

## ГЛАВА 4

# УВЕЛИЧЕНИЕ ЧИСЛЕННОСТИ ЕВРОПЕЙСКОЙ РАБОЧЕЙ СИЛЫ: СООТВЕТСТВУЮЩИЕ КОМПРОМИССЫ

*Тито Боэри*

### 4.1 Введение

В марте 2000 года Европейский саммит в Лиссабоне поставил весьма амбициозную цель – менее чем за 10 лет повысить уровень занятости почти на 10 процентных пунктов. Точнее, в Лиссабоне была поставлена задача увеличить долю занятых в контингенте населения трудоспособного возраста с 62,4 процента в 1999 году до 70 процентов к 2010 году при обеспечении как минимум 60-процентной занятости женщин. Эти целевые показатели ведут к сокращению разрывов между показателями ЕС и уровнями занятости населения в Соединенных Штатах (соответственно, 74 и 68 процентов). Экономическая логика определения этих контрольных показателей не через уровни безработицы, а через уровни занятости обусловлена главным образом возможностью сокращения ставок налогообложения трудовых доходов за счет расширения занятости без неизбежного сужения свободы для маневра в перераспределительной политике.

Уменьшение разрыва между уровнями занятости в ЕС и Соединенных Штатах позволило бы также, по крайней мере в принципе, сократить разрыв в уровнях ВВП на душу населения по обе стороны Атлантики, поскольку производительность труда в Европе в значительной мере приблизилась к уровню Соединенных Штатов. Однако этот сценарий сближения уровней доходов (в Лиссабоне главы государств ЕС обещали, что к 2010 году ЕС превратится в "наиболее динамичный континент мира") материализуется только в том случае, если ЕС добьется успеха в значительном повышении уровней занятости без снижения производительности труда. Опыт Соединенных Штатов в 90-х годах свидетельствует о том, что обеспечить сочетание значительного роста занятости с повышением производительности труда можно, но эта задача сопряжена с колоссальными трудностями, особенно в Европе.

Чтобы выйти на лиссабонские контрольные показатели, многим странам ЕС придется не только справиться с проблемой застойной безработицы, но и увеличить показатели экономической активности населения, а также уменьшить размеры неформального сектора. Рабочие места, создаваемые под людей, которые долгое время сидели на пособиях по безработице, и под тех, кто слабо связан с категорией экономически активного населения, как правило, обеспечивают относительно низкую производительность труда. Неформальный сектор уже сам по себе представляет скопление низкопроизводительных рабочих мест, сохранившихся попросту в силу того, что работодатели (зачастую по договоренности со своими работниками) не платят налогов и взносов в фонды социального страхования и/или не применяют договорную или минимальную заработную плату. Таким образом, создание рабочих мест этого типа, скорее всего, приведет к *снижению* средней производительности труда в регионе ЕС в силу структурного эффекта.

Кроме того, создание большего числа низкопроизводительных рабочих мест поставит в трудное положение рынок труда и социально-политические институты, действующие во многих странах ЕС. В частности, это потребует определенного ослабления институтов, которые уплотняют структуру заработной платы снизу, поскольку выживание низкопроизводительных рабочих мест напрямую зависит от сохранения более низкой заработной платы. Ускорение роста занятости в минувшем десятилетии действительно было достигнуто главным образом в странах с менее уплотненными структурами трудовых доходов.

Приближения к лиссабонским контрольным показателям можно добиться без значительного снижения производительности труда и – самое главное – без непрямого свертывания перераспределительных институтов, характерных для европейского ландшафта. Это требует внедрения

системы льгот и пособий, непосредственно связанных с работой, а также принятия активирующих мер по образцу скандинавской и британской моделей увязки социального обеспечения и трудовой деятельности.

Цель настоящей работы заключается в том, чтобы дать общий обзор основного инструментария, который предстоит задействовать в случае осуществления такой стратегии. Таким образом, сначала мы рассмотрим факторы, ограничивающие эти возможности, а затем остановимся на конкретных принципиальных предложениях. В частности, в разделе 4.1 описываются соответствующие компромиссы, в разделе 4.2 анализируется политика увязки социального обеспечения с работой и, наконец, в разделе 4.3 рассматривается роль других вспомогательных направлений политики, включая, в частности, вопросы миграции и реформирования европейских пенсионных систем.

## 4.2 Компромиссы

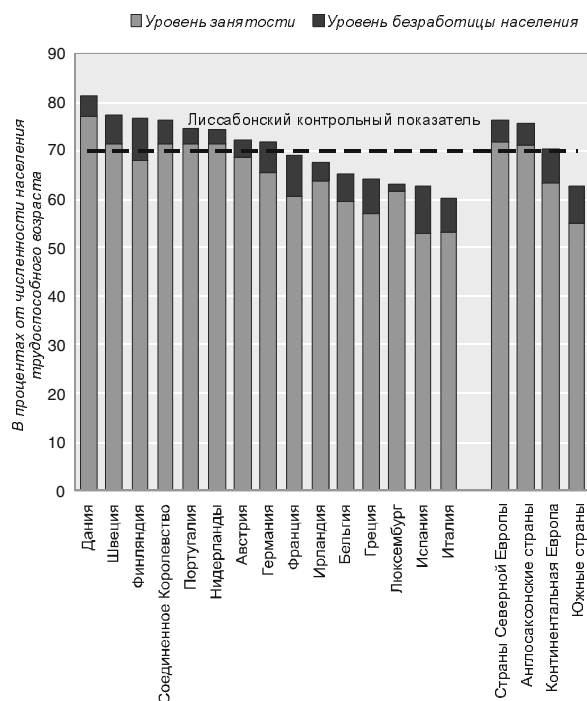
В настоящее время уровни занятости в странах Европейского союза значительно варьируются (диаграмма 4.2.1). Они колеблются от 76,5 процента в Дании и показателей, превышающих 70 процентов, в Швеции, Соединенном Королевстве и Нидерландах до низких уровней в 52–56 процентов в Италии, Испании и Греции. Средиземноморские страны ЕС сталкиваются с наиболее серьезными проблемами в деле выхода на контрольные показатели Лиссабона. Чтобы выйти на них, южным странам придется наращивать свои уровни занятости населения примерно на 2 процентных пункта ежегодно. Но еще более важное значение имеет то, что во многих странах ЕС (Бельгии, Греции, Ирландии, Испании, Италии, Люксембурге и Франции) приближение к реализации "лиссабонского сценария" потребует не просто преодоления проблемы безработицы, а повышения уровня экономической активности населения. Решение задач, поставленных в Лиссабоне, потребует пересмотра, прежде всего в южных странах, проблемы обусловленной социальной политикой "разнатурализации"<sup>181</sup>, то есть освобождения людей от необходимости трудиться ради выживания.

Еще одним фактором, который на статистическом уровне снижает показатели занятости в южных странах Европы, является наличие крупного неформального сектора. Это явление с экономической точки зрения пока глубоко не изучено. Загадка, которую необходимо решить, заключается в том, почему во многих странах "теневой сектор" столь значительно разросся<sup>182</sup>, невзирая на улучшение методов сбора налогов,

которые облегчают выявление и пресечение практики неформального трудоустройства. Одним из объяснений служит то, что неформальный сектор строится главным образом на создании низкопроизводительных рабочих мест, которые могут существовать только в том случае, если работодатели и работники уходят от налогов с заработной платы или уровень последней ниже договорного минимума. В этих обстоятельствах

ДИАГРАММА 4.2.1

**Занятость и безработица в Европейском союзе:  
"Насколько далеки страны от лиссабонских целей?"**  
(В процентах от численности населения  
трудоспособного возраста)



Источник: Eurostat, Labour Force Survey, 2001.

выдавливание неформального сектора может обернуться неприятными последствиями с точки зрения повышения уровня безработицы<sup>183</sup>.

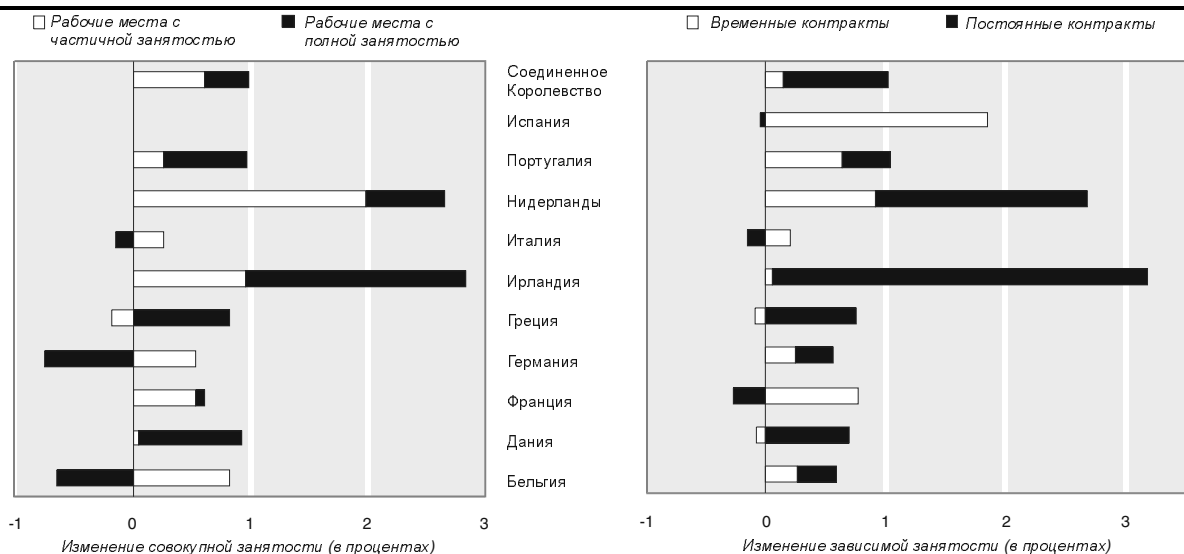
В более общем плане низкие уровни занятости во многих европейских странах являются побочным продуктом исключения из трудовой жизни молодежи и женщин, поскольку уровень занятости в основной группе мужчин среднего возраста является более или менее одинаковым во всех странах ЕС (и не очень отличается от уровня занятости в этой группе в Соединенных Штатах). Хотя это и не было прямо заявлено в Лиссабоне, для выхода на контрольные показатели, скорее всего, потребуются дальнейшее расширение частичной и временной занятости, а также низкооплачиваемых/низкопродуктивных рабочих мест.

<sup>181</sup> G. Esping-Andersen, *Social Foundations of Post-industrial Economics* (Oxford, Oxford University Press, 1999).

<sup>182</sup> F. Schneider, D. Enste, "Shadow economies: size, causes and consequences", *Journal of Economic Literature*, Vol. 38, No. 1, March 2000, pp. 77-114.

<sup>183</sup> T. Boeri, P. Garibaldi, *Shadow Activity and Unemployment in a Depressed Labour Market*, CEPR Discussion Paper, No. 3433 (London), June 2002.

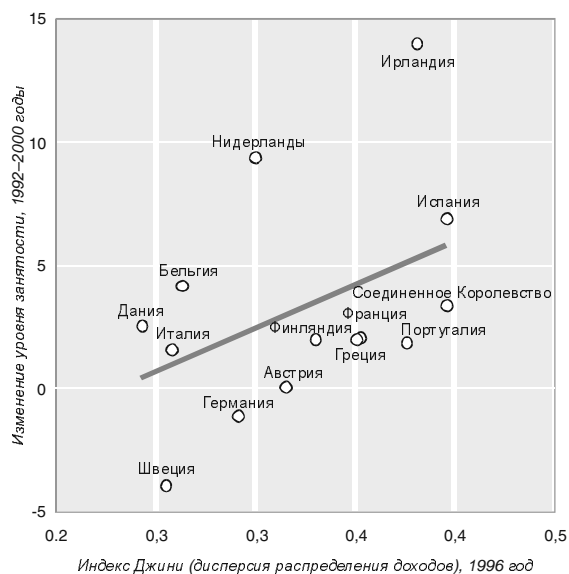
ДИАГРАММА 4.2.2  
**Вклад в создание рабочих мест, обеспечивающих частичную занятость, и временных рабочих мест, 1983–2000 годы**  
 (Изменения в процентах)



Источник: Eurostat, Labour Force Surveys, 1983-2000.

Это именно те рабочие места, которые чаще всего создавались в последние годы<sup>184</sup> (диаграмма 4.2.2) в странах, наиболее удаленных от согласованного в Лиссабоне уровня. В любом случае рабочие места, предполагающие занятость неполный рабочий день, необходимы для решения задачи расширения участия женщин и молодежи на рынке труда.

ДИАГРАММА 4.2.3  
**Рост занятости и неравенство в уровнях доходов в Европейском союзе, 1992–2000 годы**



Источник: European Community Households Panel (ECHP) Wave 4.

<sup>184</sup> P. Garibaldi, P. Mauro, "Anatomy of employment growth", *Economic Policy*, Vol. 17, Issue 34, April 2002, pp. 67-113.

Перераспределение препятствует созданию рабочих мест. В 90-х годах ускорение роста занятости было отмечено в странах, которые допустили разуплотнение структур трудовых доходов (диаграмма 4.2.3). Конкурентное давление, связанное с "глобализацией" и с процессом европейской интеграции, и прежде всего с транспарентностью цен, обусловленной обращением еврооблигаций, неизбежно приведет к дальнейшему усилению "трудоустроечного" уклона институтов, уплотняющих структуры заработной платы<sup>185</sup>.

В этих обстоятельствах выход на лиссабонский контрольный показатель, скорее всего, потребует реформирования рынков труда и преобразований в институтах, занимающихся заключением коллективных договоров, или стратегиях профсоюзов во многих странах ЕС с допущением применения более гибких схем использования рабочего времени и более широкого разброса в уровнях заработной платы, а также корректировок систем социального обеспечения в направлении увеличения вознаграждения за участие на рынках труда для тех людей, которые в принципе могут заниматься низкопроизводительной работой.

Проблема заключается в том, что институты, подлежащие реформированию, играют полезную роль. В широком смысле они находят своеобразный компромисс между более низкой производственной

<sup>185</sup> G. Bertola, T. Boeri, "EMU labour markets two years on: micro-economic tensions and institutional evolution", в: M. Buti, A. Sapir (eds.), *EMU and Economic Policy in Europe: The Challenge of the Early Years* (Aldershot, Edward Elgar, 2002).

эффективностью и заблаговременной справедливостью распределения. С точки зрения такой заблаговременности это является желательным при сбоех в рыночных механизмах, например при отсутствии частных схем страхования от риска потерять работу или остаться безработным, поскольку на пути подобных потенциальных договорных механизмов стоят проблемы, связанные с оппортунистическим поведением и отсевом<sup>186</sup>. Однако наличие страхования при асимметричности информации неизбежно приводит к снижению производственной эффективности, поскольку работники имеют не меньше стимулов для ограждения себя от "несправедливости", и это затормаживает адаптацию рынков труда.

Ограничение конкурентной борьбы за рабочие места, например на уровне минимальной заработной платы или договорных схем, препятствующих занижению заработной платы, также играет полезную роль с точки зрения по крайней мере некоторых экономических субъектов. В противном случае вряд ли можно было бы увидеть смысл в установлении подобных ограничений или понять, почему их так трудно изменить в условиях глубоких структурных преобразований. Сочетание жестких режимов заработной платы и количественных ограничений (защита занятости) дает реальные результаты в том случае, если ставится цель защитить некоторые категории работников от негативного оборота событий на рынке труда: на рынках труда с более жесткими режимами обеспечивается не только уплотненность структур заработной платы и ее стабильность, но и увеличение сроков занятости "организованных" работников. Было бы ошибкой, особенно в Европе, полагать, что все реформы на рынках труда должны быть направлены на достижение производственной эффективности ценой отказа от целей распределительной функции.

Таким образом, при проведении реформ важно следовать таким траекториям, которые позволяют примирить цели перераспределения и роста занятости, по типу стратегий, описываемых в следующем разделе.

### 4.3 Стратегии, примиряющие цели перераспределения и роста занятости

Существуют способы частичного примирения целей обеспечения справедливости и эффективности. В Европе все активнее применяются две стратегии:

- активизирующие стратегии, ставящие во главу угла проверку ведения поиска работы и применение

санкций (например, сокращение пособий) к тем, кто не ведет активного поиска работы;

- финансовые стимулы для работы за относительно низкую заработную плату.

Финансовые стимулы, в отличие от активизирующих стратегий, не только ослабляют действие факторов, препятствующих участию низкоквалифицированных работников на рынке труда, но и снижают эффект, связанный с получением потенциально крупного выигрыша работниками. Ниже анализируются положительные и отрицательные стороны активизирующих мер и финансовых стимулов.

#### 1) Активизирующие стратегии

Экспериментальные данные, позволяющие судить о воздействии активизирующих стратегий государственных служб трудоустройства (ГСТ), имеются главным образом только по Соединенным Штатам. По европейским странам есть некоторые данные неэкспериментального характера<sup>187</sup>. Хотя некоторые белые пятна здесь еще сохраняются, из этой литературы можно извлечь важные уроки (в том числе уроки негативного характера, касающиеся мер политики, которые не срабатывают)<sup>188</sup>. Рассмотрим эти уроки в преломлении к основным инструментам политики.

##### а) Содействие в поиске работы и схемы проверки

После неудачных попыток 80-х годов многие страны англосаксонской системы стали все активнее переориентироваться на подход, предполагающий "кратчайший путь к новому трудоустройству", когда вместо подключения безработных к крупномасштабным программам профессиональной подготовки или обретения практического опыта работы их стремятся как можно быстрее обеспечить новой работой<sup>189</sup>. Эта стратегия в значительной мере основывается на оказании содействия в поиске работы и на схемах проверки ведения такого поиска. Экспериментальные данные подтверждают роль содействия в поиске работы и схем проверки такого поиска применительно к женщинам и к тем лицам,

<sup>187</sup> K. Walsh, J. Atkinson, J. Barry, *The New Deal Gateway: A Labour Market Assessment*, Institute for Employment Studies, Employment Service Research Report, No. 24, May 1999; T. Boeri, R. Layard, S. Nickell, *Welfare-to-Work and the Fight Against Long-term Unemployment*, Department for Education and Employment, Research Report, No. 206 (London), March 2000.

<sup>188</sup> Более подробно анализируются в работе T. Boeri, R. Perotti, *Meno Pensioni, più Welfare* (Bologna, Il Mulino, 2002), готовится к изданию.

<sup>189</sup> Пожалуй, наиболее яркими примерами являются полная перестройка системы пособий по безработице в Альберте, а также внедрение в Соединенном Королевстве в 1996 году схемы пособий лицам, ищущим работу, в которой акцент был смещен с программ профессиональной подготовки и обретения практического опыта работы на содействие в поиске работы. T. Boeri, R. Layard, S. Nickell, *op. cit.*

<sup>186</sup> Работники не очень стремились бы избежать безработицы и найти новую работу, если бы они были застрахованы от негативных последствий такого оборота событий. А работники, знающие о том, что риск их превращения в безработных особенно высок, сделали бы такую схему невыгодной для страховщиков и/или непривлекательной для работников со средним уровнем риска.

которые не получали пособий на протяжении длительного периода. В частности, Канадский проект по достижению самообеспеченности и Миннесотский семейный инвестиционный проект в Соединенных Штатах (оба проекта рассчитаны на получателей пособий по социальному вспомоществованию) были разработаны специально для проверки *приростного* эффекта политики, нацеленной на скорейшее новое трудоустройство, прежде всего в рамках содействия поиску работы, затем краткосрочной переподготовки и консультирования, помимо использования финансовых стимулов. Другие эксперименты, проведенные совместно рядом штатов Соединенных Штатов и службами занятости, показали возможность достижения значительной экономии средств при установлении требований к поиску работы<sup>190</sup>. Так, в Швейцарии, Соединенном Королевстве и Соединенных Штатах люди теперь должны соблюдать определенную минимальную периодичность при подаче заявок на трудоустройство (которая обычно определяется GST на индивидуальной основе).

**б) Консультирование по вопросам трудоустройства**

Экспериментальные данные, полученные в Мэриленде, подтверждают значительное влияние консультирования по вопросам трудоустройства на переток людей из категории безработных в категорию имеющих работу<sup>191</sup>. Примечательно, что увеличение перетока людей из категории безработных произошло в основном накануне обязательного четырехдневного учебного семинара по вопросам поиска работы, который в итоге привел к увеличению вменяемых издержек, связанных с получением пособий по безработице. Участие в работе семинара само по себе не оказало существенного воздействия на показатель такого перетока. Иными словами, переток людей из категории безработных стимулировался не собственно схемой подготовки по вопросам поиска работы, а примененным в этом случае подходом на основе "помощи и нажима".

**с) Критерии "подходящей работы" и санкции**

В случае недостаточных усилий по предотвращению потери работы или отказа от "подходящей"<sup>192</sup> работы либо от участия в программах

профессиональной подготовки могут применяться санкции в виде сокращения пособия. Эти санкции (составляющие порядка 5–35 процентов от размера причитающегося пособия) оказались довольно эффективными в деле увеличения показателей перетока людей в категорию работающих в Нидерландах и Швейцарии<sup>193</sup>.

Активизирующие стратегии имели большой успех по некоторым адресным группам<sup>194</sup>. В частности, если судить по эмпирическим данным, то наиболее успешной оказалась политика поощрения женщин к возвращению на рынок труда. По этой группе деятельность по оказанию содействия в поиске работы, консультированию и обеспечению профессиональной подготовки с целью немедленного возвращения к трудовой жизни была признана успешной в ходе проведения ряда экспериментальных оценок. Гораздо труднее решать проблемы безработных молодых людей, имеющих ограниченный или даже нулевой опыт на рынке труда. Все больше данных свидетельствуют о том, что профессиональная подготовка сама по себе оказывает крайне незначительное влияние на эту группу и что решающее значение имеют постоянное отслеживание и проверка их деятельности<sup>195</sup>. Пожалуй, наиболее внятной инициативой по решению этой проблемы до последнего времени можно считать политику "нового курса" в Великобритании<sup>196</sup>. Ключевыми особенностями "нового курса" являются: i) сочетание единовременных субсидий к заработной плате в случае трудоустройства с содействием в поиске работы и с программами подготовки без отрыва от производства; ii) первоначальный четырехмесячный "шлюзовый" период для отсева людей, которые склонны легче мириться с безработицей, и сведение к минимуму издержек "простоя"; и iii) разделение молодых

---

четыре часа, хотя это правило на практике применяется редко. "Профессиональная защита" (допускающая отказ безработных от работы в том случае, если это связано со сменой профессии) обычно предусматривается только в самом начале периода безработицы. OECD, *Employment Outlook* (Paris), June 2000.

<sup>193</sup> J. Abbring, G. Van den Berg, J. van Ours, *The Effect of Unemployment Insurance Sanctions on the Transition Rate from Unemployment to Employment* (Rotterdam, Tinbergen Institute, 1999); M. Engelen, S. Bunt, L. Samson, *Activating Instruments in the Social Assistance Law: Interim Report* (The Hague, SZW, 1999); R. Lalive, J. van Ours, J. Zweimüller, *The Effect of Benefit Sanctions on the Duration of Unemployment*, Institute for Empirical Research in Economics, IEW Working Papers, No. 110 (Zurich), March 2002.

<sup>194</sup> J. Martin, "What works among active labour market policies: evidence from OECD countries' experiences", *OECD Economic Studies*, Vol. 2000, No. 30, Issue 1 (Paris), 2000.

<sup>195</sup> Согласно опросам безработной молодежи в Британии, многие из ищущих работу считают, что пособия по безработице – это их законное право, связанное с минимумом обязательств. Так, если пособие того или иного человека составляет 200 фунтов стерлингов и ему предлагают работу с зарплатой 240 фунтов стерлингов, он нередко говорит: "Я буду работать за 40 фунтов стерлингов". J. Atkinson, N. Meager, *Evaluation of Workstart Pilots*, Institute for Employment Studies, Report No. 279 (Brighton), November 1994.

<sup>196</sup> T. Boeri, R. Layard, S. Nickell, op. cit.

<sup>190</sup> D. Grubb, "Eligibility criteria for unemployment benefits", *OECD Economic Studies*, Vol. 2000, No. 31, Issue 2 (Paris), 2000, pp. 147-184.

<sup>191</sup> J. Benus, J. Joesch, T. Johnson, D. Klepinger, *Evaluation of the Maryland Unemployment Work Search Demonstration: Final Report*, Maryland Department of Labor, Licensing and Regulation Office of Unemployment Insurance (Baltimore, MD), November 1997.

<sup>192</sup> Среди наиболее важных вопросов, которые необходимо урегулировать в рамках определения предложения "подходящей" работы, можно выделить время, затрачиваемое на проезд до работы. В Нидерландах и Соединенном Королевстве время, затрачиваемое ежедневно на дорогу до работы и обратно, не должно превышать двух часов. В Бельгии и Швейцарии верхний лимит составляет

безработных на две категории в зависимости от возраста и продолжительности периода их безработицы. До настоящего времени эмпирические данные о результативности "нового курса" практически отсутствуют, за исключением некоторых – обнадеживающих – сведений об оттоке из категории безработных в "шлюзовый" период: согласно оценкам<sup>197</sup>, благодаря "новому курсу" обеспечивается повышение степени вероятности ухода из категории безработных примерно на 20 процентов, из которых пятая часть может быть объяснена ужесточением требований, касающихся поиска работы.

Как явствует из вышеуказанного, активизирующие стратегии требуют наличия эффективной государственной службы занятости, действующей отдельно от системы предоставления пособий по социальному вспомоществованию, но сотрудничающей с этими органами, а также эффективной и оперативной системы применения санкций. Вся методика активизирующей политики основывается на подходе, предусматривающем "помощь и нажим" или "подталкивание к трудоустройству", а этот подход не может быть результативным без четкой правовой основы и эффективных санкций. Обязанности и прерогативы различных учреждений должны быть определены четко и однозначно; в частности, ГСТ должна быть в состоянии применять санкции в случае нарушения критериев "подходящей работы" или требований, касающихся "поиска работы", быстро и неотвратно, без бесконечной административной волокиты. В ходе одного из проведенных недавно обследований по изучению требований, касающихся прав на пособия по безработице, был сделан вывод о том, что "осуществление надзора за самостоятельным поиском работы может быть наиболее важной мерой, принимаемой ГСТ для подталкивания безработных к поиску работы"<sup>198</sup>. Международный опыт подтверждает эти выводы. В ходе исследования, проведенного консалтинговой фирмой "Эрнст энд Янг" по поручению швейцарского правительства, было установлено, что в некоторых региональных бюро по трудоустройству "для применения санкции требуется несколько месяцев, и было рекомендовано наделить консультантов по вопросам трудоустройства полномочиями на независимое и оперативное применение санкций без обязательного предварительного согласования с каким-либо другим звеном организации"<sup>199</sup>. Было отмечено также, что "все

[четыре европейские страны, которые добились определенных успехов в своей политике на рынке труда] прибегли к гораздо более жесткому режиму применения положений о поиске работы и критериев подходящей работы"<sup>200</sup>. Недавно в одном из докладов Национальной службы аудита Швеции был сделан вывод о том, что "институциональные процедуры служат одним из главных препятствий на пути создания механизмов эффективного контроля в вопросах страхования от безработицы и оставляют широкие возможности для самого разного толкования и применения критериев подходящей работы и что применение критериев подходящей работы следует коренным образом пересмотреть как неотложный вопрос государственной важности"<sup>201</sup>.

## ii) Финансовые стимулы

Существуют два возможных типа финансовых стимулов для поощрения трудоустройства: обусловленное пособие в случае трудоустройства (ОПТ) и субсидирование заработной платы. Первое из них представляет собой субсидию на уровне предложения рабочей силы, а второе – на уровне спроса на рабочую силу.

Обусловленное пособие в случае трудоустройства служит дополнением к доходам работников, получающих относительно низкую заработную плату. Тем самым ОПТ, в отличие от схемы минимального гарантированного дохода (МГД), поощряет участие на рынке труда. Путем соответствующей калибровки системы – например, путем ограничения доступа к ней определенным кругом лиц (таких, как лица, долгое время получающие пособия по социальному вспомоществованию или не имеющие работу) или установления требования относительности занятости полный рабочий день – можно также частично снять проблему незаслуженного выигрыша, когда уже работающие люди начинают претендовать на ОПТ ("незаслуженные получатели"). При этом можно также решить задачу преодоления стимулов к уменьшению рабочего времени у тех людей, которые при существующих доходах не могут претендовать на ОПТ, но которые могут принять решение меньше работать и больше отдыхать, чтобы получить доступ к этому пособию ("получатели-махинаторы").

Если изобразить эволюцию обусловленных пособий в случае трудоустройства графически, то, как правило, здесь можно выделить область введения, постоянную область и область отмены, как это показано на диаграмме 4.3.1. Они могут иметь форму либо скидки с налогов, либо собственно пособия. В первом случае ОПТ не связаны с увеличением

<sup>197</sup> R. Blundell, M. Costa Dias, C. Meghir, J. Van Reenen, *Evaluating the Employment Impact of a Mandatory Job Search Assistance Program*, The Institute for Fiscal Studies, Working Paper 01/20 (London), November 2001; J. Van Reenen, *No More Skivvy Schemes? Active Labor Market Policies and the British New Deal for the Young Unemployed in Context*, The Institute for Fiscal Studies, Working Paper 01/09 (London), May 2001.

<sup>198</sup> D. Grubb, op. cit.

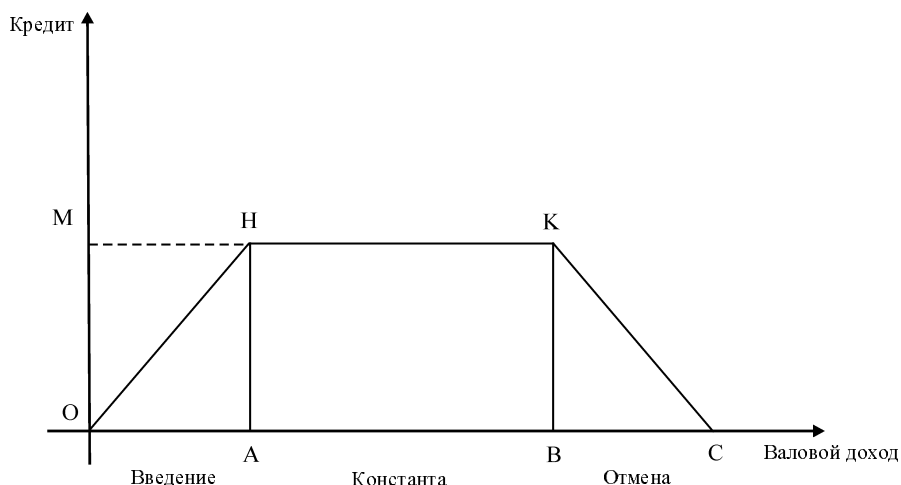
<sup>199</sup> OECD, *Employment Outlook* (Paris), June 2000, p. 142, box 2.

<sup>200</sup> P. Auer, *Employment Revival in Europe: Labour Market Success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands* (Geneva, ILO, 2000).

<sup>201</sup> Согласно резюме, содержащемуся в работе D. Grubb, op. cit.

ДИАГРАММА 4.3.1

Структура обусловленного пособия в случае трудоустройства: области введения и отмены



расходов (что особенно привлекательно для стран, имеющих крупную государственную задолженность), но действуют только в том случае, если возмещение осуществляется оперативно (а часто дело обстоит наоборот), и не доходят до тех, кто не заполняет налоговую декларацию. Право на их получение может оцениваться на основе индивидуальных или семейных доходов. Во втором случае их можно в большей степени сориентировать на тех, кто реально нуждается в поддержке доходов, но это может оказывать отрицательное воздействие на решения о трудовой деятельности лиц, получающих дополнительный доход в домашнем хозяйстве.

ОПТ срабатывает лучше в том случае, когда распределение уровней заработной платы в нижней части шкалы имеет достаточный разброс и когда налоги с трудовых доходов относительно низки. При достаточном разбросе структур заработной платы в нижней части шкалы в область "отмены" – и в связанную с этим зону действия факторов, не способствующих увеличению рабочего времени и повышению квалификации (например, через программы подготовки), – попадает относительно небольшая доля рабочей силы. В этом случае программа оказывается также менее дорогостоящей. Кроме того, уровень заработной платы в нижней части шкалы распределения является относительно низким, и, следовательно, небольшое увеличение налогов в верхней части шкалы может подразумевать значительное относительное увеличение пособий в нижней части шкалы и тем самым получение значительных стимулов. Когда налоги низки, перекосы, порождаемые более высокими (имплицитными) налогами в области "отмены" и (эксплицитными) налогами в области финансирования (не

загрываемыми ОПТ), также являются менее значительными.

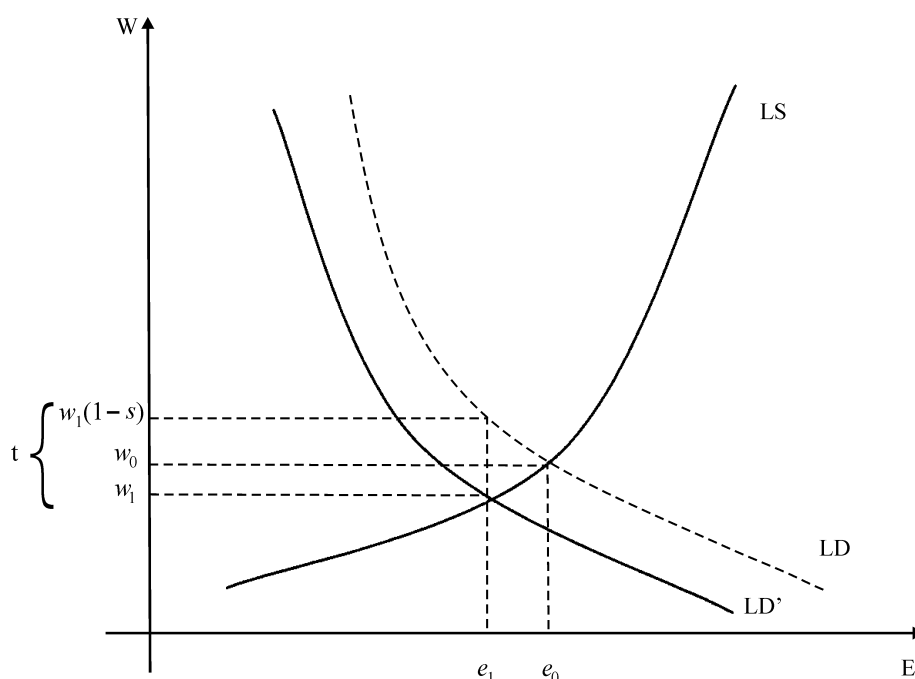
Субсидирование заработной платы низкооплачиваемых работников иногда используется и в сочетании с ОПТ. Это может делаться в виде либо субсидий на трудоустройство для работодателей, либо вычетов из взносов работодателей в фонды социального обеспечения и в различной форме (например, субсидии или кредиты, пропорциональные части годовой заработной платы или всей ее сумме, единовременные выплаты или возмещаемые работодателями бонусы при повторном трудоустройстве и т. д.). Пожалуй, наиболее успешной схемой (по крайней мере с точки зрения количественных показателей использования), апробированной в Европе, является голландская программа СПАК, которая относительно проста в применении и носит постоянный характер, то есть предусматривает субсидирование на протяжении всего срока работы конкретного человека при условии, если его заработная плата ниже определенного порогового уровня<sup>202</sup>. В то же время большинство таких субсидий в ЕС носят временный характер, что может оказывать деформирующее воздействие на текучесть кадров и ставить в выигрышное положение фирмы и отрасли с высокой текучестью.

Субсидирование заработной платы резко меняет форму кривой спроса на рабочую силу, как это показано на диаграмме 4.3.2, и, следовательно,

<sup>202</sup> M. Doudeijns, M. Einerhand, A. Van de Meerendonk, "Financial incentives to take up low-paid work: an international comparison of the role of tax and benefit system", в: W. Salverda, C. Lucifora, B. Nolan (eds.), *Policy Measures for Low-wage Employment in Europe* (Cheltenham, Edward Elgar, 2000), pp. 43-46.

ДИАГРАММА 4.3.2

## Эффекты субсидирования заработной платы



воздействие субсидий на занятость тем сильнее, чем эластичнее спрос на рабочую силу и ее предложение. Вместе с тем эластичность спроса на рабочую силу в случае низкооплачиваемых работников сопряжена со значительными факторами неопределенности, присутствие которых в показателях эластичности предложения рабочей силы ощущается несколько меньше. Когда эластичность предложения рабочей силы выше эластичности спроса на нее, воздействие субсидирования заработной платы на доходы оказывается более сильным, чем воздействие на занятость. Во многих расчетах, лежащих в основе предложения о сокращениях налогообложения фондов заработной платы в Европе<sup>203</sup>, эти показатели эластичности, по всей видимости, завышены.

Субсидирование заработной платы, как и ОПТ, может породить неоправданные потери в виде звена незаслуженных получателей пособий (то есть тех людей, которые в любом случае нашли бы работу), подменять субсидируемыми работниками другие группы, такие как занятые молодые работники, и вытеснять с рынка фирмы, не использующие субсидируемых работников. Эти субсидии могут также создавать вытесняющий фискальный эффект, поскольку их необходимо финансировать за счет

увеличения ставок налогообложения. Проблему неоправданных издержек, порождаемую наличием звена незаслуженных получателей субсидий и пособий, можно было бы устранить путем использования реальных маргинальных субсидий в случае трудоустройства, то есть субсидий, предоставляемых только в случае открытия рабочих мест, которые не были бы созданы в отсутствие субсидий. Но совершенно очевидно, что требования к информации для расчета таких субсидий являются невыполнимыми. Многие страны используют в качестве квазииндикатора маргинальных субсидий приростные субсидии, то есть субсидии в случае трудоустройства сверх определенного приростного показателя по сравнению с уровнем предыдущего года при ограничении доступа к ним для фирм, которые не производили увольнений работников в предыдущем году. Но такие субсидии могут создать для фирм деформирующие стимулы к массовым увольнениям работников с последующим массовым наймом и в конечном счете могут поставить в выигрышное положение секторы и фирмы с высокой текучестью кадров.

Тем не менее в сочетании с (низкой) минимальной заработной платой эти субсидии могут быть достаточно эффективными в деле сокращения неформального сектора, поскольку они создают как для работодателей, так и для работников стимулы к объявлению низкопроизводительных рабочих мест. Это может иметь очень важное значение для стран

<sup>203</sup> J. Drèze, E. Malinvaud, "Growth and employment: the scope of a European initiative", *European Economic Review*, Vol. 38, Issues 3-4, April 1994, pp. 489-504.



южной Европы, которые имеют крупный "теневой сектор".

#### 4.4 Заключительные замечания

Достижимы ли цели, поставленные в Лиссабоне? Очень многое будет зависеть от темпов и всеобъемлющего характера проводимых в Европе реформ рынков труда и институтов, занимающихся социальной политикой. Данные, собранные для настоящей работы, свидетельствуют о развернувшейся активной деятельности и о том, что некоторые из мрачных прогнозов, касающихся последствий создания ЭВС, далеки от реальности. В то же время реформы осуществляются очень медленно и являются паллиативными, и уже в силу этого могут быть обращены вспять. В целом для оценки последствий создания ЭВС необходимы более значительные динамические ряды данных, и для взвешенной оценки вероятности реализуемости лиссабонского сценария нужно дополнительно проработать политэкономические основы реформ.

С полной уверенностью можно говорить только о том, что европейский институциональный ландшафт нуждается в дальнейшем и довольно радикальном изменении для выхода на более высокие уровни занятости, определенные в лиссабонском сценарии, и прежде всего в южных и континентальных странах Европы. Налицо необходимость в более серьезно стимулирующей трудовую деятельность социальной политике (например, постановка мер поддержки

доходов в зависимости от трудоустройства) и в активизирующих мерах. Это является неперенным требованием для согласования политики, направленной на уменьшение неравенства в уровнях доходов (которая имеет глубокие корни в европейском контексте), с политикой, требующейся для увеличения емкости европейских рынков труда.

Емкость европейских рынков рабочей силы можно увеличить также путем такой децентрализации системы коллективных трудовых договоров, при которой заработная плата лучше отражала бы межрегиональные различия в уровнях производительности труда; в этом случае профсоюзы оставались бы серьезной силой на рабочих местах, но их влияние уже не простиралось бы за пределы района их деятельности. Для достижения лиссабонских контрольных показателей, особенно показателей, касающихся участия в трудовой деятельности работников более старших возрастов, необходимо также реформировать пенсионные системы для устранения стимулов к досрочному выходу на пенсию и обратить вспять тенденцию к снижению экономической активности работников старших возрастов. Хотя вопросы реформирования пенсионных систем и институтов, занимающихся заключением коллективных трудовых договоров, в настоящей работе не рассматриваются, они непременно будут также играть очень важную роль в продвижении к лиссабонским целям.

## КОММЕНТАРИИ СОДОКЛАДЧИКОВ

### 4.А Владимир Гимпельсон

Профессор Боэри представил великолепную работу, посвященную численности рабочей силы в Европе. Она, несомненно, стимулирует проведение нами дальнейшего анализа вопросов функционирования рынков труда. Как он указал, увеличение численности рабочей силы представляет собой серьезную задачу, сопряженную с определенными издержками. При повышении уровней занятости и достижении социально приемлемых уровней справедливости без компромиссов не обойтись. Повышение показателей занятости населения приводит к снижению уровня справедливости на рынке труда, поскольку такого увеличения скорее всего можно добиться только путем привлечения людей на менее производительные и менее хорошо оплачиваемые рабочие места. Таким образом, дополнительная занятость, по всей видимости, будет обеспечиваться за счет расширения маргинальных рабочих мест. В основном я согласен с этой позицией.

Я считаю, что опыт стран с переходной экономикой за последнее десятилетие позволяет проиллюстрировать эту тенденцию. Страны, которым удалось удержать высокие уровни занятости, несмотря на глубокое падение ВВП, теперь сталкиваются с проблемой избыточного числа разного рода "некачественных" рабочих мест. Эти низкопроизводительные рабочие места позволили подстраховаться от высоких уровней безработицы, но в то же время внесли вклад в рост неравенства<sup>204</sup>. В этом отношении весьма актуальными являются примеры России и Украины – стран, серьезно пострадавших от проблем задолженности по заработной плате, сокращения рабочего времени и занятости в неформальном секторе.

Здесь я хотел бы обратить свой взор на восток от региона, рассмотренного в работе профессора Боэри. Поскольку российский рынок труда функционирует в заметно отличающемся контексте, и Россия непосредственно не участвует в гонке, на финише которой стоят лиссабонские контрольные показатели, я останавливаю свое внимание на следующих вопросах:

- Что произошло с показателями экономической активности и занятости населения в период, прошедший со старта реформ?

- Какие группы населения внесли наибольший вклад в изменение показателей участия населения на рынке труда?
- Что произойдет с российским рынком труда в будущем, если показатели экономической активности населения останутся неизменными?

Все данные, на которых я строю свой анализ, взяты из регулярно проводимых обследований рабочей силы (ОРС).

### Что произошло с показателями экономической активности и занятости населения в период, прошедший со старта реформ?

Россия, равно как и многие другие посткоммунистические страны, вступила в переходный период в начале 1990-х годов с очень высокими показателями экономической активности населения. Особенно рельефно это было выражено в случае занятости женской части населения. По меньшей мере, эти показатели были гораздо выше, чем в других странах с сопоставимыми уровнями доходов на душу населения. С началом переходного периода можно было бы ожидать быстрого и значительного снижения экономической активности. На деле снижение активности населения в России произошло, но в гораздо меньших масштабах, чем ожидалось.

Показатели занятости населения (трудоспособного возраста)<sup>205</sup> снизились с 80 процентов в 1992 году до низкого уровня порядка 65 процентов после финансового кризиса 1998 года. Впоследствии в связи с частичным восстановлением объемов ВВП и совокупного спроса на рабочую силу этот показатель поднялся примерно до 70 процентов. (Таким образом, с точки зрения лиссабонского контрольного показателя Россия уже выполнила поставленную задачу!) Если на крупных и средних предприятиях занятость оставалась неизменной, то доля и размеры всех видов неформальной или полужуральной занятости выросли. В период с 1999 года в оценках официальной занятости учитываются те лица, которые по основному профилю своей деятельности заняты в семейном неформальном производстве продукции, предназначенной для продажи на рынке. Это прибавляет к совокупному показателю еще несколько процентных пунктов, и в итоге показатель отношения числа занятых к численности населения

<sup>204</sup> Н. Lehmann, J. Wadsworth, *Wage Arrears and Distribution of Earnings in Russia*, IZA Discussion Paper, No. 410 (Bonn), December 2001.

<sup>205</sup> В России трудоспособный возраст составляет 16–59 лет для мужчин и 16–54 года для женщин.

трудоспособного возраста оказывается более 72 процентов. Столь высокие показатели отмечаются в основном в северо-европейских и англосаксонских странах и заметно превышают показатели остальных стран Европы.

Насколько значительной оказалась трансформация занятости в 1990-х годах? С одной стороны, падение на 15 процентных пунктов за семь лет означает серьезное шоковое потрясение. С другой же стороны, падение ВВП за период с 1992 по 1998 год было масштабнее более чем вдвое. Эта адаптация занятости происходила главным образом за счет оттока людей из категории рабочей силы, а рост безработицы составил менее половины совокупного падения занятости. Разумеется, удержание высоких показателей занятости отражает политическое решение, принятое Россией при выборе между занятостью и неравенством<sup>206</sup>. В первые три года переходного периода характеризующий неравенство коэффициент Джини заметно вырос, а доля людей, занятых на низкопроизводительных рабочих местах, включая частично занятых и занятых на неформальной основе, резко увеличилась. Следовательно, главная задача теперь сводится не столько к тому, чтобы увеличить общую занятость, сколько к тому, чтобы уменьшить долю занятых в неформальном секторе и на низкопроизводительной работе при сохранении неизменным совокупного показателя.

#### **Какие группы населения внесли наибольший вклад в изменение показателей участия населения на рынке труда?**

Данные ОРС свидетельствуют о том, что участие на рынке труда как мужчин, так и женщин уменьшилось. Можно было бы ожидать, что женщины будут покидать работу в относительно более широких масштабах в связи с сочетанием их изначально высоких показателей экономической активности и потенциальной дискриминацией по признаку пола. Однако агрегированные данные этого не показывают: показатели экономической активности и мужчин, и женщин снижались, а затем возрастали (с 1999 года) почти синхронно.

Очень высокие показатели экономической активности женщин в России обычно считаются наследием социалистической эпохи. Это действительно так. Вместе с тем это наследие оставило женщинам практический опыт работы (включая профессионально-техническое образование, навыки, сети и т. д.), который помогает им оставаться занятыми, несмотря на сложившиеся в последнее время неблагоприятные условия. В противном случае положение женщин на

рынке труда, по всей вероятности, было бы гораздо более сложным.

Данные по различным возрастным группам указывают на то, что представители более молодых и наиболее пожилых возрастных групп в общем контингенте трудоспособного населения уходили с рынка труда в гораздо более значительных масштабах, чем представители средних групп возрастной структуры. Заведомо можно было бы ожидать появления иной картины ввиду негативного воздействия на доходы этих групп. В реальности же представители средних возрастных групп уходили с рынка труда в очень ограниченных масштабах. Все это сделало гораздо более крутой кривую распределения участников рынка труда по возрастным группам. В более молодых возрастах в 1990-х годах было отмечено увеличение показателей обучения в вузах. Представители более старших возрастных групп частично перешли из категории официально занятых на предприятиях в категорию занятых разного рода неформальной или полужформальной работой.

Картина участия различных возрастных групп на рынке труда четко соотносится с тенденциями такого участия различных образовательных групп. Лица, имеющие низкие уровни образования, как представляется, покинули рынок труда первыми, и они, как правило, принадлежат к самым молодым и самым старшим возрастным категориям.

Сельское население было в большей мере предрасположено к уходу с рынка труда ввиду сложившихся для него более неблагоприятных условий. Однако этот уход с рынка труда частично нейтрализуется повышением уровней неформальной занятости, которую до последнего времени было невозможно измерить с помощью стандартных методик обследований рабочей силы.

Разумеется, все эти изменения были обусловлены рядом факторов, многие из которых воздействовали на рабочую силу в противоположных направлениях. К сожалению, мне не известны исследования, где бы все эти факторы были должным образом выявлены и измерены. Эту колоссальную работу еще предстоит проделать.

#### **Что произойдет с российским рынком труда в будущем, если показатели экономической активности населения останутся неизменными?**

И наконец, позвольте мне попытаться оценить будущие тенденции в динамике рабочей силы России. Мы можем "сочленить" демографические прогнозы по половозрастным группам с ожидаемыми показателями их экономической активности. Хотя основные демографические сценарии варьируются с точки зрения ожидаемых показателей рождаемости и смертности, а также миграции, различия между сценариями на предстоящие 15 лет являются довольно

<sup>206</sup> V. Gimpelson, "The politics of the labor market adjustment (the case of Russia)", в: J. Kornai, S. Haggard, R. Kaufman (eds.), *Reforming the State: Fiscal and Welfare Reform in Post-Socialist Countries* (Cambridge, Cambridge University Press, 2001).

умеренными. За рамками этого периода они, скорее всего, будут выражены более рельефно. Если мы соединим средний сценарий с показателями экономической активности населения, реально отмечавшимися в 2000 году, то анализ покажет, что значительные колебания в уровнях экономической активности на протяжении следующих 10–15 лет представляются маловероятными. Уровень участия представителей наиболее активных возрастных групп в функционировании рынка труда уже очень высок и вряд ли может вырасти еще больше. Поскольку показатель их экономической активности получил практическое институциональное закрепление в качестве социальной нормы и успешно пережил серьезные потрясения переходного периода, сколь-нибудь значительное его падение в среднесрочной перспективе представляется крайне маловероятным. Если изменения и затронут некоторые маргинальные возрастные и гендерные группы, то их агрегированное воздействие будет скромным ввиду их ограниченной доли в совокупной рабочей силе.

Напрашиваются следующие очевидные выводы:

- Численность рабочей силы будет умеренно возрастать до 2007–2008 годов, после чего она уменьшится. К 2013 году совокупная численность российской рабочей силы будет меньше нынешней, но возрастная структура быстро "постареет". Увеличение возраста выхода на пенсию (который все еще является очень низким) скажется на численности рабочей силы. Это, несомненно, повлияет на показатели экономической активности более старших возрастных групп.
- Показатель соотношения экономически активного и неактивного населения увеличится с порядка 1,7 в 2000 году почти до 2 в 2013 году, после чего он начнет устойчиво падать.

Если выйти за пределы 15-летнего периода, то тенденции, характеризующие состояние рабочей силы, становятся еще более понижающимися. Исходя из всего вышесказанного, можно утверждать, что после этого численность рабочей силы превратится в серьезный фактор, сдерживающий экономический рост России. Простое удержание нынешних показателей активности вряд ли особо поможет. Увеличения численности рабочей силы можно добиться путем целенаправленного стимулирования иммиграции и/или увеличения пенсионного возраста. Обе стратегии сопряжены с очень деликатными политическими моментами; однако альтернативы им практически отсутствуют и российскому правительству следует уже сейчас уделять больше внимания вероятным проблемам, связанным с численностью рабочей силы.

#### 4.В Ян ван Урс

На мой взгляд, Тито Боэри четко излагает актуальные проблемы, связанные с вопросом о том,

ТАБЛИЦА 4.В.1

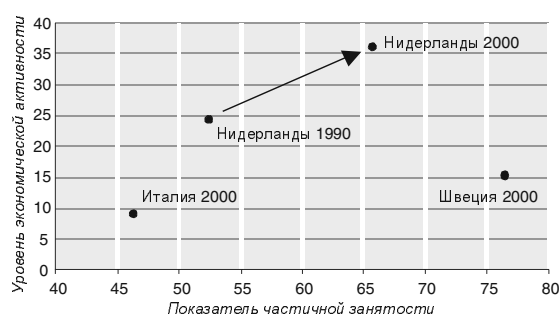
Уровень занятости работников наиболее активных возрастов, 1990 и 2000 годы

	Мужчины			Женщины		
	1990	2000	Δ	1990	2000	Δ
Италия .....	90,2	84,6	-5,6	46,2	50,7	+4,5
Нидерланды .....	88,8	92,2	+3,4	51,6	70,9	+19,3
Швеция .....	93,5	85,8	-8,7	89,7	81,7	-8,0

Источник: OECD, *Employment Outlook* (Paris), 2001.

ДИАГРАММА 4.В.1

Показатели экономической активности и частичной занятости женщин  
(В процентах от численности этой группы населения)



Источник: См. таблицу 4.В.1.

каким образом можно увеличить численность европейской рабочей силы. Я во многом согласен с предложенной им стратегией повышения уровней занятости в степени, достаточной для того, чтобы выйти на контрольные показатели, установленные на Европейском саммите в Лиссабоне, путем опоры на внедрение пособий, непосредственно увязанных с работой, и принятия активизирующих мер. В своем выступлении я разовью эту мысль, проанализировав аспекты вовлечения людей, не имеющих работы, с заострением внимания на вопросах "где?" и "как?".

При рассмотрении вопроса о том, где активное вовлечение не имеющих работы является наиболее эффективным, я провожу различие между мужчинами, принадлежащими к наиболее активным возрастным группам, женщинами наиболее активных возрастов и пожилыми работниками. Как отмечает Боэри, скандинавские страны уже вышли на требуемый "лиссабонский" уровень, тогда как страны южной Европы далеко не достигли предусмотренных уровней занятости. В этой связи, чтобы проиллюстрировать логику моих рассуждений, я использую данные по трем странам: Италии, Нидерландам и Швеции. В таблице 4.В.1 показаны изменения в уровнях занятости мужчин и женщин наиболее активных возрастов.

Совершенно очевидно, что показатели занятости мужчин наиболее активных возрастных групп высоки по всей Европе и составляют от 85 до 95 процентов. Следовательно, дальнейшее повышение этих уровней

занятости будет представлять собой непростую задачу, поскольку многие из незанятых мужчин наиболее активных возрастов являются неквалифицированными, долгое время безработными или имеют инвалидность. В таблице 4.В.1 показано также, что показатели занятости женщин наиболее активных возрастов в странах Европы значительно варьируются. Поражает также колоссальное увеличение показателей занятости женщин в Нидерландах, основная причина которого показана на диаграмме 4.В.1: это, в основном, увеличение частичной занятости.

Что касается уровней занятости работников более

ТАБЛИЦА 4.В.2

**Показатели занятости мужчин и женщин в возрасте от 55 до 64 лет в 2000 году**

	Мужчины	Женщины
Италия .....	40,3	15,3
Нидерланды .....	49,9	25,8
Швеция .....	67,8	62,5

Источник: См. таблицу 4.В.1.

старших возрастов, то в Европе они значительно колеблются. Как явствует из таблицы 4.В.2, эти уровни занятости в Швеции намного выше, чем в Италии и Нидерландах. Показатели занятости мужчин старших возрастов во многих странах низки в силу досрочного выхода на пенсию и факторов инвалидности; у женщин же старших возрастов они низки в силу когортного эффекта. Тем не менее в такой стране, как Швеция,

даже среди людей старших возрастов показатели занятости довольно высоки. Вероятнее всего, это обусловлено финансовыми стимулами, связанными с досрочным выходом на пенсию, которые у работников в Швеции являются иными. Учитывая, что когорта работников старших возрастов будет увеличиваться в результате старения населения, налицо необходимость в повышении уровней занятости работников этой категории.

Что касается вопроса о том, как поднять уровень занятости, то я во многом согласен с Бозри, когда тот отстаивает принцип "помощи и нажима". Для возвращения застойных безработных к трудовой деятельности консультирование и мониторинг имеют исключительно важное значение. Причем в увязке с мониторингом должна существовать система санкций по сокращению пособий, которая доказала свою эффективность в ряде европейских стран. Помимо застойных безработных стратегический акцент следует сделать на женщинах наиболее активных возрастов и на пожилых работниках, то есть на двух группах, по которым показатели занятости довольно низки. Для содействия повышению уровней занятости женщин наиболее активных возрастов создания необходимых финансовых стимулов может оказаться недостаточно. Не исключено, что потребуются стимулировать частичную занятость, особенно на юге Европы, где показатели занятости довольно низки. Да и для повышения уровней занятости работников старших возрастов одни финансовые стимулы могут оказаться неэффективными. Необходимо заменить нынешнюю систему досрочного выхода на пенсию системой поэтапного выхода с обеспечением работой в течение неполного рабочего дня.