

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА НА РЫНКЕ ТРУДА: РЕФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТОВ В СТРАНАХ ОЭСР¹

Вишневская Н.Т.²

Аннотация

Необходимость повышения гибкости рынка труда и его адаптивности к различным шокам требует от органов государственного управления такой перенастройки его институтов, которая наиболее полно соответствует современным социально-экономическим условиям. Основная цель данной статьи – сравнение двух этапов реформирования рынка труда (1990–2007 и 2008–2017 гг.) в странах ОЭСР. Анализ сосредоточен на наиболее важных институтах рынка труда: законодательстве о защите занятости, системе установления заработной платы и активных программах. Задача исследования в том, чтобы выявить основной вектор происходящих здесь изменений, проанализировать особенности и итоги проводимых преобразований и, главное, ответить на вопрос, способствовали ли новые регулирующие нормы повышению гибкости рынка труда. В основе исследования лежит институциональный анализ. В отечественной литературе реформа рынка труда в странах с развитой и переходной экономикой рассматривается либо в страновом аспекте, либо применительно к отдельным направлениям реформирования. Особенностью данной работы является взаимосвязанный анализ реформирования трех основных институтов рынка труда, а также получение ответа на вопрос, почему после почти двух десятилетий реформ потребовалась новая перенастройка политики на рынке труда. Основными источниками статистической информации стали: База данных ОЭСР по занятости и рынку труда (Employment and Labour Market Statistics Database); База обновленных данных по законодательству о защите занятости (Employment Protection Database, 2013 update); База данных по расходам и участникам программ активной политики (Public expenditure and participant stocks on LMP). Знакомство с основными направлениями подобных ре-

¹ Статья подготовлена в результате проведения исследования в рамках Программы фундаментальных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ) с использованием средств субсидии в рамках государственной поддержки ведущих университетов Российской Федерации "5-100".

² Вишневская Нина Тимофеевна – кандидат экономических наук, заместитель директора Центра трудовых исследований, НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». Москва, 101000, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: vishnev@hse.ru

форм в странах ОЭСР, их положительными итогами и возможными негативными последствиями позволит государственным органам Российской Федерации выбрать наиболее оптимальный вариант институциональных изменений.

Ключевые слова: рынок труда; политика на рынке труда; институты; законодательство о защите занятости; коллективно-договорная система; программы на рынке труда.

Введение

Период после мирового экономического кризиса 2008 г. характеризуется в странах ОЭСР поиском новых подходов к регулированию институтов рынка труда. На первом этапе реформ – с начала 1990-х и вплоть до конца 2000-х гг. повышение гибкости рынка труда связывалось с расширением сектора нестандартных рабочих мест, прежде всего временных. Однако либерализация срочных контрактов при сохранении жестких норм регулирования постоянно занятых привела к появлению двухъярусного рынка труда, при котором в наибольшей степени тяжесть адаптации к экономическим шокам испытывают временные работники. Основным направлением современного этапа реформирования стали либерализация труда работников с постоянным контрактом и, таким образом, устранение дисбаланса в регулировании постоянных и временных рабочих мест. Сближение регулирующих норм для двух основных категорий работников рассматривается как важное средство преодоления дуализма рынка труда, сложившегося во многих странах в результате первого этапа реформ.

К особенностям последнего этапа реформирования институтов рынка труда можно отнести то, что помимо законодательства о защите занятости в зону действия реформ вовлечены система коллективно-договорного регулирования и активные программы на рынке труда. Децентрализация коллективно-договорной системы, приоритет соглашений между профсоюзами и работодателями, заключаемых на уровне отдельного предприятия, способствовали установлению более тесной связи между экономическими показателями работы предприятия и оплатой труда.

Реформа активной политики, так называемая «политика активизации», направлена на повышение эффективности существующих программ в условиях резкого сокращения финансовых ресурсов в расчете на одного безработного. Получение пособия по безработице тесно увязывается с активностью поиска нового трудоустройства, а службы занятости отказываются от излишней опеки над зарегистрированными безработными. Несмотря на негативную оценку эффективности многих активных программ, анализ структуры расходов на программы активной политики в послекризисный период не свидетельствовал сдвига в пользу программ, обеспечивающих лучшее трудоустройство безработных.

В странах с развитой и переходной экономикой усиление межстрановой конкуренции и необходимость стимулировать рост производительности труда и экономическую реструктуризацию потребовали повышения гибко-

сти рынка труда и его адаптивности к различным шокам. Осознание этой задачи подтолкнуло многие страны ОЭСР к проведению реформы институтов рынка труда. Меры, направленные на флексибилизацию сферы труда, начали активно проводиться с начала 1990-х гг. Однако уже со второй половины 2000-х гг. можно говорить о новом этапе в проведении реформы. Период, отправной точкой которого стал экономический кризис 2008 г., характеризуется поиском новых, не использовавшихся ранее подходов к регулированию институтов рынка труда. Помимо законодательства о защите занятости, которое можно определить как основополагающий институт рынка труда, в статье будет рассмотрена система коллективно-договорного регулирования, а также активные программы на рынке труда. Мы попытаемся выявить основной вектор этих изменений, ответить на вопрос, способствовали ли новые регулирующие нормы повышению гибкости рынка труда.

Реформирование институтов рынка труда – основные направления

Период после 2008 г. характеризуется активным реформированием законов, регулирующих различные аспекты рынка труда.

Таблица 1

Количество и структура изменений в законодательстве о труде по отдельным направлениям, страны с развитой и переходной экономикой, 2008–2014 гг.

	Постоянные контракты	Массовые увольнения	Коллективные договоры	Рабочее время	Временные контракты	Другие формы занятости
<i>Количество изменений в трудовом законодательстве</i>						
Развитые страны	135	39	75	77	64	46
в том числе Европейский союз	123	39	75	75	62	44
Страны с переходной экономикой	36	6	14	3	8	2
<i>Структура изменений в трудовом законодательстве, %</i>						
Развитые страны	31,0	8,9	17,2	17,7	14,7	10,6
в том числе Европейский союз	29,4	9,3	17,9	17,9	14,8	10,5
Страны с переходной экономикой	52,2	8,7	20,3	4,3	11,6	2,9

Источник: Рассчитано по: ILO, 2016.

Представленные данные наглядно демонстрируют, что, во-первых, в послекризисный период законы о труде активно пересматривали страны ОЭСР, и особенно страны Европейского союза. Последнее неудивительно, так как именно этот регион отличается значительно большей зарегулированностью рынка труда по сравнению со странами Северной Америки или Австралией. Законодательная активность в области трудового права в бывших социалистических странах происходила гораздо менее интенсивно. Это связано не только с правовым нигилизмом, характерным для данного региона, но и слабым информированием законодательства, как в целом, так и законов о труде (Adascalitei et al., 2015).

Во-вторых, последние реформы рынка труда стали идти более широким фронтом – помимо законодательства о защите занятости в зону действия реформ была вовлечена система установления заработной платы (в первую очередь изменению подверглось коллективно-договорное регулирование), а также организация рабочего времени. Изменение к подходам проведения преобразований в институтах рынка труда было связано с возросшим пониманием взаимозависимости отдельных направлений реформ как залога их успешности.

Если говорить о направленности институциональной реформы, то целью почти 70% всех изменений была либерализация законодательства о защите занятости в отношении работников с постоянным контрактом. Защита нестандартной занятости, напротив, была усилена. Этой же цели – дать большую свободу работодателям при принятии решения о численности и заработной плате своих сотрудников – служат изменения в законах, регулирующих трудовые отношения (ILO, 2015; Adascalitei and Morano, 2016).

Реформа законодательства о защите занятости

Эволюция теоретических представлений о роли законодательства о защите занятости

До начала 1960-х гг. в странах ОЭСР в отношениях между работодателем и работником доминировал принцип свободы контракта (Autor, 2007). Большинство норм, которые мы теперь называем мерами по защите занятости³ и которые включают как законодательные акты, так и положения коллективных договоров и судебные решения, появились в период между 1960-ми и началом 1980-х гг. В течение последующих десяти лет в этой области регулирующей деятельности наблюдалось определенное затишье. Однако уже 1990-е годы стали периодом серьезного реформирования рынка труда, которое продолжается до настоящего момента. Последние реформы можно разделить на два последовавших друг за другом этапа: до 2008 г. и последующий период. Именно реформы последнего десятилетия станут предметом нашего анализа.

³ Законодательство о защите занятости (Employment Protection Regulations) включает в себя нормы, регулирующие найм и увольнение работников, а также применение нестандартных форм занятости (временной и частичной занятости, самозанятости и т.д.).

Перед нормами, регулируемыми наём и увольнение работников, в определенном смысле стоят противоречивые задачи. С одной стороны, они призваны обеспечивать стабильность занятости, а также защищать работника как более слабую сторону в его отношениях с работодателем, ведь работник практически не имеет иной возможности обезопасить себя от изменения ситуации на рынке (Pissarides, 2001). Поддержание стабильной занятости имеет целый ряд позитивных последствий, например, обеспечивает понятные и устойчивые правила игры для участников рынка труда. В результате стабильных отношений на рынке создаются условия для накопления специфического человеческого капитала, а для работника появляется возможность найти рабочее место, наиболее полно соответствующее его индивидуальным характеристикам. Увольнение работника означает для него потерю заработка, в целом ряде случаев и дополнительных выплат (если они «привязаны» к определенному предприятию). Если поиск новой работы занимает продолжительное время, то человеческий капитал уволенного начинает девальвироваться, особенно его специфическая составляющая. У человека, потерявшего работу, могут возникнуть проблемы со здоровьем. Бюджет также несет потери от увольнений, так как государство участвует в создании системы страхования по безработице, несет расходы по организации активных программ на рынке труда и т.д.

Однако институты рынка труда должны выполнять не менее важную функцию обеспечения эффективного приспособления сферы занятости к технологическим изменениям и новым вызовам современной глобализированной экономики. Эта задача требует устранения барьеров при перемещении работников в профессиональном, отраслевом, региональном разрезе. Усиление процессов реаллокации может стать действенным средством повышения адаптационного потенциала экономики и роста производительности труда. Напротив, в условиях имобильности рабочей силы значительная часть новых благоприятных возможностей может быть упущена.

Таким образом, используя определение О. Бланшарда (2000), можно сказать, что «хорошими институтами рынка труда считаются только те институты, которые обеспечивают реаллокацию рабочей силы и одновременно не допускают высоких издержек для работников, которые этой реаллокации подвергаются».

В течение длительного времени, начиная с послевоенного периода и вплоть до 1990-х гг., функции поддержания стабильности на рынке труда отдавалось явное предпочтение. Стабильность обеспечивалась многоуровневой системой социального партнерства, механизмом координации заработной платы, повсеместным введением минимальной оплаты труда. На функцию стабильности также «работало» жесткое трудовое законодательство, которое гарантировало работнику длительный период уведомления о предстоящем увольнении и высокие выходные пособия. Однако в 1990-е гг. появилось понимание того, что излишне жесткие нормы, регулирующие занятость и безработицу, ограничения для применения нестандартных форм занятости оказывают негативное влияние на функциониро-

вание рынка труда и в конечном счете тормозят экономическое развитие. Осознание необходимости ускорения динамизма рынка труда, который оперативно подстраивается к потребностям быстро меняющейся информационной экономики, подтолкнуло многие страны к институциональным реформам, которые растянулись на продолжительный период времени.

Реформы последних лет опираются на выводы огромного числа теоретических и эмпирических исследований, подтверждающих негативное влияние жестких законов о труде на основные показатели рынка труда. Вопрос о влиянии законодательства о защите занятости на рынок труда стал на многие годы одним из приоритетных тем экономической литературы⁴. Политика на рынке труда на протяжении последних трех десятилетий во многом опиралась на эти выводы.

Почему опыт первого этапа реформ институтов рынка труда оказался неудачным?

На сегодняшний момент можно говорить о двух этапах современной реформы законодательства о защите занятости: с начала 1990-х гг. вплоть до мирового экономического кризиса 2008 г. и последующий период. Оба периода объединяет общность поставленных целей, а именно с помощью реструктуризации институтов рынка труда повысить его гибкость, создать условия для усиления реаллокации рабочей силы и в конечном счете снизить уровень безработицы, обеспечить рост занятости (OECD, 1994).

Квинтэссенцией подобной политики стали отказ от жесткой регламентации поведения основных контрагентов трудовых отношений, усиление роли договорных отношений между работодателем и работником, снятие ограничений в отношении различных форм занятости, рабочего времени и т.д. В рамках новой концепции государственного регулирования именно усиление гибкости рынка труда стало рассматриваться в качестве инструмента, с помощью которого можно решить проблему более полного использования человеческих ресурсов и снижения безработицы до приемлемого уровня.

Однако, несмотря на общность поставленных целей, подходы к их достижению в рамках двух этапов реформы имеют существенные отличия.

На первом этапе реформ в большинстве стран с развитой рыночной экономикой гибкость рынка труда попытались достичь расширением применения нестандартных рабочих мест (OECD, 2006). Практика предшествующих лет связывала законность заключения временных контрактов почти исключительно с сезонными работами либо с заменой временно отсутствующего сотрудника. Начиная с 1990-х гг. в странах континентальной Европы в результате законодательных инициатив были сняты ограничения на использование срочных трудовых договоров. В результате область применения срочных трудовых соглашений значительно расширилась. Наряду со срочными контрактами были сняты запреты на работу агентств по пре-

⁴ Один из наиболее подробных обзоров теоретических работ о влиянии жесткого законодательства о защите занятости на рынок труда представлен в статье (Pissarides, 2010).

доставлению временных сотрудников (подробнее см.: Вишневская, 2007). Законодательные нормы, регулирующие наём и увольнение постоянных работников, напротив, практически не изменились. Инсайдеры рынка труда оставались чрезмерно защищены. Таким образом, реформированию подверглись условия занятости маргинальных групп рабочей силы, не имеющих большого политического веса.

Изменения в законодательстве подтолкнули изменения в структуре занятости в пользу временных рабочих мест. В странах ОЭСР в целом доля временных работников увеличилась с 1995 по 2008 г. с 10,6 до 12,2%. При этом в странах с либеральной моделью рынка труда доля временных рабочих мест практически не изменилась, в то время как во многих странах континентальной Европы эта форма занятости, напротив, получила широкое распространение. Наиболее значительный рост этого сегмента занятости произошел в таких странах, как, например, Португалия (более чем в два раза), т.е. там, где изменения законодательства в отношении временных контрактов были особенно глубокими. Временные рабочие места предназначались преимущественно для молодых людей. В странах ОЭСР доля временно занятых среди 25–54-летних увеличилась за рассматриваемый период незначительно – на 0,4 п.п. – до 9,3%, в то время как среди молодежи удельный вес временно занятых достиг одной четверти. В Словении и Испании этот показатель приблизился к 70%. Более половины молодых людей могут найти только временное рабочее место в Нидерландах, Швеции, Италии, Португалии и Польше.

Либерализация применения нестандартных форм занятости наряду с сохранением жестких норм в отношении постоянных работников привела в странах, которые серьезно снизили стандарты защиты этого сегмента рабочих мест, к появлению так называемого двухъярусного рынка труда, при котором основную тяжесть адаптации к экономическим шокам стали нести временные работники. О подобном развитии событий предупреждал еще в своей ранней работе Saint-Paul (1996).

Либерализация применения труда временно занятых, включая ослабление регулирования агентств временного найма, способствовала замене постоянных работников временными (Boeri & Garibaldi, 2007; Bentolila et al, 2008). При этом либерализация фактически не изменила общее число рабочих мест (см. на основе данных по девяти европейским странам: Kahn, 2010). К таким выводам пришел целый ряд исследователей, анализовавших итоги проведенной в 1990-е гг. масштабной реформы испанского рынка труда (см., например: Aguirregabiria & Alonso-Borrero, 2009).

При двухъярусном рынке труда растущий сегмент «плохих», в первую очередь временных, рабочих мест вытесняет «хорошие» рабочие места с более высокой оплатой труда, защитой со стороны трудового права, возможностями карьерного роста. На «хороших» рабочих местах широко представлены мужчины основного трудоспособного возраста с более высоким уровнем образования. Другая часть рынка состоит из «плохих» рабочих мест с низкими зарплатами и неясными перспективами, отсутствием либо минимальными гарантиями занятости, частыми переходами между заня-

тостью, безработицей и экономической неактивностью. Эти рабочие места чаще занимают молодежь, женщины, менее квалифицированные группы рабочей силы.

Неравноправное положение на рынке труда отдельных групп рабочей силы, складывающееся под воздействием законов о труде, способствовало увеличению числа людей, имеющих низкие доходы либо испытывающих другие материальные трудности (см.: Montenegro & Pagés, 2003). Это правило особенно верно для стран, где минимальные ставки оплаты труда зафиксированы на достаточно высоком уровне. Тем самым законодательство о защите занятости, вместо того чтобы устранять неравенство на рынке труда, становится источником его усиления.

Асимметричная реформа имела еще одно негативное последствие: существенные различия в жесткости норм, регулирующих постоянные и временные контракты, препятствуют переходу временных работников на постоянные рабочие места. Подобную ситуацию можно объяснить с точки зрения теории дуального рынка труда, когда аутсайдеры перемещаются от одного временного места работы к другому, тогда как инсайдеры обладают высокой степенью защиты и стабильностью своего рабочего места (см.: Guell & Petrongolo, 2007). Сокращению перехода временных работников на постоянные рабочие места способствуют, в том числе, такие факторы, как меньшая продолжительность стажа работы на одном месте, их более редкое участие в программах повышения квалификации в рамках отдельных компаний (см.: ILO, 2015). Таким образом, асимметрия в регулировании двух основных типов трудовых контрактов превращает временные места в ловушки для тех, кто их занимает (см.: Voeri, 2011).

Одним из негативных последствий подобной асимметрии может стать давление на заработную плату и, соответственно, увеличение безработицы. Временные работники становятся тем буфером, который работодатели используют при ухудшении экономических показателей компании. Временные работники, среди которых преобладают молодежь и менее квалифицированные кадры, несут основной риск потери работы. В этом случае инсайдеры, имеющие постоянные контракты, могут требовать повышения своей заработной платы без опасения потерять работу (см.: Bentolila & Dorado, 1994).

Второй этап реформы законодательства о защите занятости: регулирование труда работников с постоянным контрактом

Несмотря на значительные усилия, предпринятые странами ОЭСР по либерализации законодательства о защите занятости, во второй половине 2000-х гг. вновь встал вопрос о реформировании институтов рынка труда⁵. Несомненно, толчком к очередному реформированию институ-

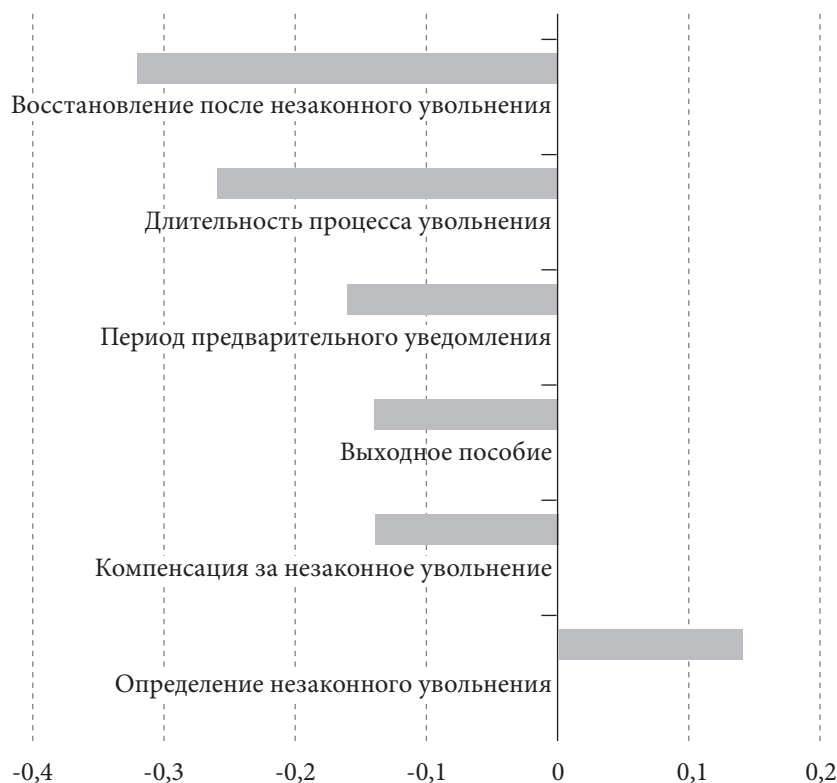
⁵ В данном случае мы не рассматриваем политические причины. Дать толчок к проведению реформ на рынке труда могут приход к власти представителей партий с иными идеологическими предпочтениями, децентрализация власти или электоральный цикл (см. обзор работ по этой тематике: Duval, 2008).

тов рынка труда стал экономический кризис 2008–2009 гг., который резко ухудшил ситуацию с занятостью и безработицей. Действительно, ухудшение макроэкономической ситуации зачастую облегчает проведение структурных реформ, в том числе потому, что реформаторы могут рассчитывать на политическую поддержку различных слоев населения (Duval & Elmeskov, 2006). Однако главной причиной нового витка реформаторских усилий государства стали неудовлетворительные итоги проводимой ранее политики.

Современный этап реформ направлен на устранение дисбаланса в регулировании постоянных и временных рабочих мест. Основным направлением этих изменений стала либерализация труда работников с постоянным контрактом. После 2008 г. процесс реформирования затронул все основные компоненты законодательства о защите занятости работников с постоянным контрактом: срок уведомления о предстоящем увольнении, размер пособия по увольнению, длительность периода увольнения, размер компенсации в отношении незаконного увольнения, возможность восстановления на работе после признания увольнения незаконным.

Рисунок 1

Средние изменения отдельных компонентов защиты работников с постоянным контрактом, 2008–2013 гг.



Источник: OECD Employment Protection Database, 2013 update. <http://dx.doi.org/10.1787/lfs-epl-data-en>

Как видно на рисунке 1, среди отдельных компонентов индекса жесткости в отношении постоянных работников в наибольшей степени была затруднена практика восстановления на работе после признания увольнения незаконным, а также существенно уменьшена длительность процедуры увольнения. Важность этих двух показателей для повышения эффективности рынка труда имеет особое значение, так как именно эти нормы, согласно эмпирическим исследованиям, особенно негативно влияют на реаллокацию рабочей силы, в том числе перемещение с одного рабочего места на другое (OECD, 2013, p. 96).

Снижение жесткости регулирующих норм произошло в отношении еще двух составляющих законодательства о защите занятости – периода предварительного уведомления и размера выходного пособия. Размер компенсации за незаконное увольнение также демонстрирует тенденцию к снижению. Однако при этом многие страны ОЭСР пересмотрели само определение незаконного увольнения. В основном были оставлены нормы, запрещающие увольнение по расовым, гендерным и другим подобным причинам.

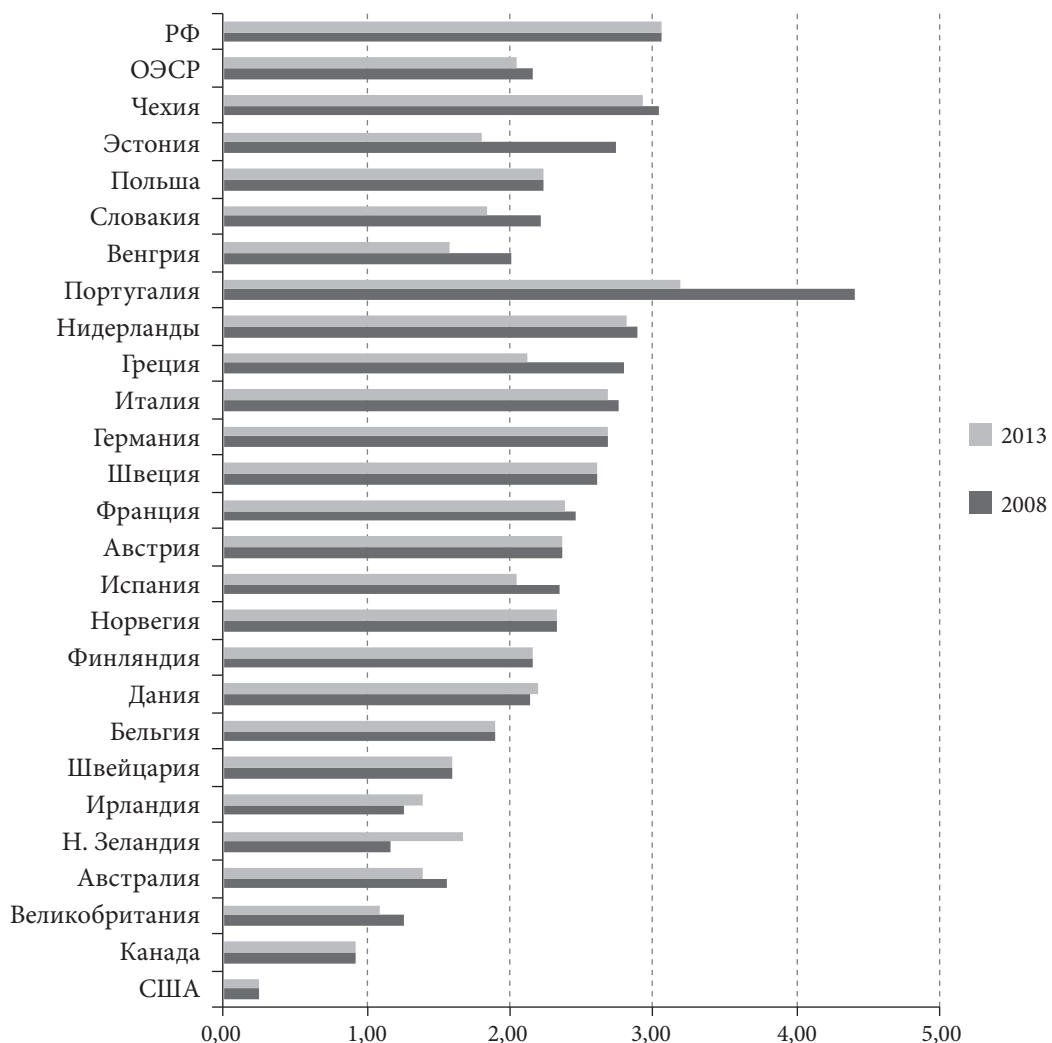
В качестве примера приведем основные положения реформ 2009, 2011 и 2012 гг. в Португалии в отношении работников с постоянным контрактом. Новые законы о труде в этой стране установили тесную зависимость между сроком предварительного уведомления об увольнении и трудовым стажем, при этом максимальный срок был снижен почти в полтора раза. Размер пособия по увольнению также был уменьшен. Увольнение в случае продолжительного снижения производительности труда работника получило законную силу. Также был отменен принцип, согласно которому первыми кандидатами на увольнение были работники, недавно принятые на работу (Labour Market Reforms in Portugal in 2011–2015, 2017).

Таким образом, реформирование отдельных компонентов законодательства о защите занятости после 2008 г. свидетельствует о либерализации норм, регулирующих труд постоянных работников. Этот тренд нашел свое выражение в падении среднего для стран ОЭСР индекса жесткости для постоянных работников. За рассматриваемый период данный показатель снизился с 2,17 до 2,04 балла (рис. 2).

К особенностям последнего периода можно отнести и тот факт, что реформы институтов рынка труда, хотя и в разной степени, затронули широкий круг стран. В двух из каждых трех стран ОЭСР защита постоянных работников была в той или иной мере ослаблена. Самое значительное падение этого показателя наблюдалось в наиболее «зарегулированных» странах: Португалии, Греции, Испании. Либерализация законодательства о защите занятости рассматривалась в странах Южной Европы как один из наиболее эффективных способов улучшения ситуации на рынке труда. В то же время процесс смягчения регулирующих норм был характерен для ряда стран с либеральной экономикой, например Великобритании и Австралии. Активно реформировали законы о труде страны с переходной экономикой: Эстония, Венгрия, Словакия. Никаких существенных изменений индекса жесткости за эти годы не произошло в Российской Федерации, которая с показателем 3,1 балла теперь уступает сомнительную пальму первенства только Португалии.

Рисунок 2

Жесткость законодательства о защите занятости работников с постоянным контрактом, 2008, 2013 гг.



Примечание: Оценка жесткости законодательства о защите занятости по 6-бальной шкале ОЭСР.

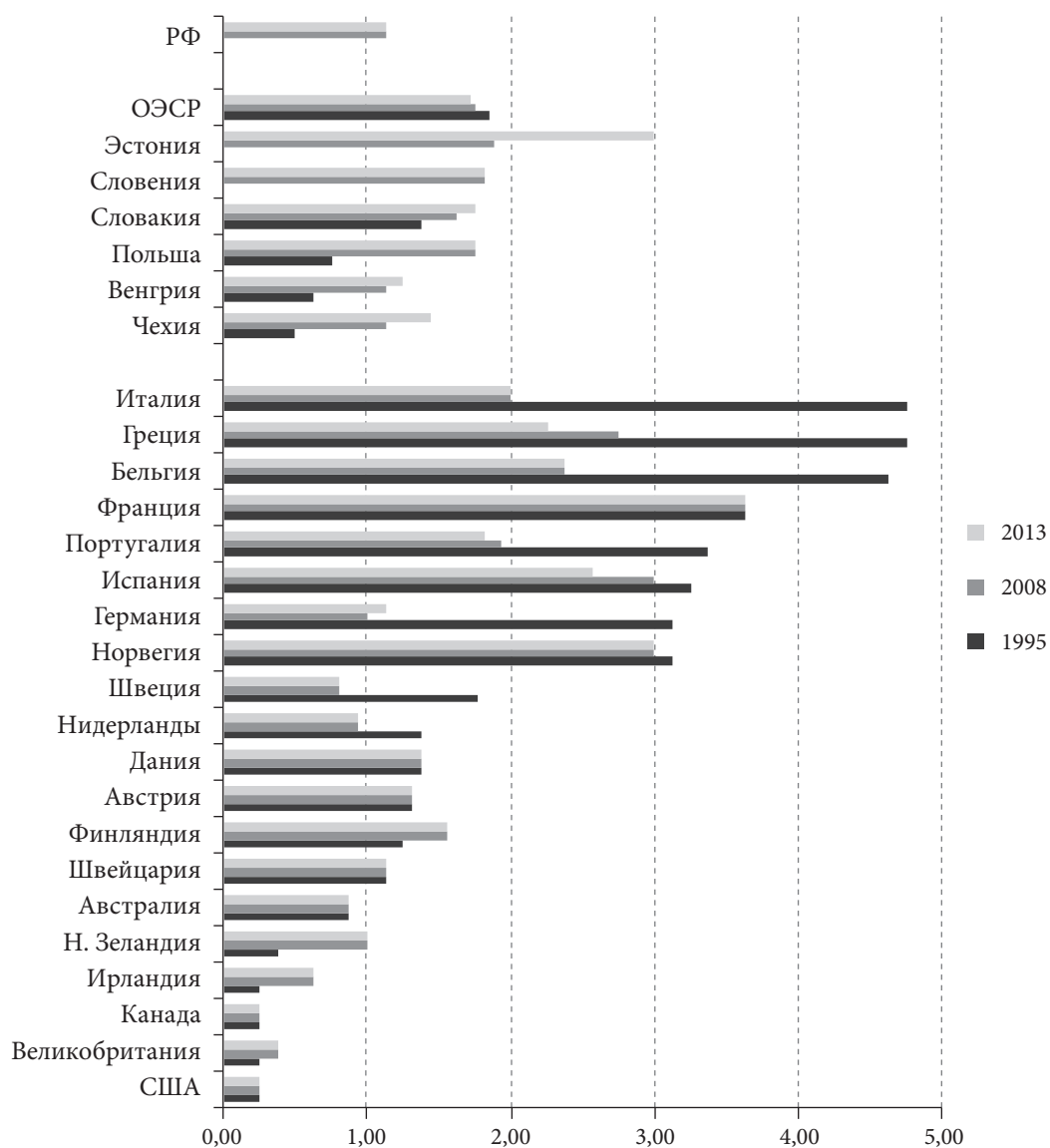
Источник: OECD Employment Protection Database, 2013 update, <http://dx.doi.org/10.1787/lfs-epl-data-en>

Что касается временных контрактов, то, как видно на рисунке 3, либерализация их применения активно происходила с 1995 по 2008 г. Наиболее существенные изменения наблюдались в таких странах, как Италия (индекс жесткости для работников с временным контрактом снизился в этой стране с 4,8 до 2,0 балла), в Греции (с 4,7 до 2,7 балла), в Бельгии (с 4,6 до 2,4 балла). В Германии снижение данного показателя на 2,1 балла было связано с проведением реформы Хартца, одной из составляющих которой стало снятие преград для использования работодателями временных контрактов (Вишневская, 2014). Переходные экономики также резко ужесточили применение временных контрактов. В настоящее время по жесткости регулирова-

ния этого вида занятости лидером с показателем 3 балла является Эстония. Сдвиги в направлении ужесточения этого вида регулирования произошли в Венгрии и Чехии. В то же время в странах с либеральной экономической моделью регулирование временных рабочих мест либо не подверглось значительным изменениям (там и так существовало не слишком много преград для их создания), либо оно даже было слегка ужесточено.

Рисунок 3

Жесткость законодательства о защите занятости работников с временным контрактом, страны ОЭСР, 1995, 2008, 2013 гг.



Примечание: Оценка жесткости законодательства о защите занятости по 6-балльной шкале ОЭСР.

Источник: OECD Employment Protection Database, 2013 update, <http://dx.doi.org/10.1787/lfs-epl-data-en>

На протяжении послекризисного периода с 2008 по 2013 г. степень жесткости регулирования временных контрактов в странах ОЭСР в целом осталась неизменной, остановившись на отметке 1,7. Однако за этой цифрой скрываются две разнонаправленные тенденции: ужесточение регулирования временных контрактов как таковых и продолжающиеся послабления в деятельности агентств, предоставляющих персонал в лизинг.

Ужесточение регулирования временных контрактов, которое наблюдалось в странах ОЭСР в посткризисный период, не означает, что власти нацеливаются на «искоренение» этого сегмента рабочих мест. Использование временных контрактов во многих случаях является оправданным, способствуя лучшей адаптации рынка труда к меняющимся условиям производства. Последняя реформа законодательства о защите занятости скорее нацелена на постепенное выравнивание норм регулирования в отношении постоянных и временных контрактов. Именно сближение регулирующих норм для двух основных категорий работников все чаще рассматривается как важное средство преодоления дуализма рынка труда, сложившегося во многих странах в результате первого этапа реформ (см.: Voeri, 2011; Bentolila et al., 2012).

Коллективно-договорная система – курс на децентрализацию

Наряду с законодательством о защите занятости серьезные перемены происходили в системе коллективно-договорного регулирования. На протяжении последнего десятилетия почти половина всех изменений в законах, регулирующих рынок труда, произошла именно в этой сфере. Следует подчеркнуть, что, несмотря на тенденцию к сокращению численности членов профсоюзов, коллективный договор продолжает оставаться важным инструментом, регулирующим процесс установления заработной платы, условия труда, рабочее время, доступ к дополнительному образованию. Коллективно-договорная система и «коллективный голос», или, иначе, сформулированное и озвученное выражение интересов работников, способствуют более эффективному функционированию рынка труда путем корректировки отдельных провалов рынка, например асимметрию информации. Существование профсоюза и переговорный процесс между работниками и работодателем ведут к более эффективному распределению ресурсов, повышению мотивации персонала, способствуя тем самым увеличению производительности труда. Влияние профсоюзов выражается, в том числе, в «сжатии» дифференциации заработной платы между работниками разного уровня квалификации, особенно на нижнем конце распределения. Фактически наличие такой компрессии заработков говорит о том, что коллективно-договорное регулирование является одним из факторов, снижающих неравенство заработных плат (см.: Hayter & Weinberg, 2011).

В то же время коллективно-договорное регулирование может стать источником новых диспропорций. Прежде всего, это выражается в усилении позиции инсайдеров и ослаблении позиций аутсайдеров (менее квалифицированной рабочей силы, молодежи, временных работников). В том

же направлении действовали изменения в законодательстве защиты занятости, осуществленные на первом этапе реформ. Вообще между законодательными нормами, регулирующими наём и увольнение, применение нестандартных трудовых договоров, и системой коллективно-договорных отношений существует тесная взаимозависимость (комплементарность). Некоторые исследователи отмечают наличие положительной связи между долей работников, охваченных коллективными соглашениями, и степенью жесткости законодательства о защите занятости (Adascalitei & Morano, 2016, p. 10). В условиях высокого уровня юнионизации влияние законодательства о защите занятости на рынок труда является более сильным еще и потому, что в этом случае работодатель не может переложить растущие расходы, связанные с увольнениями, на заработную плату своих работников (см. об этом: Skedinger, 2010; Cazes et al., 2012).

В 1980-е гг. влияние профсоюзов на рынок труда связывалось с уровнем централизации коллективно-договорного процесса. Среди исследователей, а затем и политиков преобладала та точка зрения, что заключение общенациональных соглашений предпочтительнее, так как подобная система позволяет нивелировать отрицательные последствия повышения заработной платы на безработицу и конкурентоспособность. В последующие полтора десятилетия широкое распространение получила идея, высказанная в работе Л. Калморса и Дж. Дриффила (Calmors & Driffill, 1988). Согласно представлениям этих авторов, как высокоцентрализованная, так и децентрализованная системы могут положительно влиять на экономику, тогда как заключение договоров на отраслевом уровне ведет к наиболее негативным макроэкономическим последствиям. Одним из них является ускоренный рост заработной платы в период подъема, в то время как во время кризиса адаптация зарплат происходит с задержками. Однако в дальнейшем эти теоретические представления не получили достаточного эмпирического подтверждения, так как страны, схожие по своим коллективно-договорным системам, зачастую демонстрируют различные экономические результаты, и наоборот (см.: Jimeno & Thomas, 2013).

Целью начавшегося после мирового экономического кризиса этапа реформы стало проведение реальной децентрализации переговорного процесса между работодателями и профсоюзами, построение системы, основной элемент которой – коллективное соглашение, заключаемое на уровне отдельного предприятия. Подобные соглашения полнее отражают реальное экономическое состояние той или иной компании, что повышает их адаптивность к изменяющейся экономической ситуации и соотношению сил на рынках.

В современных условиях децентрализация коллективно-договорной системы происходит двумя путями. Отраслевые соглашения могут закреплять право социальных партнеров на уровне предприятия заключать «свое» соглашение, отражающее местные условия. Однако подобный путь децентрализации не получил в странах ОЭСР широкого распространения. Гораздо более востребованным оказался другой вариант. Низовые переговорщики получили возможность принимать или отклонять отдельные положения, которые фиксировались в отраслевых соглашениях, вносить в них

изменения. Иными словами, профсоюзы в ходе переговоров с работодателями на уровне предприятия получили возможность учитывать текущую экономическую ситуацию конкретной компании.

В Испании реформа 2012 г. предоставила возможность социальным партнерам на уровне предприятия широко использовать так называемый «пункт об исключении» (opt-clause), который позволил «отвергать» даже существенные пункты отраслевых коллективных договоров, а несогласие одной из сторон по поводу текста соглашения теперь передается не в суд, как было ранее, а в специальную арбитражную комиссию, что позволило значительно ускорить процедуру согласования. Одновременно срок действия коллективного договора был снижен до одного года, что позволяет оперативнее реагировать на происходящие изменения в деловой конъюнктуре. Длительный период действия коллективного соглашения усиливает жесткость заработной платы по отношению к внешним шокам и замедляет рассасывание безработицы (см.: Blanchard & Galí, 2007).

В Португалии в результате двух последовавших друг за другом реформ в 2011 и 2015 гг. была отменена практика автоматического распространения результатов отраслевых коллективных соглашений на предприятия, не участвовавшие в переговорах. Также как и в Испании, был сокращен срок длительности коллективного договора до 1 года. Профсоюзы в большинстве случаев потеряли монопольное право заключать коллективные соглашения. Теперь стороной переговоров может стать совет предприятия (подобное возможно на предприятиях с числом занятых не менее 150 человек). Работодатели получили право приостанавливать действие коллективного договора в периоды резкого ухудшения экономических показателей.

Последний пункт стал также одним из компонентов реформы, проводимой в Греции с 2010 г. В этой стране было отменено положение законодательства, которое позволяло действовать условиям коллективного соглашения после истечения срока его действия. Поскольку по старому законодательству в случае неспособности сторон договориться они были вынуждены обращаться в суд, то и в Греции теперь решение подобных вопросов отнесено к компетенции совещательных органов.

Итогом реформы стало значительное снижение уровня централизации коллективно-договорной системы. По данным World Competitiveness Report Database, между 2008 и 2012 гг. это произошло в 27 из 40 развитых стран и переходных экономик.

Новые подходы к проведению активной политики на рынке труда

На рубеже 2000-х и 2010-х гг. активные программы на рынке труда также подверглись реформированию, основным инструментом которого стала политика «активизации» (activation policy). Меры по повышению эффективности государственных программ на рынке труда проводились с начала 1990-х гг. Но вплоть до мирового экономического кризиса 2008 г. в условиях благоприятной ситуации на рынке труда основные усилия го-

сударственной службы занятости были направлены на оказание помощи в трудоустройстве отдельных групп рабочей силы, испытывавших особые трудности с нахождением рабочего места, а именно безработных с низким уровнем образования и квалификации или работников с длительным перерывом в работе. Несмотря на тенденцию к снижению уровня безработицы в этот период, на оказание помощи безработным выделялись растущие финансовые ресурсы.

После кризиса 2008 г. подход к проведению активной политики на рынке труда претерпел существенные изменения. Этому способствовали два основных фактора. Во-первых, увеличение в результате резкого ухудшения ситуации на рынке труда круга работников, недавно вполне конкурентоспособных на рынке труда, а теперь нуждающихся в помощи со стороны служб занятости. Во-вторых, неудовлетворенность итогами проводившейся ранее политики, эффективность которой многими аналитиками ставилась под сомнение. Более того, в условиях бюджетных ограничений задача по ускорению возвращения безработных на рынок труда осуществлялась в условиях сдерживания расходов на программы активной политики.

Доля ВВП на проведение программ активной политики значительно варьируется между странами – от 0,15–0,2% в США и Японии до 1,0% во Франции и Германии. Больше всего ресурсов выделяют скандинавские страны с показателем 1,5% (при этом Дания является абсолютным чемпионом по доле расходов на активные программы в ВВП – 2,1% в 2017 г.) (OECD statistical database).

Если посмотреть на показатель по ОЭСР в целом, то в разгар кризиса финансирование активных программ возросло, однако уже в 2010 г., несмотря на сохраняющийся высокий уровень безработицы, оно стало снижаться.

Еще более значительным было падение расходов в расчете на одного безработного. В 2007 г., перед началом кризиса доля ВВП на проведение активных программ в расчете на каждого безработного в странах ОЭСР в целом достигала 0,085%; к 2010 г., когда уровень безработицы достиг своего максимального уровня, она сократилась до 0,072% и продолжала сокращаться вплоть до 2013 г., когда этот показатель составил 0,066%. Таким образом, падение относительных расходов на одного безработного по сравнению с предкризисным периодом составило более чем полтора раза.

Политика «активизации», к новой фазе которой обратились после кризиса 2008 г., включала три взаимосвязанных элемента: мотивацию безработных, подготовку их к работе и предоставление возможностей для трудоустройства (*motivation, employability, opportunity*). Однако сразу подчеркнем, что главным направлением реформы активных программ стала задача повышения мотивации. Она подразумевала целый комплекс мер, главными из которых стали меры, «подталкивающие» безработного к более оперативному поиску нового рабочего места. По выражению С. Теодоропулу (*Theodoropoulou, 2010*), современная политика занятости сфокусирована не столько на проблеме безработных, сколько на проблеме «неработанья» (*worklessness*).

Во многих странах ужесточение коснулось отдельных групп безработных, которые могли претендовать на пособие по безработице, не предоставляя доказательств активного поиска работы (безработные пожилого возраста, одинокие матери, отдельные группы инвалидов). Так, в США была отменена возможность получения пособий без активного поиска работы для одиноких матерей, имеющих детей-подростков. Последствием подобного шага стал значительный рост уровня занятости среди этой демографической группы (см.: Immervoll & Scarpetta, 2012).

Также была усилена связь между активностью безработного по поиску нового места работы и возможностью получения пособия по безработице. Готовность зарегистрированного безработного незамедлительно приступить к предлагаемой работе, предоставление документального подтверждения обращений к работодателям стали обязательным условием получения пособия. Изменились в сторону ужесточения определения подходящей работы. В Скандинавских странах, а также Австралии и Великобритании участие в одной из программ службы занятости стало обязательным после определенного (достаточно непродолжительного) периода безрезультатного поиска работы. При этом, и это также можно отнести к особенностям современной активной политики, предполагалось, что безработный должен сам искать рабочее место, используя различные источники вакансий, в то время как роль сотрудников службы занятости сводилась в основном к консультационной поддержке.

Принятые в отдельных странах законы об обязательном извещении службы занятости об открывшихся вакансиях по-прежнему оказываются малоисполнимыми из-за проблемы информента. Гораздо более эффективным является создание службами занятости электронных баз данных широкого доступа об имеющихся вакансиях, куда могут загружать свои резюме, в том числе, безработные. В свою очередь, создание подобных баз стимулирует работодателей размещать в них имеющиеся свободные рабочие места. По данным European Union Labour Force Survey (EU-LFS), в таких странах, как Германия и Швеция, в базах данных Службы занятости размещаются до 50% имеющихся вакансий (OECD, 2015).

Еще одно направление реформирования активной политики заключалось в расширении круга лиц, с которыми работает служба занятости. В 1990-е гг., на первом этапе реформ, основное внимание служб занятости было сфокусировано на оказании помощи исключительно получателям пособий по безработице. В современных условиях круг клиентов службы занятости и, соответственно, доступ к программам активной политики, значительно расширены. Помимо зарегистрированных безработных в этих программах могут принимать участие получатели различных пособий, а также представители групп рабочей силы, которые, не являясь формально безработными, обычно испытывают особые трудности при трудоустройстве: молодежь, мигранты, экономически неактивные.

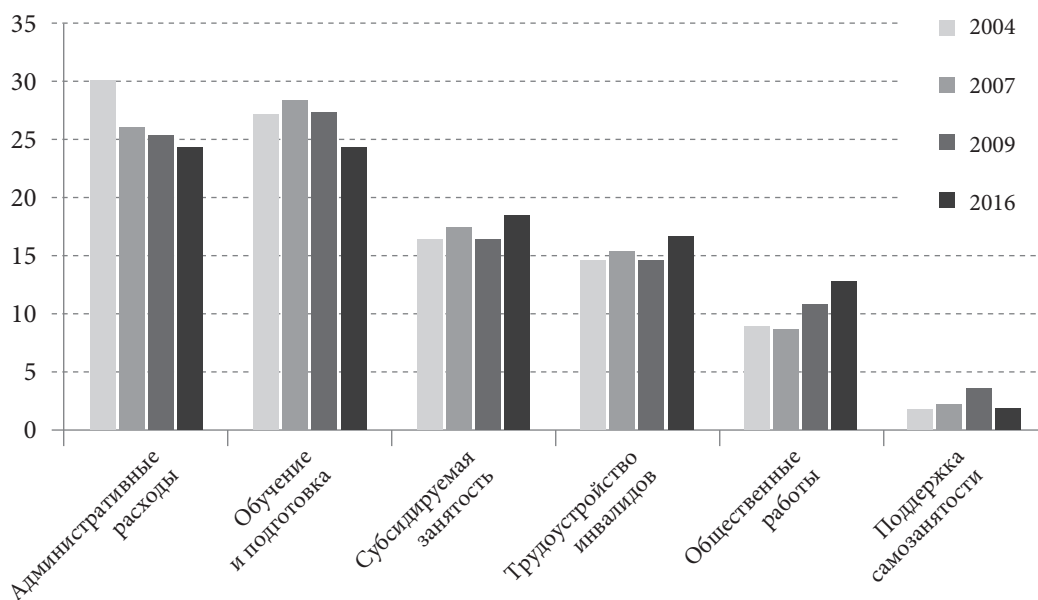
Что касается эффективности программ для безработных, предлагаемых службой занятости, то этот вопрос по-прежнему вызывает неоднозначную оценку исследователей. Наиболее часто анализу подвергаются программы

обучения и подготовки. Последний обзор более чем 200 работ, посвященных оценке различных программ активной политики (см.: Card et al., 2010), показал, что примерно 40% исследований обнаружили положительное влияние программ подготовки на занятость участников в краткосрочном плане (т.е. в течение года после окончания учебы), еще 30% работ установили негативный эффект, и остальные 30% выявили эффект, который был незначим. Среди всех программ подготовки и переподготовки наиболее успешным является обучение, осуществляемое на рабочем месте. В свою очередь, программы общественных работ получили однозначно негативную оценку. Что касается финансирования дополнительных рабочих мест на частных предприятиях, то исследователи обращают внимание на встречающийся «эффект замещения», когда уже занятые работники замещаются безработными, рабочие места которых субсидируются, а также тот факт, что часто работодатели, используя государственные программы, нанимают безработных на те рабочие места, которые в любом случае были бы заполнены даже без дополнительного финансирования.

Несмотря на негативную оценку эффективности многих активных программ, анализ структуры расходов на программы активной политики в посткризисный период говорит о том, что они продолжают выполнять роль своего рода «пожарных», которые любыми путями стремятся «затушить» текущую безработицу, уделяя гораздо меньше внимания долгосрочным перспективам участников рынка труда.

Рисунок 4

Структура активных программ, страны ОЭСР, 2004–2016 гг., % от ВВП



Источник: OECD Dataset: Public expenditure and participant stocks on LMP.

Как видно на рисунке 4, программы подготовки и переподготовки остаются крупнейшей программой активной политики. Однако ее доля в структуре расходов с 2009 по 2016 г. сократилась на 3,2 п.п. до 24,1%, тогда как такие программы, как общественные работы и субсидируемая занятость, напротив, увеличили свою долю (суммарно до трети от всех расходов). На оказание помощи в трудоустройстве инвалидов тратится 15–17%. На поддержку самозанятости уходит менее 2%. Наиболее быстро сокращающейся статьёй расходов являются расходы на администрирование программ, которые в настоящее время сравнивались с расходами на переподготовку. Сокращение финансовых ресурсов на администрирование происходило в первую очередь за счет информатизации многих процессов работы службы занятости, при этом численность сотрудников этих служб продемонстрировала тенденцию к росту (OECD, 2015).

Что касается более активного использования частных агентств трудоустройства для оказания помощи безработным (а именно с передачей части функций от государственной к частным службам в 1990-е гг. связывались надежды на решение проблемы трудоустройства зарегистрированных безработных), то в 2010-е гг. подобный подход стал признаваться малоэффективным. Деятельность подобных агентств действительно способствует трудоустройству лиц, ищущих работу, но только на краткосрочные рабочие места, что не может решить проблему занятости в длительной перспективе и даже снижает шансы получения постоянного места работы (см.: Autor & Houseman, 2010).

Заключение

Как следует из проведенного анализа, на протяжении последних трех десятилетий страны ОЭСР активно реформировали институты рынка труда: законодательство о защите занятости, систему установления заработной платы, активные программы. В то же время можно говорить о двух этапах проведения реформ, которые, несмотря на общность целей – повышение гибкости рынка труда, – использовали во многом различные подходы. Также следует подчеркнуть, что меры государственной политики на рынке труда, предпринятые на протяжении последних двух десятилетий, зачастую были направлены на нейтрализацию отрицательных последствий первого этапа реформ.

С начала 1990-х и вплоть до конца 2000-х гг. повышение гибкости рынка труда связывалось с расширением сектора нестандартных рабочих мест, прежде всего временных. Однако либерализация срочных контрактов при сохранении жестких норм регулирования постоянно занятых привела к появлению двухъярусного рынка труда, при котором всю тяжесть адаптации к экономическим шокам стали нести временные работники. В результате подобной политики растущий сегмент «плохих» рабочих мест начал вытеснять «хорошие» рабочие места с более высокой оплатой труда, защитой со стороны трудового права, возможностями карьерного роста. На «хороших» рабочих местах широко представлены мужчины основного трудо-

способного возраста с более высоким уровнем образования. В то же время ухудшились возможности трудоустройства менее квалифицированных групп рабочей силы, в том числе молодежи и женщин.

Период после мирового экономического кризиса 2008 г. характеризуется в странах ОЭСР поиском новых подходов к регулированию институтов рынка труда. Основным направлением современного этапа реформирования стали либерализация труда работников с постоянным контрактом и, таким образом, устранение дисбаланса в регулировании постоянных и временных рабочих мест. Сближение регулирующих норм для двух основных категорий работников стало важным средством преодоления дуализма рынка труда, сложившегося во многих странах в результате первоначальных преобразований.

Одним из важных итогов реформы (хотя, подчеркнем, она еще далеко не завершена) стало то, что работодатели получили больше свободы в определении оптимальной численности своих работников. Этот процесс нашел свое отражение в динамике общего индекса жесткости законодательства о защите занятости в странах ОЭСР в целом, при этом процесс либерализации постоянных контрактов носил практически повсеместный характер.

К особенностям последнего этапа реформирования институтов рынка труда можно отнести тот факт, что они идут широким фронтом – помимо законодательства о защите занятости в зону действия реформ вовлечена система установления заработной платы, в первую очередь коллективно-договорное регулирование. Подобный подход стал следствием понимания взаимозависимости отдельных направлений реформ в качестве залога их успешности. Децентрализация коллективно-договорной системы, приоритет соглашений между профсоюзами и работодателями на уровне отдельного предприятия способствовали установлению более тесной связи между экономическими показателями работы предприятия и оплатой труда. Децентрализация коллективно-договорной системы происходила не столько в результате ликвидации ранее действовавшего механизма, устанавливающего приоритет отраслевых коллективных договоров, сколько путем передачи на «низовой» уровень отдельных вопросов, таких как размер повышения оплаты труда или определение рабочего времени. Закрепление в возрастающем числе отраслевых коллективных договоров возможности отказа работодателей от выполнения пунктов отраслевого соглашения при изменении рыночной ситуации также способствует большей гибкости рынка труда. В этом же направлении действует проявившаяся во многих странах тенденция к сокращению продолжительности действия коллективного соглашения. Таким образом, система детерминации заработной платы, которая устанавливается в результате переговорного процесса между профсоюзами и работодателями, позволяет в большей мере учитывать сигналы, поступающие с рынка.

Реформа активной политики была направлена на повышение эффективности существующих программ в условиях резкого сокращения финансовых ресурсов в расчете на одного безработного. Изменение структуры

безработицы по сравнению с докризисным периодом, а именно увеличение среди безработных лиц, которые еще совсем недавно были вполне конкурентоспособны на рынке труда, потребовало «перенастройки» работы службы занятости: она отказалась от излишней опеки над зарегистрированными безработными, предоставив им преимущественно информационную поддержку при поиске нового места работы. Получение пособия по безработице стало более тесно увязываться с активностью безработного по поиску нового рабочего места. Изжить инерционность финансирования отдельных программ оказалось гораздо более трудной задачей. При негативной оценке эффективности многих направлений активной политики анализ структуры расходов в послекризисный период не засвидетельствовал сдвига в пользу программ, обеспечивающих лучшее трудоустройство безработных.

Подытоживая, отметим, что в последнее десятилетие страны ОЭСР решились на серьезное реформирование своего рынка труда. Должен пройти более длительный период времени, чтобы стало возможным оценить все последствия предпринятых преобразований в институциональной структуре рынка труда, однако уже сейчас можно констатировать, что предпринят серьезный шаг к дальнейшей либерализации этой сферы экономики. Мировой опыт может дать ориентиры государственным органам Российской Федерации при разработке политики на рынке труда.

ЛИТЕРАТУРА

1. Вишневская Н.Т. Реформа немецкого рынка труда: особый случай или пример для подражания? // Экономический журнал Высшей школы экономики. – 2014. – № 2. – С. 249–284.
2. Вишневская Н.Т. Реформа политики на рынке труда стран ОЭСР: причины, основные направления, результаты // Мировая экономика и международные отношения – 2007. – № 9. – URL: <https://publications.hse.ru/articles/73190008> (дата обращения: 19.02.2019).
3. Acemoglu D., Angrist J. Consequences of Employment Protection? The Case of the Americans with Disabilities Act. *Journal of Political Economy*. 2001. Vol. 109. P. 915–957.

4. Adascalitei D., Morano P. Drivers and Effects of Labour Market Reforms: Evidence from a Novel Policy Compendium. *IZA Journal of Labor Policy*. 2016. Vol. 5.
5. Adascalitei D., Khatiwada S., Malo M. Employment Protection and Collective Bargaining During the Great Recession: a Comprehensive Review of International Evidence. MPRA Paper N. 65509. July 2015.
6. Aguirregabiria V., Alonso-Borrego C. Labor Contracts and Flexibility: Evidence from a Labor Market Reform in Spain. *University de Madrid Economic Series. WP*. 2009. N. 09–18.
7. Autor D., Houseman S. Do Temporary-Help Jobs Improve Labor Market Outcomes for Low-Skilled Workers? Evidence from “Work First”. *American Economic Journal: Applied Economics*. 2010. Vol. 2. N. 3. P. 96–128.
8. Bentolila S., Dolado J., Jimeno J. Two-Tier Employment Protection Reforms: The Spanish Experience. *CESifo DICE Report*. 2008. Vol. 6. P. 49–56.
9. Bentolila S., Dolado J., Jimeno J. Reforming an Insider-outsider Labor Market: The Spanish Experience. *IZA Journal of European Labor Studies*. 2012. Vol. 1. Article 4.
10. Bentolila S., Dolado J.J. Labour Flexibility and Wages, Lessons from Spain”, *Economic Policy*. 1994. Vol. 18. P. 54–99.
11. Blanchard O., Galí J. Real Wage Rigidities and the New Keynesian Model. *Journal of Money, Credit, and Banking*. 2007. Vol. 39(S1). P. 35–65.
12. Blanchard O., Wolfers J. The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence. *Economic Journal*. 2000. Vol. 110. P. 133.
13. Boeri T. Institutional Reforms and Dualism in European Labor Markets, in O. Ashenfelter and D. Card (eds.). *Handbook of Labor Economics*. 2011. Vol. 4b, North Holland, Amsterdam.
14. Boeri T., Garibaldi P. Two Tier Reforms of Employment Protection: A Honeymoon Effect? *Economic Journal*. 2007. Vol. 117. P. F357–F385.
15. Calmors L., Driffill J. Centralization and Wage Bargaining // *Economic Policy*. 1988. Vol. 3. N. 1. P. 13–61.
16. Cazes S., Khatiwada S., Malo, M.Á. Employment Protection and Collective Bargaining: Beyond the Deregulation Agenda. *Employment Working Papers N° 133, ILO*. 2012.
17. Duval R., Elmeskov J. The Effects of EMU on Structural Reforms in Labour and Product Markets, *ECB Working Paper 596*. 2006.
18. Güell M., Petrongolo B. How Binding Are Legal Limits? Transitions from Temporary to Permanent Work in Spain. *Labour Economics*. 2007. Vol. 14. P. 153–183.
19. Hayter S. *The Role of Collective Bargaining in the Global Economy. Negotiating for Social Justice*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing – ILO. 2011.
20. ILO. *Labour Market Reforms Since the Crisis: Drivers and Consequences*. 2016.
21. ILO. *World Employment and Social Outlook: The Changing Nature of Jobs – Geneva*. 2015.
22. Immervoll H., Scarpetta S. Activation and Employment Support Policies in OECD Countries. An Overview of Current Approaches. *IZA Journal of Labor Policy*. 2012. N. 9.

23. Jimeno J., Thomas C. Collective Bargaining, Firm Heterogeneity and Unemployment. *European Economic Review*. 2013. Vol. 59. P. 63–79.
24. OECD. Labour Market Reforms in Portugal 2011–2015. 2017. Paris.
25. OECD. Employment Outlook. 2004.
26. OECD. Employment Outlook. 2013.
27. OECD. Employment Outlook. 2015.
28. OECD. Working Paper. 2006. N. 35.
29. OECD. Labour Market Programmes: Expenditure and Participants. OECD Employment and Labour Market Statistics (database). DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/data-00312-en>. 2013.
30. OECD. Employment Protection Database. 2013. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/lfs-epl-data-en> (дата обращения: 21.02.2019).
31. OECD. Jobs Study: Evidence and Explanations, Part II: The Adjustment of the Labour Market. 1994. Paris.
32. Pissarides C. Employment Protection. *Labour Economics*. May. 2001. Vol. 8. N. 2. P. 131–159. URL: <https://ideas.repec.org/a/eee/labeco/v8y2001i2p131-159.html> (дата обращения: 21.02.2019).
33. Pissarides C.A. Why Do Firms Offer Employment Protection? *Economica*. 2010. Vol. 77. P. 613–636.
34. Saint-Paul G. Dual Labor Markets. The MIT Press. Cambridge. United States. 1996.
35. Skedinger P. Employment Consequences of Employment Protection Legislation. IFN WP N. 865. Research Institute of Industrial Economics. 2011.
36. Theodoropoulou S. Driving into Labour Market Insecurity? Labour Market Reforms in Europe after 2010. Working Paper 2018.03 ETUI. 2018.
37. Venn D. Legislation, Collective Bargaining and Enforcement: Updating the OECD Employment Protection Indicators. OECD Social, Employment and Migration WPs, N. 89. OECD. 2009.

STATE LABOUR MARKET POLICY: REFORMING INSTITUTIONS IN OECD COUNTRIES

Nina T. Vishnevskaya

PhD in Economics, Deputy Director of the Centre for Labour Market Studies,
National Research University Higher School of Economics.
Address: 20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.
E-mail: vishnev@hse.ru

Annotation

The need to increase the flexibility of the labour market and its adaptability to various shocks requires reconfiguration of its institutions by the government authorities in order to most fully correspond to modern socio-economic conditions. The main purpose of this article is to compare the two stages of labour market reform (1990–2007 and 2008–2017) in the OECD countries. The analysis focuses on the most important labour market institutions: employment protection legislation, wage setting system and active programs. The task of the study is to identify the main vector of these changes, to analyze the features and consequences of the transformations being carried out, and most importantly, answer the question whether the new regulatory norms have contributed to the labour market flexibility. The study is based on institutional analysis. In the domestic literature, the reform of the labour market in developed and transitional economies is considered either in the country aspect or in relation to specific areas of reform. The peculiarity of this work is the interrelated analysis of the reform of the three main labour market institutions, as well as getting an answer to the question of why, after almost two decades of reforms, a new reconfiguration of labour market policies was required. The main sources of statistical information are: OECD Employment and Labour Market Statistics Database; Employment Protection Database (2013 update); Database of Public expenditure and participant shares on LMP. Acquaintance with the main directions of such reforms in the OECD countries, their positive outcomes and possible negative consequences will allow the government bodies of the Russian Federation to choose the most optimal variant of institutional changes.

Keywords: labour market; labour market policies; institutions; employment protection legislation; collective bargaining; labour market programs.

Citation: Vishnevskaya, N. T. (2019). Gosudarstvennaia politika na rynke truda: Reformirovanie institutov v stranakh OESR [State Labour Market Policy: Reforming Institutions in OECD Countries]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 35–60 (in Russian).

REFERENCES

1. Acemoglu, D. & Angrist, J. (2001). Consequences of Employment protection? The Case of the Americans with Disabilities act. *Journal of Political Economy*, no 109, pp. 915–957.

2. Adascalitei D., Khatiwada S. & Malo M. (2015). Employment Protection and Collective Bargaining During the Great Recession: A Comprehensive Review of International Evidence. *MPRA Paper*. No. 65509
3. Adascalitei, D. & Morano, P. (2016). Drivers and Effects of Labour Market Reforms: Evidence from a Novel Policy Compendium. *IZA Journal of Labor Policy*, no 5. Available at: doi: 10.1186/s40173-016-0071-z (accessed: 21February, 2019).
4. Aguirregabiria,V. & Alonso-Borrego C. (2009). *Labor contracts and flexibility: evidence from a labor market reform in Spain*. WP. No. 09–18, University de Madrid Economic Series.
5. Autor, D. & Houseman S. (2010). Do Temporary-Help Jobs Improve Labor Market Outcomes for Low-Skilled Workers? Evidence from “Work First”. *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 2, no 3, pp. 96–128.
6. Bentolila, S. & Dolado, J.J. (1994). Labour flexibility and wages, lessons from Spain. *Economic Policy*, no 18, pp. 54–99.
7. Bentolila, S., Dolado, J. & Jimeno, J.F. (2012). Reforming an insider-outsider labor market: The Spanish experience. *IZA Journal of European Labor Studies*, no 1 Available at: DOI: 10.1186/2193-9012-1-4 (accessed: 21February, 2019).
8. Bentolila, S., Dolado, J. & Jimeno, J. F. (2008). Two-tier employment protection reforms: The Spanish experience. *CESifo DICE Report*, no 6, pp. 49–56.
9. Blanchard, O. & Galí, J. (2007). Real wage rigidities and the New Keynesian model. *Journal of Money, Credit, and Banking*, no 39(S1), pp. 35–65.
10. Blanchard, O. & Wolfers J. (2000). The role of shocks and institutions in the rise of European Unemployment: The aggregate evidence. *Economic Journal*, no 110, pp. 1–33.
11. Boeri, T. & Garibaldi, P. (2007). Two tier reforms of employment protection: A honeymoon effect? *Economic Journal*, no 117, pp. F357-F385.
12. Boeri, T. (2011). Institutional reforms and dualism in European labor markets. In: O. Ashenfelter and D. Card (eds.). *Handbook of Labor Economics*. Vol. 4b, North Holland, Amsterdam.
13. Calmors, L. & Driffill, J. (1988). Centralization and wage bargaining. *Economic Policy*, vol. 3, no 1, pp. 13–61.
14. Card, D., Kluve, J. & Weber, A. (2010). Active labour market policy evaluations: A meta-analysis. *Economic Journal*, no 120, pp. F452-F477.
15. Cazes, S., Khatiwada, S. & Malo, M.Á. (2012). Employment protection and collective bargaining: Beyond the deregulation agenda. *Employment Working Papers*, no 133, ILO.
16. Duval, R. & Elmeskov, J. (2006). The effects of EMU on structural reforms in labour and product markets. *ECB Working Paper* 596.
17. Güell, M. & Petrongolo, B. (2007). How binding are legal limits? Transitions from temporary to permanent work in Spain”. *Labour Economics*, no 14, pp. 153–183.
18. Hayter, S. (2011). *The Role of Collective Bargaining in the Global Economy. Negotiating for Social Justice*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing – ILO.
19. ILO (2015). *World employment and social outlook: The changing nature of jobs*. Geneva.
20. ILO (2016). *Labour market reforms since the crisis: Drivers and consequences*.

21. Immervoll, H. & Scarpetta S. (2012). Activation and employment support policies in OECD countries. An overview of current approaches. *IZA Journal of Labor Policy*, no 9.
22. Jimeno, J. & Thomas C. (2013). Collective bargaining, firm heterogeneity and unemployment. *European Economic Review*, no 59, pp. 63–79.
23. OECD (1994). Jobs Study: Evidence and Explanations, Part II: The Adjustment of the Labour Market. Paris: OECD.
24. OECD (2004). Employment Outlook. Paris: OECD.
25. OECD (2006). Working Paper, No 35. Paris: OECD.
26. OECD (2013 update). Employment Protection Database. Available at: URL: <http://dx.doi.org/10.1787/lfs-epl-data-en> (accessed: 21 February, 2019).
27. OECD (2013). Employment Outlook. Paris: OECD.
28. OECD (2013). Labour market programmes: expenditure and participants. OECD Employment and Labour Market Statistics (database). doi: <http://dx.doi.org/10.1787/data-00312-en>.
29. OECD (2015). Employment Outlook. Paris: OECD.
30. OECD (2017). Labour Market Reforms in Portugal 2011–2015. Paris: OECD.
31. Pissarides, Ch. A. (2001). Employment protection. *Labour Economics*, vol. 8, no 2, pp. 131–159. Available at: <https://ideas.repec.org/a/eee/labeco/v8y2001i2p131-159.html> (accessed: 21 February, 2019).
32. Pissarides, C.A. (2010). Why do firms offer employment protection? *Economica*, no 77, pp. 613–636.
33. Saint-Paul, G. (1996). *Dual Labor Markets*. The MIT Press, Cambridge, United States.
34. Skedinger, P. (2011). *Employment Consequences of Employment Protection Legislation*. IFN WP No. 865, Research Institute of Industrial Economics.
35. Theodoropoulou, S. (2018). Driving into labour market insecurity? Labour market reforms in Europe after 2010. *Working Paper*. 03 ETUI.
36. Venn, D. (2009). Legislation, collective bargaining and enforcement: Updating the OECD employment protection indicators. *OECD Social, Employment and Migration WPs*, No 89, OECD.
37. Vishnevskaya, N. (2014). Reforma politiki na rynke truda stran OESR: prichiny, osnovnye napravleniia, rezultaty [Reform of Labor Market Policies in OECD Countries: Causes, Main Directions, Results]. *Mirovaia ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, no 9. Available at: URL: <https://publications.hse.ru/articles/73190008> (accessed: 19 February, 2019).
38. Vishnevskaya, N. (2014). Reforma nemetskogo rynka truda: Osobyi sluchay ili primer dlya podrazhaniya? [The Labour Market Reform in Germany: a Special Case or an Example to Follow?]. *HSE Economic Journal*, vol. 18, no 2, pp. 249–284 (in Russian).
39. Pissarides, Ch. A. (2001). Employment protection Labour Economics. *Elsevier*, vol. 8, no 2, pp. 131–159. Available at: <https://ideas.repec.org/a/eee/labeco/v8y2001i2p131-159.html> (accessed: 21 February, 2019).