая предприятия и без того скудных финансовых ресурсов и ускоряя их крушение. Кроме того, слабая защищенность мелких акционеров привела к тому, что конечные выгоды от ваучерной приватизации оказались весьма ограниченными.

Страны СНГ, и в частности Российская Федерация и Украина, использовали в качестве основного метода массовой приватизации субсидируемое приобретение контрольного пакета акций фирм их менеджерами и служащими. Этот путь приватизации также был очень быстрым. Однако он не обеспечил крупных поступлений в бюджет государства, не дал нового инвестиционного капитала для предприятий и привел к формированию такой системы корпоративного управления, которая оказалась ненамного более эффективной по сравнению с ее прежним советским аналогом. По сравнению с предшествующей группой стран единственное различие состояло в более существенном влиянии мнения служащих при решении вопросов найма и увольнения в рамках предприятия. Такое влияние привело к намного более высоким уровням придерживания рабочей силы и занятости, чем на предприятиях со схожими экономическими показателями в других странах. Руководители предприятий занялись распродажей активов и вытеснением других владельцев (в первую очередь работников), а иностранные инвесторы не были заинтересованы в инвестировании капитала в предприятия с неясными формами собственности.

б) Медленная приватизация

Болгария, Польша, Румыния и Словения, наоборот, не торопились проводить приватизацию своих крупных государственных предприятий. Словении и – в значительной мере – Польше удалось перевести деятельность этих предприятий на коммерческую основу, провести структурную перестройку и установить для них строгие бюджетные ограничения. Болгария и Румыния продолжали субсидировать их (хотя Болгарии пришлось прекратить эту практику с введением режима валютного совета в 1998 году). Усилия Польши и Словении привели к существенному повышению эффективности корпоративного управления предприятиями, что позволило добиться более высоких показателей их функционирования, однако это было достигнуто ценой массовой ликвидации рабочих мест и сокращения чрезмерно раздутых штатов.

Особое значение имела приватизация нуждавшегося в оздоровлении банковского сектора, который испытывал острую нехватку капитала и

задышался под бременем недействующих кредитов, предоставленных государственным предприятиям. Крах банковского сектора привел к экономическому кризису в Болгарии в 1996 году и российскому финансовому кризису в 1998 году (хотя в обоих случаях первопричины носили структурный и институциональный характер, как это разъясняется ниже). Огромные масштабы в странах региона приобрело бегство капитала через банковский сектор, а субсидирование государственных или полугосударственных банков было крайне дорогостоящим для государственного бюджета (чешскому бюджету, например, оно обошлось в несколько сотен миллиардов крон)¹⁵⁸. Проникновение иностранных банков в отечественный банковский сектор было необходимым шагом для укрепления его возможностей кредитования предприятий и повышения эффективности управления, при этом многие новые мелкие банки не смогли выжить в этих условиях.

iv) Прямые иностранные инвестиции

Страны с переходной экономикой существенно отличаются друг от друга по общему объему привлеченных прямых иностранных инвестиций (ПИИ). На сегодняшний день наибольший объем ПИИ в регионе получила Польша (на основе наличного метода – 28,5 млрд. долл. США в 1990–2000 годах)¹⁵⁹. Если же судить по совокупному притоку ПИИ в расчете на душу населения за тот же период, то ведущими получателями были Чешская Республика (2200 долл.) и Венгрия (2100 долл.), за которыми следуют Эстония (1680 долл.), Хорватия (1055 долл.), Латвия, Словения, Словакия и Польша. До 1997 года значительным притоком ПИИ в расчете на душу населения могла похвалиться лишь Венгрия, однако с 1998 года наибольшие объемы их притока были зарегистрированы в Чешской Республике и Польше. Это было связано с ускорением приватизации государственных инфраструктурных компаний и государственных банков; кроме того, значительный объем ПИИ пришелся на инвестиции в новые объекты. Влияние ПИИ на создание новых и сохранение уже существующих рабочих мест как на предприятиях, принадлежащих иностранным владельцам, так и среди их отечественных поставщиков и партнеров не подлежит сомнению, хотя приток ПИИ привел также к ликвидации некоторых рабочих мест – в результате сокращения придерживаемой рабочей силы, исключения менее рентабельных отечественных конкурентов или замены менее конкурентоспособных отечественных поставщиков зарубежными экспортерами. Приток ПИИ в страну зависит от

¹⁵⁸ По обменному курсу 2002 года: 1 долл. США = 36,2 чешских кроны.

¹⁵⁹ Эта и последующие цифры взяты из издания ЕЭК ООН, *Обзор экономического положения Европы, 2001 год*, № 2, таблица В.17 добавления.

ТАБЛИЦА 3.3.1

Самостоятельная занятость в процентах от общей численности занятых в отдельных странах с переходной экономикой, 1993 и 2000 годы
(В процентах)

	1993			2000		
	Мужчины	Женщины	Всего	Мужчины	Женщины	Всего
Болгария	12,9	9,2	11,2	18,3	10,6	14,7
Хорватия	25,1 ^a	15,4 ^a	20,7 ^a	23,3 ^b	14,4 ^b	19,2 ^b
Чешская Республика ..	15,8	9,4	12,8	18,8	9,0	14,5
Эстония	10,4	6,2	8,4	9,7	6,4	8,1
Венгрия	17,4	11,3	14,6	18,7	9,6	14,6
Казахстан	0,1 ^c	0,2 ^c	0,1 ^c	..	..	..
Латвия	12,4 ^d	6,9 ^d	9,8 ^d	12,5	8,4	10,5
Литва	21,5 ^e	14,6 ^e	18,3 ^e	19,2	12,7	15,9
Польша	32,2	29,9	31,2	25,9	18,4	22,5
Румыния	24,4	19,4	22,1	32,6	17,4	25,4
Российская Федерация	10,1 ^f	5,6 ^f	8,0 ^f	8,4	6,2	7,4
Словакия	9,0	3,5	6,6	10,9	4,1	7,8
Словения	16,0	7,6	12,2	15,3	6,5	11,2
Бывшая югославская Республика Македония	74,0 ^g	68,5 ^g	71,8 ^g	..	..	..
Украина .....	..	..	..	8,3 ^b	9,0 ^b	8,6 ^b

Источник: Обследования рабочей силы; расчеты автора.

^a 1996 год.

^b 1999 год.

^c 1989 год.

^d 1995 год.

^e 1997 год.

^f 1991 год.

^g 1994 год.

нескольких факторов: ее политической и экономической стабильности, степени ее успеха на переговорах о вступлении в ЕС, ее близости к материнской компании за рубежом, стимулов для иностранных инвесторов, рыночных перспектив и предполагаемой прибыльности инвестиционного проекта, которая зависит, в частности, от доступа к дешевой и квалифицированной рабочей силе. Совершенно очевидно, что центральноевропейские страны, являющиеся кандидатами на вступление в ЕС, находятся в намного более выгодных условиях по сравнению с остальной частью региона, и это принесло для них немалую пользу в плане создания новых и сохранения уже существующих рабочих мест.

в) Развитие малых предприятий

Сектор мелкого предпринимательства рассматривается в качестве основного источника новых рабочих мест в странах с переходной экономикой. Его развитие было отчасти связано со структурной перестройкой крупных предприятий, в ходе которой происходило обособление ряда вспомогательных направлений производства и обслуживания, что, как правило, приводило к повышению производительности как на исходном предприятии, так и в новой структуре. Вследствие

возникновения новых рыночных возможностей образовалось также немало новых фирм, в результате чего появились новые рабочие места не только для их владельцев, но и для работников по найму. В то же время многие работники, столкнувшись с невозможностью найти приличную работу, были вынуждены заняться индивидуальной трудовой деятельностью. Значительная доля такой индивидуальной деятельности оставалась скрытой в неформальном секторе, масштабы которого росли стремительными темпами в первые годы периода перехода, однако затем стали сокращаться, по крайней мере в центральной Европе.

Причины перехода к индивидуальной трудовой деятельности неоднородны, как и качество новых рабочих мест на малых предприятиях, которые варьируются от высококвалифицированных и доходных должностей до мест с уровнем дохода, едва достигающим прожиточного минимума (обычно в сельском хозяйстве и сфере обслуживания). В стремлении сэкономить на социальных отчислениях работодатели, особенно на мелких фирмах, также зачастую вынуждают своих работников соглашаться на статус индивидуальных предпринимателей. Большинство стран с переходной экономикой приняли программы поощрения развития малых предприятий. Степень их успеха также была неодинаковой и зависела от общих условий в сфере предпринимательства, которые были более благоприятными в центральной Европе, но намного менее позитивными в юго-восточной Европе и СНГ. Таким образом, существует тесная связь между долей самостоятельных работников (таблица 3.3.1), экономическими показателями страны и ситуацией на ее рынке труда, причем здесь центральная Европа опять же отличается от юго-восточной Европы и СНГ¹⁶⁰. Во всех странах с переходной экономикой в сфере самостоятельной занятости отмечалось значительное преобладание мужчин, причем в период с 1993 по 2000 год в большинстве стран это преобладание увеличивалось.

vi) Сопоставление текучести рабочей силы и текучести рабочих мест

Экономические и социальные реформы привели к существенному увеличению объема потоков рабочей силы на рынке труда. Текучесть рабочей силы (таблица 3.3.2) отражает скорость перераспределения рабочей силы в экономике страны, которая может быть обусловлена относительной динамикой создания и ликвидации рабочих мест, а также процессом смены работы и перемещениями из сферы безработицы и

¹⁶⁰ Необычайно высокие уровни самостоятельной занятости в Польше и Румынии в значительной мере обусловлены положением в сельскохозяйственном секторе, где в основном преобладают мелкие семейные фермерские хозяйства.

ТАБЛИЦА 3.3.2

Текучесть рабочей силы в отдельных странах с переходной экономикой в 1990-х годах
(В процентах)

Текучесть рабочей силы в стране	Источник	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Болгария	ОЗ	48,9	50,9	43,7	45,0	43,9	43,4	46,1	59,3	55,8	67,5	..
Чешская Республика	ОРС	..	..	..	44,5	36,1	30,3	24,8	24,7	22,3	..	..
Эстония	ОРС	30,8	38,4	54,4	55,6	55,3	31,0	42,9	36,2	35,0	..	..
Польша	ОЗ	35,2	42,9	40,3	41,6	41,7	45,2	47,3	37,1	47,4	..	..
Польша	ОРС	..	..	35,7	44,1	54,2	47,1	53,4	40,1	38,2	..	..
Российская Федерация	ОЗ	..	..	49,8	46,2	48,2	48,3	42,8	44,4	45,9	48,7	..
Словения	ОЗ	27,1	34,2	31,6	32,2	32,0	31,4	31,2	29,3	28,8	31,1	30,1
Украина	ОЗ	..	..	..	..	..	38,8	37,6	35,3	35,2	37,4	..

Источник: С. Cazes, A. Nesporova, *Towards Excessive Job Insecurity in Transition Economies?*, ILO Employment Paper, No. 2001:23 (Geneva), 2001.

Примечание: ОЗ – обследование заведений, ОРС – обследование рабочей силы. Текучесть рабочей силы рассчитывается как отношение общей численности нанятых и уволенных в течение года к первоначальному уровню занятости в этом году на уровне заведений или как сумма всех перемещений между секторами занятости и безработицы и занятости и экономической неактивности, а также перемещений в секторе занятости между различными рабочими местами на протяжении года, поделенная на первоначальное число занятых в этом году.

неактивности в ряды занятых и наоборот¹⁶¹. В теоретическом плане структурные изменения связаны лишь с процессом создания и ликвидации рабочих мест, однако превышение текущести рабочей силы над текучестью рабочих мест, иногда именуемое "перетасовкой рабочей силы", указывает на мобильность рабочей силы, связанную с другими, неструктурными факторами. Учитывая те значительные различия, которые существуют между странами с переходной экономикой в масштабах и темпах структурной перестройки и приватизации крупных государственных предприятий, притоках ПИИ и развитии малых предприятий, интересно вначале взглянуть на соответствующие в этих странах тенденции в области текущести рабочей силы, а затем сопоставить относительную значимость структурного компонента в общем перераспределении рабочей силы (таблица 3.3.3).

Как и следовало ожидать, таблица 3.3.2 демонстрирует существенное повышение текущести рабочей силы на начальных этапах процесса перехода, за которым следуют ее снижение и стабилизация. В каждой стране имеются периоды ее резкого повышения, которые являются результатом всплеск смятения на рынках труда под воздействием экономических диспропорций и программ корректировочных мер. Наивысшие показатели мобильности рабочей силы за 1990-е годы имеют, как ни странно, Болгария и Российская Федерация. Текучесть рабочей силы была также высокой в Польше и Эстонии, а в Словении, Украине и Чешской Республике (после 1993 года) она была заметно ниже.

Сопоставление показателей текущести рабочей силы и текущести рабочих мест позволяет получить

определенное представление о значимости структурных изменений для уяснения причин различий в уровнях подвижности рабочей силы между странами. Так, например, сравнительно высокой текучестью рабочих мест отличается Эстония, на долю которой приходится почти 40 процентов общей мобильности рабочей силы за отчетный период. Это служит подтверждением той точки зрения, что либеральные экономические реформы ускорили темпы структурной перестройки экономики, в результате чего был достигнут наивысший экономический рост в регионе – но отнюдь не восстановление уровней занятости. Другим примером может служить Словения. Эта страна, нередко критикуемая в связи с низкими темпами структурной перестройки ее крупного сектора государственных предприятий, по сути, имеет второй по величине показатель текущести рабочих мест среди пяти рассматриваемых стран (таблица 3.3.3). Структурные изменения объясняют и достигнутые в Словении позитивные экономические сдвиги 1990-х годов, зачастую вызывающие недоумение у тех экспертов, по мнению которых ее низкая текучесть рабочей силы говорит о низких темпах экономических преобразований в стране¹⁶².

Что касается Болгарии и Российской Федерации, то здесь низкая текучесть рабочих мест явно свидетельствует о запоздалости структурной перестройки производственного сектора, что привело к низким экономическим показателям в обеих странах. Таким образом, причину крупного разрыва между уровнем текущести рабочих мест и очень высокими показателями текущести рабочей силы следует искать в чрезмерно частом перемещении работников с одних, уже существующих малопродуктивных и низкооплачиваемых рабочих мест на другие, а не в каком-либо позитивном перераспределении рабочей

¹⁶¹ Подробные сведения о базе данных, использованной при подготовке этого раздела, а также рассмотрение показателей текущести рабочей силы и темпов прироста и сокращения ее численности по отдельным странам см. в работе S. Cazes and A. Nesporova, *Towards Excessive Job Insecurity in Transition Economies?*, ILO Employment Paper, No. 2001/23 (Geneva), 2001.

¹⁶² M. Vodopivec, "Studying labour market flows in a transition period", – документ, представленный на рабочем совещании ОЭСР по теме *Использование результатов обследований рабочей силы в процессе разработки политики* (Таллин), 27–28 октября 1997 года.

	Текучесть рабочей силы	Текучесть рабочих мест	Доля текущесть рабочих мест в текущесть рабочей силы
Болгария	48,2	8,1	16,8
Эстония	41,4	16,0	38,6
Польша	42,8	8,5	19,9
Российская Федерация ^a	48,2	6,5	13,5
Словения	31,0	9,5	30,6

Источник: Данные по текущесть рабочей силы – как и для таблицы 3.3.2; данные по текущесть рабочих мест в отношении Болгарии, Эстонии, Польши и Словении взяты из работы G. Faggio, J. Konings, *Job Creation, Job Destruction and Employment Growth in Transition Countries in the 1990s*, LICOS (Leuven), 2000. Данные по Российской Федерации взяты из работы V. Gimpelton, D. Lippoldt, "Labour turnover in the Russian economy", *OECD Proceedings: Labour Market Dynamics in the Russian Federation*, OECD (Paris), 1997.

Примечание: Определение текущесть рабочей силы дано в таблице 3.3.2. Текучесть рабочих мест – это совокупность изменений в количестве рабочих мест в отдельных заведениях, то есть совокупность всех новых рабочих мест в результате появления новых или расширения существующих заведений и всех увольнений в результате закрытия заведений или сокращения их штатов. Подробные сведения относительно методики расчета показателей текущесть рабочих мест, которые приводятся в этой таблице, см. в источнике.

^a Только 1994–1995 годы.

силы в сторону прогрессивных отраслей и новых предприятий. Польша, как ни странно, также близка к этим двум странам, идущим в арьергарде реформ, как в плане низкой текущесть рабочих мест, так и по ее низкому удельному весу в мобильности рабочей силы. Эти показатели Польши объясняются, в частности, тем, что в сферу обследования, результаты которого использовались для расчета текущесть рабочих мест, были включены лишь крупные и средние предприятия, испытывающие экономические затруднения в связи с запоздалой структурной перестройкой и приватизацией, в то время как многие недавно созданные (и зачастую мелкие) фирмы остались за рамками обследования. Таким образом, эти данные в большей мере отражают временное замедление структурной перестройки крупных и средних предприятий, а не ускорение развития нового частного сектора, которое было движущей силой активного экономического роста в рассматриваемый период.

vii) Институциональные реформы

Все страны с переходной экономикой внесли изменения в свое законодательство и провели реорганизацию структуры своих институтов, с тем чтобы они соответствовали рыночной системе, однако прогресс в этой области был неодинаков. Это неединообразие темпов развития объясняется целым рядом причин: отсутствием опыта у экспертов-юристов, которые были незнакомы с принципами функционирования рыночной системы; идеологическими предположениями, что государство должно в максимально возможной степени прекратить вмешательство в предпринимательский сектор и в макроэкономические условия его функционирования (в

надежде на то, что свободные рыночные силы исцелят все недуги); ошибками международных консультантов, недооценивавших важность институциональных реформ и переоценивавших значимость реформ лишь экономического характера; политической нестабильностью, препятствующей ходу законодательных и институциональных реформ; наличием клановости; а также решительным противодействием некоторых политиков и нуворишей, старающихся воспрепятствовать введению законодательства, направленного на ограничение возможности наживаться на приватизации государственной собственности. В Чешской Республике, например, отсутствие надлежащей защиты мелких акционеров в процессе массовой приватизации было прямым следствием слабости законодательных основ, и это серьезно подорвало единственное преимущество ваучерной приватизации, а именно первоначально справедливое распределение собственности среди населения¹⁶³.

Опасения западных инвесторов по поводу недостаточной эффективности юридической защиты прав собственности во многих странах с переходной экономикой, особенно в СНГ, были главной причиной слабого притока ПИИ в эти страны, несмотря на перспективы высокой прибыли от инвестиций. В *Обзоре экономического положения Европы* за 1998 год убедительно подчеркивалось, что российский финансовый кризис, разразившийся в августе 1998 года, был результатом низких темпов экономической реорганизации и перестройки предпринимательского сектора, обусловленных (среди прочего) слабостью институциональной базы. В нем сделан вывод, что без глубоких структурных и поведенческих изменений в предпринимательском секторе, подкрепленных и стимулируемых соответствующими институциональными реформами, любая макроэкономическая стабилизация будет неустойчивой и непродолжительной¹⁶⁴. И напротив, совершенствование законодательства и укрепление рыночных институтов в процессе подготовки к вступлению в ЕС привели к наметившемуся в последнее время расширению притока ПИИ в страны центральной Европы. Реформы институтов рынка труда и их влияние на положение в области занятости рассматриваются ниже.

viii) Факторы, влияющие на предложение рабочей силы

¹⁶³ Теоретическое предположение – на практике же люди имели неодинаковый доступ к информации о реальном экономическом положении и рыночной цене предприятий, участвовавших в ваучерной приватизации.

¹⁶⁴ ЕЭК ООН, *Обзор экономического положения Европы, 1998 год*, № 3, стр. 14.

а) Демографические факторы

Существенное влияние на рынки труда оказывают также демографические изменения. Девяностые годы, особенно первая их половина, характеризовались серьезным увеличением численности молодежи в возрасте от 15 до 25 лет, выходящей на рынок труда¹⁶⁵. Это совпало со значительными изменениями в структуре спроса на квалифицированную рабочую силу и девальвацией опыта работы в связи с широкомасштабной структурной перестройкой в странах ЦЮВЕ (в СНГ в гораздо меньшей степени), в ходе которой предпочтение отдавалось молодым квалифицированным работникам. Однако, после того как первоначальная волна структурной перестройки прошла, работодатели вновь стали проявлять повышенный интерес к зрелым работникам, обладающим опытом работы. Как это отмечалось ранее, запаздывающие реформы систем национального образования не отреагировали должным образом на меняющиеся потребности рынка труда; зачастую школы и учебные центры дают такое образование, которое уже не пользуется спросом на рынке. Поскольку темпы процесса создания новых рабочих мест по-прежнему остаются низкими, выпускники школ, не имеющие опыта работы, все чаще сталкиваются с проблемой безработицы. Некоторые из них решают ее путем продолжения обучения.

Другой демографический фактор, имеющий важное значение в странах с переходной экономикой, – это резкое снижение коэффициентов фертильности. К числу причин этого снижения относятся, в частности, падение доходов молодых семей, жилищные проблемы, с которыми сталкиваются молодые люди, и опасения женщин потерять работу (в связи с потребностями ухода за детьми). Одной из причин снижения коэффициентов фертильности служит также появление новых возможностей для служебного роста. В краткосрочной перспективе это ведет к сокращению числа женщин, пользующихся отпуском по беременности и родам/уходу за ребенком, а в долгосрочной – к ускорению процесса старения населения.

В первые годы экономического перехода в странах с переходной экономикой, лежащих за пределами центральной Европы, также отмечалось повышение коэффициентов смертности и заболеваемости, которое было обусловлено снижением уровня расходов на здравоохранение в результате сокращений государственных бюджетов и падения доходов. Все большую проблему для здоровья людей

создают высокие уровни стресса, связанные с безработицей и бедностью¹⁶⁶. Это может быть одной из причин существенного роста процента лиц, получающих пенсии по инвалидности, среди работников старшего возраста (другой, и более важной, является "решение" проблем, с которыми сталкиваются на рынке труда работники старшего возраста, особенно имеющие более серьезные проблемы со здоровьем, путем предоставления им пенсий по инвалидности).

б) Влияние образования

Как отмечалось в разделе 3.3 i), страны с переходной экономикой имеют более высокие средние уровни образования населения по сравнению с другими странами, находящимися на аналогичном уровне экономического развития (данные по населению в возрасте от 15 до 64 лет см. в таблице 3.3.4). Хотя сопоставления уровней образования по различным странам и не дают точной картины существующего положения в силу широких расхождений в параметрах национальных систем образования, таблица 3.3.4 указывает на существенные различия между отдельными странами по доле населения, имеющей только начальное образование: в Чешской Республике и Эстонии, например, эти показатели очень низки, в то время как в Болгарии и Румынии они намного выше. Малоквалифицированные работники сталкиваются с наибольшими проблемами на рынке труда в силу их ограниченной способности к восприятию новых технологий и новых методов работы. Существенные различия отмечаются и в показателях доли населения со средним образованием, которые являются очень высокими в Польше, Словакии и Чешской Республике. Что касается показателей по высшему образованию, то в сравнении с другими странами с переходной экономикой они значительно выше в Литве и Эстонии. При условии надлежащего развития кадровых ресурсов это может служить свидетельством наличия мощного потенциала развития этих двух стран.

¹⁶⁵ В Польше, в отличие от многих других стран с переходной экономикой, отмечалось общее увеличение доли лиц в возрасте от 15 до 25 лет в общей численности населения за рассматриваемое десятилетие в целом. Этот факт зачастую приводится в качестве одного из объяснений ускорения темпов роста безработицы после 1997 года и исключительно высокого процента безработных среди молодежи (более чем вдвое превышающего средний национальный показатель).

¹⁶⁶ Дополнительно по этому аспекту см. работу G. Cornia and R. Panizza (eds.), *The Mortality Crisis in Transitional Economies* (Oxford, Oxford University Press, 2000). В этом контексте нередко упоминается резкое сокращение средней продолжительности жизни среди мужчин в Российской Федерации: с 64,2 лет в 1989 году до 57,6 лет в 1994 году. Хотя после 1995 года средняя продолжительность жизни во всех странах с переходной экономикой вновь стала повышаться, во многих из них она по-прежнему остается ниже уровней, существовавших до начала процесса перехода.

ТАБЛИЦА 3.3.4

Структура населения в возрасте 15–64 лет в разбивке по уровню образования в отдельных странах с переходной экономикой, 2000 год
(В процентах от общей численности населения)

	Уровень образования		
	Начальное	Среднее	Высшее
Болгария	43,9	42,7	13,4
Чешская Республика	23,8	67,0	9,1
Эстония	26,2	51,3	22,5
Венгрия	38,5	50,3	11,2
Латвия	30,6	55,3	14,1
Литва	31,3	36,8	31,9
Польша	33,1	58,3	8,6
Румыния	43,2	49,9	6,9
Словакия	28,8	63,5	7,6
Словения	33,9	53,9	12,1

Источник: EUROSTAT, *Employment and Labour Market in Central European Countries* (Luxembourg), 2001.

Традиционная, крайне узкая специализация профессионально-технического образования, которая отличала страны с переходной экономикой в прошлом, оставила наследие в виде огромного числа работников сферы производства с устаревшей квалификацией, причем эта проблема существовала повсюду и нигде не получила надлежащего решения. Недостаточно развита система обучения для взрослых, позволяющая обеспечивать профессиональную подготовку не только для безработных, ищущих работу, которые составляют лишь часть контингента лиц, нуждающихся в повышении квалификации, но и для работников, которые находятся под угрозой увольнения и которым нужно повысить квалификацию, чтобы работать с новыми технологиями. При прежнем режиме предприятия брали на себя организацию такой подготовки для своих сотрудников. Теперь же серьезная ограниченность бюджетных ресурсов заставила многие предприятия свернуть эти программы и, вместо инвестирования средств в своих собственных работников, искать квалифицированных специалистов на рынке труда.

ix) Роль законодательства о защите занятости

В процессе перехода к рыночной системе национальное трудовое законодательство неоднократно подвергалось существенным изменениям. Цель этих изменений состоит в облегчении условий для проведения кадровых корректировок, что должно позволить предприятиям добиться большей гибкости и экономической конкурентоспособности, при одновременном обеспечении надежной защиты занятости для работников. При прежней системе централизованного планирования работники пользовались довольно высокой степенью защиты занятости. Пересмотренное законодательство о защите занятости (ЗЗЗ) существенно снижает уровень защиты работников как

на существующих рабочих местах, так и в случае их сокращений.

Каково же общее влияние этого нового ЗЗЗ на занятость и безработицу в целом и для конкретных социальных групп? Первые результаты проведенного МОТ межстранового анализа степени строгости ЗЗЗ и его влияния на рынок труда показывают, что с этой точки зрения в среднем страны с переходной экономикой находятся примерно на среднем по ЕС уровне и чуть выше этого показателя для стран ОЭСР¹⁶⁷. Здесь опять же отмечаются существенные различия между разными странами с переходной экономикой: Венгрия и Польша имеют наименее ограничительное ЗЗЗ, а в Российской Федерации и Словении (в первой – до января 2002 года) его характер является наиболее ограничительным. Так, если исключить две последние страны, то средний уровень по центрально- и восточноевропейским странам будет даже ниже уровня ЕС. Кроме того, за исключением стран центральной Европы, механизмы обеспечения соблюдения трудового законодательства остаются весьма слабыми.

¹⁶⁷ S. Cazes and A. Nesporova, "The impact of employment protection legislation on labour market outcomes: the evidence from CEE and OECD countries" – документ, представленный на Региональном трехстороннем семинаре МОТ по теме *Гибкость рынка труда и гарантии занятости в странах с переходной экономикой* (Будапешт), ноябрь 2001 года. В настоящее время оба автора дорабатывают этот материал, который будет опубликован в книге, посвященной гибкости рынка труда и гарантиям занятости в странах с переходной экономикой. Законодательство о защите занятости включает положения, касающиеся как постоянной, так и временной занятости, а проводимый анализ строится на основе методологии ОЭСР.

Влияние ЗЗЗ на рынок труда

Предварительные результаты показывают, что строгость ЗЗЗ не влияет ни на общий уровень безработицы, ни на уровень безработицы среди молодежи и лишь в слабой мере отражается на показателях процента занятости и доли лиц, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью. Вместе с тем оно, по всей видимости, ведет к повышению доли занятых на временных работах в общем объеме занятости. Связь между ЗЗЗ и динамикой рынка труда (то есть потоками между группами занятых, безработных и экономически неактивных) представляется более прочной. Ужесточение ЗЗЗ чаще всего ведет к снижению показателей текучести рабочей силы. Оно не увеличивает продолжительность стажа работы на одном месте, но тесно связано с сокращением притока в ряды безработных и увеличением периодов безработицы. В целом влияние ЗЗЗ на динамику рынка труда в странах с переходной экономикой представляется весьма ограниченным, хотя его нельзя назвать незначительным, особенно в отношении скорости перемещения между категориями занятых, безработных и экономически неактивных¹⁶⁸.

х) Влияние политики на рынке труда

Политика на рынке труда применяется для облегчения условий перемещения работников с одних рабочих мест на другие и между категориями занятых, безработных и экономически неактивных, а также для поддержания баланса между предложением рабочей силы и спросом на нее. Во всех странах с переходной экономикой политика на рынке труда (активная и пассивная) проводилась в сочетании с экономическими и социальными реформами. Системы пособий по безработице первоначально были довольно щедрыми как в плане критериев, которым должны соответствовать получатели, так и по размеру пособий и продолжительности их выплаты: такая щедрость основывалась на том предположении, что безработица носит переходный характер. Когда же показатели безработицы стремительно выросли и стабилизировались на высоком уровне, ограничительный характер применяемых критериев и размеров пособий был существенно усилен в интересах экономии лимитированных ресурсов и стимулирования безработных к тому, чтобы они соглашались на новую работу¹⁶⁹.

¹⁶⁸ S. Cazes and A. Nespорова, "The impact of employment...", op. cit.

¹⁶⁹ Более подробное рассмотрение политики регулирования рынка труда, ее разработки, осуществления и результатов см. в работе А. Неспорова, *Employment and Labour Market Policies in Transition Countries* (Geneva, ILO, 1999).

ТАБЛИЦА 3.3.5

Получатели пособий по безработице и коэффициенты замещения заработной платы пособием по безработице в отдельных странах с переходной экономикой, 1998 год
(В процентах)

	Процент получателей пособий в общей численности зарегистрированных безработных	Средний размер пособий по отношению к средней заработной плате (=коэффициент замещения)
Болгария	24,8	29,0 ^a
Чешская Республика ..	48,8	24,0 ^a
Эстония	59,3	7,5
Венгрия	73,9	27,5 ^b
Польша	23,1	36,0 ^c
Российская Федерация	89,5	..
Словакия	27,0	32,8
Словения	32,6	43,9
Украина	53,1	22,7 ^d

Источник: С. O'Leary, A. Nespорова, A. Samorodov, *Manual on Evaluation of Labour Market Policies in Transition Economies*, ILO (Geneva), 2001.

^a 1997 год.

^b 1999 год.

^c Март 1996 года.

^d Декабрь 1999 года.

а) Пассивная политика

В таблице 3.3.5 приводятся цифры, отражающие охват безработных, зарегистрированных на биржах труда, финансовым вспомоществованием и средние коэффициенты замещения заработной платы пособиями по безработице за 1998 год. В целом доля получателей пособий среди безработных, зарегистрированных на биржах труда, является довольно низкой и варьируется от 23 до 49 процентов в различных странах ЦВЕЦА. Более высокие показатели в странах СНГ и балтийских государствах обусловлены более низким процентом регистрации безработных в государственных службах трудоустройства, иначе доля получателей пособий в общей численности безработных была бы даже ниже, чем в странах ЦЮВЕ. Коэффициент замещения заработной платы пособием по безработице в 1998 году достигал не более одной трети от среднего уровня заработной платы по стране, поэтому маловероятно, чтобы пособия по безработице как таковые были более привлекательными для их получателей, чем работа, если таковая имеется.

Вместе с тем, как это отмечалось выше, проблемы безработицы среди работников старшего возраста и инвалидов нередко решаются путем предоставления возможностей для раннего выхода на пенсию, предпенсионных льгот или пенсий по инвалидности. Сами работники обычно приветствуют такое решение проблемы, однако оно является дорогостоящим и обременительным для государственного бюджета. Кроме того, ряд безработных, отчаявшихся найти работу, особенно малоквалифицированные и низкооплачиваемые работники, нередко имеющие

проблемы со здоровьем, предпочитают жить на социальные пособия, обычно сочетая их с дополнительным доходом от нетоварного хозяйства и эпизодической неформальной деятельности. В последние годы этот вопрос нередко обсуждается на уровне директивных органов и среди экспертов в области социальной политики, которые выступают за то, чтобы сократить социальные пособия и заставить таких работников вернуться на рынок труда. Проблема здесь состоит в нехватке регулярных рабочих мест для малоквалифицированных работников и очень низких ставках предлагаемой заработной платы, которые не компенсируют дополнительных издержек, связанных с наймом на такую работу¹⁷⁰. Сокращения социальных пособий привели бы лишь к еще большему ухудшению ситуации находящихся в неблагоприятном положении малоквалифицированных работников и групп, не вытянув их к занятости.

b) Активная политика на рынке труда

Во всех странах с переходной экономикой в начале процесса экономических и социальных реформ были созданы государственные службы трудоустройства, и они играют важную роль в деле оказания помощи при поиске новой работы. В 1998 году доля зарегистрированных безработных, нанятых на новые рабочие места при содействии государственных служб трудоустройства, варьировалась от 19 процентов в Украине до 63 процентов в Российской Федерации. Согласно оценкам экспертов, занимающихся проблемами рынка труда, через государственные службы трудоустройства в среднем заполнялось около трети всех вакансий; эта цифра может показаться невысокой, однако такая помощь имеет важное значение для менее конкурентоспособных групп работников.

Помимо организации посреднических услуг в области трудоустройства, эти страны разработали и ввели в действие ряд активных программ политики на рынке труда, охватывающих целый ряд направлений деятельности от организации профессиональной подготовки, принятия мер для создания новых рабочих мест и субсидирования занятости до содействия повышения уровня мобильности. Вначале, в связи с тем что у сотрудников ГСТ не хватало опыта и навыков, в процессе разработки, ориентации и применения этих программ возникали различные проблемы, и показатели повторного трудоустройства на начальном этапе после их принятия были низкими. Однако по мере накопления опыта сотрудниками ГСТ результативность активных программ регулирования

ТАБЛИЦА 3.3.6

Затраты на осуществление политики на рынке труда в расчете на одного безработного в отдельных странах с переходной экономикой, 1998 год

	Общий объем затрат		Затраты на активную политику на рынке труда	Затраты на выплату пособий
	ВВП (в процентах)	На одного безработного ^a		
Болгария	0,8	0,056	0,007	0,029
Хорватия	0,6	0,053	0,002	0,042
Чешская Республика .	0,4	0,055	0,007	0,036
Эстония	0,2	0,020	0,007	0,010
Венгрия	1,3	0,167	0,036	0,117
Польша	1,0	0,095	0,028	0,056
Российская Федерация	0,2	0,015	0,002	0,010
Словакия	1,1	0,088	0,026	0,044
Украина	0,3	0,027	0,003	0,017

Источник: Данные о затратах на осуществление политики на рынке труда: С. O'Leary, A. Nesporova, A. Samorodov, *Manual on Evaluation of Labour Market Policies in Transition Economies*, ILO (Geneva), 2001; показатели безработицы по результатам обследования рабочей силы: таблица 3.2.6; расчеты автора.

^a Отношение доли ВВП, затрачиваемой на осуществление политики на рынке труда, к уровню безработицы, рассчитанному по результатам обследований рабочей силы (оба показателя в процентном выражении), включая затраты на активные стратегии и выплату пособий. Разница между колонкой 3 и колонками 4 и 5 обусловлена расходами на обеспечение функционирования государственных служб трудоустройства.

рынка труда стала существенно повышаться. Вместе с тем наиболее серьезная проблема – проблема финансов – сохраняется и по сей день. Национальные фонды обеспечения занятости и без того едва покрывают потребности выплаты пособий и борьбы с высокими уровнями безработицы, так что средства, остающиеся на проведение активных стратегий на рынке труда, являются очень скромными. Это иллюстрирует таблица 3.3.6, однако она показывает также, что между странами имеются серьезные различия с точки зрения объемов средств, направляемых на решение различных проблем на рынке труда, и той их доли, которая выделяется на проведение активной политики. Таблица 3.3.6 показывает соотношение между затратами на проведение политики на рынке труда и уровнем безработицы по данным ОРС, но не зарегистрированной безработицей (как это делается обычно). Корреляция между уровнем затрат на проведение политики на рынке труда и масштабами проблем на этом рынке является весьма слабой.

xi) Взаимодействие с социальной политикой

Помимо пособий по безработице, возможностей раннего выхода на пенсию и пенсий по инвалидности, немаловажное влияние на решение об уходе с рынка труда или возвращении на него может также оказывать уровень социальных пособий и помощи. Например, в странах СНГ и юго-восточной Европы уровень социального обеспечения в целом является низким, в то время как в отношении Чешской Республики и Эстонии обследования показывают, что для семьи низкооплачиваемых работников разница между

¹⁷⁰ Таким образом, нередко предлагаемое решение, предусматривающее снижение уровня минимальной заработной платы в таких странах, как Польша или Словения, в целях стимулирования создания новых рабочих мест для малоквалифицированных работников, вряд ли позволит улучшить ситуацию.

доходом от работы и доходом от социальных выплат незначительна и что, учитывая дополнительные издержки, связанные с наймом на работу (такие, как расходы на транспорт, одежду и т.д.), люди склоняются в пользу второго варианта¹⁷¹. Недавно эти две страны увеличили минимальные размеры заработной платы, с тем чтобы повысить привлекательность занятости по сравнению с существованием на средства от социальных пособий.

Страны ЦЮВЕ и СНГ: две модели управления рабочей силой

Для целей настоящего документа в странах с переходной экономикой в целом можно выделить две различные модели управления рабочей силой. Страны ЦЮВЕ избрали модель, которая переносит ответственность за оказание поддержки избыточным работникам с предприятий на государственные институты. Предприятия существенно сократили свои программы развития кадровых ресурсов и социальных услуг для своих работников. Нередко, вместо того чтобы вкладывать средства в сохранение собственных кадров или набирать выпускников школ, не имеющих опыта трудовой деятельности, фирмы предпочитают нанимать новых работников, обладающих требуемым опытом работы. В вопросах поддержания уровня доходов и оказания помощи в отыскании новой работы эти страны опираются на государственные службы трудоустройства. В связи с этим они либерализовали ЗЗЗ, ввели системы пособий по безработице, пересмотрели свои системы социального обеспечения и приступили к осуществлению активной политики на рынке труда, хотя при этом имеются существенные различия в объемах и качестве предлагаемой помощи.

В отличие от этого страны СНГ продолжают опираться в основном на защиту занятости в рамках предприятий, в то время как помощь, оказываемая государственными службами трудоустройства, является сравнительно слабой. Поскольку ЗЗЗ носит весьма ограничительный характер, работодатели избирают иные формы корректировки кадров, такие как временная работа, административные отпуска или задержки с выплатой заработной платы. Учитывая слабый спрос на рабочую силу и низкое качество имеющихся вакансий, это решение представляется более приемлемым для всех сторон. Работодатели могут корректировать затраты на рабочую силу с учетом своей экономической ситуации и не разрушают рабочие структуры, которые понадобятся им в случае восстановления спроса; работники не теряют работу, дающую по крайней мере какой-то доход (который они дополняют доходом из других источников), и сохраняют доступ к социальным услугам,

предоставляемым их предприятием. Правительства же избегают социальных волнений, порождаемых безработицей и бедностью.

Модель ЦЮВЕ приводит к более эффективному распределению рабочей силы между различными отраслями. Это влечет за собой повышение производительности труда, но может привести к повышению уровня безработицы и снижению доли рабочей силы в общей численности населения. Модель СНГ предполагает более скромное перераспределение рабочей силы в пользу новых и более продуктивных предприятий и профессий, однако уровни занятости в целом являются более высокими, а показатели безработицы – более низкими.

xii) Влияние политики доходов

Страны с переходной экономикой унаследовали от прошлого низкие уровни номинальной заработной платы и довольно небольшие различия в ее размерах. Это было обусловлено отсутствием гибкости их централизованных систем оплаты труда, где ставки заработной платы зависели больше от профиля предприятия и типа работы, нежели от квалификационных требований, эффективности выполнения работы или экономических показателей предприятия. В предпринимательском секторе в процессе экономических реформ централизованные системы были постепенно заменены системой определения ставок заработной платы на основе обсуждения условий коллективных договоров, а в бюджетном секторе была сохранена универсальная система ставок. Большинство стран установили также минимальный уровень заработной платы, который служит основой для системы ставок как в бюджетном, так и в предпринимательском секторе, а зачастую и для расчета размеров минимальных социальных пособий. Во многих странах минимальный уровень заработной платы упал ниже уровня прожиточного минимума и таким образом утратил свою социальную и экономическую функцию.

Параллельно с либерализацией цен правительства приняли также программы экономической стабилизации, в которых ключевая роль отводилась политике регулирования доходов на основе использования инструментов налоговой системы, сдерживающей повышение заработной платы сверх определенного уровня при помощи штрафного налога. Цель этой политики, введенной в большинстве стран применительно к государственным предприятиям, состояла в том, чтобы теснее увязать повышение заработной платы с эффективностью работы предприятия и остановить или избежать раскручивания инфляционной спирали цен и заработной платы. Прямым следствием такой политики было резкое падение реальной (потребительской) заработной платы, которая в 1993 году составляла около 80 процентов от

¹⁷¹ См., например, J. Vecernik, *Labour Market Flexibility and Employment Security: Czech Republic*, ILO Employment Paper, No. 2001/27 и R. Arto, R. Eamets et al., *Labour Market Flexibility and Employment Security: Estonia*, ILO Employment Paper No. 2001/25 (Geneva), 2001.

ее уровня 1989 года в Чешской Республике, 71 процент – в Польше, 66 процентов – в Российской Федерации и 38 процентов – в Украине. Регулирование заработной платы приводило к отрыву заработной платы от производительности труда: более прибыльным предприятиям не разрешалось повышать ставки заработной платы, а предприятия с низкими показателями под нажимом своих работников повышали заработную плату до максимума. Таким образом, низкая заработная плата была одним из существенных факторов, сдерживавших реструктуризацию предприятий. Они помогали удерживать излишних работников на крупных предприятиях, в то время как более продуктивные предприятия были не в состоянии привлечь работников значительно более высокой заработной платой. Кроме того, предприятия-монополисты, главным образом в добывающей отрасли, металлургии и энергетике, использовали свои прибыли (искусственно вздутые в результате роста цен) для более быстрого повышения заработной платы, чем в других отраслях, вне зависимости от реального уровня производительности. Кроме того, вследствие резкого падения спроса и чрезмерного налогообложения предприятий возникла огромная задолженность по заработной плате, особенно в странах СНГ. Трудности с получением кредитов, вызванные ограничительной денежно-кредитной и финансово-бюджетной политикой, лишили предприятия оборотного капитала, а сокращения государственных расходов привели к еще большему росту объема задолженности по заработной плате, в том числе в бюджетном секторе. Система регулирования заработной платы впоследствии была ослаблена и в конечном счете отменена, что привело к более быстрому восстановлению реальной заработной платы. Тем не менее реальная потребительская заработная плата в 2000 году превысила уровень 1989 года только в Чешской Республике.

xiii) Влияние коллективных переговоров

В течение минувшего десятилетия большинство стран с переходной экономикой перешли к системе переговоров по заключению коллективных договоров. Процент работников, охваченных коллективными договорами в государственном секторе и в крупных частных компаниях, довольно высок. В средних и мелких компаниях работники редко входят в состав профсоюзов. Основным предметом коллективных переговоров обычно являются ставки заработной платы и условия труда. Вопросы защиты занятости играют меньшую роль, поскольку внимание уделяется в большей мере компенсации в случае увольнения, нежели его предотвращению. Основными исключениями служат угледобывающая отрасль и черная металлургия, где сильные профсоюзы избрали путь забастовок, временно воспрепятствовав массовым увольнениям в интересах получения крупных выходных пособий. В странах ЦЮВЕ положения 333 обычно предусматривают лишь то, что

соответствующий профсоюз должен информироваться о намечаемых увольнениях. В ряде стран СНГ профсоюзы должны соглашаться с временными увольнениями (которые могут служить и в прошлом действительно служили эффективным средством для предотвращения сокращений рабочих мест), а руководители предприятий обязаны задействовать альтернативные меры для сокращения объема затрат, такие как принудительные отпуска или невыплата заработной платы. В Польше и Румынии, например, благодаря наличию мощных профсоюзов удалось добиться усиления защиты занятости на предприятиях. Кроме того, условия приватизационных сделок, особенно в Польше, включали временные запреты на массовые увольнения. Истечение срока действия таких положений после 1998 года было одной из причин стремительного роста безработицы в Польше.

3.4 Предложения по совершенствованию политики

Перед политиками в странах с переходной экономикой стоит важный вопрос: как и в каком направлении переориентировать нынешнюю экономическую политику, политику на рынке труда и социальную политику, с тем чтобы более эффективно стимулировать рост занятости и добиться снижения неизменно высоких уровней безработицы. Некоторые идеи относительно возможной переориентации политики приводятся ниже.

Во-первых, крайне важно поставить цели обеспечения занятости во главу угла экономической и социальной политики и сделать полной, продуктивной и свободно выбираемой занятостью главной задачей национальных макроэкономических стратегий и программ. Бесспорно, экономический рост служит необходимым условием для ускорения процесса создания новых рабочих мест и повышения уровня заработной платы и доходов, однако сам по себе он отнюдь не является достаточным. Макроэкономическая политика должна стимулировать такой экономический рост, который ведет к созданию достаточного числа рабочих мест для всех тех, кто желает работать. Эти рабочие места должны быть качественными, безопасными для здоровья и давать устойчивые средства к существованию для работников и их семей; одним словом, достойная работа – это один из важнейших пунктов Глобальной повестки дня МОТ в области занятости¹⁷².

Поскольку главным двигателем экономического роста являются инвестиции, правительства должны содействовать созданию привлекательных условий для частных инвестиций, обеспечивая прозрачность и достаточную стабильность нормативных основ и рыночных механизмов, а также защиту прав собственности. Наряду с этим правительствам следует

¹⁷² МОТ, *Глобальный форум по вопросам занятости* (Женева), 1–3 ноября 2001 года.

инвестировать средства непосредственно в социальные и технические инфраструктуры, которые в наибольшей мере способствуют росту производительности, повышают отдачу от частных инвестиций и тем самым привлекают новых инвесторов – как отечественных, так и зарубежных.

Новые рабочие места сегодня создаются в основном на базе прямых иностранных инвестиций в результате приватизации существующих предприятий или создания новых фирм (независимых или филиалов иностранных компаний). Правительства многих стран с переходной экономикой соревнуются друг с другом в предоставлении преференциального режима для ПИИ, что вызывает все большую критику со стороны Европейского союза. Но более ощутимой является другая критика – отечественные инвесторы жалуются на дискриминацию по сравнению с иностранными инвесторами. Правительствам нужно пересмотреть свои стратегии в этой области. Более сбалансированная политика должна основываться на обеспечении надежных юридических, экономических и социальных условий для инвестиций и справедливого подхода ко всем инвесторам. Нужно добиться оптимального использования сравнительных преимуществ этих стран, которые состоят в первую очередь в наличии квалифицированной и по-прежнему недорогой рабочей силы. В свете необходимости оживления регионов, пораженных депрессией, которая стоит перед всеми странами с переходной экономикой, эффективность применения таких преференциальных стратегий привлечения внешних инвесторов зависит от государственных инвестиций в совершенствование технической инфраструктуры и повышение квалификации работников в таких регионах.

Второй важный источник создания новых рабочих мест – это малые предприятия. Многие мелкие фирмы и лица, работающие на себя, замкнуты в сфере малопродуктивной деятельности, поскольку нехватка квалификации и капитала не позволяет им пользоваться новыми технологиями или расширять свои масштабы. Кроме того, мелкие предприниматели в большей степени, чем крупные фирмы, страдают от бюрократизма и высоких налогов. Новые стратегии, призванные стимулировать развитие малых предприятий, должны учитывать необходимость ликвидации этих препятствий. Помимо создания благоприятных условий для предпринимательства в целом, правительства должны упростить налоговые и административные правила, затрагивающие мелкие фирмы. Они должны расширить доступ мелких предпринимателей к капиталу, облегчить условия освоения новых технологий и оказывать поддержку в совершенствовании управленческих и технических навыков предпринимателей и их служащих. Следует поощрять укрепление связей между крупными фирмами, особенно принадлежащими иностранным владельцам, и отечественными поставщиками и, при

необходимости, оказывать им помощь в повышении эффективности производства.

Разработку и осуществление экономической политики, политики в области занятости и социальной политики нельзя рассматривать как исключительную прерогативу правительств. Для достижения успеха требуется тесное сотрудничество всех заинтересованных сторон, включая социальных партнеров, с тем чтобы обеспечить гармоничное сочетание различных интересов и справедливое распределение выгод.

Необходимость освоения технологических изменений и налаживания производства новых изделий требует от производителей оперативного внесения соответствующих коррективов, которые позволили бы им сохранить или расширить их рыночные позиции в условиях острой конкуренции, все более приобретающей глобальный характер. Коррективы касаются как материальных активов, так и человеческого капитала – в плане численности рабочей силы, ее квалификации, производительности и затрат. Наниматели требуют гибкости рабочей силы, ее мобильности и производительности; работникам же нужна разумная гарантированность занятости и мотивация для того, чтобы принимать изменения и реагировать на них. Здесь правительствам принадлежит ключевая функция – реформировать систему образования и профессиональной подготовки как для молодежи, так и для взрослых, которая должна отвечать потребностям рынка труда и позволять работникам сохранять и расширять возможности трудоустройства на основе обучения на протяжении всей жизни. Следует добиваться того, чтобы предприятия инвестировали средства в образование и профессиональную подготовку своих кадров и опирались не на численную, а на функциональную гибкость рабочей силы.

Приспособление предпринимательского сектора к технологическим и другим изменениям приводит к ускорению перетока рабочей силы между различными рабочими местами, а также между секторами занятости, безработицы и экономической неактивности. Политика на рынке труда служит средством, обеспечивающим плавное и гарантированное перемещение работников на этом рынке. Это – инструмент, который, если он правильно подобран, должен способствовать повышению уровня занятости, сокращению фрикционной безработицы и ограничению длительной структурной безработицы или вынужденной неактивности. Цель состоит в достижении точного баланса между потребностями корректировки, встающими перед предпринимателями, и нуждами работников, которые должны быть уверены в гарантированности своей работы или перехода на другое рабочее место и в то же время заинтересованы в постоянном повышении своей квалификации, гибкости и продуктивности.

Потерявшие работу должны получать доступ к новым рабочим местам, опираясь, если это необходимо, на помощь со стороны государства. В этом процессе государственная служба трудоустройства является тем институтом, который требует дополнительного укрепления во всех странах с переходной экономикой. Она призвана точно анализировать потребности рынка труда и помогать безработным как можно скорее возвращаться в ряды трудящихся на основе оказания посреднических услуг между работником и нанимателем, консультирования в вопросах выбора профессиональной ориентации, обеспечения профессиональной подготовки и осуществления других активных программ на рынке труда.

Особое внимание следует уделить наименее конкурентоспособным социальным группам, с тем чтобы добиться ликвидации дискриминации и помочь

им преодолеть факторы, ставящие их в неблагоприятное положение, и получить работу. Эффективная материальная поддержка для безработных должна предполагать, что люди, потерявшие работу, и их семьи не окажутся в нищете; в то же время она должна подталкивать их к поиску работы, участию (если это необходимо) в активных программах, осуществляемых на рынке труда, и стимулировать скорейшее трудоустройство, тем самым способствуя повышению мобильности рабочей силы. Национальные системы социального обеспечения должны быть построены таким образом, чтобы они стимулировали занятость трудоспособного населения и в то же время обеспечивали надлежащую финансовую поддержку для постоянно или временно нетрудоспособных. Само собой разумеется, что для достижения долгосрочного прогресса стратегии должны также иметь устойчивую финансовую основу.

КОММЕНТАРИИ СОДОКЛАДЧИКОВ

3.А Габор Кёрёши¹⁷³

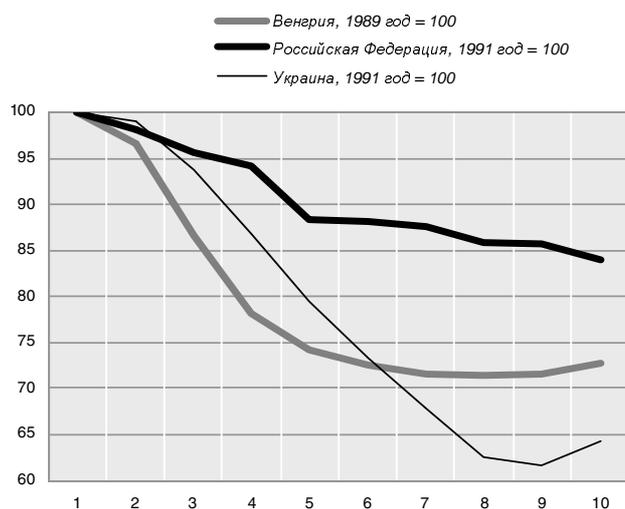
Перед нами – тщательно проработанный и прекрасно написанный доклад, в котором правильно резюмируются важные характеристики рынков труда в странах с переходной экономикой. Мне понравились сбалансированный подход этого доклада и его охват, однако ему, на мой взгляд, недостает целенаправленности. Ввиду этого я остановлюсь на наиболее важных проблемах.

В докладе справедливо подчеркивается тот факт, что главная проблема состоит не в высокой безработице, а в низких показателях занятости. В большинстве стран с переходной экономикой нынешние показатели занятости более или менее сходны с соответствующими показателями развивающихся стран, имеющих аналогичные уровни ВВП на душу населения. Однако если в таких развивающихся странах занятость никогда не была существенно выше, то в странах с переходной экономикой занятость сегодня значительно ниже ее прежнего уровня даже там, где безработица (зарегистрированная и/или рассчитанная на основе результатов обследований рабочей силы) составляет не столь серьезную проблему. На диаграмме 3.А.1 показана динамика сокращения занятости в трех очень разных странах рассматриваемого региона начиная с уровня первого года процесса перехода. В некоторых странах занятость сокращалась стремительно, в других – медленнее, однако за рассматриваемое десятилетие ее сокращение было существенным во всех странах.

В типичной менее развитой стране низкий процент занятости обычно является следствием низкой доли женщин в общей численности рабочей силы. Что касается стран с переходной экономикой, то здесь дело обстоит иначе. В социалистическую эпоху большая часть женщин входила в категорию экономически активного населения. Занятость сократилась как среди мужчин, так и среди женщин. Несмотря на существенное сокращение занятости среди женщин, доля женщин в общей численности рабочей силы в большинстве стран с переходной экономикой по-прежнему остается сравнительно высокой. Вместе с тем рассматриваемый процесс ликвидации рабочих мест привел к тому, что процент мужчин в общей численности рабочей силы стал необычайно низким. Такое сокращение занятости является следствием процесса резкой структурной перестройки. В основе

ДИАГРАММА 3.А.1

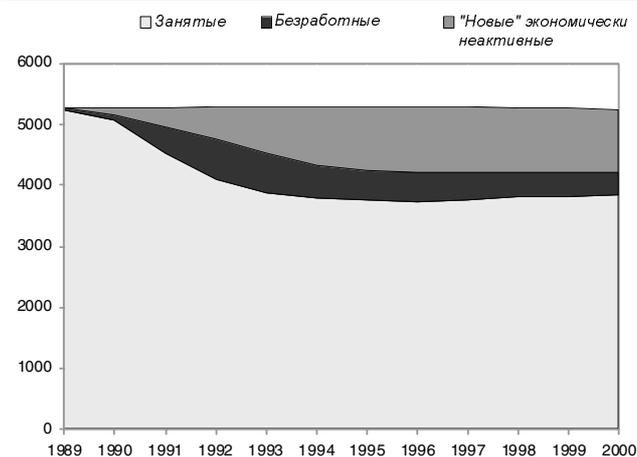
Динамика занятости в процессе перехода
(Начальный год перехода = 100)



Источник: Различные национальные статистические ежегодники.

ДИАГРАММА 3.А.2

Венгерская рабочая сила, 1989–2000 годы
(В тыс. человек)



Источник: Central Statistical Office, Yearbook (Budapest), различные выпуски; расчеты автора.

этого лежат два важнейших фактора – диспропорции в уровнях квалификации и в концентрации рабочей силы: люди имеют низкую и/или существенно обесценившуюся квалификацию, и они привязаны к местным рынкам труда с очень ограниченными перспективами занятости. Ни один из этих двух

¹⁷³ Я благодарен Яношу Кёллэ за оказанную помощь и высказанные замечания.

факторов не оказывает более серьезного влияния на мужчин или на женщин.

Поскольку эти препятствия на пути обеспечения занятости носят долговременный характер, многие люди отказались от поисков работы и более не

рабочей силы (за исключением бывшей СФР Югославии).

На протяжении всего XX века в результате существенных сдвигов в структуре спроса на рабочую

ТАБЛИЦА 3.A.1

Показатели занятости населения в возрасте 25–62 лет в разбивке по уровню образования, 1998 год
(В процентах)

		Мужчины			Женщины		
		Все уровни	МСКО 0/1 и 2	Разница	Все уровни	МСКО 0/1 и 2	Разница
Венгрия	33	69,1	37,1	32,0	53,9	31,6	22,3
Польша	24	75,9	57,4	18,5	60,5	40,7	19,9
Для сопоставления:							
Австрия	28	80,7	65,3	15,4	60,3	45,1	15,2
Финляндия	28	76,2	61,6	10,9	69,8	57,8	12,0
Чешская Республика	16	82,9	57,6	25,3	63,4	41,8	21,6
Для сопоставления:							
Дания	20	84,0	69,0	15,0	73,2	55,7	17,5
Германия	19	76,9	62,5	14,4	59,7	40,4	19,3

Источник: OECD, *Education at a Glance* (Paris), 2000, tables A2.1b and E1.1-E1.2.

Примечание: Международная стандартная классификация образования (МСКО), ЮНЕСКО.

рассматриваются как безработные. Например, в Венгрии доля безработных упала ниже уровня 6 процентов. Однако за этой цифрой скрывается намного более серьезная проблема занятости. Диаграмма 3.A.2 отражает изменения на венгерском рынке труда: она показывает, каким был бы уровень экономической активности, если бы доля рабочей силы в общей численности населения, имевшая место в 1989 году, сохранялась на протяжении всего рассматриваемого периода.

Серая зона, получившая название «"новые" экономически неактивные», представляет собой контингент лиц, которые когда-то работали и хотели бы работать вновь, но более не включаются в состав рабочей силы. В 2001 году в Венгрии была проведена перепись населения. Обработка данных еще не завершена, однако предварительные результаты показывают, что большинство людей, входящих в эту серую зону, относят себя к категории безработных. Большинство из них работали бы, если бы они могли, но перспектива отыскания работы представляется для них просто безнадежной. Таким образом, проблема гораздо серьезнее, чем можно было бы судить на основе официальных показателей безработицы.

Возьмем человека, которому сегодня 40 лет. Он не имел работы на протяжении большей части последнего десятилетия; до достижения пенсионного возраста ему остается еще более 20 лет, поэтому его проблема занятости будет сохраняться в течение длительного времени. Ему было 25 лет в 1987 году – всего за пару лет до начала процесса перехода, но тогда никто не знал о его неизбежности. Он получил образование за несколько лет до этого и впоследствии постоянно работал. Даже если он и не имел высокой квалификации, его занятость была гарантированной, поскольку на рынке труда существовала нехватка

силу в странах с развитой рыночной экономикой в более выгодном положении неизменно оказывались люди, имеющие более высокую квалификацию и лучшее образование¹⁷⁴. В бывших же социалистических странах – дело обстоит иначе: структурные изменения были очень редким явлением и темпы технического прогресса в 1970-х и 1980-х годах были очень низкими. Итак, наш работник вырос в застойном обществе, где мало что менялось. Возможности обучения были искусственно ограничены, и, поскольку надбавка к заработной плате за дополнительное образование была незначительной, серьезных стимулов к тому, чтобы продолжать учебу сверх базового уровня, не существовало. Его учили строго тому, что требовалось для его работы, поэтому он не был готов к каким-либо существенным изменениям. Его квалификация ограничивалась конкретными потребностями конкретной экономической системы, и он работал с устаревшей технологией в плохо организованной рабочей среде. Это было нормой. Вариант продолжения обучения был нетипичным: предполагалось, что и в этом случае он должен был бы выполнять такую же работу до выхода на пенсию. И он, естественно, был безграмотным в вопросах предпринимательства. Даже люди с хорошим образованием чаще всего ничего не знали о нормальном функционировании современной рыночной экономики и о том, какая квалификация требуется для нее.

Что касается нашего работника, то его квалификация не отвечает требованиям стремительно формирующейся рыночной экономики, и люди с низкой квалификацией имеют значительно более

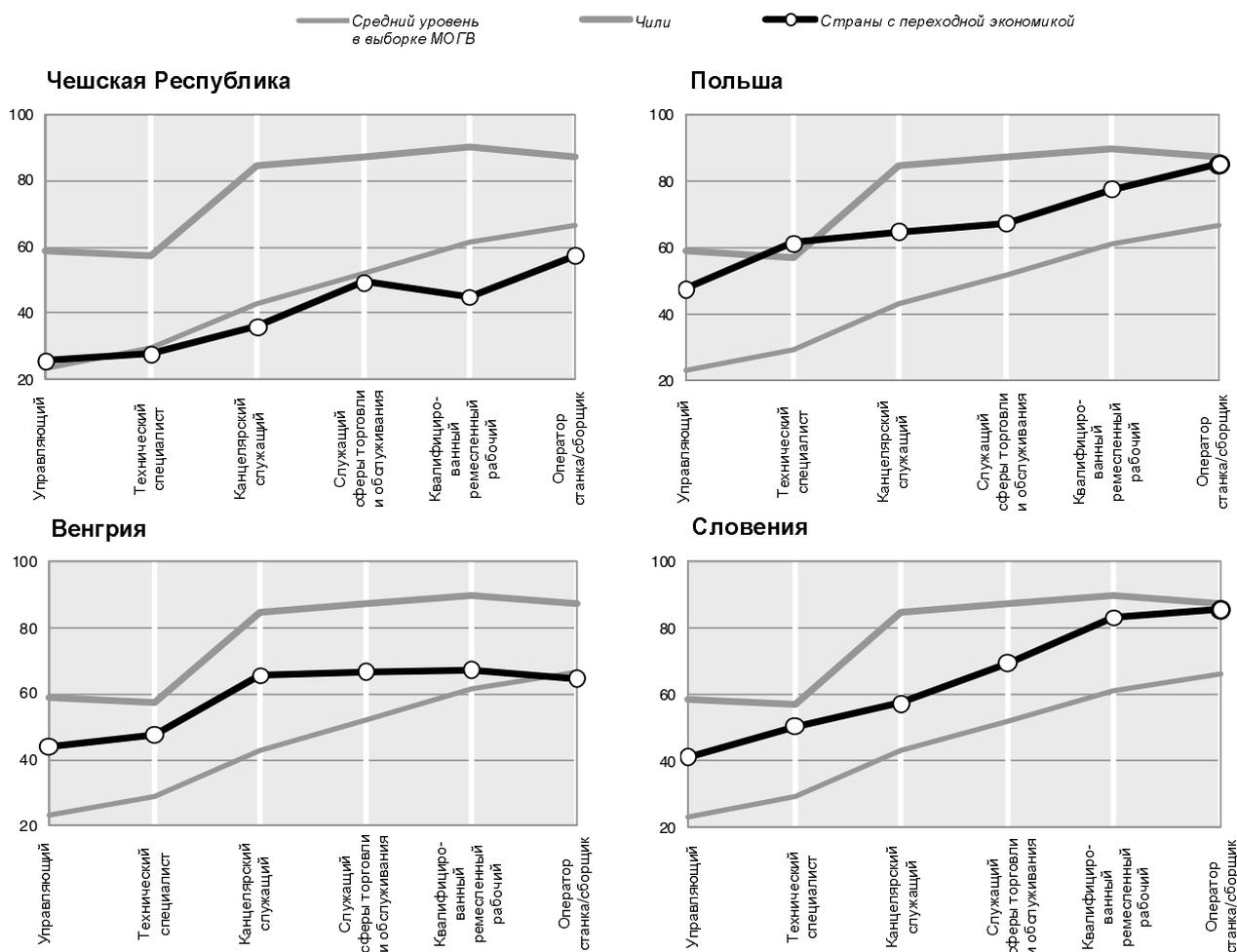
¹⁷⁴ С. Goldin, L. Katz, *The Returns to Skill in the United States across the Twentieth Century*, NBER Working Paper, No. 7126 (Cambridge, MA), May 1999.

ограниченные шансы в области занятости. В таблице 3.А.1 проводится сопоставление возможностей занятости людей с низким образовательным уровнем со средними показателями в трех наиболее передовых странах с переходной экономикой и в некоторых странах с традиционной рыночной экономикой аналогичного размера. Совершенно очевидно, что в странах с переходной экономикой люди с низкой квалификацией находятся в намного более худшем положении, поскольку в процессе перехода их

давали блестящие знания в области математики и естественных наук, средний выпускник школы не имел надлежащих знаний, которые соответствовали хотя бы базовому уровню грамотности. На диаграмме 3.А.3 проводится сопоставление уровней грамотности в четырех странах с переходной экономикой со средними уровнями в странах ОЭСР [по результатам Международного обследования грамотности взрослых (МОГВ)], с одной стороны, и с уровнями грамотности в Чили – с другой. Страны с переходной экономикой (за

ДИАГРАММА 3.А.3

Процент работников с низким уровнем грамотности (уровни 1 и 2) по различным профессиям



Источник: Statistics Canada, *Literacy in the Information Age*, 2000, annex D, pp. 196-171.

квалификация серьезно обесценилась, хотя в Чешской Республике ситуация несколько лучше.

Одна из причин этих различий состоит в том, что образование в социалистических странах, за исключением Чешской Республики, не давало такой же квалификации, как в развитых странах с рыночной экономикой. Хотя некоторые школы и университеты

исключением Чешской Республики) более близки к Чили, чем к развитым странам ОЭСР.

Таким образом, сравнительно высокий уровень образования в рамках социалистической системы необязательно представляет собой высокий уровень квалификации для рыночной экономики. Средняя квалификация, полученная в социалистической

системе образования, является в лучшем случае посредственной – устаревшей, зачастую архаичной и неполной, и поэтому она серьезно обесценилась на новом рынке труда и не пользуется спросом среди фирм, использующих современные технологии. В страны с переходной экономикой внезапно пришел технический прогресс, требующий высокой квалификации. А те, кто не имел возможности работать на протяжении ряда лет, утратили значительную часть своей прежней технической и социальной квалификации.

В большинстве стран с переходной экономикой произошел резкий всплеск популярности высшего образования – отчасти в силу того, что были сняты или ослаблены прежние административные ограничения, и отчасти в связи с более широкими перспективами трудоустройства, открывающимися перед выпускниками высших учебных заведений, и более высокой доходностью высшего образования. Вместе с тем этот всплеск, как правило, наталкивался на острую нехватку финансовых ресурсов, поскольку он имел место именно в тот момент, когда экономика переживала глубокий спад. Поэтому эта ситуация чревата риском еще большего снижения и без того довольно низкого уровня квалификации выпускников высших учебных заведений, что может привести к инфляции формального образования, которое будет лишено реального содержания.

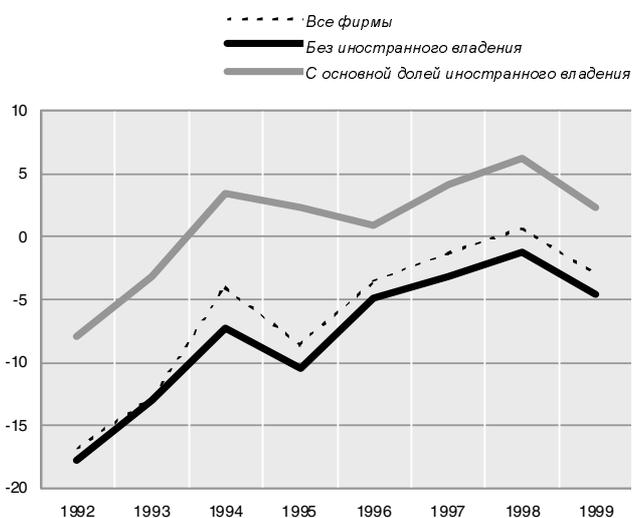
Проблема занятости имеет также региональные аспекты. Во всех странах с переходной экономикой имеются "ржавые пояса" прежних промышленных и добывающих центров. Однако это лишь часть проблемы, и, возможно, даже не самая трудноразрешимая. Поскольку многонациональные компании инвестируют крупные средства в экономику этих стран, благодаря им в этих регионах появляются некоторые рабочие места, если они находят надлежащую инфраструктуру для развития предпринимательства и получают определенные стимулы.

Важнейшей же проблемой во всех этих странах является проблема занятости сельского населения. Поскольку для экономики социалистических стран был характерен дефицит¹⁷⁵, фирмы старались привлекать малоквалифицированных работников из деревень. Они либо создавали мастерские, в которых работало по 20–50 человек, в самих деревнях, либо покрывали дополнительные издержки, связанные с работой вне места постоянного проживания. Такие работники либо ежедневно ездили на работу, находящуюся довольно далеко от дома, и обратно за счет компании, либо проживали в рабочих общежитиях. Однако издержки, связанные с их наймом, были высокими. Большинство мелких деревенских мастерских закрылись в самом

¹⁷⁵ J. Kornai, *Economics of Shortage* (Amsterdam, North Holland, 1980).

ДИАГРАММА 3.A.4

Изменения занятости на фирмах с различными типами собственности в Венгрии, 1992–1999 годы
(Процентные изменения)



Источник: G. Körösi, *Labour Adjustment and Efficiency in Hungary*, Institute of Economics Working Paper, BWD 2002/4 (Budapest), June 2002.

начале процесса либерализации. Такие люди оказались также первыми, на ком отразилось сокращение масштабов деятельности в центре. Поскольку их единственным имуществом был, как правило, их дом (и, возможно, небольшой участок земли) в родной деревне, они возвращались туда, причем многие из них – к нетоварному хозяйству или к экономически неактивному существованию. Они не могут позволить себе ездить на работу в близлежащие города из-за чрезмерно высокой стоимости проезда¹⁷⁶. Аренда квартир в городе при нынешних уровнях арендной платы и заработках также является невозможной. Выпускники школ нередко уезжают в процветающие города; что же касается людей более старшего возраста, то они не могут продать свой дом, поскольку полученных за него денег не хватит, чтобы купить дом в более благополучном районе. Такие экономически неактивные люди оказались блокированными в бедных деревнях и мелких городах. Во многих странах с переходной экономикой миграция сократилась до небывало низких уровней¹⁷⁷. Таким образом, их единственная надежда – это местная занятость, однако в ближайшем будущем ее пока не предвидится.

¹⁷⁶ В 1998 году в Венгрии стоимость ежедневной поездки на работу за 25 километров от дома либо общественным транспортом, либо из расчета стоимости бензина для обычного легкового автомобиля была эквивалентна минимальной заработной плате. J. Kollo, *Patterns of Non-Employment in Hungary's Least Developed Regions*, SOCO Project Paper No. 77a, IWM (Vienna), 2000.

¹⁷⁷ J. Fidrmuc, *Migration and Adjustments to Shocks in Transition Economies*; Bonn University, Centre for European Integration Studies, ZEI Working Paper, June 2001.

Одним из главных слагаемых успеха для процесса перехода являются прямые иностранные инвестиции. Большинство новых рабочих мест появляются в местных дочерних отделениях многонациональных компаний в тех странах, где отмечаются высокие темпы структурной перестройки. Диаграмма 3.А.4 показывает динамику роста занятости в акционерных компаниях с различными типами собственности в Венгрии с поправкой на эффект различий структуры. Однако процесс создания таких рабочих мест имеет четкие границы. Поскольку многонациональные компании в обрабатывающих отраслях нередко используют капиталоемкие и высокопроизводительные технологии, их спрос на рабочую силу является ограниченным. Они обычно нанимают лишь высококвалифицированных и, в первую очередь, молодых работников¹⁷⁸. При наличии соответствующих условий прямые иностранные инвестиции ведут к экономическому росту и появлению некоторых новых рабочих мест, но лишь в легкодоступных центрах с надлежащей инфраструктурой. Крупные иностранные инвестиции могут способствовать оживлению прежних промышленных центров, пораженных спадом переходного периода. Но маловероятно, что многонациональные компании принесут занятость в обедневшие мелкие города и деревни. Создание рабочих мест в сельских районах остается уделом отечественных предпринимателей, однако им это удается в меньшей степени.

В странах с переходной экономикой постоянно появляется множество новых малых предприятий, однако большинство из них, как правило, составляют семейные предприятия, создаваемые для самостоятельной занятости. Владелец – фермер, лавочник, держатель ресторана и т. д. – может иметь несколько наемных работников, но он заинтересован в максимальном увеличении дохода (для целей потребления), а не прибыли. Он вряд ли будет расширять масштабы деятельности и создавать много новых рабочих мест.

Несмотря на то что на начальном этапе во всех странах с переходной экономикой имелись широко известные примеры успехов, лишь очень немногие отечественные предприниматели добиваются максимального роста прибыли. Многие новые частные компании, созданные на начальном этапе процесса перехода, пользовались положением местных монополистов, и они, как правило, были плохо подготовлены к тому, чтобы противостоять жесткой конкуренции в условиях становления либерализованной рыночной экономики. Многие из них прекратили существование или были проданы

иностранным инвесторам. Люди, получившие образование в социалистической системе, были (и зачастую по-прежнему остаются) безграмотными в вопросах предпринимательства: они не имеют представления о маркетинге, они не в состоянии провести элементарный анализ экономической эффективности или самостоятельно составить заявку на получение ссуды, не говоря уже о заключении более сложных контрактов с потенциальными корпоративными партнерами и т. д. Эти навыки являются необходимыми для выживания в условиях ожесточенной рыночной конкуренции. Некоторые молодые люди приобретают их в университетах и недавно созданных школах предпринимательства, но мало кто из них поедет в деревню, чтобы начать свое предприятие. Вместе с тем небольшое деревенское предприятие, на котором занято от 10 до 50 человек, вовсе не обязательно требует всего набора знаний, входящих в курс МБА.

Пока страны с переходной экономикой не найдут решения проблемы занятости в сельских районах, низкие уровни занятости будут сохраняться, порождая риск нестабильности в этих обществах. Это может также осложнить процесс вступления в ЕС, поскольку многим сельским жителям придется продолжать вести нетоварное хозяйство, а это ведет к увеличению числа фермеров, что вызывает немалую озабоченность у стран Союза. Однако правительства не располагают оптимальными возможностями для решения этой проблемы: образование, которое способствовало бы успешному развитию предпринимательства, лучше обеспечивается частными фирмами. Вместе с тем правительствам следует создать соответствующую базовую инфраструктуру через агентства регионального развития, которые должны содействовать созданию новых рабочих мест в сельских районах. Хотя фирмы, созданные при помощи агентств, занимающихся оказанием содействия в процессе развития, естественно, должны будут участвовать в конкуренции на местных рынках как любые другие фирмы, на начальном этапе усилия по созданию новых рабочих мест потребуют некоторых финансовых затрат из государственного бюджета.

3.В Искра Белева

Проблемы занятости и безработицы бесспорно принадлежат к числу одних из наиболее серьезных проблем экономического и социального развития, стоящих перед странами с переходной экономикой. Для подтверждения этого замечания не требуется никаких дополнительных доказательств, поскольку это уже сделано в рассматриваемом документе на основе всеобъемлющих фактов и детального анализа. Здесь я хотела бы остановиться на наиболее важных моментах, высеченных в этом докладе, а также на возможных путях совершенствования нынешних стратегий в целях расширения занятости и снижения высоких уровней безработицы.

¹⁷⁸ С конца 2000 года среди иностранных фирм в Венгрии отмечалась серьезная нехватка квалифицированных работников, несмотря на низкий уровень занятости в стране. Им не удалось добиться особых результатов с наймом мигрантов из бедных регионов с высокими уровнями безработицы, хотя они и предлагали сравнительно высокую заработную плату.

Первый важный момент – при смене унаследованной от прошлого скрытой сверхзанятости открытой безработицей по-прежнему сохраняется низкий уровень использования ресурсов рабочей силы.

Если при коммунистическом режиме имела место так называемая "полная занятость", то сегодня страны с переходной экономикой переживают период крайне высокого недоиспользования своих трудовых ресурсов. Это выражается в низких и продолжающихся сокращаться показателях доли рабочей силы в общей численности населения, низких уровнях занятости и высоких уровнях безработицы, а также в увеличении числа так называемых "отчаявшихся" работников. Проблема невостребованности рабочей силы рассматривается не только в данном документе, но и во многих других исследованиях, и среди ученых и правительств не возникает разногласий относительно ее важности. Центральным объектом дискуссии являются причины этой проблемы и результативность стратегии ее решения. Рассматриваемый документ открывает целый ряд направлений для обсуждения, поскольку в нем проводится углубленный анализ причин низких уровней занятости и неизменно высоких показателей безработицы.

Второй важный момент – макроэкономическая стабилизация не является достаточным условием для сокращения безработицы.

Я полностью поддерживаю тезис автора о том, что макроэкономическая стабилизация является необходимым, но отнюдь не достаточным условием для повышения уровня занятости и сокращения безработицы. Из 25 стран, охваченных обследованием, лишь пять имели отрицательные значения показателей темпов экономического роста за период 1994–2000 годов. За тот же период занятость сократилась в 17 странах, а в восьми отмечался лишь незначительный ее рост. В некоторых из этих стран повышение уровня занятости можно объяснить не успешным проведением реформ, а задержкой в осуществлении процессов структурной перестройки. Стагнация уровня занятости, продолжающаяся даже после пяти лет экономического роста, свидетельствует о том, что безработица является результатом сочетания факторов различного происхождения и различной силы. Макроэкономическая стабилизация, поддерживаемая при помощи инструментов денежно-кредитной и финансово-бюджетной политики, которые не подкрепляются динамичной политикой структурной перестройки и благоприятными условиями для развития предпринимательства, ведет к стагнации рынка труда.

Третий момент – приватизация и структурная перестройка экономики имеют важное значение для создания рабочих мест и изменения структуры занятости. Однако степень их влияния будет

зависеть от того, каким образом они дополняют другие компоненты реформы.

Этот аспект реформ, безусловно, оказывает существенное влияние на динамику занятости и безработицы. В докладе не дается конкретного ответа на вопрос о том, какая приватизация – быстрая или медленная – является более предпочтительной для стимулирования процесса создания рабочих мест и сокращения безработицы. Рассматривая различные варианты темпов и методов приватизации, автор вскрывает ряд негативных последствий принятия той или иной модели приватизации. Совершенно очевидно, что во всех случаях конкретные проблемы связаны с государственными структурами, унаследованными от прошлого, степенью привлекательности страны для иностранных инвесторов, нынешними условиями развития предпринимательства и надежностью отечественных инвестиций, а также деятельностью государства в поддержку крупномасштабных проектов развития инфраструктуры и социальной сферы.

Анализ структуры вновь создаваемых фирм позволяет выявить позитивное влияние прямых иностранных инвестиций на процесс создания новых рабочих мест и повышение уровня занятости. Примером этого позитивного влияния служат страны, которым удалось привлечь значительные объемы таких инвестиций.

Определенное воздействие на уровень и структуру занятости оказывают малые и средние предприятия. Этот сектор рассматривается в качестве важного поставщика новых рабочих мест, и он демонстрирует способность гибко реагировать и адаптироваться к рыночным условиям. Вместе с тем он обладает более ограниченными возможностями для обеспечения устойчивости занятости, инвестирования в людской капитал и поддержания качества будущей рабочей силы. К сожалению, в докладе не приводятся цифр, отражающих динамику развития этого сектора с точки зрения его доли в общей занятости и объеме производства. Я же отмечу лишь, что результаты болгарского обследования за период 1997–2000 годов свидетельствуют о высоком уровне недолговечности фирм (21,2–21,8 процента), что составляет серьезную проблему для рабочей силы¹⁷⁹. Одной из серьезных проблем для малых и средних предприятий является сложность получения доступа к кредитам. Эта проблема упомянута в рассматриваемом докладе, однако она требует дополнительной проработки и уточнения, а также разработки стратегических предложений в отношении более эффективных путей решения проблемы получения кредитов, включая создание специальных фондов для поддержания развития этого типа предприятий.

¹⁷⁹ J. Rutkowski, "Why is unemployment so high in Bulgaria?", ECSHD [документ, представленный на семинаре Всемирного банка под названием "An update on poverty in Bulgaria: a background paper for the Bulgarian Poverty Assessment" (Sophia, May 2002)].

В своем докладе Алена Неспорова рассматривает долю самостоятельной занятости в общей численности занятых в качестве основы для выводов относительно развития малых и средних предприятий. Стимулирование самостоятельной занятости – это важный элемент активной политики регулирования рынка труда. Однако этот тип занятости является лишь одним из элементов в развитии сектора малого и среднего предпринимательства. Такая занятость крайне нестабильна, и значительная ее часть лежит на границе между законной и незаконной экономической деятельностью. Ее развитие в немалой степени зависит от состояния экономики и общих условий на рынке труда, и это ясно подчеркнуто в рассматриваемом докладе, где говорится, что существует "тесная связь между долей самостоятельных работников, экономическими показателями страны и ситуацией на ее рынке труда...".

Четвертый важный момент касается значения неформального сектора и тяжести бремени высоких налогов для рабочей силы.

Алена Неспорова не проводит отдельного анализа условий налогообложения, в которых функционируют малые и средние предприятия. Вместе с тем они являются неотъемлемой частью общей экономической среды и могут оказывать либо позитивное, либо негативное влияние на уровень занятости. Высокие ставки налогов сокращают интерес к созданию новых рабочих мест в формальном секторе и стимулируют скрытую занятость, причем эта проблема явно присутствует почти во всех странах с переходной экономикой. Приведенные данные относительно доли занятых в неформальном секторе в Польше – около 5 процентов – являются незначительными в свете данных по другим странам, которые были представлены Всемирным банком: 53,2 процента – в Грузии, 50,7 процента – в Азербайджане, 41 процент – в России, почти столько же – в Болгарии и Литве и около одной трети – в таких странах как Эстония, которая стремительно продвигается по пути реформ. Ввиду отсутствия достаточно точных данных по другим странам я отмечу лишь, что бремя высоких налогов на рабочую силу (около 43 процентов от общего объема затрат на заработную плату) является одной из причин высокого уровня неформальной занятости в Болгарии. Для нанимателей объем отчислений составляет около 34 процентов фонда заработной платы, в том числе 26,2 процента – на нужды социального обеспечения, 4,8 процента – на цели здравоохранения и 3,2 процента – отчисления в фонд вспомоществования на случай безработицы. Наемные работники платят 8,5 процента, в том числе 6,5 процента – на нужды социального обеспечения, 1,2 процента – на цели здравоохранения и 0,8 процента – отчисления в фонд вспомоществования на случай безработицы. Чтобы избежать этого налогового бремени, наниматели часто

скрывают реальный уровень заработной платы, страхуя своих работников лишь по минимальной заработной плате. Такая практика имеет место в 68 процентах мелких фирм (до 50 работников) и в 17 процентах фирм, в штате которых насчитывается свыше 500 человек.

Пятый момент касается влияния факторов, связанных с предложением рабочей силы, на высокий уровень безработицы.

Для разработки более адекватных стратегических мер рассмотрения заслуживают два важных фактора, связанных с предложением рабочей силы, которые оказывают влияние на уровень безработицы, а именно качество рабочей силы и влияние образования.

За минувшие десять с лишним лет переходного периода в структурах образования стран с переходной экономикой произошел целый ряд изменений. Таким образом, нередко повторяемое утверждение о том, что страны с переходной экономикой обладают преимуществом наличия дешевой и хорошо подготовленной рабочей силы, следует пересмотреть с учетом этого обстоятельства. К сожалению, данные, приведенные в докладе, не дают общего представления об изменениях в уровнях образования, а лишь обрисовывают ситуацию по состоянию на 2001 год. Однако имеется ряд показателей, свидетельствующих об ухудшении положения, к числу которых относятся число детей, бросающих школы на различных уровнях образования, особенно на уровне начальной школы, и расширение масштабов неграмотности. Эти факторы могут оказать существенное влияние на качество рабочей силы в среднесрочной и долгосрочной перспективах.

Необходимо также отметить, что система образования не отвечает практическим потребностям экономики и не в состоянии надлежащим образом реагировать на изменения в структуре рабочей силы. Существование значительных диспропорций между реальным качеством рабочей силы и тем качеством, которого требуют предприятия, свидетельствует о наличии структурной безработицы, которая в наибольшей мере затрагивает более молодых работников.

Шестой момент касается активной политики на рынке труда.

В докладе отмечается, что одной из главных проблем политики на рынке труда является финансирование, и что эта проблема остается нерешенной. Вместе с тем вопрос об эффективности рассматриваемых программ представляется очень спорным, если учесть, что некоторые из этих стратегий предполагают субсидирование занятости сравнительно низкого качества. Другие стимулируют самостоятельную занятость, однако по завершении соответствующей программы такая занятость часто

оказывается недолговечной. Вместе с тем не следует игнорировать мобилизирующий эффект участия в этих активных программах мер на рынке труда как средство сокращения экономической и социальной изолированности и деморализации.

Последний момент касается значительного роста масштабов бедности в результате высоких уровней безработицы и слабых перспектив трудоустройства.

Этот аспект экономического и социального развития стран с переходной экономикой не был затронут в докладе, однако он требует особого внимания. Бедность порождает бедность и ограничивает возможности достижения благополучия в странах с переходной экономикой. Оказавшись в ловушке бедности, эти страны должны будут вкладывать намного больше средств, чтобы преодолеть обнищание населения, связанное с изоляцией от рынка труда и ограниченностью возможностей. Обследование, проведенное Всемирным банком, позволяет привести некоторые данные, согласно которым проблема бедности затрагивала 6,4 процента населения Болгарии в 2001 году, 6,6 процента населения Латвии в 1998 году, 6,8 процента населения Румынии в 1998 году, 3 процента населения Украины в 1999 году и 2,1 процента населения Эстонии в 1998 году, при черте бедности на уровне 2,15 долл. в день. Если же исходить из того, что черта бедности составляет 4,2 долл. США в день, то эти цифры увеличатся в четыре-пять раз, а это предполагало бы, что доля населения, живущего за чертой бедности, в охваченных обследованием странах составляет от 30 до 44 процентов¹⁸⁰. Согласно тому же обследованию, 40 процентов безработных в Болгарии в 2001 году относились к числу бедных, что сокращает до минимума не только их собственные шансы реинтеграции на рынке труда, но и возможности для их детей.

Заключение

Анализ причин низких уровней занятости и высокой безработицы в странах с переходной экономикой позволяет сделать некоторые существенные выводы, но в то же время показывает, что единого решения не существует. Речь идет о сочетании факторов, которые действуют с разной степенью интенсивности в различных странах и по-разному влияют на показатели занятости и безработицы.

Вместе с тем никакого прогресса добиться не удастся, если проблемы занятости и безработицы не будут поставлены во главу угла государственной политики. В рассматриваемом докладе, как и в ряде предшествующих исследований по этому вопросу, подчеркивается необходимость согласованных и взаимосвязанных экономических и социальных стратегий. Имеется целый ряд свидетельств того, что непоследовательные и "однобокие экономические реформы" приводят к появлению и закреплению ряда перекосов на рынках труда, которые, в свою очередь, влекут за собой различные негативные экономические и социальные последствия, ведущие к увеличению масштабов бедности. Таким образом, программы реформ нужно строить так, чтобы они не только позволяли добиться более высоких темпов экономического роста, но и способствовали повышению занятости и снижению безработицы до таких уровней, которые позволят избежать хронического ухудшения качества ресурсов рабочей силы в странах с переходной экономикой.

¹⁸⁰ G. Carletto, T. Fujiiq, *Bulgarian Poverty Assessment*, World Bank (Washington, D.C.), March 2002.