

ОБЗОР

РАСШИРЕНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ДЛЯ ТРУДОУСТРОЙСТВА

*Страны Восточной Европы и
бывшего Советского Союза*

Ян. Рутковски и Стефано Скарпетта
при содействии Арупа Банерджи, Филиппа
О'Киф, Гэлла Пьерре и Милана Водопивека

Регион Европы и Центральной Азии



THE WORLD BANK

Содержание

Обзор

Основные изменения на рынке труда в переходный период

Макроэкономическая политика, объемы производства и занятость: Существуют ли свидетельства экономического роста без роста числа рабочих мест?

Реструктуризация, производительность и создание рабочих мест

Инвестиционный климат и создание рабочих мест

Политика и институты рынка труда: Сочетание защиты со стимулированием создания рабочих мест

Библиография

Глава 1

Обзор

В данной работе исследуется развитие рынка труда и стратегии по увеличению числа рабочих мест в Восточной Европе и бывшем Советском Союзе в период исторического перехода от централизованной плановой к рыночной экономике. (В данном исследовании эта группа стран обозначается термином “Регион”.)¹ В работе рассматриваются три ключевых вопроса: Каким образом процесс трансформации экономики, связанный с переходом к рыночной экономике, повлиял на рынок труда, и кто больше всего пострадал в результате этого? Насколько далеко продвинулись различные страны в процессе трансформации экономики, и каковы основные ограничения, не позволяющие повышать количество и качество создаваемых рабочих мест? Каким образом государственная политика может помочь в создании рабочих мест?

Переход от централизованной плановой экономики к рыночной предполагал глубокие институциональные реформы и серьезные структурные изменения. Страны Восточной Европы и бывшего Советского Союза достигли впечатляющих результатов в области либерализации экономики, приватизации государственных предприятий (ГП) и раскрытии своих экономик для международной торговли и потоков капитала. После существенного падения на начальных этапах переходного периода валовый внутренний продукт (ВВП) на душу населения во многих странах восстановился, достигнув во многих случаях уровня, существовавшего до переходного периода, или даже превысив его. В целом, с начала 1990-х годов наблюдается четкая связь между осуществляемыми реформами (Европейский Банк Реконструкции и Развития (ЕБРР) использует индекс перехода в качестве эрзац-переменной для данных реформ) и восстановлением уровня ВВП (рисунок 1.1).

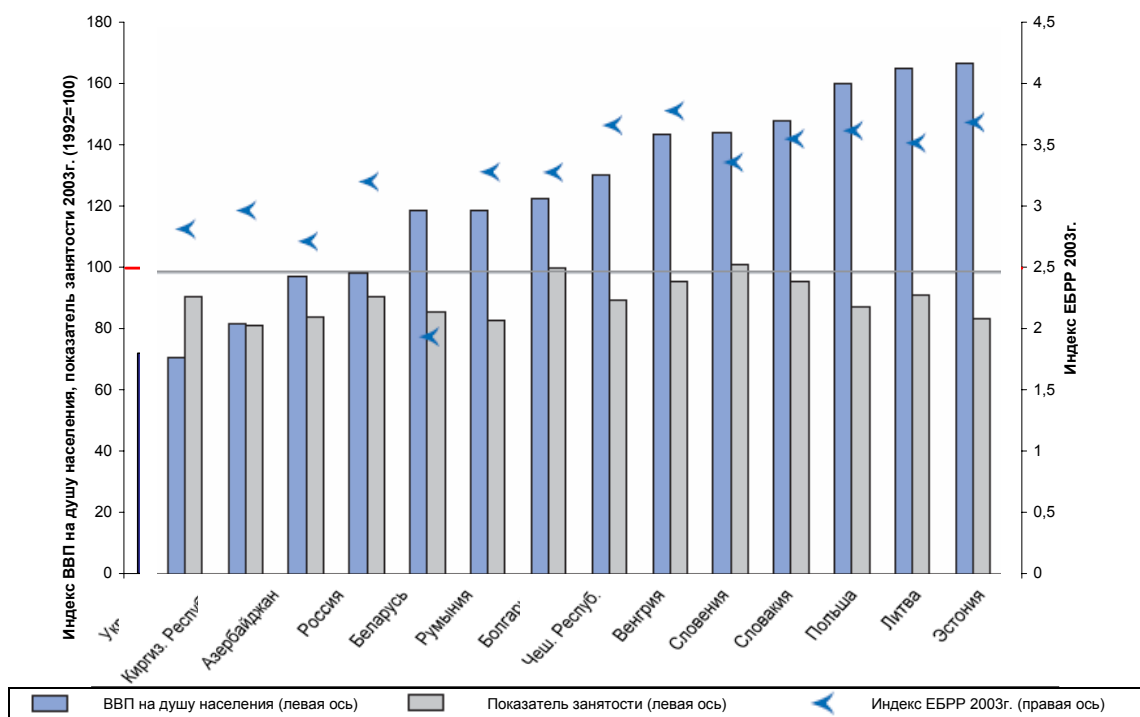
Несмотря на некоторый прогресс, достигнутый за последние годы, в большинстве стран состояние рынка труда остается напряженным. Например, отношение численности занятых к численности населения трудоспособного возраста, которое является суммарным показателем использования трудовых ресурсов, в настоящее время ниже, чем в начале переходного периода, а зачастую и ниже среднего показателя по промышленным странам (рисунок 1.1). Вялость рынков труда находит отражение в различных показателях в странах Региона: в высокой открытой безработице, снижении участия рабочей силы в экономике или в занятости в сферах с низкой производительностью труда.

В тех странах, где реструктуризация осуществляется более быстрыми темпами, таких как Польша и Республика Словакия, несмотря на высокие показатели экономического роста, безработица в 2004 составила 19 и 18,2 процента рабочей силы соответственно. В Венгрии уровень безработицы является сравнительно низким (около 6 процентов), но данный показатель отчасти является результатом снижения участия рабочей силы в экономике: многие работники прекратили поиски работы и вышли из состава рабочей силы.

Открытая безработица представляет собой менее значимую проблему в странах бывшего Советского Союза, где реформы реализуются более медленными темпами, например, в Азербайджане, Молдове и Украине. Однако значительная часть их рабочей силы занята на нереструктурированных и, вероятно, нежизнеспособных предприятиях с низкой производительностью труда или была вынуждена вернуться к ведению натурального сельского хозяйства. В условиях системы, основанной на рыночных механизмах, невозможно сохранить уровни занятости, которые наблюдались в период централизованной плановой экономики, когда занятость была не только правом, но и обязанностью для большинства людей трудоспособного возраста. Однако фактическое

Рисунок 1.1

Плата за реформы в странах с переходной экономикой: рост объемов производства, но все еще недостаточное количество рабочих мест, 1992-2003гг.



Источники: World Bank 2004с, база данных ILO LABORSTA и отчет ЕБРР по странам с переходной экономикой 2004 год.

Примечание: Данные по Киргизской Республике приведены за 2002 год. Данные по Болгарии, Чешской Республике, Польше, Словении и Республике Словакия относятся к 1993 году; по Румынии – к 1994 году. Индекс перехода ЕБРР является простым средним опубликованных показателей либерализации цен, валютного рынка и торговли, малой приватизации, приватизации крупных предприятий, реформирования предприятий, политики развития конкуренции, реформирования банковского сектора и небанковских финансовых учреждений.

состояние рынков труда в большинстве стран в данном Регионе с очевидностью указывает на их ярко выраженную вялость.

Это привело к сохранению несоразмерностей на рынке труда. В странах Региона, особенно в странах Центральной Европы (ЦВЕ) и Юго-восточной Европы (ЮВЕ), безработица, как правило, носит долгосрочный характер, и многие безработные испытывают трудности в поиске новых рабочих мест. Резкий рост безработицы в период перехода к рыночной экономике был в значительной мере предсказуем, учитывая потребность в существенном перераспределении трудовых ресурсов между секторами экономики, предприятиями и регионами. Но инертность безработицы, т.е. удельный вес безработных, находящихся в поиске рабочего места более одного года, составляет от 40 до 50 процентов в странах с переходной экономикой, которые являются членами ЕС (ЕС-8) (Приложение 1.1), в сравнении с уровнем менее 40 процентов в странах с развитой рыночной экономикой. В начале переходного периода в целом предполагалось, что высокий уровень безработицы будет носить временный характер и будет снижаться по мере создания рабочих мест в развивающемся частном секторе. В реальности возможности работников, потерявших места в “старых” секторах, найти работу в “новых” секторах ограничены. В Содружестве Независимых Государств (СНГ)² преобладает неполная занятость (занятость в сферах с низкой производительностью труда и скрытая безработица).

Повышение количества и качества рабочих мест по-прежнему остается приоритетом в Регионе. С политической точки зрения, развитие жизнеспособной и устойчивой занятости усилит поддержку дальнейших рыночно-ориентированных реформ. Рост занятости при расширении ее базы (создание вакансий для широких масс работников, а не только для высококвалифицированных и проживающих в крупных городах) также снизит социальные издержки. Например, в Польше вероятность того, что семья будет бедной, если ее глава не имеет работы, в пять раз выше, чем если ее глава имеет работу. В большинстве других стран, таких как Грузия, Киргизская Республика или Российская Федерация, отсутствие работы повышает риск бедности, по крайней мере, в два раза (World Bank 2005b).

Новая среда рыночной экономики способствовала увеличению различий в заработной плате.³ Хотя рост различий в заработной плате соответствует росту разницы в производительности труда, рыночные перекосы также сыграли определенную роль (особенно заметную в странах СНГ). Больше всего пострадали люди, наименее защищенные от шоковых потрясений и наименее способные адаптироваться к новым рыночным парадигмам: в основном, это менее квалифицированные и более пожилые работники. Таким образом, низкая занятость и существенное неравенство доходов привели к росту бедности и снижению социального благосостояния. В последние годы наблюдалось улучшение данной ситуации, но все же сохраняются серьезные проблемы для некоторых из наименее защищенных слоев населения.

Как же повысить количество и качество рабочих мест в Регионе? Конкретное сочетание мер политики, которое необходимо реализовать каждой стране, варьируется в зависимости от конкретной экономической ситуации и ситуации на рынке труда. Однако всем странам с переходной экономикой для решения проблемы неполного использования трудовых ресурсов необходима стратегия, включающая два компонента: **повышение скорости создания рабочих мест** за счет стимулирования создания и развития предприятий и **содействие перераспределению рабочих мест и работников** при их переводе из старых, менее производительных компаний в новые, более производительные компании.

Для реализации первой части данной стратегии требуется дальнейшее совершенствование инвестиционного климата и снижение издержек, связанных с осуществлением хозяйственной деятельности. Большинство стран Региона достигли существенного прогресса в совершенствовании своего инвестиционного климата. Однако

сохраняются ограничения. Управление предприятием в странах СНГ с низкими доходами несет в себе высокие риски (например, непредсказуемость политики, незащищенные права собственности, слабость требований по выполнению контрактных обязательств и ненадежная инфраструктура). В странах СНГ со средними доходами (Беларусь, Казахстан, Россия и Украина) бизнес сталкивается с существенными преградами административного характера (например, многочисленные разрешения, неэффективные положения и бюрократизм). Ведение бизнеса в странах ЦВЕ затруднено в связи с высокими прямыми издержками (например, в связи с высоким налогообложением). Хотя внутри подгрупп стран существуют значительные общие характеристики, ключевые препятствия для создания и развития предприятий, а значит, и приоритетные направления реформирования инвестиционного климата являются специфичными для каждой страны. В рамках данного отчета они были определены двумя способами: посредством рассмотрения нормативных и институциональных условий в странах данного Региона в сопоставлении с другими странами, в экономиках которых присутствует активный частный сектор. Вторым методом явился опрос предприятий, в рамках которого предпринимателям задавался прямой вопрос о тех ограничениях, с которыми они сталкиваются в ходе работы, и об их потенциале роста.

Для реализации второй части стратегии требуется развитие способного к адаптации рынка труда и эффективных систем социальной защиты, обеспечивающих защиту доходов тех работников, которые потеряли работу в результате реструктуризации предприятий. В некоторых странах (в основном, в странах СНГ и ЮВЕ) законодательство о занятости (ЗОЗ) является строгим, но возможности его правоприменения малы. Данным странам необходимо одновременно либерализовать ЗОЗ и улучшить его соблюдение с тем, чтобы обеспечить защиту ключевых прав работников. В других странах (в основном, в ЦВЕ странах-членах ЕС) возможности правоприменения велики, а ЗОЗ является сравнительно гибким. Им необходимо сосредоточить внимание на решении конкретных проблем, ограничивающих гибкость рынка труда. Например, в тех случаях, когда в отношении временной занятости действует ограниченный круг правил, а постоянная занятость хорошо обеспечена защитой, странам необходимо сократить защиту, предоставляемую постоянным работникам, чтобы не создавать двойственность на рынке труда.

В остальной части настоящего обзора данные аргументы получают дальнейшее развитие в четырех частях:

- Резюме основных изменений на рынке труда в переходный период, в котором особое внимание уделяется четкому различению стран Региона в зависимости от состояния их рынков труда (см. вставку 1.1, в которой рассматривается объединение стран в группы)
- Обзор процесса создания и сокращения рабочих мест, в котором рассматривается реструктуризация, приватизация предприятий и создание новых предприятий
- Освещение ключевых ограничений для предпринимательской деятельности, которые сдерживают рост инвестиций и числа рабочих мест
- Сочетание тех мер политики, которые все еще необходимы для повышения количества и качества рабочих мест в Регионе.

Изменение рынков труда в Регионе

Основным источником озабоченности для большинства лиц, определяющих политику стран, остаются относительно низкие показатели создания рабочих мест в рассматриваемом Регионе, несмотря на восстановление экономического роста. На ранних этапах трансформации экономик стран данного Региона занятость снизилась в связи с существенным сокращением объемов производства. Однако в последующих периодах, когда происходило восстановление этих объемов, занятость не увеличивалась теми же темпами, что и объемы производства.

Это особенно характерно для стран ЦВЕ, где рост ВВП был устойчивым, а уровень занятости оставался практически неизменным. Поэтому, как и в ряде стран ЕС-15 (Приложение 1.1), в некоторых странах с переходной экономикой в последнее время наблюдался “экономический рост без роста числа рабочих мест”, когда число рабочих мест в формальном секторе едва ли соответствовало росту объемов производства. Польша может служить хорошей иллюстрацией этого: с конца 1990-х годов занятость снижается, а безработица сохраняется, несмотря на относительно высокие темпы экономического роста. В Венгрии относительно слабый спрос на трудовые ресурсы привел к снижению участия рабочей силы в экономике. В других странах, таких как страны СНГ, связь между объемами производства и занятостью была более существенной. В первые годы перехода к рыночной экономике это было связано с отрицательным или очень низким ростом объемов производства. Даже когда экономический рост восстановился в последние годы, данная сильная связь между объемами производства и занятостью ассоциируется с общим низким качеством занятости при одновременном росте неформального сектора (включая сельское хозяйство) в качестве работодателя последней инстанции.

В переходный период рынки труда стран Региона характеризовались четырьмя основными чертами:

1. Во многих странах создание рабочих мест все еще отстает от их сокращения, что ведет к снижению занятости. В целом, перераспределение рабочих мест (сумма создания и сокращения рабочих мест) в Регионе значительно возросло в связи с переходом к рынку (с менее 10 процентов рабочей силы в конце 1980-х годов до более 25 процентов в 1990-х годах). Основные различия между странами, однако, заключаются в создании рабочих мест. Хотя страны, отстающие в проведении реформ, такие как страны СНГ, были в состоянии ограничивать сокращение рабочих мест на первых этапах перехода к рынку, впоследствии сокращение рабочих мест достигло высокого уровня, но не сопровождалось новыми частными инициативами по созданию новых рабочих мест.
2. Природа рабочих мест изменилась. Количество обычных рабочих мест в формальном секторе экономики снизилось, в то время как количество временных и случайных рабочих мест в неформальном секторе увеличилось. Это привело к росту сегментированности рынка труда. Также наблюдался переход от менее квалифицированных “синеворотничковых” рабочих мест в секторе материального производства к более квалифицированным “беловоротничковым” рабочим местам в секторе услуг.
3. В последние годы рост заработной платы ускорился, но разница в уровне оплаты труда также существенно увеличилась. Реструктуризация предприятий привела к существенному повышению роста производительности труда, что, в свою очередь, привело к заметному

повышению реальной заработной платы. В то же время, выросли надбавки за образование и наличие востребованной на рынке квалификации, что привело к росту дифференциации оплаты труда и удельного веса работников, занятых на низкооплачиваемых работах.

Данные черты, характеризующие приспособление рынка труда к шокам переходного периода, в различной степени можно было наблюдать во всех подгруппах стран Региона. Однако в то же время имелись существенные расхождения между регионами в природе приспособления рынка труда в зависимости от черт рынка труда, характерных для определенных регионов. Ниже будут последовательно рассмотрены данные четыре фактора рынка труда.

ВСТАВКА 1.1

Геополитические группы стран отражают экономические и институциональные различия между странами Региона

Рассматриваемый Регион является большим и экономическим разнообразным. Страны различных подгрупп Региона отличаются по уровню своего экономического развития, институциональной, промышленной структуре и результатам, достигнутым в проведении рыночно-ориентированных реформ. Данные различия, в свою очередь, влияют на характеристики и развитие их рынков труда.

Одним из способов группировки стран данного Региона является группировка на основе традиционного геополитического подхода (Приложение 1.1). Этот подход четко демонстрирует разницу между этими странами по их уровню экономического развития, институциональному строению и экономической структуре:

- Следующая таблица демонстрирует тесную взаимосвязь между геополитическим положением и разницей в уровне *экономического развития*, измеренном по ВВП на душу населения. Все ЦВЕ страны-члены ЕС входят в группу наиболее богатых стран Региона. Все страны СНГ с низкими доходами принадлежат к группе наиболее бедных стран Региона. Таким образом, геополитическое положение является надежным указателем для определения уровня экономического развития страны.

Геополитическое положение и уровень экономического развития тесно взаимосвязаны

Геополитические группы	Группы по доходам: ВВП на душу населения, ^a 2002 год			
	Верхняя терциль	Средняя	Низкая терциль	Среднее значение, долл. США
ЦВЕ страны-члены ЕС	8			12 984
ЦВЕ страны-кандидаты в члены ЕС	1	2		8 032
ЮВЕ		3	1	5 685
Страны СНГ со средними доходами		3	1	6 122
Страны СНГ с низкими доходами			7	2 428

Источники: Показатели мирового развития; база данных Всемирного Банка; расчеты сотрудников Всемирного Банка.

Примечание: Цифры означают количество стран в ячейке.

а. ВВП по ППС (в текущих международных долларах).

- Аналогичным образом, наблюдается существенное совпадение между группами стран по геополитическому положению и по качеству институциональной структуры и управления. Существуют значительные различия в эффективности управления в зависимости от принадлежности страны к геополитической группе, но вариативность внутри групп является относительно низкой.

- Наблюдается также надежная связь между геополитическим положением и прогрессом в области реализации экономических реформ, связанных с переходом к рыночной экономике (измеряемых Международным Банком Реконструкции и Развития и индексом развития). Страны, которые либо стали членами Европейского Союза, либо являются кандидатами на вступление в ЕС, далее всего продвинулись в реализации рыночных реформ. Страны СНГ со средними и, особенно, с низкими доходами меньше продвинулись в реформировании своих экономик, в то время как страны ЮВЕ занимают среднее положение.

Естественно, использование геополитической таксономии иногда приводит к неверной классификации некоторых стран с экономической точки зрения. Болгария и Румыния, страны-кандидаты в члены ЕС, которые по данному признаку попадают в группу ЦВЕ стран, по экономическому развитию близки к странам ЮВЕ. Граница между странами СНГ со средними и низкими доходами иногда размыта. Например, по показателям эффективности и качества управления Армения демонстрирует более высокие результаты, чем остальные страны СНГ с низкими доходами. Грузия, Киргизская Республика и Молдова, в свою очередь, достигли более существенных результатов в реализации рыночно-ориентированных реформ, чем остальные страны СНГ.

Источник: анализ сотрудников Всемирного Банка.

Инерционность безработицы и отсутствие эффективных рабочих мест в Регионе

Наблюдаемые результаты развития рынка труда в странах Региона отражают различные этапы процесса перехода и лежащие в основе расхождения в динамике развития рабочих мест (рисунок 1.2). Все страны испытали короткий период резкого сокращения рабочих мест в связи с сокращением и закрытием предприятий. В них также наблюдалось создание рабочих мест за счет открытия новых и расширения существующих компаний. Однако число создаваемых и сокращаемых рабочих мест, а также время осуществления данных процессов значительно варьировались от страны к стране.

Например, в Эстонии и Словении наблюдался короткий период резкого сокращения рабочих мест на начальных этапах перехода к рынку. За ним последовал период, в течение которого создание и сокращение рабочих мест были на одном уровне (синхронизированные потоки). В последнее время в данных странах зарождается тенденция к превышению числа создаваемых рабочих мест над числом сокращаемых.

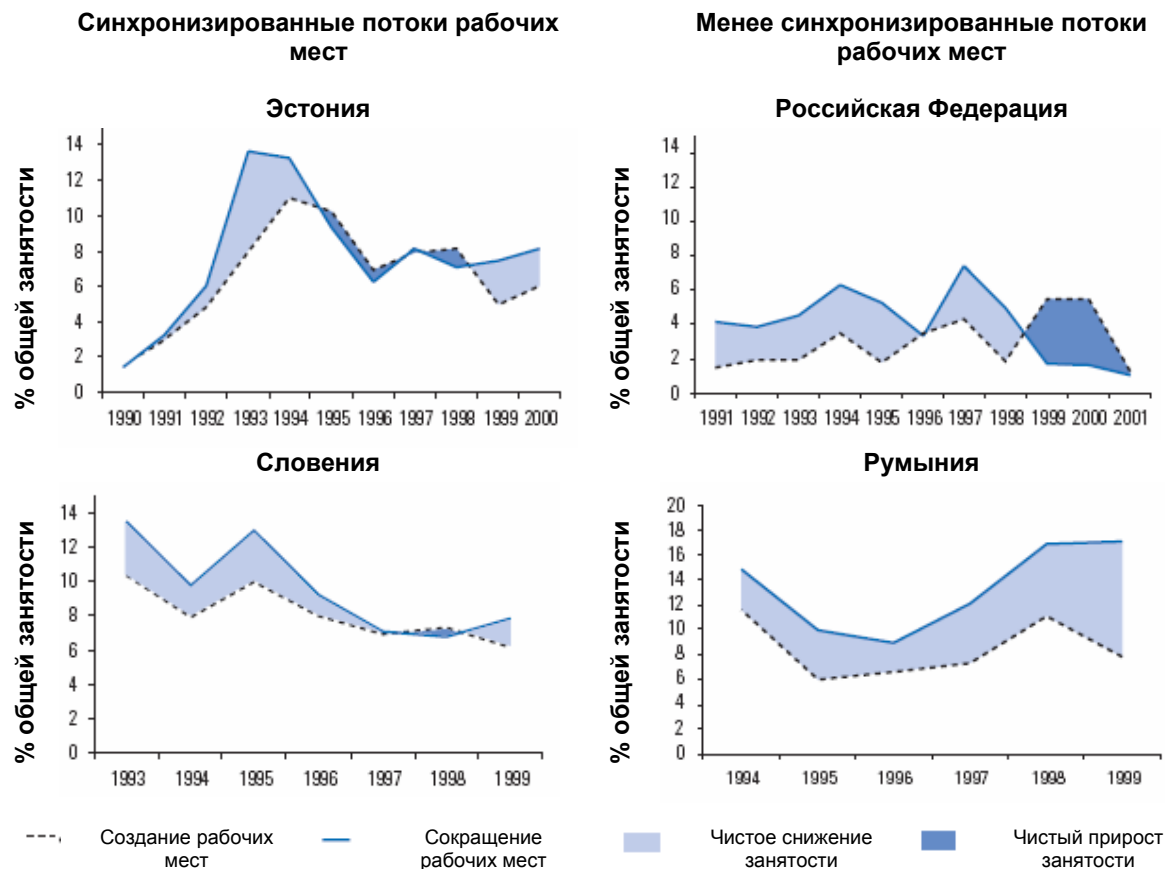
В отличие от них, многие другие страны все еще борются с превышением числа сокращаемых рабочих мест над создаваемыми (например, см. Румыния на рисунке 1.2). В России изменения в численности рабочих мест были примечательно низкими, причем на протяжении большей части последнего десятилетия создание рабочих мест отставало от сокращения рабочих мест. Можно ожидать, что в тех странах, где сокращение рабочих мест сдерживалось замедлением процесса реструктуризации, более серьезные изменения будут иметь место при развертывании необходимого процесса трансформации.

На протяжении первоначального периода перехода к рынку высокий показатель сокращения рабочих мест и низкий показатель их создания привели к росту безработицы и снижению занятости. На сегодняшний день уровни безработицы представляют двузначные показатели в ряде экономик ЦВЕ, причем в некоторых случаях они превышают средние показатели по Организации Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР) или 15 странам ЕС (ЕС-15) (рисунок 1.3). Уровни безработицы являются самыми высокими в Македонии, ранее входившей в состав бывшей Республики Югославии (БРЮ), и Польше, составляя более 30 и 19 процентов соответственно. В большинстве стран СНГ наблюдается такая тенденция, при которой открытая безработица ниже (исключением является Грузия, где данный показатель превышает 12 процентов), но

многие работники заняты в сферах с низкой производительностью труда или вернулись к ведению натурального сельского хозяйства (см. ниже).

Рисунок 1.2

Несинхронизированное создание и сокращение рабочих мест может привести к безработице



Источник: Scarpetta and Vodopivec 2005.

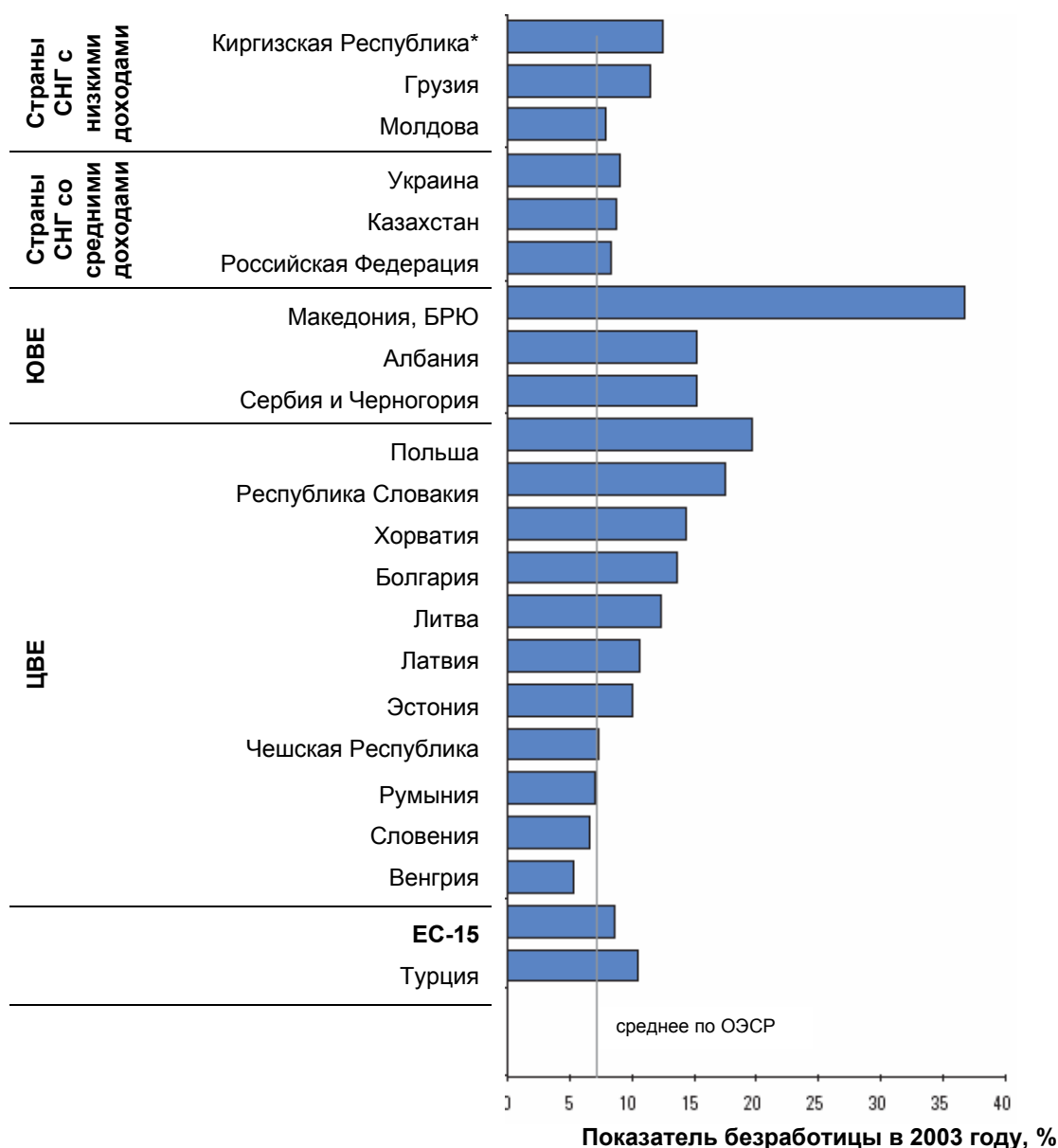
В странах ЦВЕ высокая и постоянная безработица сопровождалась существенным падением показателей участия рабочей силы в экономике, поскольку работники утрачивали мотивацию в связи с отсутствием вакансий и прекращали поиски работы. В данных странах, как открытая безработица, так и низкий показатель участия рабочей силы в экономике привели к низкому соотношению количества занятых к количеству населения трудоспособного возраста (рисунок 1.4).⁴ В случае большинства стран отношение количества занятых к численности населения ниже, чем среднее по ЕС, и очевидно ниже, чем установленный в Лиссабоне целевой показатель, равный 70 процентам населения трудоспособного возраста.⁵ Однако в последние годы наблюдаются признаки того, что данная негативная тенденция в области занятости в некоторых странах развивается в противоположном направлении, особенно в странах Балтии, что дает повод надеяться на то, что перспективы занятости наконец-то улучшаются.

В странах ЦВЕ и ЮВЕ отличительной чертой безработицы является ее долгая продолжительность и преобладание молодых и менее образованных людей среди безработных. Данные проблемы наблюдаются во многих странах ЕС, но они становятся особенно серьезными в некоторых из стран рассматриваемого Региона. Более 50

Рисунок 1.3

В большинстве стран с переходной экономикой сохраняется высокая безработица

Показатель безработицы в 2003 году, в процентах



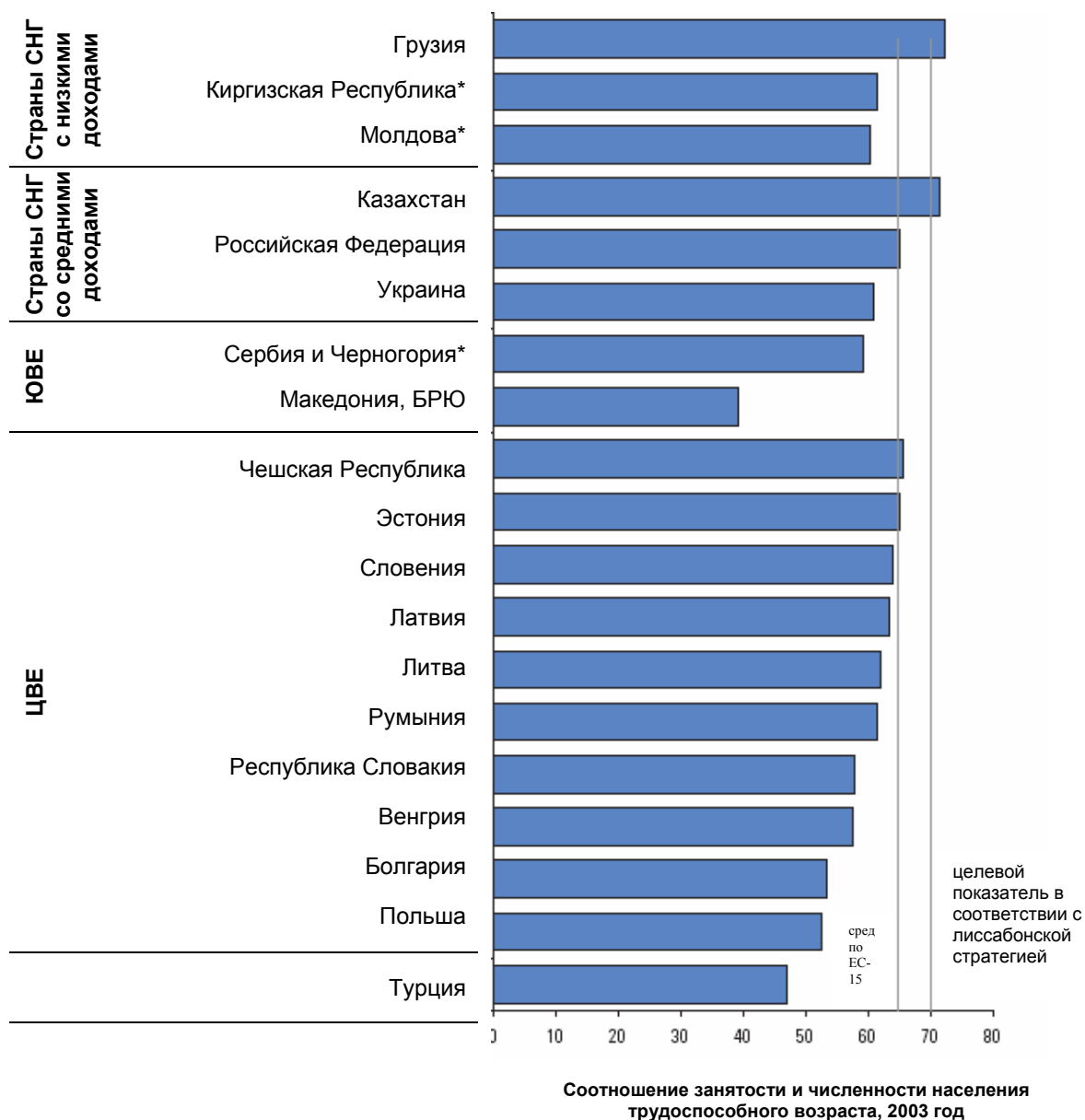
Источники: Обзор рабочей силы (МОТ (база данных LABORSTA), ОЭСР); * 2002; и Рынок труда в странах СНГ, краткий статистический обзор, Межгосударственный статистический комитет СНГ, Москва 2004 год.

процентов безработных во многих странах ЦВЕ не имеют работы на протяжении более одного года (долгосрочная безработица), а в странах ЮВЕ данное соотношение еще выше. Шансы избежать безработицы являются низкими в соответствии со стандартами гибких рынков труда и аналогичны шансам, наблюдаемым в некоторых странах ЕС с постоянным кругом безработных людей. Турция, являясь страной с непереходной экономикой, представляет собой действенный пример более динамичного рынка труда, контрастирующий с рассмотренными выше случаями. Долгосрочная безработица в Турции составляет около 30 процентов общей безработицы, что аналогично показателям, которые наблюдаются в странах ЕС с более гибкими рынками труда.

Рисунок 1.4

Показатели занятости снизились и находятся на уровне ниже установленного в Лиссабоне целевого показателя 70 процентов

Соотношение занятости и численности населения трудоспособного возраста в 2003 году



Источники: МОТ (база данных LABORSTA); ОЭСР; Евростат и расчеты сотрудников Всемирного Банка.

Примечание: * =2002

Показатели безработицы в странах с переходной экономикой особенно высоки среди менее образованных работников. Например, в Польше в случае работника с начальным образованием (восемь лет) вероятность того, что он станет безработным, более чем в четыре раза выше, чем в случае работника с высшим образованием. Показатель занятости работников с начальным образованием составляет менее 20 процентов в сравнении с почти 80 процентами занятости работников с высшим образованием (Программа развития ООН (ПРООН) 2004 года). Молодежь является еще одной группой, которая страдает от высокой безработицы: в среднем, показатели безработицы среди

молодежи в два раза выше, чем общие показатели безработицы. В Болгарии и Республике Словакия более одной трети молодежи в составе рабочей силы не имеет работы, что также делает их еще беднее.

Во многих странах СНГ за низким уровнем открытой безработицы и высоким уровнем занятости скрываются существенные проблемы: замедленная реструктуризация предприятий при сохранении избыточной численности и, что особенно характерно для стран СНГ с низкими доходами, преобладание низкопроизводительных работ в неформальном секторе, позволяющих заработать прожиточный минимум. Последнее характерно для развивающихся стран, в которых социальная защита является неэффективной, и безработица, таким образом, является недопустимым вариантом для большинства работников. Естественным следствием является то, что положение с безработицей в СНГ может ухудшиться по мере дальнейшего развития реструктуризации. Предприятия начнут более активно сокращать штаты, чтобы сохранить конкурентоспособность, как это произошло в странах ЦВЕ, а нерентабельные предприятия закроются. Таким образом, приток безработных, вероятно, возрастет по мере реструктуризации экономик этих стран. То, в какой степени это повлияет на рост безработицы, будет зависеть легкости, с которой высвобождаемые работники смогут найти рабочие места в новом частном секторе (или в неформальном секторе).

Изменение природы рабочих мест

После начала перехода к рынку наиболее существенным изменением был переход от надежной, хотя и невысокооплачиваемой занятости к меньшей стабильности рабочих мест при более высоком потенциальном заработке. Но в странах СНГ с низкими доходами число случайных и менее формальных рабочих мест также значительно возросло, достигнув уровней, зарегистрированных в развивающихся странах. Например, на долю самостоятельно занятых приходится около 20 процентов общей занятости в странах ЕС с переходной экономикой и около 50 процентов занятости в странах СНГ с низкими доходами. Аналогичным образом, удельный вес занятости в неформальном секторе в общей занятости в СНГ оценивается на уровне около 40-50 процентов. Еще одной чертой изменяющейся природы рабочих мест в странах с переходной экономикой является быстрый рост контрактов с фиксированными сроками.

Свойства рабочих мест, предлагаемых на условиях временной или неформальной занятости, и свойства самостоятельной занятости варьируются в зависимости от лиц и стран. Временная занятость в основном используется предприятиями для того, чтобы обойти зачастую жесткие правила увольнения тех, кто работает по контракту с нефиксированным сроком действия. Например, в Хорватии большинство работников нанимаются по контракту с фиксированным сроком (World Bank 2003b). Неформальная занятость принимает угрожающе большие размеры среди молодых плохо образованных “синеворотничковых” работников. Неформальная занятость также, похоже, является более вероятным выходом после определенного периода в состоянии безработицы, чем занятость в формальном секторе. Неформальные работники (в среднем) также, как правило, получают более низкую заработную плату, чем работники в формальном секторе. Наблюдаемое расхождение между заработной платой в формальном и неформальном секторах в значительной степени является результатом отбора работников в данных двух секторах: низкоквалифицированные и менее опытные работники скорее найдут рабочие места в неформальном секторе, зачастую в малых компаниях с низким потенциалом производительности труда.

Природа самостоятельной занятости также значительно варьируется. В случае некоторых низкоквалифицированных работников, особенно в более бедных странах СНГ, самостоятельная занятость в розничной торговле или сельском хозяйстве приносит доход

на уровне прожиточного минимума. Но для других, более квалифицированных работников, самостоятельная занятость иногда является предпочтительной альтернативой занятости в формальном секторе, поскольку самостоятельная занятость предполагает более высокие возможные заработки и более широкий размах для предпринимательской деятельности, особенно в более динамично развивающихся странах ЦВЕ.

Природа рабочих мест также изменилась в связи со смещениями по секторам и дезиндустриализацией. В большинстве стран ЦВЕ наблюдались падение численности “синеворотничковых” рабочих мест в сфере материального производства и рост “беловоротничковых” рабочих мест в сфере услуг. В отличие от данных стран, в большинстве стран СНГ дезиндустриализация была связана с ростом занятости в сельском хозяйстве. Рисунок 1.5 иллюстрирует данные противоположно направленные тенденции в перераспределении занятости по секторам. В Чешской Республике в переходный период удельный вес услуг рыночного характера в общей занятости возрос примерно на 5 процентных пунктов, в то время как удельный вес материального производства снизился примерно на 3 процентных пункта. В отличие от Чешской Республики, в Киргизской Республике удельный вес рыночных услуг в общей занятости возрос незначительно. Однако наблюдалось резкое снижение удельного веса материального производства (около 17 процентных пунктов) и огромное перемещение рабочей силы в сельское хозяйство, удельный вес которого возрос примерно на 20 процентных пунктов. Непонятно, носит ли существенное повышение удельного веса занятости в сельском хозяйстве в странах СНГ лишь временный характер или представляет собой более основательный и долгосрочный возврат к моделям занятости, более характерным для стран с относительно низким уровнем доходов на душу населения.

Квалификационная составляющая рабочих мест сместилась в сторону повышения требований к работникам, особенно в новом секторе. Профили создания и сокращения рабочих мест в переходный период различались по квалификации, родам деятельности и опыту. Много рабочих мест было сокращено в сферах деятельности, где требовалась низкая квалификация, или в высоко специализированных сферах производства. Многие рабочие места были созданы не только в сферах деятельности, где требовалась более высокая квалификация, но и в определенных сферах услуг, где требуется низкая и средняя квалификация, но она, тем не менее, отличалась от квалификации, требовавшейся на потерянных рабочих местах в производстве. В Эстонии, например, в период 1990-2000 годов удельный вес работников нефизического труда в общей занятости увеличился на 8 процентных пунктов; в настоящее время работники нефизического труда составляют 55 процентов общей занятости. В России удельный вес работников с высшим образованием повысился на 6 процентных пунктов в период с 1992 по 2000 год и в настоящее время превышает 20 процентов. Аналогичное повышение имело место в Польше и других странах ЦВЕ (Peter 2003). Данное квалификационное несоответствие между рабочими местами, сокращенными в старом секторе, и рабочими местами, созданными в новом секторе, является одним из факторов, стоящих за безработицей в странах с переходной экономикой. Это требует реформирования системы образования и мер по переподготовке кадров (Commander and Köllö 2004).⁶

Изменения в природе рабочих мест повлияли на мужчин больше, чем на женщин. Многие рабочие места были потеряны в секторах, в которых преобладала мужская занятость (в тяжелой и добывающей промышленности), в то время как новые виды деятельности были созданы в сфере услуг, где женщинам, как правило, легче получить работу. В результате этого, в период перехода к рынку мужчины пострадали от потери рабочих мест больше, чем женщины. Например, соотношение женской занятости и численности населения в странах ЦВЕ, равное 54 процентам, близко к среднему показателю по странам ЕС-15 (56 процентов), а соотношение для мужчин, равное 65 процентам, значительно ниже среднего по странам ЕС-15 (73 процента).^{7,8}

Рост заработной платы, неравенство и низкооплачиваемые работы

Повышение заработной платы в последние годы было связано с реструктуризацией предприятий и повышением производительности труда. Реструктуризация предприятий благоприятно сказалась на “инсайдерах” (т.е. тех работниках, которые сохранили свои рабочие места или сумели найти новые).⁹ Наиболее быстрыми темпами заработная плата росла в странах СНГ с низкими доходами, где в среднем рост составил 2,8 процента в год. В странах ЦВЕ и ЮВЕ, а также в странах СНГ со средними доходами рост был несколько ниже и составлял в среднем 2,5-2,6 процента в год в период с 1996 года по 2002 год.

Замена административного механизма установления заработной платы на рыночный привела к росту дифференциации в оплате труда. Разница в оплате труда была сокращена в условиях централизованного планирования в связи с действием эгалитарной идеологии и механизма централизованного установления заработной платы. Например, разница в оплате труда работников с высшим и работников с профессионально-техническим образованием составляла только 20 процентов.¹⁰ Изменения в структуре экономики и связанные с этим изменения в относительном спросе на различные виды труда привели к появлению различных надбавок к заработной плате работников и конкурентных характеристик (таких как образование, квалификация, род деятельности или отрасль), которые не имели широкого распространения в социалистической системе. В настоящее время в Польше работник с университетским образованием зарабатывает (в среднем) на 70 процентов больше, чем работник с базовым профессионально-техническим образованием. В частном секторе данная надбавка за высшее образование еще выше (160 процентов).¹¹ Данные естественные изменения не только способствовали росту разницы в оплате труда в течение большей части переходного периода, но и привели к росту эффективности рынка, поскольку заработная плата приходит в большее соответствие с разницей в производительности труда. Следует отметить, что хотя разница в заработной плате остается высокой по стандартам промышленных стран, в последние годы наблюдается некоторое ее снижение (World Bank 2005b).

Во многих странах Региона разница в оплате труда по половому признаку сократилась и является сравнительно низкой. В среднем женщины зарабатывают примерно на 20 процентов меньше, чем мужчины, выполняющие аналогичную работу, что является умеренным показателем по международным стандартам (Paci 2002). Таким образом, разница в оплате труда по половому признаку не была одним из факторов роста разницы в заработной плате. В конце концов, женщины данного Региона выиграли от повышения оплаты труда в зависимости от уровня образования больше, чем мужчины, поскольку (в среднем) они лучше образованы, чем мужчины.

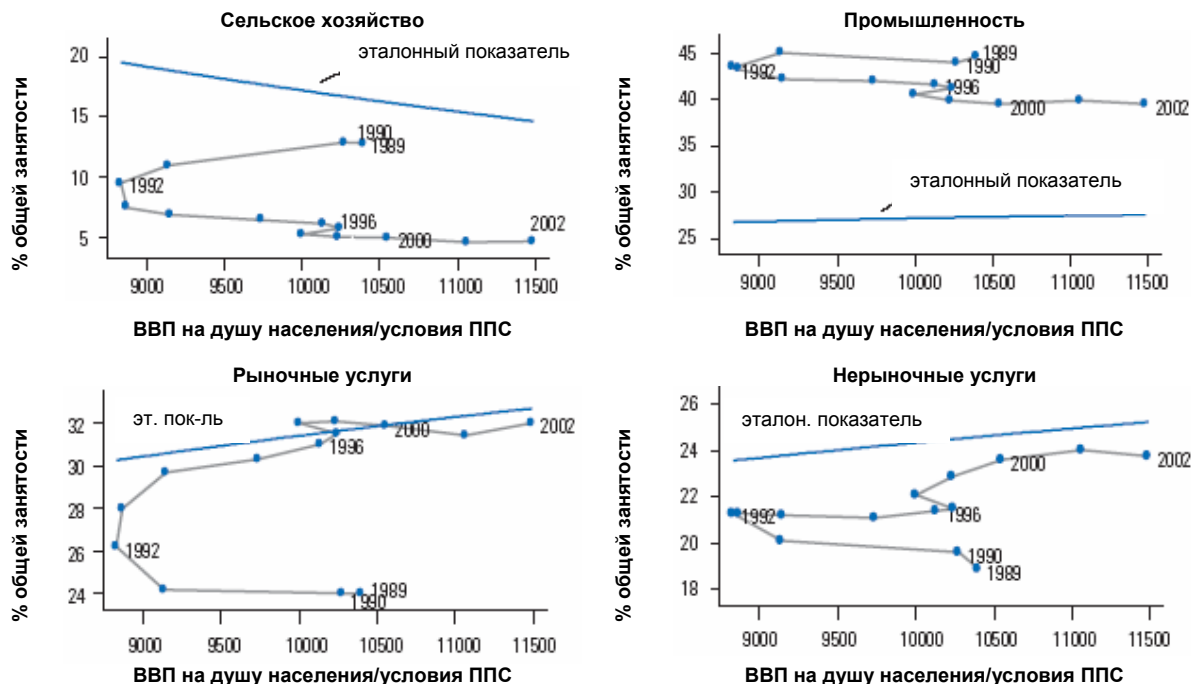
Хотя разница в заработной плате в настоящее время высока практически во всех странах с переходной экономикой, между подгруппами стран Региона наблюдаются существенные различия (рисунок 1.6). В европейских странах с переходной экономикой разница в заработной плате является высокой по стандартам ЕС, но все же находится в пределах показателей ОЭСР (хотя и у верхнего предела). В отличие от этих стран, в большинстве стран СНГ разница в заработной плате достигла очень высоких уровней, характерных для многих развивающихся стран. Например, в странах ЦВЕ работник верхнего дециля, как правило, зарабатывает в 4-5 раз больше, чем работник нижнего дециля. В Киргизской Республике данный показатель увеличивается до 9, в России – до 11, а в Азербайджане – до 13. В отличие от этих стран, в ЕС соотношение децилей варьируется между 3 и 4.

В странах с высокой разницей в доходах рынок труда разделен на все возрастающий сегмент высокой заработной платы и соответственно большой сегмент низкой заработной платы. Например, в Чешской Республике и Словении (где разница в доходах относительно невысока) менее 5 процентов всех работников, получающих

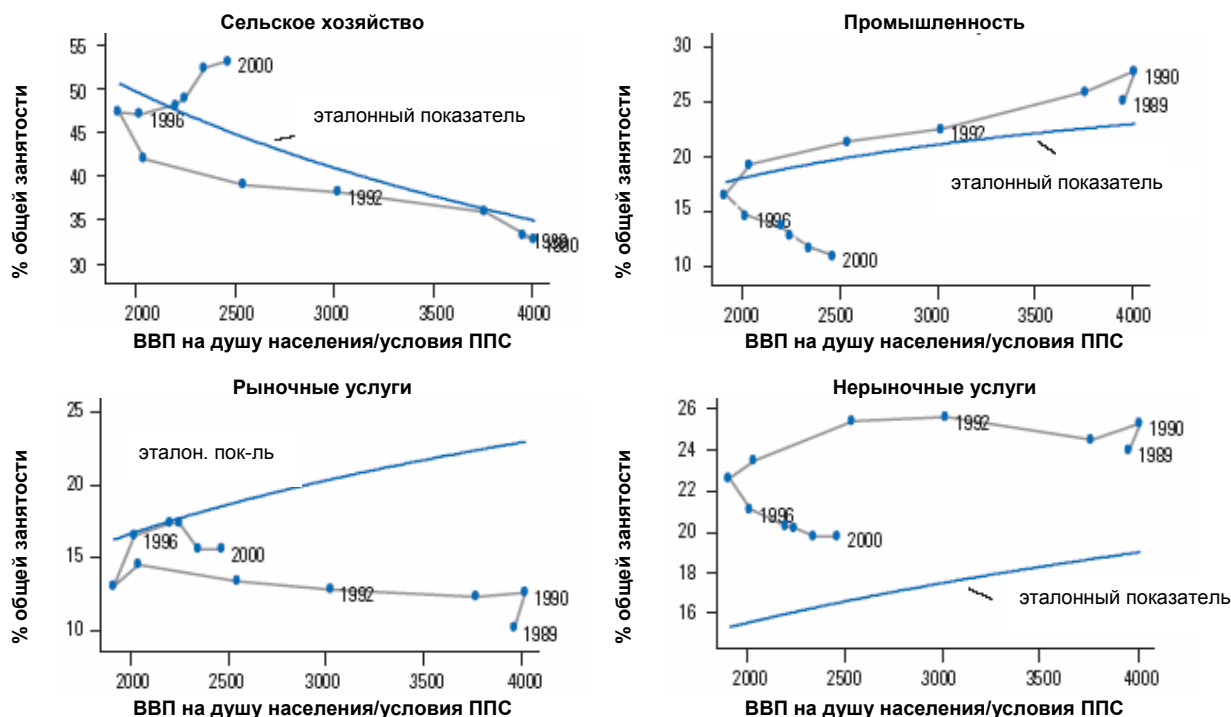
Рисунок 1.5

Различные динамики перераспределения трудовых ресурсов: Чешская Республика (ЦВЕ) в сравнении с Киргизской Республикой (СНГ)

Структура занятости в Чешской Республике
Развитие в переходный период и в сравнении с эталонным показателем



Структура занятости в Киргизской Республике
Развитие в переходный период и в сравнении с эталонным показателем



Источник: Расчеты сотрудников Всемирного Банка на основе "Базы данных по промышленности в Восточной Европе" Венского Института Международных Экономических Исследований.

Примечание: Рыночные эталонные показатели получены с помощью регрессий удельных весов занятости по секторам в ВВП на душу населения и его квадрата на основе выборки из 50 стран.

заработную плату, зарабатывают менее 50 процентов среднего дохода. В Сербии и Черногории их доля превышает 20 процентов; в России она повышается до 25 процентов, а в Азербайджане она достигает 30 процентов.¹² Высокая частотность низкой оплаты труда играет особо важную роль, поскольку это может привести к бедности. Однако в данном Регионе разница в потреблении склонна быть ниже, чем разница в заработной плате, поскольку в одном домашнем хозяйстве может быть более одного работающего, а также в связи с тем, что во многих странах существуют интенсивные системы трансфертов. В странах СНГ с низкими доходами и некоторых странах ЦВЕ, денежные переводы и иные частные трансферты могут также способствовать росту уровней потребления (World Bank 2005b).

В европейских странах с переходной экономикой минимальная заработная плата выступает в качестве предельного низкого показателя, сокращая дифференциацию в оплате труда. В ЦВЕ и ЮВЕ минимальная заработная плата устанавливается на уровне примерно 40 процентов средней заработной платы. В отличие от этого в СНГ минимальная заработная плата намного ниже в относительном выражении. Как правило, на ее долю приходится менее 20 процентов средней заработной платы, а зачастую и около 10 процентов, а это значит, что она не выполняет роль ограничителя. Это позволяет компаниям сохранять низкооплачиваемые рабочие места, что само по себе способствует дифференциации в оплате труда.

Географические различия в рынках труда

Условия рынков труда существенно варьируются в зависимости от географической зоны в большинстве стран Региона, а во многих случаях такие географические различия сохраняются или даже возрастают с течением времени. Например, в 2003 году показатели по регионам с самым высоким и с самым низким уровнем безработицы (обычно это столица) отличались более чем в 3 раза во всех странах рассматриваемого Региона за исключением Румынии и Словении. Данные различия в безработице также связаны с большими различиями в заработной плате, когда в регионах с высокой безработицей выплачивается более низкая заработная плата. В России различия в условиях рынка труда между регионами проявляются намного сильнее, что отражает огромную экономическую гетерогенность российских регионов.

Региональные различия, как правило, имеют инерционный характер: те регионы, которые демонстрировали более высокие результаты работы в начале переходного периода, как правило, давали более высокие результаты и на более поздних этапах, что указывает на возможную долгосрочную природу различий, которые не являются временными феноменами. Создание рабочих мест и наличие вакансий в основном концентрируется вокруг больших городских агломератов с диверсифицированной промышленной структурой: особенно с большим и расширяющимся сектором услуг, развитой инфраструктурой и квалифицированной рабочей силой. В отличие от этого, перспективы занятости являются крайне низкими, а безработица высокой в монокультурных (высоко специализированных) промышленных регионах, которые страдают от идиосинкразических шоков спроса. Например, в Болгарии и Молдове в начале 2000-х годов занятость расширялась практически исключительно в районе столиц. В тот же период занятость в Хорватии росла лишь в 4 из 21 регионов, а в Польше – только в 3 из 16 регионов. Безработица в сельскохозяйственных регионах, как правило, является более низкой, чем в регионах с промышленной монокультурой, поскольку работники в таких регионах могут переходить к ведению натурального сельского хозяйства, а также выполнять временную и сезонную работу. В данных регионах стоит проблема скорее неполной занятости, чем открытой безработицы.

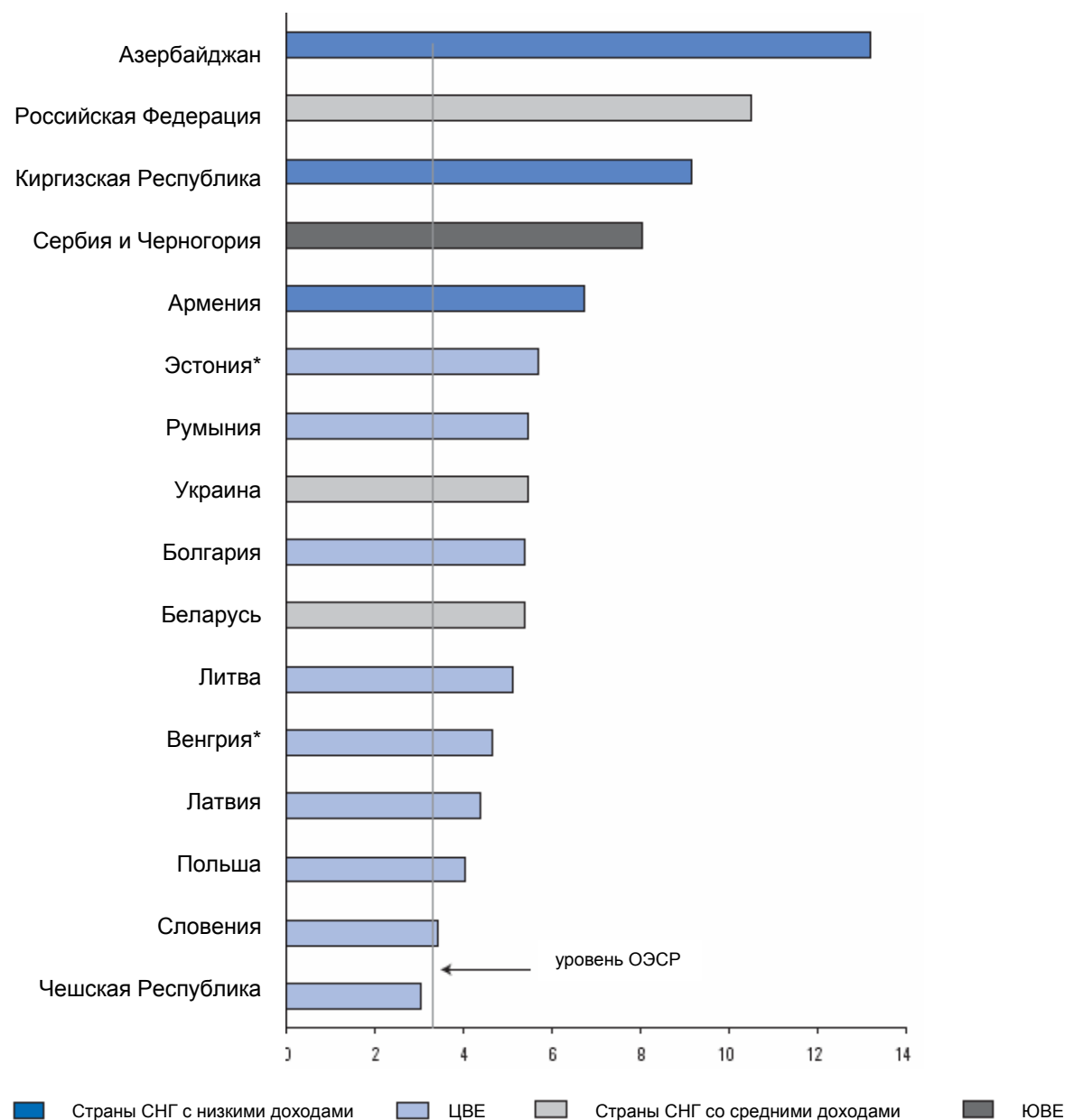
Разница между регионами на рынке труда сохраняется в связи с относительно низкой миграцией между регионами. К основным факторам, влияющим на низкие показатели миграции трудовых ресурсов между регионами в странах с переходной экономикой, относятся следующие:

- *Высокие показатели безработицы в масштабах страны* могут препятствовать внутренней миграции, поскольку они указывают на снижение вероятности найти работу. Например, в Болгарии в начале 2000-х годов уровни безработицы были высоки в абсолютном выражении даже в

Рисунок 1.6

Разница в заработной плате в СНГ выше, чем в ЦВЕ

Соотношение 9-го дециля и 1-го дециля, 2002 год



Источники: база данных UNICEF TransMONEE и расчеты сотрудников Всемирного Банка.

Примечание: * означает 2001 год.

регионах с относительно низкой безработицей (например, 14 процентов в столице). Аналогичная ситуация наблюдалась в Польше.

- *Несоответствие квалификации.* Новые рабочие места в основном создаются в секторе услуг в городских регионах, а эта работа может требовать квалификации, которой не обладают безработные “синеворотничковые” работники в других регионах. Например, по некоторым оценкам, в Болгарии и Литве более 20 процентов безработных не находят работу, потому что их квалификация не соответствует требованиям нанимателей (World Bank 2002a and 2002c). С этим связана и неэффективность территориальной балансировки (т.е. процесса, в ходе которого безработные находят работу в других регионах).
- *Социальные льготы,* возможно, способствовали отсутствию миграции, особенно на ранних этапах переходного периода (они были постепенно сокращены или ликвидированы). В европейских странах с переходной экономикой они, в основном, представляли собой денежные выплаты, а в странах СНГ – помощь в натуральном выражении, например, предоставление жилья предприятием.
- *Неформальная социальная защита* в виде неформальной занятости или доходов от занятия натуральным сельским хозяйством для людей, находящихся в поиске работы, могут представлять собой стимулы оставаться дома, а не переезжать в другой регион страны.
- *Неэффективность рынка жилья* существенно повышает издержки, связанные с миграцией (например, за счет высокой квартплаты). Стоимость аренды однокомнатной квартиры в Варшаве составляет около 70 процентов средней чистой заработной платы менее квалифицированного работника.
- *Ограниченность ликвидности* может сделать миграцию непозволительно дорогим вариантом.

Движущие силы спроса на трудовые ресурсы в переходный период

Наблюдаемые изменения на рынках труда в данном Регионе в течение переходного периода испытывали серьезное влияние процесса реструктуризации предприятий и большого перераспределения ресурсов между предприятиями, секторами и регионами. Столкнувшись с радикальными изменениями в институциональной и рыночной среде, предприятия во всех странах были вынуждены адаптировать свое поведение. Некоторые сумели воспользоваться новыми возможностями, но многие просто пытались выжить в рыночной среде, которая была для них непривычной. Последовавший за этим процесс реструктуризации включал в себя существенное совершенствование технологий и производственных процессов и найм или (гораздо чаще) увольнение работников. В результате этого некоторые предприятия сумели повысить производительность, но некоторые были вынуждены уйти с рынка. Процесс экономической трансформации характеризовался двумя взаимосвязанными процессами:

1. *Реформы внутри предприятий,* стимулируемые более высоким конкурентным давлением. К данным реформам относятся совершенствование управления и руководства,

улучшение организации производства и маркетинга и введение новых более эффективных технологий.

2. *Более эффективное распределение ресурсов*, что также включало в себя перераспределение рабочих мест и работников от угасающих менее производительных в пользу расширяющихся и более производительных предприятий, секторов и регионов. Перераспределение ресурсов важно для стимулирования производства и роста производительности труда в любой рыночной экономике, но оно приобрело еще более важную роль в странах с переходной экономикой, учитывая их сильно деформированную промышленную структуру, унаследованную от периода централизованного планирования. Важную роль в данном процессе перераспределения ресурсов сыграло появление более производительных предприятий и закрытие устаревших предприятий.

Реструктуризация существующих предприятий, перераспределение ресурсов между ними, а также появление и закрытие предприятий – все это повлияло на развитие производительности и занятости. Влияние на производительность оказалось огромным. Например, рисунок 1.7 демонстрирует, что возникновение и закрытие предприятий, и перераспределение трудовых ресурсов между существующими предприятиями оказывали в России существенно возрастающее влияние на рост производительности в течение переходного периода. Кроме того, существуют свидетельства того, что более производительные предприятия склонны создавать рабочие места, в то время как неэффективные предприятия сокращают их в ряде стран, в том числе и в Хорватии, Литве и Молдове (рисунок 1.8 иллюстрирует данную динамику на примере Молдовы).

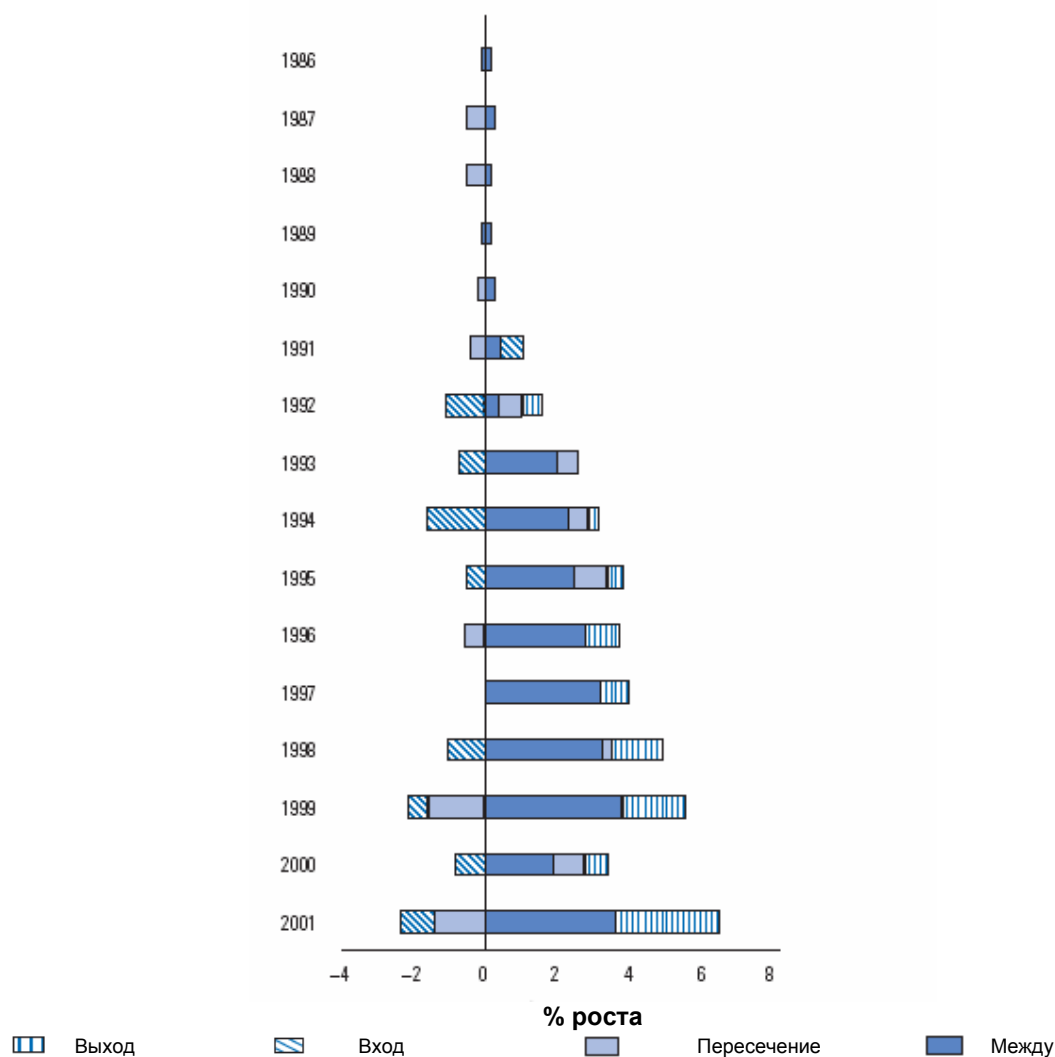
Реструктуризация предприятий

Реструктуризация предприятий явилась результатом установления рыночной дисциплины для унаследованных предприятий и стимулирования создания и расширения новых предприятий. Дисциплина вынуждала старые предприятия высвобождать активы и трудовые ресурсы, которые затем становились потенциально доступными для реструктуризированных и новых предприятий. Это было сделано за счет ужесточения бюджетных ограничений, создания конкуренции на рынках продукции, предоставления механизмов выхода из экономической деятельности и контроля над поведением менеджмента в целях создания стимулов для развития производительности и инноваций. Стимулирование предполагало проведение политики, направленной на создание привлекательного и конкурентного инвестиционного климата, в котором реструктуризированные и новые предприятия имели стимулы нанимать работников и инвестировать в расширение производства (World Bank 2002e, xvii).

Реформы внутри предприятий, стимулируемые установлением дисциплины, в значительной степени привели к сокращению численности работников и к тому, что принято называть “защитной реструктуризацией”. Движущей силой защитной реструктуризации зачастую являлась приватизация. На “старых” предприятиях рост производительности труда в основном достигался за счет сокращения избыточной численности работающих, что позволяло старым предприятиям снижать издержки и, таким образом, сохранять свое место на рынке. Кроме того, дисциплина способствовала закрытию остальных старых, но неэффективных предприятий, таким образом, содействуя росту средней производительности. Кроме того, создание новых предприятий далее стимулировало повышение эффективности работы существующих предприятий. При проведении подготовительной работы для составления данного отчета, в ходе которой анализировалось влияние реструктуризации и перераспределения трудовых ресурсов на производительность в группе стран ЦВЕ, в России и Украине,¹³ было обнаружено, что

Рисунок 1.7

Роль перераспределения трудовых ресурсов в содействии росту производительности труда в России возрастает



Источники: Brown and Earle 2004.

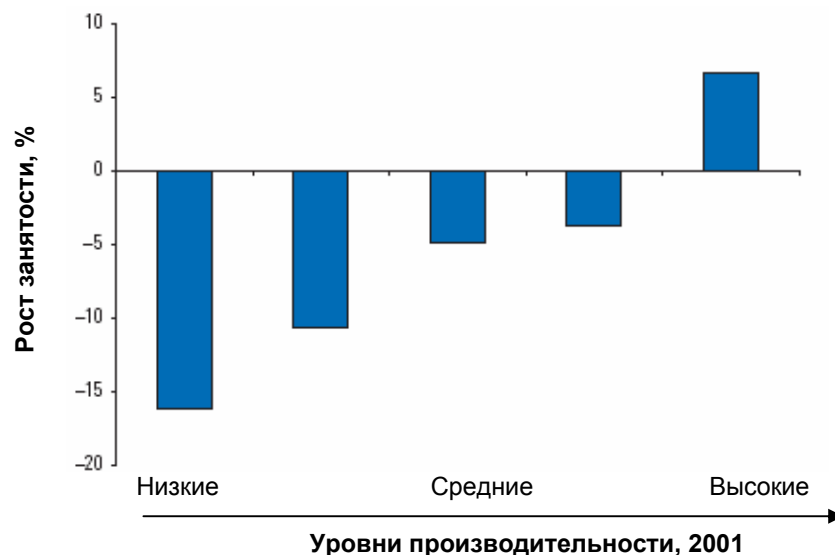
Примечание: *Вход:* вклад новых предприятий в общий рост производительности труда; *Выход:* вклад закрывающихся предприятий (поскольку производительность труда на них, как правило, ниже, их закрытие способствует росту производительности в среднем); *Пересечение:* произведение изменений производительности и изменений долей рынка (оно отрицательное, если предприятия с быстро растущей производительностью теряют долю рынка; *Между:* охватывает прирост общей производительности в результате перераспределения ресурсов от менее к более производительным предприятиям.

защитная реструктуризация и связанное с ней сокращение численности работающих, безусловно, являлись движущей силой роста производительности.¹⁴ Действительно, те предприятия, которые в переходный период смогли достичь роста производительности выше среднего, также испытали существенное сокращение численности работающих при снижении их удельного веса в общей занятости. В то же время многие низкопроизводительные отрасли, защищенные от конкурентного давления, смогли избежать сокращения рабочих мест, но возможно, еще будут вынуждены пройти через период сокращения штатов и реструктуризации, что, вероятно, приведет к дальнейшему росту безработицы.

Рисунок 1.8

Показатель создания рабочих мест выше на предприятиях с более высокой производительностью в Молдове

Рост занятости (в процентах) по уровню производительности в 2001 году



Источник: Rutkowski 2004a.

Стратегическая реструктуризация, предполагающая новые инвестиции и создание рабочих мест, похоже, до сих пор ограничивалась рамками предприятий, принадлежащих иностранным инвесторам. Например, как показывают данные по четырем странам (Венгрия, Румыния, Россия и Украина), все приватизированные предприятия испытывали существенное повышение производительности. Ускорение роста производительности шло гораздо более быстрыми темпами на предприятиях, приватизированных иностранными гражданами. Возможно, это связано с тем, что они даже до замены собственника обладали более совершенными характеристиками, но также и с тем, что иностранные инвесторы имели преимущественный доступ к финансовым средствам, новым технологиям, новейшим технологиям управления и мировым рынкам, что компенсировало любые недостатки, вызванные незнанием местных условий.

Но разница между приватизацией иностранными и отечественными инвесторами становится еще более очевидной при рассмотрении занятости. Приватизация иностранными инвесторами связана с ростом занятости и заработной платы во всех странах. Приватизация отечественными инвесторами была менее благоприятна для работников: заработная плата страдала во всех четырех странах, а занятость возросла только в отдельных случаях. Существенные расхождения наблюдаются и при сопоставлении различных видов работников: в составе занятости и относительных изменениях заработной платы в значительной степени наблюдался уклон в пользу “беловоротничковых” работников. Это соответствует идее о том, что при приватизации иностранными инвесторами, как правило, наблюдается уклон в пользу найма более квалифицированных кадров, что связано с развитием и совершенствованием процессов производства посредством новых технологий. Это также предполагает, что хотя приватизация иностранными инвесторами в целом способствовала повышению благосостояния работников, она также вела к росту различий.

Перераспределение трудовых ресурсов и демография предприятий

Во всех странах с рыночной экономикой на большинстве рынков ежегодно наблюдается вход и выход большого числа компаний. Но в странах с переходной экономикой скорость создания и закрытия предприятий в переходный период была феноменальной. В странах ЦВЕ около 20-25 процентов предприятий было создано или закрыто в течение переходного периода (в сравнении с 10 процентами в среднем в странах ОЭСР). Создание предприятий в значительной степени превышало закрытие предприятий, что очевидно связано с процессом перехода и не является устойчивой долгосрочной тенденцией. Однако это указывает на тот факт, что новые предприятия не только пришли на смену устаревшим существующим компаниям на фазе перехода к рынку, но и заполнили новые рынки, которые в прошлом либо не существовали, либо были слабо представлены.

Приход новых предприятий значительно содействовал созданию рабочих мест. Например, в России до переходного периода с оборотом предприятий (приход и выход предприятий с рынка) было связано менее 20 процентов всего оборота рабочих мест. В переходный период влияние оборота предприятий на оборот рабочих мест сильно возросло. Если взять те страны, по которым доступны данные на уровне предприятий, то видно, что на начальном этапе перехода к рынку в Эстонии, Венгрии и Латвии создание предприятий способствовало созданию 40 процентов всех рабочих мест, а в Румынии и Словении – более чем 70 процентов.¹⁵ Более того, в странах с переходной экономикой между числом создаваемых предприятий в отдельной стране и отрасли и общим созданием рабочих мест в той же стране и отрасли существует более сильная (положительная) корреляция, чем в странах ОЭСР. И напротив, практически отсутствует корреляция между закрытием предприятий и сокращением рабочих мест, в то время как в странах ОЭСР данная корреляция более сильна. Иными словами, приход новых компаний играет существенную роль в создании рабочих мест. Однако закрытие устаревших предприятий, которое способствует росту производительности труда, не оказывает сильного влияния на сокращение рабочих мест, которое в основном происходит за счет сокращения численности штатов на выживающих предприятиях.

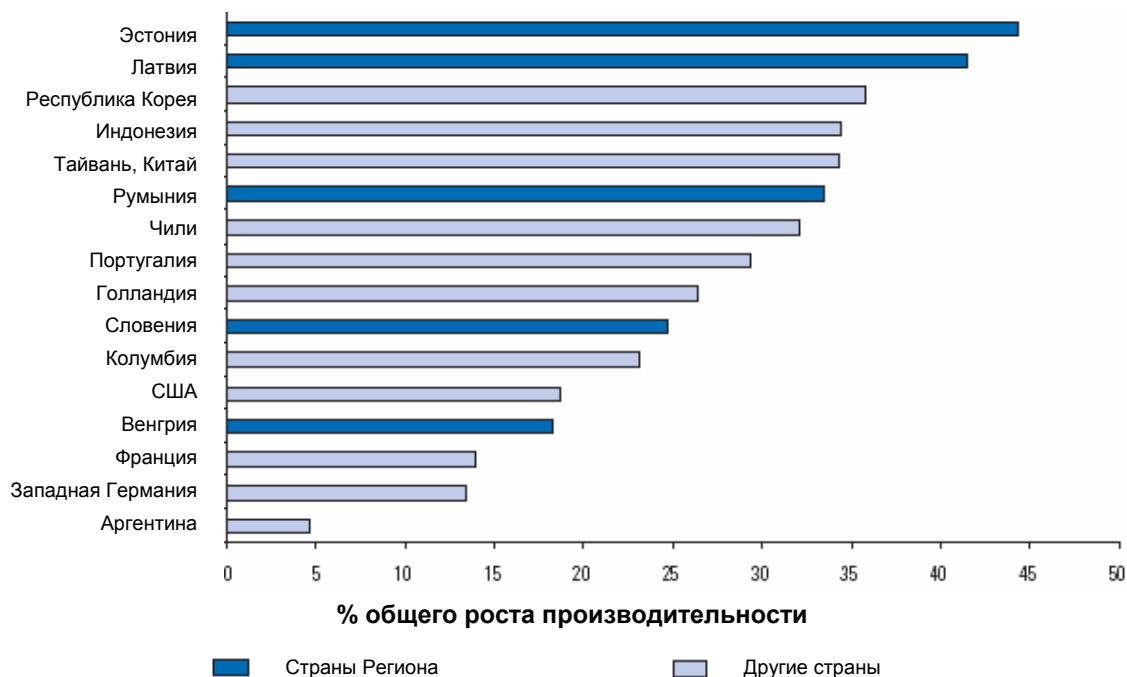
Неудивительно, что влияние создания предприятий на общее создание рабочих мест снижалось в течение переходного периода. После того, как были заполнены существовавшие до переходного периода пробелы в определенных сферах деятельности, свойства потоков рабочих мест приблизились к тем, которые наблюдаются в странах с рыночной экономикой: увеличение и сокращение рабочих мест все в большей степени зависит от изменений внутри предприятий, а не от создания и закрытия предприятий. В данном контексте в России и Украине, как двух странах, отстающих в проведении реформ, наблюдались противоположные тенденции, при которых возрастала роль создания предприятий в увеличении общего числа рабочих мест во второй половине 1990-х годов.

Оборот предприятий также важен и для повышения производительности труда. В отличие от картины, наблюдаемой в большинстве стран ОЭСР, где отсутствие опыта и малые размеры зачастую делают новые предприятия менее производительными, чем средние существующие предприятия, в странах с переходной экономикой новые предприятия являлись более производительными, чем уже существующие. Они сумели заполнить новые ниши на рынке и внедрить новые и более эффективные технологии. Таким образом, создание предприятий является критически важным не только для создания рабочих мест, но для роста производительности труда. На рисунке 1.9 продемонстрировано влияние создания более производительных и закрытия менее производительных предприятий на общую производительность труда в производстве. В переходный период в Эстонии, Латвии и Румынии от 30 до 40 процентов общего роста производительности зависело от создания и закрытия предприятий.

Рисунок 1.9

Создание и закрытие предприятий имеют критически важное значение для роста производительности

Вклад создания и закрытия предприятий в общий рост производительности труда



Источник: Bartelsman, Haltiwanger, and Scarpetta 2004.

Примечание: Данные показывают сумму вклада вновь создаваемых предприятий и закрывающихся предприятий в общий рост производительности труда в производстве. Данные охватывают различные периоды по различным странам. По всем странам кроме трех их вклады рассчитаны на основе чередующихся окон длиной в пять лет. В случае Венгрии, Индонезии и Румынии данные рассчитаны на основе чередующихся окон длиной в три года, поэтому оценка вклада новых предприятий в общий рост производительности труда склонна к занижению.

Роль проводимой в регионе экономической политики и институциональной структуры

Все страны в рассматриваемом Регионе достигли значительного прогресса в реформировании своей экономической политики и институциональной структуры с тем, чтобы они соответствовали требованиям рыночной экономики. Но между странами Региона сохраняются большие расхождения в инвестиционном климате, а также, хотя и в различной форме, перед всеми этими странами все еще стоят честолюбивые задачи по устранению ограничений в создании предприятий, инвестировании и создании рабочих мест. Первоначальное ухудшение условий рынка труда в большинстве стран Региона явилось результатом переходного шока, что привело к огромному падению объемов производства и к соответственно большому снижению спроса на трудовые ресурсы. Произошедшее в результате этого сокращение избыточной численности и закрытие убыточных предприятий привело к значительному приросту безработицы. Однако способность стран Региона оправиться от шоковых потрясений переходного периода и снизить безработицу в значительной степени определялась скоростью создания и расширения новых предприятий и, следовательно, размером нового сектора, а также способностью существующих предприятий реструктуризоваться с тем, чтобы обеспечить рентабельность и повысить конкурентоспособность.

Решение предприятий об увеличении числа и повышении производительности рабочих мест, а также решение работников оставаться на рынке труда в поисках более высокооплачиваемой работы зависит от сложного сочетания факторов, к которым относятся:

1. *Меры макроэкономической политики.* Как макроэкономическая нестабильность, так и финансовые кризисы препятствовали вложению новых инвестиций и созданию новых рабочих мест предприятиями. В то же время сочетание относительно высоких процентных ставок и мягкой налогово-бюджетной политики, возможно, способствовали в некоторых странах ЦВЕ сокращению составляющей роста, связанной с занятостью.

2. *Издержки, связанные с ведением бизнеса.* В странах рассматриваемого Региона росту частных инвестиций препятствовал ряд факторов, которые вели к повышению стоимости новых инвестиций, связанного с этим риска и не позволяли предприятиям конкурировать.

3. *Гибкость заработной платы* возросла в течение переходного периода в данном Регионе, однако, все еще имеются случаи, когда предельно низкие показатели заработной платы или вмешательство правительства не позволяют корректировать заработную плату.

4. *Законодательство о занятости.* Положения о найме и увольнении работников также влияют на перераспределение трудовых ресурсов. Хотя ряд стран реформировали данные положения с тем, чтобы они больше соответствовали требованиям рынка, реформы зачастую были сосредоточены на создании минимальной гибкости (например, временные контракты в странах ЦВЕ). А в странах СНГ гибкость рынка труда зачастую обеспечивается за счет несоблюдения жестких требований законодательства.

5. *Социальные пособия* сыграли важную роль в сокращении издержек переходного периода, но чрезмерно щедрые пособия (такие как в ряде стран ЦВЕ на первых этапах перехода) ослабляли стимулы к поиску работы.¹⁶

Каждый из данных пяти факторов (четыре из которых находятся в части спроса, и один – в части предложения) играл различную роль в разных странах Региона. Но, в общем, доминирующую роль играли факторы в части спроса, в то время как влияние факторов в части предложения было довольно ограниченным. Действительно, в странах с переходной экономикой скорость сокращения рабочих мест была, а во многих случаях все еще остается более высокой, чем скорость увеличения числа рабочих мест, что привело к падению числа рабочих мест и росту безработицы. В результате этого число безработных на одну вакансию высоко в большинстве стран с переходной экономикой. В то же время доля безработных, получающих пособие по безработице (20-30 процентов), относительно мала. Это указывает на то, что оттоку безработных за счет приобретения рабочих мест в основном препятствует отсутствие вакансий, а не наличие стимулов, отрицательно влияющих на развитие предложения труда.¹⁷

Макроэкономическая политика

Переход к рыночной экономике характеризовался в некоторых странах макроэкономической нестабильностью и финансовыми кризисами, которые вызывали потрясения в соседних с ними странах. Начиная с середины 1990-х годов, наблюдается тенденция, особенно в странах ЦВЕ, к проведению относительно жесткой денежно-кредитной политики и мягкой налогово-бюджетной политики. Данное сочетание, по

некоторым оценкам, способствовало росту числа безработных.¹⁸ Ужесточение денежно-кредитной политики, необходимое для сокращения инфляционного давления, привело к росту реальных процентных ставок в странах ЦВЕ, начиная с 1995 года. Эмпирические данные свидетельствуют о том, что высокие реальные процентные ставки, как правило, ведут к снижению капитальных вложений и, таким образом, замедляют необходимое внедрение новых технологий и производственных процессов, а также развитие новых видов деятельности. В свою очередь, замедление скорости формирования капитала может легко перейти в отсрочку защитной реструктуризации (см. ниже) при сокращении найма работников и вызванном этим замедлении роста занятости.

Также существует свидетельство ослабления налогово-бюджетной политики после спада 1998 года, когда занятость резко снижалась.¹⁹ Поскольку ослабление налогово-бюджетной политики в будущем подразумевало вероятное повышение процентных ставок, а возможно, и налогового бремени, ориентированные на будущее предприниматели сокращали прямой найм работников (Boeri and Garibaldi 2004). Кроме этого, наблюдался эффект вытеснения, вызванный повышением стоимости труда. За последние пять лет реальная заработная плата в государственном секторе увеличивалась более быстрыми темпами, чем заработная плата в частном секторе в ряде стран ЦВЕ. Помимо ухудшения состояния бюджета, связанный с этим высокий рост заработной платы в государственном секторе стран ЦВЕ, возможно, привел к оттоку квалифицированных работников из частного сектора.

Рост ВВП также сильно влиял на занятость на втором этапе перехода, но макроэкономическая политика опять-таки ослабила это влияние. Существуют свидетельства того, что повышение реальных процентных ставок и ослабление налогово-бюджетной политики способствовали ослаблению потенциального влияния роста ВВП на занятость и безработицу (Boeri and Garibaldi 2004). Иными словами, занятость и безработица сильнее реагировали бы на изменения роста ВВП, если бы одновременно не происходили изменения в макроэкономической среде.

Издержки, связанные с ведением бизнеса

Для совершенствования инвестиционного климата требуются дальнейшие действия не только по сокращению стоимости инвестиций и связанного с ними риска, но и по развитию конкуренции на рынке (World Bank 2004d). Приоритеты по данным трем направлениям варьируются в зависимости от страны.²⁰

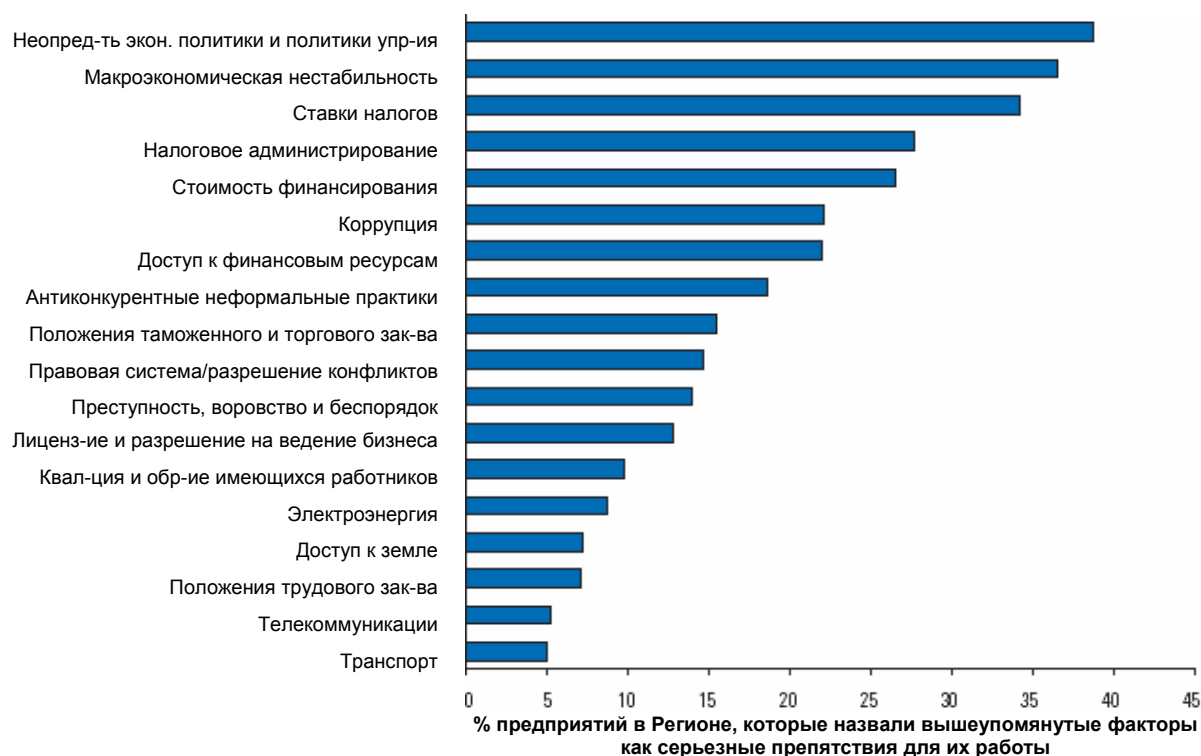
Высокие издержки, связанные с ведением бизнеса, препятствовали созданию новых предприятий и росту предприятий, что вело к замедлению скорости создания рабочих мест. Объективные показатели издержек, связанных с ведением бизнеса, а также высказываемое предпринимателями мнение указывают на то, что существуют значительные возможности совершенствования инвестиционного климата в Регионе и содействия посредством этого созданию рабочих мест. В большинстве подгрупп стран Региона неопределенность экономической политики и политики управления и макроэкономическая нестабильность рассматриваются как основные препятствия (рисунок 1.10). Высокие налоги, обременительное налоговое администрирование и связанная с ним коррупция, а также проблемы доступа к финансовым ресурсам и издержек тоже представляются большими.

Неудивительно, что большинство компаний в Регионе заявляют, что налоги играют основную роль в формировании их издержек. Это свойственно всем предприятиям в мире, и само по себе это не является источником серьезной озабоченности для лиц, принимающих решения в отношении политики. Если налоговые доходы используются надлежащим образом, они способствуют обеспечению государственных благ и смягчают

Рисунок 1.10

Основные факторы, препятствующие работе предприятий, 2002 год

Удельный вес предприятий, которые отмечали, что в Регионе следующие препятствия являются значительными или серьезными



Источники: Обзоры условий развития бизнеса и деятельности предприятий, составленные ЕБРР и Всемирным Банком, 2002 год.

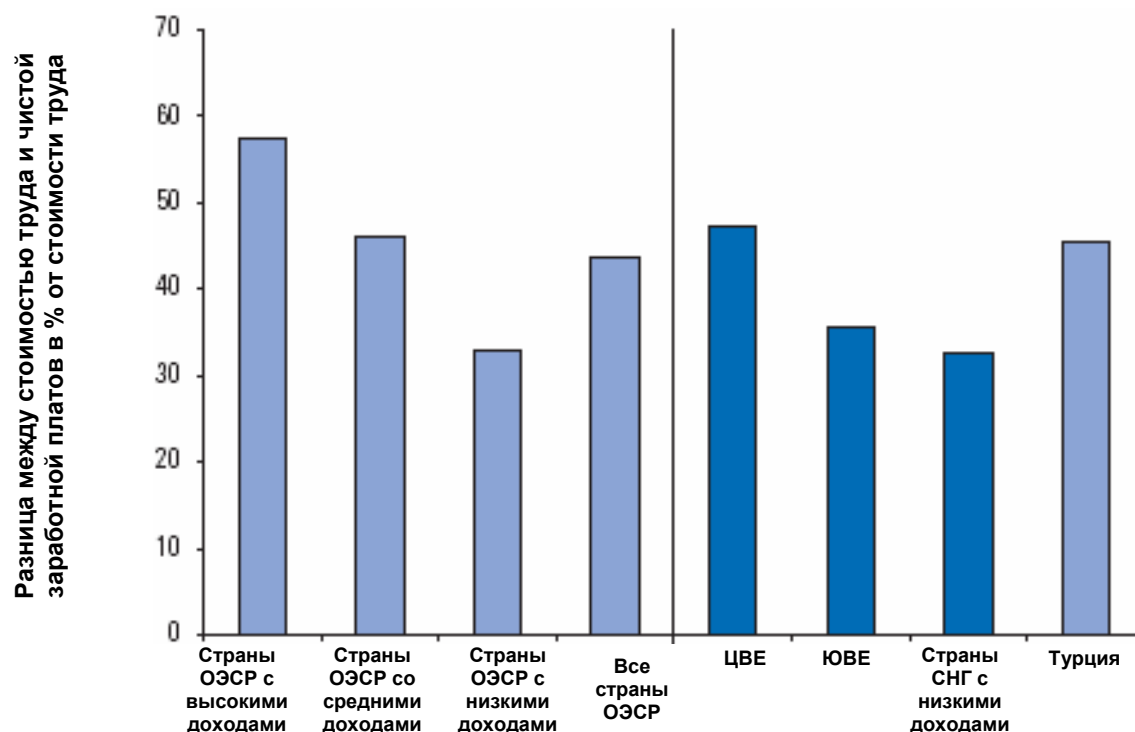
Примечание: Предварительные результаты нового Обзора условий развития бизнеса и деятельности предприятий (BEEPS) за 2005 год в целом соответствуют тем, которые представлены на данном рисунке. Однако возможно, что произошли некоторые изменения в отношении отдельных стран или подгрупп стран Региона.

последствия неудач в работе рынка. Однако два основных аспекта налоговой системы имеют особое влияние на издержки предприятий в рассматриваемом Регионе. Налоговые ставки, особенно ставки налогов на фонд оплаты труда, особенно высоки в европейских странах с переходной экономикой, что в значительной степени отражает неэффективность пенсионной системы и системы здравоохранения. Налоги на использование рабочей силы являются одними из самых высоких в мире: в Чешской Республике, Венгрии и Румынии налоги на использование трудовых ресурсов, относимые на себестоимость продукции, составляют около или даже более 50 процентов, в то время как в странах ОЭСР они составляют около 40 процентов (рисунок 1.11). Налоги на трудовые ресурсы снижают спрос на эти ресурсы за счет повышения стоимости труда, а также снижают предложение труда за счет сокращения реальной заработной платы потребления.²¹ Кроме того, они способствуют росту неформального сектора. В результате этого занятость в формальном секторе снижается. Влияние этих налогов на занятость особенно велико в странах ЦВЕ, где сочетаются высокие налоговые ставки и эффективное правоприменение положений законодательства.²² Налоговое администрирование (например, налоговые проверки) также является особенно обременительным в странах СНГ и ассоциируется с бюрократическими притеснениями и коррупцией.

Рисунок 1.11

Налоги на использование труда, относимые на издержки производства, высоки в Регионе, а зачастую и выше, чем в большинстве стран ОЭСР

Разница между стоимостью труда и чистой заработной платой в процентах от стоимости труда



Источники: OECD 2004b для всех стран ОЭСР и ЦВЕ ОЭСР, за исключением Словении (основано на 2001 году); оценки сотрудников Всемирного Банка в отношении остальных стран (с использованием данных 2003 года). Налоги на использование труда, относимые к издержкам, были рассчитаны с учетом среднего работника без иждивенцев. Для стран Региона средние работники не включают тех, кто занят в сельском хозяйстве. Группы стран по ОЭСР не включают ЦВЕ ОЭСР: (i) низкий уровень (налоги на использование труда, относимые к издержкам, – менее 40 процентов) – Австралия, Исландия, Ирландия, Япония, Корея, Мексика, Новая Зеландия, Португалия, Швейцария, Великобритания и США; (ii) средний уровень (40-50%) – Канада, Дания, Греция, Люксембург, Норвегия, Испания и Швеция; (iii) высокий уровень (51+%) – Австрия, Бельгия, Финляндия, Франция, Германия, Италия и Голландия.

Многие предприятия в данном Регионе также отмечают трудности, связанные с доступом к финансовым ресурсам и их себестоимость, как главные препятствия для инвестирования и создания новых рабочих мест. Существуют большие различия в доступе к финансовым ресурсам в данном Регионе. Например, в то время как внутренний кредит частному сектору составляет более 100 процентов ВВП в Европейском Союзе, в странах ЦВЕ он составляет менее 30 процентов, снижается до 16 процентов (в среднем) в странах СНГ со средними доходами и до 10 процентов – в странах СНГ с низкими доходами. Результаты сравнения Хорватии, кредитный рынок которой является одним из наиболее развитых в Регионе, и Киргизской Республики, имеющей один из наименее развитых в Регионе кредитный рынок, ошеломляют: в Хорватии внутренний кредит частному сектору составляет более 50 процентов ВВП, а в Киргизской Республике – только 4 процента. Но даже в Хорватии кредитный рынок является менее развитым, чем во многих развивающихся странах, таких как Корея и Малайзия, где общая сумма кредита составляет значительно больше 100 процентов ВВП.²³

Затрудненность доступа к кредитным ресурсам наиболее часто наблюдается в отношении малых вновь созданных компаний, на долю которых приходится большая часть общего прироста рабочих мест в большинстве стран Региона. Поэтому улучшение состояния финансовых рынков и облегченный доступ к кредитным ресурсам могут способствовать значительному улучшению состояния рынка труда. В Латвии, где доступ к

кредитным ресурсам считается одним из самых лучших в Регионе, и сопоставим со средним по странам ЕС-15, успешные вновь создаваемые предприятия практически удваивают число рабочих мест за первые четыре года своего существования. И, наоборот, в Румынии, где доступ к кредитным ресурсам считается одним из худших в Регионе, успешные новые предприятия повышают число рабочих мест всего лишь на 10-20 процентов за тот же промежуток времени.

Положения законодательства о труде не рассматриваются предприятиями как основной источник озабоченности в Регионе, особенно в СНГ. В странах СНГ с менее продвинутой экономикой их значимость становится ничтожно малой в сопоставлении с более важными и ограничительными требованиями. Хотя положения могут быть строгими на бумаге, на деле их правоприменение зачастую является слабыми или избирательным, и предприятия их не соблюдают. И, наконец, в странах с переходной экономикой, где реформы осуществляются более медленными темпами (опять-таки в СНГ), и где реструктуризацию еще предстоит осуществить, немногие предприятия провели существенное сокращение штатов в связи с высокими издержками, связанными с увольнением работников.

Однако в европейских странах с переходной экономикой, где правоприменение строже, а в реструктуризации предприятий достигнуты более значительные результаты, предприятия часто рассматривают положения законодательства о труде как значительное препятствие для их работы и роста. В ЦВЕ удельный вес предприятий, жалующихся на положения законодательства о труде, достиг 30 процентов, а в странах ЮВЕ он лишь немногим ниже (25 процентов). Для сравнения, в странах СНГ с низкими доходами, их удельный вес составляет лишь 10 процентов; в странах СНГ со средними доходами он несколько выше, что отчасти является отражением мягкого правоприменения, а отчасти – низкого давления, требующего реструктуризации.²⁴

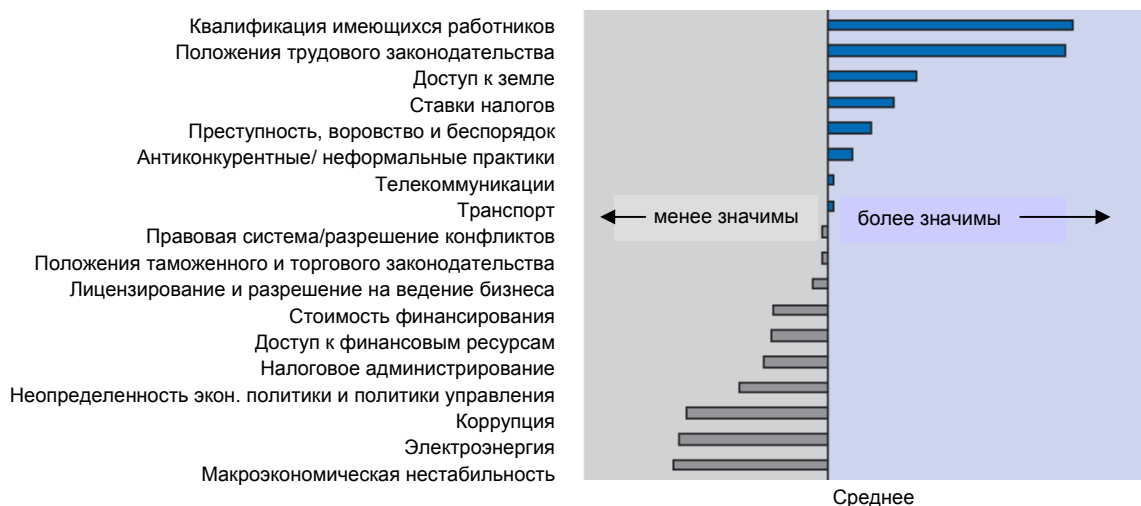
Хотя многие причины для озабоченности в отношении инвестиционного климата совпадают в большинстве стран с переходной экономикой, имеются и существенные вариации в относительной значимости данных препятствий. В странах с переходной экономикой, которые недавно присоединились к ЕС, вопросы, связанные с рынком труда, такие как квалификация имеющихся работников, положения законодательства о труде и налогообложение, представляются значимыми (рисунок 1.12, секция А). В других европейских странах с переходной экономикой сочетание плохо работающих институтов (например, неэффективная правовая система и система разрешения производственных конфликтов) и плохое управление (например, практика неконкурентных мер и неформальных отношений и коррупция) ограничивают рост предприятий и создание рабочих мест (рисунок 1.12, секции В и С). В странах СНГ со средними доходами доминирующую роль играют административные барьеры, такие как многочисленные лицензии и разрешения на осуществление деятельности, обременительное налоговое администрирование (со связанным с ним бюрократическим притеснением и вымогательством) и недостаточность положений законодательства (рисунок 1.12, секция D). В странах СНГ с низкими доходами данные препятствия носят более базовый характер и варьируются от ненадежной инфраструктуры до недостаточного развития институтов рыночной экономики (рисунок 1.12, секция E).²⁵

Одной из причин, почему вопросы, связанные с рынком труда, имеют более весомую значимость в странах ЦВЕ в сравнении со странами других подгрупп Региона, являются более высокие темпы реструктуризации. Во-первых, широко распространенное перераспределение рабочих мест ведет к развитию несовпадения квалификационных требований, поскольку вновь создаваемые рабочие места отличаются по своей квалификационной составляющей от закрываемых рабочих мест. Таким образом, относительно большое перераспределение рабочих мест в ЦВЕ объясняет, почему работодатели в этих странах рассматривают квалификацию имеющихся работников как основное препятствие для роста предприятий. Во-вторых, положения законодательства о

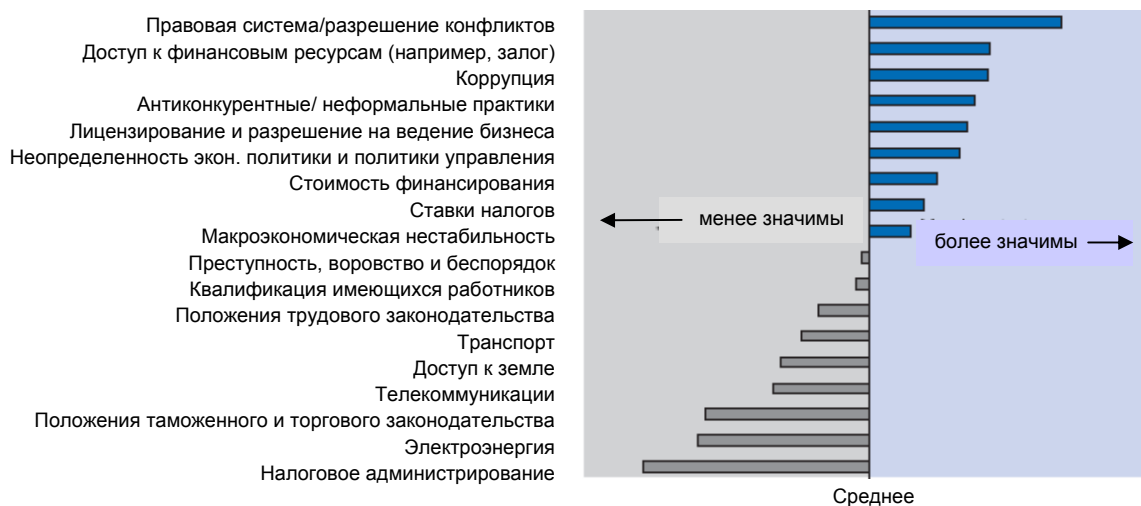
Рисунок 1.12

Препятствия для ведения бизнеса и роста варьируются в зависимости от подгруппы стран

Секция А – ЦВЕ, страны-члены ЕС



Секция В – ЦВЕ, страны, готовящиеся к вступлению в ЕС (Болгария, Хорватия и Румыния)

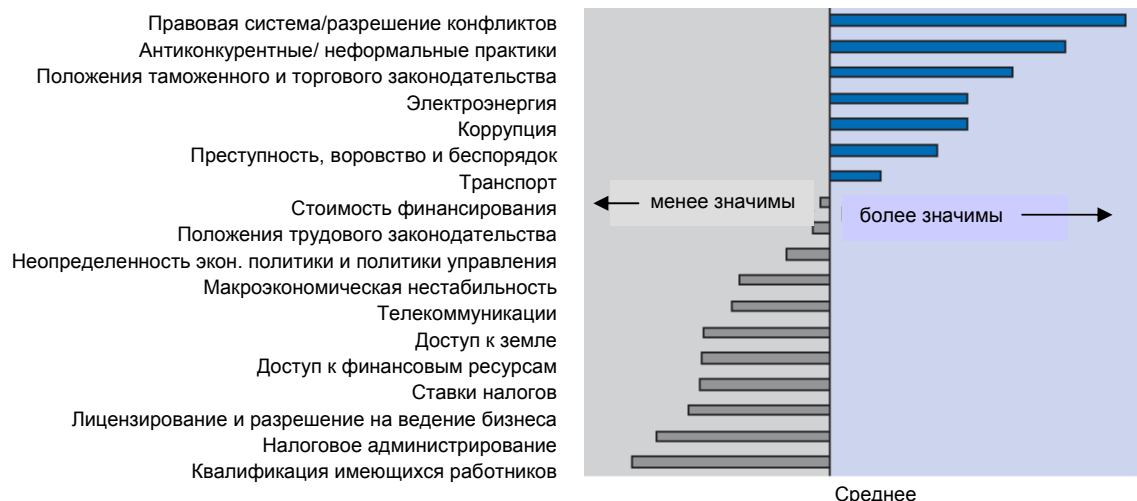


труде становятся настоящим препятствием только в том случае, если предприятия сталкиваются с конкурентным давлением, требующим корректировки размеров и состава их рабочей силы в целях сохранения рентабельности. Это, в свою очередь, объясняет, почему работодатели стран ЦВЕ, где реструктуризация осуществляется более быстрыми темпами, чаще жалуются на положения законодательства о труде, хотя на бумаге эти положения менее строгие в этих странах, чем в странах других подгрупп Региона.

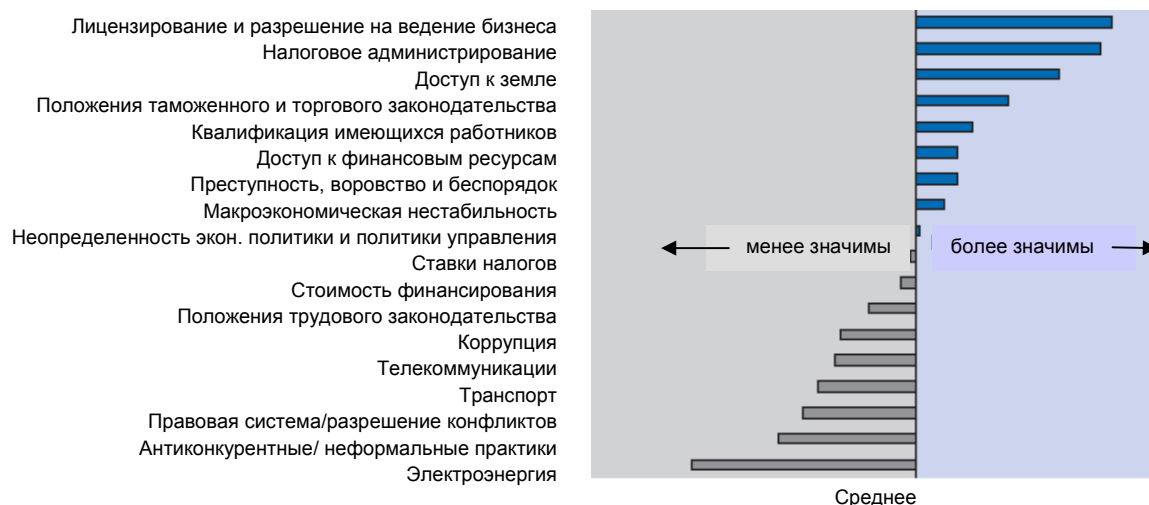
Административные издержки на создание новых предприятий более всего влияют на открытие новых компаний в СНГ и ЮВЕ. Издержки, связанные с созданием нового предприятия, как правило, более высоки в рассматриваемом Регионе, чем во многих промышленных странах и азиатских странах с зарождающимися экономиками, являясь особенно важным ограничением во многих странах СНГ и ЮВЕ. И наоборот, большинство центрально и восточноевропейских стран Региона, особенно страны Балтии, значительно сократили издержки, связанные с началом ведения бизнеса. Например, в

Рисунок 1.12 (продолжение)

Секция С – Юго-восточная Европа



Секция D – страны СНГ со средними доходами: Беларусь, Казахстан, Россия и Украина

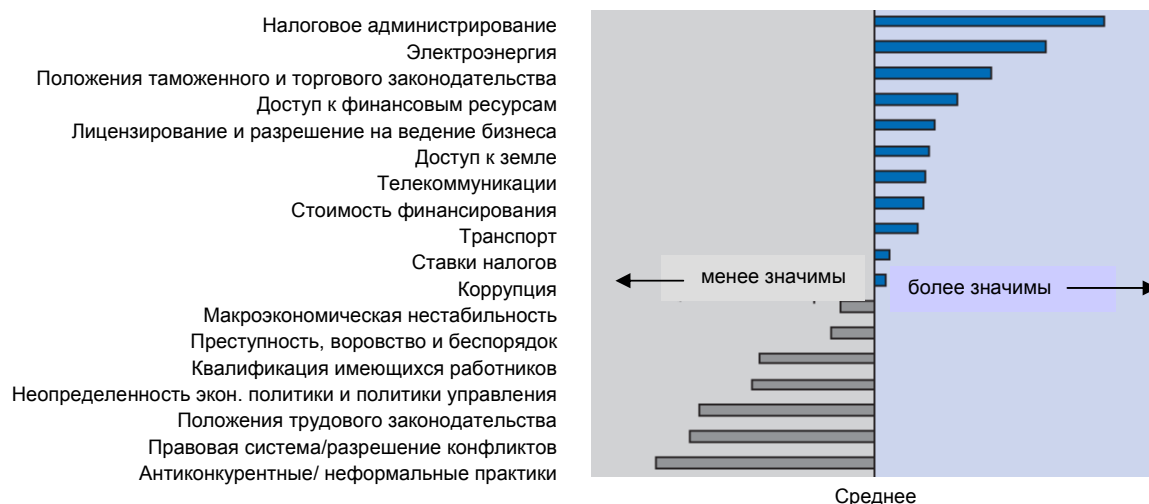


таких странах как Ирландия и Швеция необходимо пройти 3 вида процедур, чтобы создать предприятие, в странах Балтии – 7 или 8, в Азербайджане и Украине их число уже равняется 14, а в Беларуси – 19. Таким образом, сокращение издержек, связанных с началом ведения бизнеса в Регионе, может стимулировать создание новых предприятий, содействовать росту формального сектора экономики и как таковое приведет к ускоренному росту рабочих мест.

Сокращение рисков для предприятий и работников также является сложной задачей, поскольку они работают в условиях повышенной неопределенности. Предприятия в странах с переходной экономикой возникли в период фундаментальной экономической и социальной трансформации, характеризуемой существенными макроэкономическими шоками и глубокими структурными изменениями. Все эти факторы, безусловно, повлияли на восприятие риска предприятиями. Неудивительно, что большинство стран Региона указывают на макроэкономическую и политическую нестабильность, как на один из важнейших источников озабоченности в их работе. Но другие факторы также влияют на восприятие безопасности ведения бизнеса: обеспеченность прав собственности и требования о принудительном исполнении

Рисунок 1.12 (продолжение)

Секция Е – страны СНГ с низкими доходами: Армения, Азербайджан, Грузия, Киргизская Республика, Молдова, Таджикистан и Узбекистан



Источник: Обзоры условий развития бизнеса и деятельности предприятий, составленные ЕБРР и Всемирным Банком, 2002 год.

Примечание: Полосы на гистограмме показывают отклонение от средних по региону и фактору. Предварительные результаты нового Обзора условий развития бизнеса и деятельности предприятий (BEEPS) за 2005 год в целом соответствуют тем, которые представлены на данном рисунке. Однако некоторые изменения могли иметь место в отношении отдельных стран или подгрупп стран Региона.

контрактных обязательств, частые изменения в законодательно-нормативной базе, произвольное и избирательное правоприменение, бюрократические притеснения и вымогательство, а также преступность являются важными проблемами практически во всех странах Региона, хотя в странах, недавно ставших членами ЕС, они проявляются в меньшей степени. Таким образом, укрепление норм права, развитие эффективных рыночных институтов и совершенствование управления являются ключевыми элементами сокращения риска и неопределенности и тем самым способствуют развитию инвестиций и созданию рабочих мест.

Работники также вынуждены сталкиваться с неопределенностью в отношении перспектив их карьерного роста и стабильности их рабочих мест. В период быстрого перехода к рыночной экономике, когда сокращается большое число рабочих мест и создаются новые рабочие места на других предприятиях, в других секторах, а зачастую и в других регионах, эта неопределенность высока. Правительство может помочь работникам справиться с данными быстрыми изменениями, обеспечивая страхование на случай потери работы или источника доходов и совершенствуя функцию балансировки рынка труда. Улучшение информированности рынка труда, помощь в поиске работы, подготовка и содействие мобильности трудовых ресурсов могут помочь в достижении этой цели. Практически все страны с переходной экономикой ввели схемы оказания поддержки и реализуют ряд активных программ на рынке труда (АПРТ), хотя они являются более щедрыми (в плане охвата, размеров пособий и продолжительности действия) в странах ЦВЕ, чем в странах других подгрупп, особенно в странах СНГ с низкими доходами. Однако поиск баланса между оказанием материальной помощи, чтобы стимулировать перераспределение ресурсов, и возможными последствиями этого в виде прекращения поиска работы безработным был, и все еще остается сложной задачей во многих странах ЦВЕ.

Повышение конкуренции на рынках способствовало созданию рабочих мест в Регионе в более долгосрочной перспективе. Одним из наиболее заметных и убедительных

изменений в переходный период было усиление конкуренции на рынках товаров и услуг за счет либерализации цен и торговли, за счет создания более жестких бюджетных ограничений для государственных предприятий и перевода собственности в частный сектор (World Bank 2002e). Рост конкуренции на рынках продукции облегчает вход предприятий на рынок, сокращает административные преграды для роста предприятий и способствует росту эффективности предприятий, в том числе и за счет гибкости заработной платы. Все эти изменения содействуют ускорению создания рабочих мест, хотя рост производительности труда может вести к сокращению рабочих мест в краткосрочной перспективе.

Однако существуют большие расхождения между странами Региона в распространении конкуренции на рынках, причем рынки продукции являются наиболее конкурентными в более развитых странах ЦВЕ и наименее конкурентными в СНГ. Например, 90 процентов предприятий в Польше испытывают серьезное конкурентное давление и, таким образом, вынуждены повышать эффективность производства, в то время как в Грузии лишь 40 процентов предприятий испытывают аналогичное давление.²⁶ Некоторые из этих расхождений явились результатом различных моделей приватизации, которая зачастую служила основным пусковым механизмом реструктуризации предприятий и повышения эффективности производства.

Положительное влияние приватизации на производительность труда было выше в странах ЦВЕ, чем в странах СНГ, поскольку первые установили меньше ограничений для участия иностранного капитала в приватизации и концентрации собственности, а зачастую и активно стимулировали их. Стратегия защитной реструктуризации, принятая многими предприятиями, которые были приватизированы отечественными инвесторами, могла продержаться некоторое время, учитывая высокую избыточную численность работников на принадлежавших ранее государству предприятиях. Однако дальнейшее улучшение их показателей скоро будет зависеть от их способности инвестировать, внедрять новые технологии и нанимать новых сотрудников.²⁷ Стимулирование конкуренции за счет упрощения процедуры создания новых предприятий и обеспечения равных условий хозяйствования может ускорить переход от защитной реструктуризации к стратегической реструктуризации и созданию рабочих мест.

Гибкость заработной платы

Децентрализация и либерализация процедуры установления заработной платы в Регионе произошли в период перехода к рынку. Данная процедура напоминает в настоящее время те, которые применяются в странах со зрелой рыночной экономикой. Но процесс либерализации пошел гораздо дальше в странах ЦВЕ, чем ЮВЕ и СНГ.²⁸ В странах ЦВЕ, где новый частный сектор играет более значительную роль, чем в остальной части Региона, заработная плата в основном определяется на уровне предприятий и зависит от производительности труда работника. Присутствие профсоюзов в новом частном секторе незначительно, а конкуренция высока, поэтому возможности работников присваивать часть рыночной ренты предприятия²⁹ или устанавливать заработную плату на уровне выше конкурентного ограничены. Существуют свидетельства того, что заработная плата по регионам чувствительна к уровню безработицы (так называемая кривая заработной платы), как это имеет место в странах со зрелой рыночной экономикой (Huber 2004). И наоборот, установление заработной платы в ЮВЕ и СНГ осуществляется на менее конкурентной основе, во многом в связи с сохранением доминирующей роли “старого” сектора, включающего государственные и многие приватизированные предприятия.

В некоторых случаях негибкость заработной платы в форме обязательной минимальной заработной платы могла способствовать росту безработицы среди

незащищенных слоев населения. Во многих странах ЦВЕ минимальная заработная плата устанавливается централизованно на относительно высоком уровне (около 40 процентов средней заработной платы). Минимальная заработная плата такого размера может привести к некоторому росту безработицы среди менее квалифицированных и молодых работников, особенно в регионах страны, где наблюдается экономический спад, и где основополагающая рыночная заработная плата ниже, чем средняя по стране. Например, в регионах Польши, где наблюдается экономический спад, минимальная заработная плата примерно на 10 процентов ниже, чем средняя заработная плата низкоквалифицированных работников и на 25 процентов ниже средней заработной платы молодых работников (Rutkowski and Przybyla 2002). Аналогичным образом, недавнее существенное повышение минимальной заработной платы в Венгрии, как оказалось, отрицательно сказалось на сохранении рабочих мест и возможностях найти работу для низкооплачиваемых работников (Kerstesí and Köllö 2003).

В странах ЮВЕ и особенно СНГ установление заработной платы более централизованно и все еще находится под влиянием правительства. Это связано с более высоким удельным весом государственного сектора в занятости и поведением приватизированных предприятий, которые зачастую копируют поведение государственных. Кроме того, способность профсоюзов влиять на данный процесс существенно выше в государственном секторе, чем в новом частном секторе. В результате этого структура заработной платы в формальном секторе в странах ЮВЕ и СНГ менее гибкая. Тем не менее, эти страны достигли значительной степени фактической гибкости заработной платы за счет невыплат или задержек с выплатой заработной платы.

Законодательство о занятости

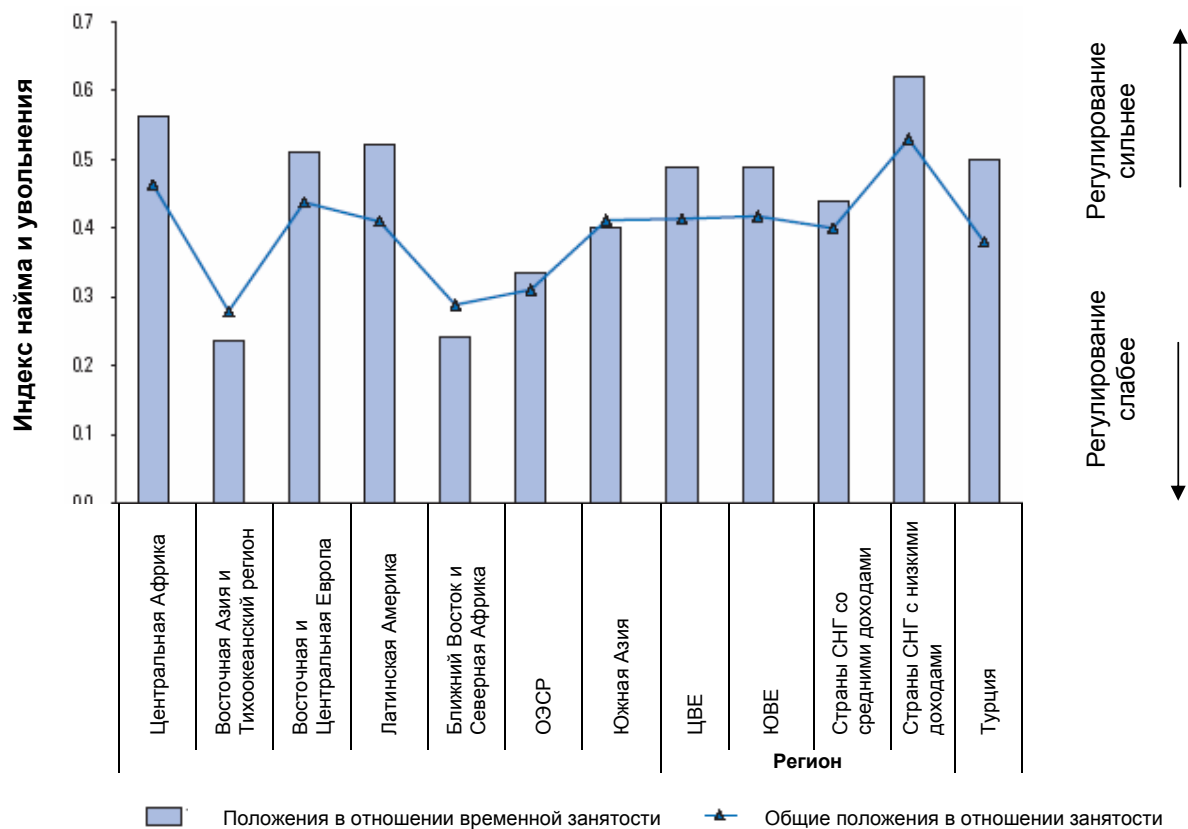
Законодательство о занятости (ЗОЗ) является (в среднем) более строгим в рассматриваемом Регионе, чем в странах ОЭСР (рисунок 1.13). Исторически ЗОЗ было особенно жестким в странах СНГ и ЮВЕ и несколько менее жестким в большинстве стран ЦВЕ.³⁰ Это означает, что работодатели в СНГ и ЮВЕ могут сталкиваться с высокими, в основном процессуальными, издержками, связанными с сокращением избыточной численности штатов. Это может создавать стимулы не нанимать работников в периоды экономического подъема, чтобы избежать в будущем издержек, связанных с их увольнением при последующем экономическом спаде. Очевидно жесткое ЗОЗ в Регионе, возможно, замедляло скорость создания рабочих мест. Однако возможности применения законодательства в странах со строгим ЗОЗ, в основном в СНГ, являются низкими, что означает, что фактическая “острота” ЗОЗ склонна быть менее значимой, чем предполагается в законе (таблица 1.1).³¹

В отличие от этих стран ЗОЗ в ЦВЕ, несмотря на более либеральные положения, является более обязательным в силу более жесткого правоприменения.³² Эта оценка соответствует мнению работодателей, которые рассматривают положения законодательства о труде в качестве существенного препятствия в странах, недавно вступивших в ЕС (а также в Турции), но не в остальной части Региона (рисунок 1.14).

Имеются свидетельства того, что сочетание строгого ЗОЗ с эффективным правоприменением в действительности не замедляло создание рабочих мест в Регионе. Например, в Хорватии и Республике Словакия, где ЗОЗ было особенно жестким до его реформирования, а соблюдение было высоким, темпы сокращения и создания рабочих мест были намного ниже, чем в странах ЦВЕ с более либеральным ЗОЗ, таких как страны Балтии, Венгрия или Польша (World Bank 2002a and 2003a). Таким образом, сохранение имеющихся рабочих мест дается ценой более медленного создания рабочих мест, а также ценой более медленной реструктуризации и повышения производительности труда. Опыт Молдовы, где скорость оборота рабочих мест относительно высока, показывает, что

Рисунок 1.13

В странах Региона положения законодательства в отношении найма и увольнения жестче, чем в странах ОЭСР



Источник: Всемирный Банк, база данных об условиях ведения бизнеса (2005).

Таблица 1.1

Типология законодательства о занятости и его правоприменения

	Гибкое ЗОЗ	Более жесткое ЗОЗ	Очень жесткое ЗОЗ
Более слабое правоприменение	Албания, Казахстан	Армения, Грузия, Российская Федерация, Сербия и Черногория, Турция	Азербайджан, Беларусь, Босния и Герцеговина, Киргизская Республика, Молдова, Украина, Узбекистан
Среднее правоприменение		Болгария	Хорватия, Македония БРЮ, Румыния
Более сильное правоприменение	Чешская Республика, Эстония, Венгрия, Польша, Республика Словакия	Латвия, Литва, Словения	

Источник: расчеты сотрудников Всемирного Банка.

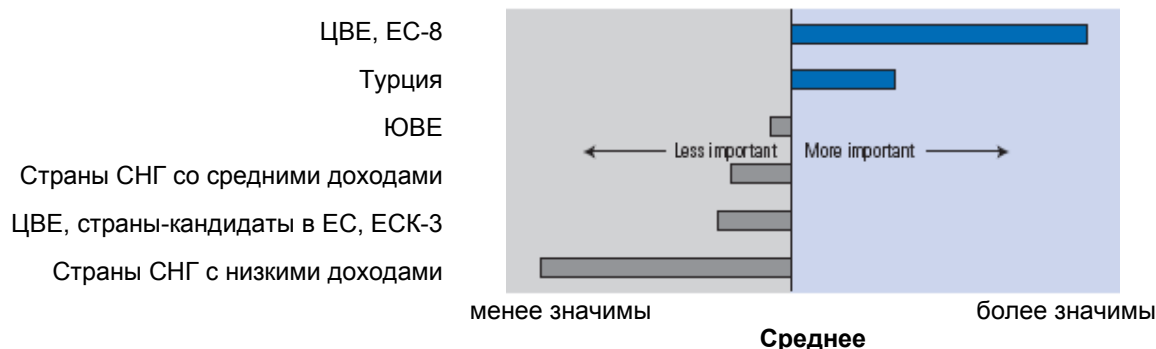
Примечание: (а) Жесткость определяется индексом ЗОЗ страны: если он ниже среднего мирового индекса ЗОЗ в базе данных Всемирного Банка об условиях ведения бизнеса (2005), то ЗОЗ характеризуется как гибкое; если он выше до 20% – более жесткое; если он выше более чем на 20% – очень жесткое. (б) Степень правоприменения измеряется по размеру неформальной экономики: чем больше неформальная экономика, тем слабее оценочная степень правоприменения (Schneider and Klinglmaier 2004 и исследования по странам, если таковые были доступны). Типология примерна, поскольку индексы имеют определенные пределы ошибки.

жесткое ЗОЗ оказывает малое влияние на реструктуризацию предприятий, если правоприменение является слабым (World Bank 2004a). В целом, ЗОЗ, вероятно, замедлило скорость создания рабочих мест в тех странах Региона, где жесткие положения сочетались с жестким правоприменением в таких странах, например, как страны бывшей Югославии. В остальной части Региона высокие издержки, связанные с увольнением, возможно, отрицательно сказались на создании рабочих мест на отдельных предприятиях и в некоторой степени повлияли на состав занятости, но их общее влияние на занятость, вероятно, было ограничено.

Рисунок 1.14

Положения законодательства о труде, похоже, являются сдерживающим ограничением только в странах-новых членах ЕС, но не в остальных частях Региона

Относительная значимость положений законодательства о труде, 2002 год



Источник: Обзоры условий развития бизнеса и деятельности предприятий, составленные ЕБРР и Всемирным Банком, 2002 год.

Примечание: Полосы на гистограмме показывают отклонение от средних по региону и фактору. Предварительные результаты нового Обзора условий развития бизнеса и деятельности предприятий (BEEPS) за 2005 год в целом соответствуют тем, которые представлены на данном рисунке. Однако некоторые изменения могли иметь место в отношении отдельных стран или подгрупп стран Региона.

Социальные пособия

Одним из способов решения проблемы пассивности рынка труда в большинстве стран Региона был вывод более старых работников из состава рабочей силы за счет продвижения схем досрочного выхода на пенсию и пенсий по инвалидности. Это содействовало росту расходов на социальные нужды и привело к резкому повышению налогов на использование трудовых ресурсов. Более того, социальные пособия были установлены на довольно высоком уровне в начале переходного периода во многих странах Региона, что создавало отрицательные стимулы в части предложения рабочей силы на рынке. То же самое произошло и с пособиями по безработице, которые обеспечивали источник доходов на протяжении длительного периода времени (18-24 месяца в некоторых странах) и высокий уровень замещения. Но во всех странах были упорядочены пособия по безработице, и в настоящее время они (и в частности их охват) являются довольно низкими: только 20-30 процентов безработных получают пособие по безработице в большинстве стран Региона.³³ В странах ЦВЕ пособия по безработице более щедрые, чем в СНГ, но все равно близки к нижнему показателю по странам ОЭСР. В СНГ пособия столь низки, что лишь немногие безработные заинтересованы в регистрации, что отчасти объясняет низкий уровень зарегистрированной безработицы в этих странах.

Пособия по безработице и иные социальные пособия могут оказывать наибольшее влияние в регионах, испытывающих экономический спад. Несмотря на их общий низкий

уровень, пособия по безработице и иные социальные пособия в ЦВЕ и ЮВЕ могут создавать отрицательные стимулы в части предложения труда на рынке в регионах, испытывающих экономический спад, где они более высоки в процентном выражении от рыночной заработной платы. Пособия семьям и социальные пособия устанавливаются на общенациональном уровне и не учитывают большие различия в стоимости жизни в различных районах стран рассматриваемого Региона. Хотя в процентном выражении от заработной платы они очень ограничены в столицах и других динамично развивающихся регионах, в менее динамично развивающихся регионах они составляют больше в процентном выражении от рыночной заработной платы этих регионов.

В странах ЦВЕ социальные пособия являлись фактором, содействовавшим более долгому периоду поиска работы и выходу работников из состава рабочей силы (особенно на первоначальных этапах, когда пособия были более щедрыми), но они облегчали реструктуризацию и перераспределение трудовых ресурсов. Например, исследование, проведенное в отношении Республики Словакия, показало, что работники, которые получали пособие по безработице или социальные пособия, тратили больше времени (примерно на два месяца больше) на поиски работы, чем работники, которые не имели право на данные пособия. В то же время, однако, получатели пособий находили рабочие места чаще, и эти рабочие места, как правило, оказывались более соответствующими характеристикам работников, чем в случае людей, не получавших пособия (World Bank 2002d). И, наоборот, в СНГ при отсутствии эффективной системы социальной защиты работники особо неохотно расставались со своими рабочими местами, что замедляло темп реструктуризации предприятий. Кроме того, слабая система социальной защиты в странах СНГ привела к широкому использованию занятости в неформальном секторе, включая работу в натуральном сельском хозяйстве.

Задачи политики: содействие созданию рабочих мест в Регионе

Страны Региона столкнулись с трудной задачей содействия увеличению числа и повышению качества рабочих мест. Эта задача не уникальна для данных стран. Большинство их западноевропейских соседей испытывали проблемы с высокой и инертной безработицей на протяжении длительного периода времени, и только некоторые из них сумели существенно улучшить условия на рынке труда. Повышение числа и качества рабочих мест требует совершенствования инвестиционного климата, климата, в котором предприятия всех видов находят стимулы эффективно инвестировать, внедрять новые технологии и, в конечном итоге, нанимать больше людей на более эффективные и, таким образом, более высокооплачиваемые рабочие места. В странах Региона данная и без того сложная задача является частью еще более широкого процесса экономической трансформации, связанного с глубокими институциональными и структурными изменениями. В конечном итоге структурные реформы и совершенствование инвестиционного климата необходимы для содействия высоким темпам инвестирования и создания основ устойчивого экономического роста (см. вставку 1.2).

Во всех странах региона существует значительное поле для улучшения инвестиционного климата, хотя условия существенно варьируются в зависимости от группы, к которой относится страна. Препятствия для роста предприятий обычно являются более серьезными в странах ЮВЕ или странах СНГ с низкими доходами, чем в странах с переходной экономикой, недавно присоединившихся к ЕС, где структурные реформы продвинулись далее всего. Но даже в самых продвинутых странах с переходной экономикой в ЦВЕ издержки, связанные с ведением бизнеса, могут быть значительно сокращены. Предприниматели в странах ЦВЕ все еще жалуются на высокую неопределенность политики управления и экономической политики, затрудненный доступ к финансовым ресурсам, плохое управление, обременительное регулирование и

административные барьеры. Многие также может быть сделано для улучшения инфраструктуры: от повышения качества дорог до развития информационных и телекоммуникационных технологий.³⁴ В конце концов, опыт стран с развитой рыночной экономикой показывает, что совершенствование инвестиционного климата представляет собой постоянный процесс, который должен реагировать на изменение экономических условий, глобализацию и технологический прогресс.³⁵

ВСТАВКА 1.2

В большинстве стран Региона необходимо увеличить инвестиции, чтобы ускорить экономический рост и создание рабочих мест

Традиционные теории роста подчеркивают роль сбережений и инвестиций в физический капитал в качестве важных движущих сил долгосрочного экономического роста. Инвестиции необходимы для расширения и совершенствования физического капитала и для содействия посредством этого росту объемов производства и производительности. А если технологический прогресс также входит в физический капитал, инвестиции необходимы для того, чтобы внедрять новые технологии и опять-таки стимулировать рост. Разработанные в последнее время теории роста также подчеркивают важность дополнительных инвестиций в человеческий капитал и тот факт, что могут существовать эндогенные силы, которые противодействуют традиционному снижению отдачи от инвестиций, как в физический, так и в человеческий капитал.

Процесс перехода от централизованной плановой к рыночной экономике предполагает огромные инвестиции в физический капитал для замены устаревшего оборудования новым и развития новых секторов и видов деятельности. Опыт некоторых быстро развивающихся стран в Восточной Азии с очевидностью указывает на то, что достижению столь выдающихся результатов также способствовали высокие показатели инвестиций, которые сохранялись на протяжении продолжительного периода времени (World Bank 1993). Например, в течение 1990-х годов отношение инвестиций к ВВП в странах Восточной Азии, таких как Корея, Малайзия или Таиланд, в среднем равнялось 36 процентам. В большинстве стран с переходной экономикой в Регионе, отношение валовых инвестиций к ВВП составило примерно 20 процентов за последнее десятилетие (рисунок А), что в основном явилось результатом низкого уровня внутренних сбережений. Более высокие показатели инвестиций могут потребоваться для того, чтобы ускорить или поддержать экономический рост и создавать новые рабочие места. Для этого, в свою очередь, требуется стимулирование внутренних сбережений и наличие такой среды, в которой предприятия находят рентабельным вкладывать инвестиции и заниматься стратегической реструктуризацией.

Влияние инвестиций на экономический рост и занятость также определяется структурой инвестиций. Часть валовых инвестиций является простым замещением девальвированного капитала и сама по себе не может способствовать созданию рабочих мест.^a Более того, инвестиции могут либо расширять “производственный” капитал (такой как машины и оборудование) и, таким образом, способствовать созданию рабочих мест, либо увеличивать “непроизводственный” капитал (например, жилье), в случае чего их влияние на занятость является незначительным. Между странами Региона существуют значительные различия по удельному весу инвестиций, использованных в производственных целях, в общей сумме инвестиций. Доля производственных инвестиций (не в жилье) в формировании валовых основных фондов (ФВФ) варьируется от менее 60 процентов в Республике Словакия до более 80 процентов в Польше и примерно до 90 процентов в Чешской Республике. Для сравнения, в Корее производственные инвестиции составляют 85 процентов ФВФ.^b

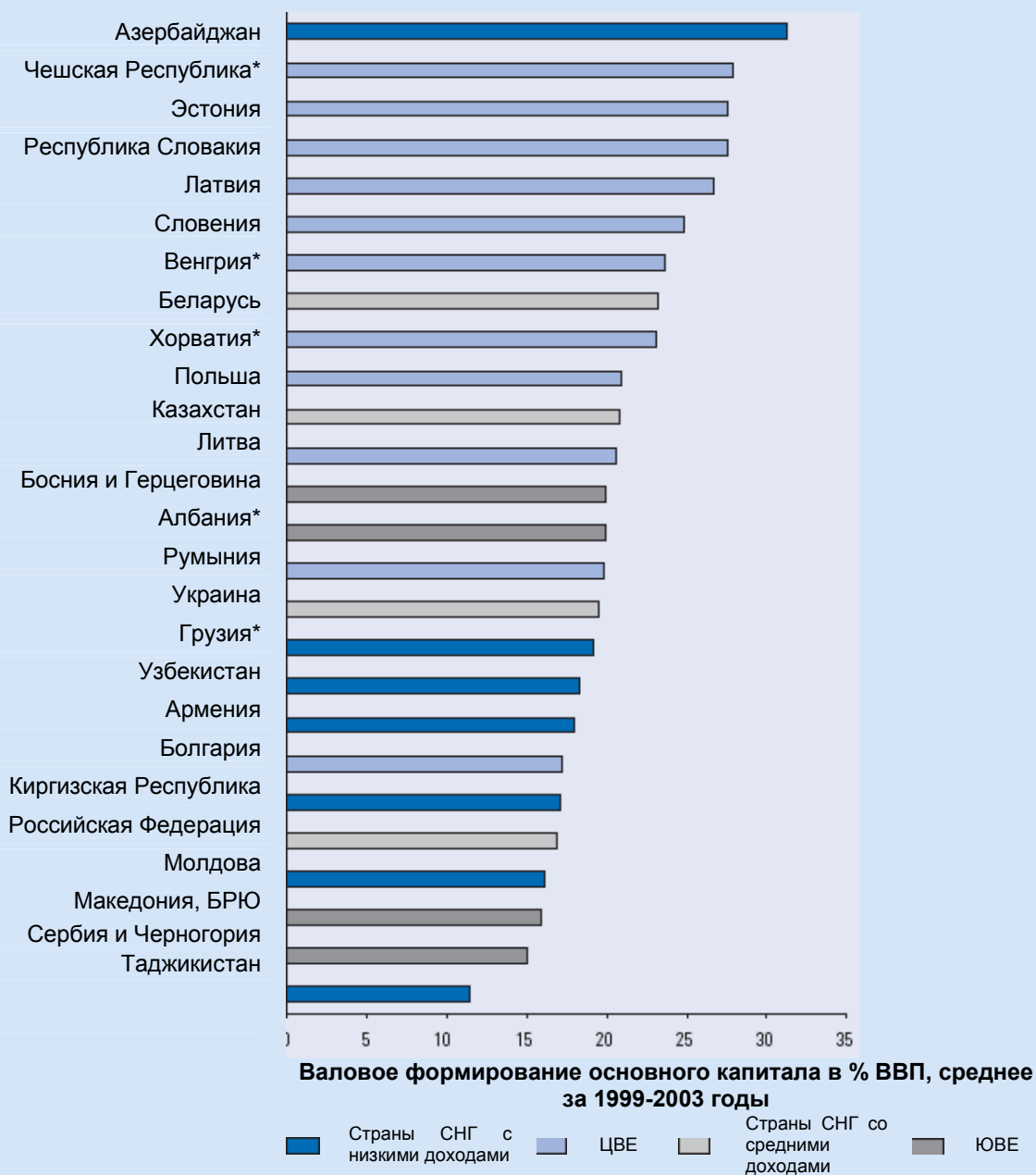
a. Валовые инвестиции минус девальвация капитала равно чистые инвестиции, которые являются более надлежащим показателем потенциала создания рабочих мест, однако, данные по чистым инвестициям не доступны на сопоставимой основе.

b. Национальные счета по странам ОЭСР (OECD 2003), средняя доля за 1999-2003 года.

Рисунок А

Во многих странах с переходной экономикой в Регионе показатели инвестиций ниже 20 процентов, что ослабляет перспективы экономического роста

Валовое формирование основного капитала в процентах ВВП (среднее за 1999-2003 годы)



Источник: Показатели мирового развития.

Примечание: * = 1998-2002.

Странам Региона также необходимо развивать легко приспособливающийся рынок труда. В настоящее время требования трудовых кодексов в Регионе, особенно в СНГ и ЮВЕ, гораздо шире, чем в большинстве стран ОЭСР. Но чрезмерно щедрые положения большей частью так и остаются на бумаге, поскольку их соблюдение обходится предприятиям слишком дорого, поэтому они не соблюдают или обходят жесткие требования законодательства о труде. Возможное решение имеет две составляющие. Во-первых, необходимо пересмотреть законодательство о занятости, чтобы изъять чрезмерно ограничительные и излишне подробные положения. Во-вторых, более значительную роль в определении отношений в сфере занятости следует придать социальным партнерам, т.е. профессиональным союзам и нанимателям. Для этого требуется, чтобы обе стороны были надлежащим образом представлены, а их полномочия – сбалансированы. Организациям нанимателей, надлежащим образом представляющим интересы новых частных предприятий, следует развиваться и приобретать должное право голоса, особенно в СНГ и ЮВЕ. В то же время работникам необходимо получить должное представительство в частном секторе, где в настоящее время профсоюзы отсутствуют, чтобы их права были защищены. Снятие регулирования отношений в сфере занятости в сочетании с усилением роли коллективного ведения переговоров может иметь благоприятные последствия для обеих сторон. Работники выиграют, получив защиту занятости не де-юре, а де-факто, поскольку предприятия будут меньше заинтересованы в несоблюдении положений законодательства, и применение последних будет облегчено. В то же время работодатели окажутся освобождены от требований положений, которые влекут особенно большие издержки для предприятий, но при этом менее значимы для работников.

Задачи, стоящие перед странами Региона, имеют свои источники в сочетании истории Региона и его уровня доходов. Многочисленные административные барьеры (например, разрешения) или жесткая защита занятости во многом являются наследием централизованного планирования, хотя они довольно характерны для развивающихся стран во всем мире (одним из примеров служит Турция). Затрудненный доступ к финансовым ресурсам или неэффективность правовых систем являются отражением недостаточной развитости институтов рыночной экономики, что связано как с историей централизованного планирования, так и с этапом экономического развития. Неопределенность экономической политики, коррупция и преступность были порождены при изменении режима, хотя опять-таки они характерны для большинства развивающихся стран. И, наконец, слабая инфраструктура тесно связана с относительно низким уровнем доходов.

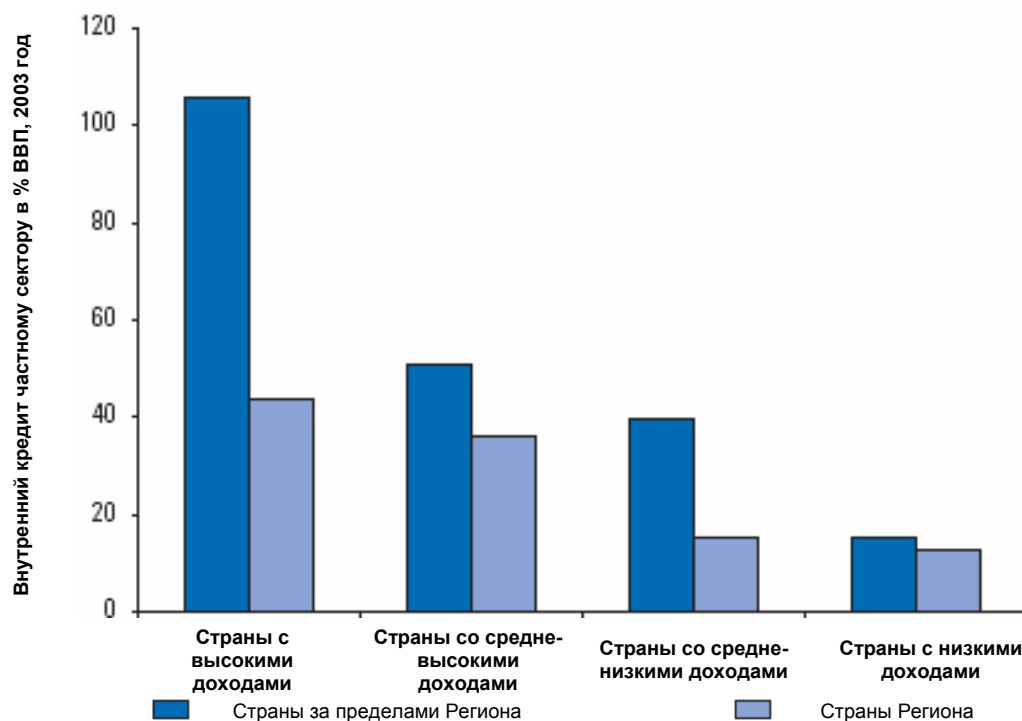
Насколько серьезные задачи стоят перед политикой? Насколько далеки подгруппы стран Региона от стран, с которыми их следует сравнивать (т.е. стран с рыночной экономикой, находящихся на аналогичном уровне экономического развития)? В данном исследовании мы концентрируем внимание на центральном показателе инвестиционного климата – на доступе к финансовым ресурсам, который рассматривается как основное препятствие для роста предприятий практически во всех странах Региона. Рисунок 1.15 показывает, что кредитные рынки недостаточно развиты во всех подгруппах стран Региона по сравнению с их уровнем доходов. Например, Армения, Грузия и Украина близки по уровню доходов к Боливии. Но внутренний кредит частному сектору (в процентах ВВП) в Боливии намного выше: в два раза выше, чем в Украине и более чем в пять раз выше, чем в Армении или Грузии. Аналогичным образом, доступ к кредитным ресурсам в Литве или Республике Словакия более ограничен, чем в Чили или Малайзии, несмотря на то, что их уровни ВВП близки. Это указывает на то, что исторические факторы, такие как наследие централизованного планирования, все еще оказывают влияние на работу экономик Региона. Факты, приводимые в данном отчете, указывают на то, что доступ к финансовым ресурсам имеет существенное значение для создания рабочих мест. Это, в свою очередь, предполагает, что проблемы рынка труда Региона, по крайней мере, частично возникли в результате незавершенности перехода к рыночной

экономике. Таким образом, для развития институтов рыночной экономики и стимулирования спроса на трудовые ресурсы необходимы дальнейшие структурные реформы.

Не вызывает сомнений тот факт, что страны Региона уже реализовали существенные реформы. Индекс перехода ЕБРР подтверждает, что многие реформы были проведены за последние 15 лет в части приватизации, повышения конкуренции, развития финансовых рынков и т.д. Однако реформы следует рассматривать как процесс, посредством которого определяются препятствия, и реализуется постоянное совершенствование и корректировка экономической политики. Международный опыт показывает, что к ключевым элементам процесса реформ относятся установление приоритетов, управление отдельными реформами, поддержание скорости преобразований и усиление возможностей правительства (World Bank 2004d). Установление приоритетов и последовательности реформ имеют особую значимость, поскольку реализовать слишком широкую программу реформ трудно, а отдача, вероятно, будет ограничена в связи с ограниченностью ресурсов, в том числе и “политического капитала”, и оппозицией со стороны тех групп, чьи интересы могут быть ущемлены.

Рисунок 1.15

Доступ к финансовым ресурсам более затруднен в странах с переходной экономикой, чем в странах с рыночной экономикой с аналогичным уровнем доходов



Источник: Показатели мирового развития.

Примечание: * = Словения.

Приоритеты экономической политики следует устанавливать в соответствии с конкретными обстоятельствами в стране. Хотя страны Региона с переходной экономикой последние 15 лет шли путем аналогичных экономических изменений, они отличаются по первоначальным условиям, пути развития, скорости реформ и, следовательно, по уровню экономического развития (рисунок 1.16). В следующей части данного обзора особое внимание уделяется некоторым из основных задач политики, которые были определены в

отчете для каждой подгруппы стран Региона: ЦВЕ, ЮВЕ, страны СНГ со средними доходами (Беларусь, Казахстан, Россия и Украина) и страны СНГ с низкими доходами. Данные задачи сконцентрированы в области корректировки политики в отношении рынка труда, хотя в некоторых подгруппах ключевыми приоритетами для создания рабочих мест являются улучшение инвестиционного климата и восстановление устойчивого роста, для чего требуется намного более широкая программа реформирования экономической политики. Основные приоритеты политики по каждой подгруппе стран Региона кратко представлены в таблице 1.2.

Таблица 1.2

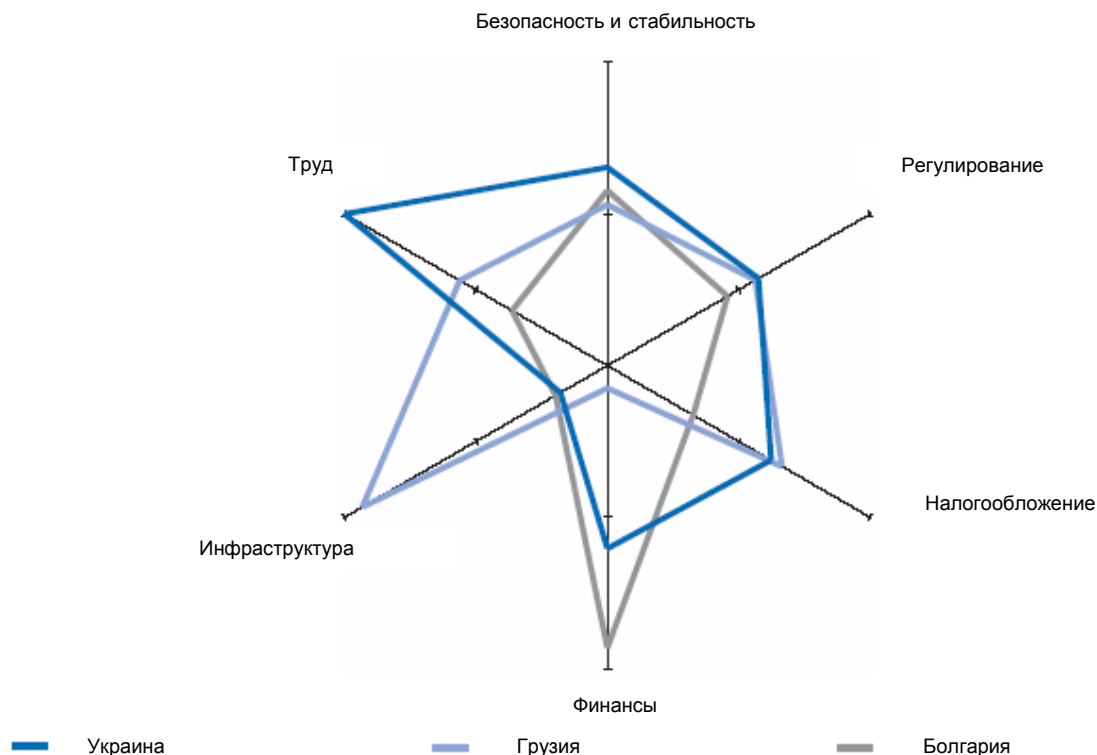
Резюме основных мер экономической политики, направленных на совершенствование рынков труда в странах с переходной экономикой рассматриваемого Региона

Подгруппы стран Региона	Приоритеты политики
Центральная и Восточная Европа	<ul style="list-style-type: none"> • Снизить налоги на использование трудовых ресурсов за счет реформирования пенсионной системы и системы здравоохранения • Повысить гибкость заработной платы (например, за счет сокращения/дифференциации минимальной заработной платы) • Либерализовать законодательство о занятости в отношении постоянных контрактов • Усилить стимулирование предложения труда в отсталых регионах с низкими заработными платами за счет корректировки уровня пособий
Юго-восточная Европа	<ul style="list-style-type: none"> • Усилить конкуренцию на рынках продукции и сократить административные барьеры • Снизить налоги на использование трудовых ресурсов • Децентрализовать процесс установления заработной платы • Либерализовать законодательство о занятости
Страны СНГ со средними доходами	<ul style="list-style-type: none"> • Усилить конкуренцию на рынках продукции и сократить административные барьеры • Децентрализовать процесс установления заработной платы • Прекратить регулирование трудовых отношений и сосредоточить внимание на соблюдении ключевых стандартов в области труда • Повысить эффективность системы социальной защиты с тем, чтобы стимулировать перераспределение трудовых ресурсов
Страны СНГ с низкими доходами	<ul style="list-style-type: none"> • Создать ключевые институты рыночной экономики и инвестировать в инфраструктуру • Сократить административные барьеры • Прекратить регулирование трудовых отношений и сосредоточить внимание на соблюдении ключевых стандартов в области труда • Развивать систему социальной защиты, особенно в отношении тех граждан, которые не имеют доступа к формальным механизмам страхования

Источник: расчеты сотрудников Всемирного Банка.

Рисунок 1.16

По отчетам предприятий, препятствия для их развития варьируются в зависимости от страны Региона



Источники: Из ОВР 2005, некоторые данные взяты из Обзоров условий развития бизнеса и деятельности предприятий, составленных ЕБРР и Всемирным Банком, 2002 год.

Примечание: Предварительные результаты нового BEEPS за 2005 год в целом соответствуют тем, которые представлены на данном рисунке. Однако возможно, что произошли некоторые изменения в отношении отдельных стран или подгрупп стран Региона.

Страны Центральной и Восточной Европы: сокращение стоимости труда и мобилизация предложения трудовых ресурсов

Данные страны в целом начали процесс макроэкономических и структурных реформ раньше, чем остальные страны с переходной экономикой и зачастую проводили политику более активных реформ. Они достигли впечатляющих результатов, причем их объемы производства превышают уровень, наблюдавшийся до начала переходного периода. Они также преуспели в создании институтов рыночной экономики, что привело к их вступлению в ЕС. Но эти впечатляющие результаты не должны скрывать бурные этапы этих огромных преобразований и связанные с этим социальные издержки. Более того, впечатляющие макроэкономические и структурные реформы еще не привели к значительному улучшению состояния рынка труда. Вакансии в формальном секторе ограничены, а безработица высока, а зачастую и инертна.

В ЦВЕ существует значительный потенциал содействия созданию рабочих мест за счет решения проблем инвестиционного климата, имеющих специфику в каждой стране. Хотя, в общем, инвестиционный климат в ЦВЕ является благоприятным и намного более совершенным, чем в странах других подгрупп Региона, каждая из стран ЦВЕ может усовершенствовать свой инвестиционный климат по определенным направлениям. Например, в Венгрии и Республике Словакия существуют возможности снижения

издержек, связанных с началом ведения бизнеса. В Хорватии затруднен процесс регистрации собственности, а в Польше процедура принудительного исполнения контрактных обязательств отнимает много времени. В Болгарии и Румынии существует большие перспективы совершенствования доступа к финансовым ресурсам и повышения эффективности правовой системы. Во многих странах ЦВЕ коррупция по-прежнему является серьезной проблемой. В целом задачи более велики в случае стран, готовящихся к вступлению в ЕС (Болгария, Хорватия и Румыния), в которых предприниматели определяют больше препятствий для ведения бизнеса и чаще рассматривают их как серьезные препятствия по сравнению со странами-новыми членами ЕС.

Сокращение налогов на труд необходимо для стимулирования найма. Чтобы снизить столь высокие ставки, не подорвав при этом состояние бюджетов, требуется реформирование системы здравоохранения и пенсионной системы, чтобы сделать их более эффективными и устойчивыми. В частности, в программу реформ следует включить пересмотр политики в отношении досрочного выхода на пенсию, пособий по инвалидности и нетрудоспособности с тем, чтобы ужесточить критерии, на основе которых определяются их получатели, и устранить широкомасштабные злоупотребления в данных системах.

Еще одним способом стимулирования создания рабочих мест в ЦВЕ является повышение способности реальной заработной платы адаптироваться к производительности труда и местным условиям рынка труда. В большинстве стран ЦВЕ развита системы децентрализованного установления заработной платы (на уровне предприятий), но некоторые страны, например Словения, сохранили централизованный переговорный процесс. Некоторая негибкость заработной платы также присутствует на государственных и приватизированных предприятиях, а также в неконкурентных секторах экономики. Большинство стран сохранили жесткую систему коэффициентов в качестве основы для установления заработной платы в государственном секторе. В значительной степени гибкость заработной платы ограничивается обязательной минимальной заработной платой, которая, как правило, относительно высока в странах ЦВЕ.

Установление отдельных минимальных заработных плат для молодых работников или для регионов, испытывающих экономический спад, как это делается во многих странах ЕС, способствовало бы созданию рабочих мест для менее эффективных работников, которые более всего страдают от безработицы. Польша показала пример в ЦВЕ, установив отдельную минимальную заработную плату для молодых работников (80 процентов от обычной минимальной заработной платы) с тем, чтобы снизить безработицу среди молодежи. Реформы в данной сфере также важны, поскольку программы социальных пособий зачастую также увязаны с минимальной заработной платой (т.е. эти пособия относительно высоки при относительно высокой минимальной заработной плате), что создает отрицательные стимулы в части предложения рабочей силы на рынке.

Одной общей стратегией, направленной на повышение гибкости рынка труда в странах ЦВЕ, была либерализация контрактов с фиксированными сроками и временных контрактов. В этом отношении страны ЦВЕ следовали опыту многих западноевропейских стран, которые, столкнувшись с растущей необходимостью развития гибкости, либерализовали данные нетипичные контракты, сохранив при этом жесткое регулирование в отношении обычных контрактов. В Западной Европе данная стратегия усилила двойственную природу рынка труда, когда некоторые работники получают высокую и даже повышенную защиту на обычном рабочем месте, а другие несут на себе бремя повышения гибкости, переходя с одной краткосрочной работы на другую.

В странах ЦВЕ создание рабочих мест, даже если и на короткий срок, может быть благоприятным, особенно в контексте существенной долгосрочной безработицы. Однако важно развивать создание обычных рабочих мест в долгосрочной перспективе. В этом контексте следует либерализовать положения по охране занятости в отношении

стандартных контрактов в соответствии с недавним смягчением ограничений на использование временных контрактов.

В более общем плане трудовые отношения следует реформировать с тем, чтобы стимулировать заключение прямых соглашений между работниками и работодателями.³⁶ По ряду исторических причин во многих странах Региона установленные в законодательстве трудовые стандарты все еще очень высоки, а подробные положения охватывают практически все аспекты условий найма (например, рабочее время, защита занятости, формирование заработной платы и льготы, предоставляемые нанимателем). Это оставляет мало пространства для ведения переговорного процесса и, тем самым, препятствует развитию действенной системы коллективных переговоров и затрудняет социальный диалог. Чрезмерное регулирование, напротив, способствует несоблюдению законодательства и развивает устойчивую тенденцию перехода к неформальным механизмам. Придание более значимой роли коллективному договорному процессу в определении отношений между нанимателем и работником, таким образом, является способом повышению гибкости рынка труда при одновременной сбалансированности интересов работников и нанимателей.

Пособия по безработице и связанные с ними пособия были реформированы в несколько приемов в большинстве стран ЦВЕ в основном с целью понижения первоначально избыточной щедрости системы. Поэтому данная система в настоящее время не создает существенных отрицательных стимулов в части предложения труда. Однако она может привести к образованию “ловушки безработицы” в отстающих регионах, где пособия в процентном отношении к преобладающей рыночной заработной плате низко квалифицированных работников являются значительными. Эта тенденция усиливается еще и в связи с тем, что некоторые страны продлили период выплаты пособий в отсталых регионах или применяют мягкие критерии, в соответствии с которыми гражданин получает право на пособие. Хотя социальные пособия необходимы для того, чтобы предотвратить переход домашних хозяйств в состояние постоянной бедности, адресность и проверка доходов должны быть усилены, чтобы повысить эффективность этих механизмов.

Пассивные программы развития рынка труда не являются достаточными для того, чтобы решить проблемы долгосрочной безработицы и негативного влияния на предложение трудовых ресурсов. Ускорение создания рабочих мест частными предприятиями, очевидно, является основным способом решения этого серьезного социального и экономического вопроса. Но активные программы развития рынка труда, если они будут надлежащим образом разработаны и реализованы, могут также способствовать этому за счет расширения для безработных стимулов возвращаться на работу, а для работодателей – нанимать незащищенных граждан. Как показывают факты, АПРТ могут улучшить перспективы некоторых групп населения на рынке труда, хотя они и не повышают общую занятость; такие программы также могут быть дорогостоящими. Поэтому жизненно важно обратить особое внимание на их структуру и эффективную адресность. Их также следует сопровождать проведением мониторинга и оценки влияния. Первое позволяет осуществлять управление программами и их корректировку по мере необходимости, а второе обеспечивает обратную связь для определения политики в будущем.

Инвестиции в человеческий капитал необходимы для того, чтобы идти в ногу с растущим спросом на высококвалифицированные кадры. Хотя рабочая сила в странах ЦВЕ (в среднем) хорошо образована, работодатели испытывают трудности в поиске работников с необходимой квалификацией. Проблема разрыва в квалификации и ее несоответствия требованиям возникает в тех странах данной подгруппы, которые далее всего продвинулись в реализации реформ. В таких странах, как Республика Чехия, Венгрия, Латвия и Польша, 35-40 процентов работодателей рассматривают квалификацию имеющейся рабочей силы как существенное препятствие для своего развития. (В Эстонии

данная проблема стоит еще острее.) Факты указывают на то, что существенная доля безработных, долгое время остающихся без работы в ЦВЕ, не обладают квалификацией, востребованной работодателями. В некоторой степени это является отражением недостатков в системе образования: работникам следует давать широкую квалификацию, позволяющую адаптироваться к новым требованиям, и предоставлять возможности постоянной переподготовки, чтобы быть в состоянии удовлетворять требованиям динамичного рынка труда и поддерживать стратегическую реструктуризацию предприятий.

Страны Юго-восточной Европы: повышение стабильности, правоприменение и повышение конкуренции на рынках

Данная подгруппа стран склонна занимать промежуточное положение между наиболее продвинутых странами ЦВЕ и странами СНГ. Безработица особенно высока и инертна в ЮВЕ, а неформальный характер отношений пронизывает всю систему. В данной подгруппе стран осуществление реформ откладывалось и задерживалось в связи с региональным конфликтом, что также привело к разрушению региональной инфраструктуры и экономических связей. Данная подгруппа стран достигла менее значительных результатов, чем ЦВЕ в развитии конкуренции на рынках продукции, устранении административных барьеров, повышении эффективности правовой системы, ликвидации коррупции, преступности и беспорядков. В этой связи требуется существенное улучшение инвестиционного климата, чтобы содействовать росту предприятий и созданию рабочих мест в формальном секторе.

Для совершенствования инвестиционного климата в ЮВЕ требуется реформирование институтов и изменение политики и поведения правительства. Одним из приоритетов является сокращение коррупции, которая широко распространена. Еще одним приоритетом является усиление конкуренции, поскольку практика антиконкурентных или неформальных отношений рассматривается как основное препятствие практически 30 процентами предприятий в данной подгруппе. Такое же количество предприятий рассматривают неэффективную систему разрешения конфликтов как серьезное препятствие в своей работе, что указывает на необходимость реформировать правовую систему. И, наконец, необходимо устранить барьеры, препятствующие созданию новых предприятий, поскольку для начала ведения бизнеса в ЮВЕ требуется преодолеть много препятствий, потратить много времени и денег.³⁷

Налоги на использование трудовых ресурсов, относимые предприятиями на издержки, несколько ниже в странах ЮВЕ, чем в странах ЦВЕ, но они все же выше, чем нижний показатель по странам ОЭСР. Более того, налоговые ставки определяются как основное препятствие для ведения бизнеса 30 процентами предприятий. Странам ЮВЕ следует стремиться к постепенному снижению налогов на фонд оплаты труда, обращая особое внимание на налоги по страхованию здоровья. Эти усилия следует сопровождать мерами по повышению дисциплины уплаты налогов предприятиями, в том числе и ГП. Более того, чтобы сокращение налогов на фонд оплаты труда не ударило по бюджету, финансируемые государством программы следует сделать более эффективными. Это подразумевает ужесточение критериев (например, для досрочного выхода на пенсию и получения пенсии по инвалидности) и сокращение злоупотреблений в системе пособий (например, пособий по временной нетрудоспособности и пенсий по инвалидности) со стороны трудоспособных граждан.

Процесс установления заработной платы в странах ЮВЕ может затруднить достижение сбалансированности рынка труда. Давление в части заработной платы возникает в связи с тем, что профсоюзы, как правило, имеют большое влияние в данных странах (отчасти в связи с исторической практикой самоуправления до 1990 года). Но и

роль правительства в установлении заработной платы остается существенной. Таким образом, в целях повышения гибкости заработной платы следует стимулировать децентрализованный переговорный процесс на уровне предприятий. Установление заработной платы на основе переговорного процесса на уровне секторов, похоже, является особой проблемой. Например, за счет установления специальной минимальной заработной платы для отдельных секторов на основе переговоров формируются чрезвычайно высокие уровни заработной платы. Например, в Боснии и Герцеговине минимальная заработная плата, установленная для телекоммуникационного сектора в соответствии с коллективным договором на 2004 год, была в два раза выше, чем минимальная заработная плата по экономике (которая и сама по себе была высока и составляла 55 процентов средней заработной платы) и равнялась 110 процентам средней заработной платы по экономике. Сжатие в результате этого различий в оплате труда ведет к высокой безработице среди незащищенных граждан, таких как молодежь, и в менее развитых регионах.

Законодательство о занятости остается довольно жестким в ЮВЕ и, очевидно, не способствует улучшению положения работников, поскольку большое число “аутсайдеров” либо заняты в неформальном секторе, либо не имеют работы (рисунок 1.13). Фактически удельный вес занятости в формальном секторе сокращается, а развивается неформальный сектор экономики, где применение данных жестких требований законодательства затруднено, особенно в связи со слабыми возможностями администрирования. Чтобы продвинуться вперед, необходимо устранить регулирование трудовых отношений, одновременно защищая основные права работника, и предоставить работодателям и работникам возможность определять условия найма в процессе переговоров. Это следует сочетать с повышением эффективности проверок соблюдения требований трудового законодательства в части выполнения основных трудовых стандартов.

Пособия по безработице в странах ЮВЕ, как правило, установлены на надлежащем уровне. Однако можно было бы усилить требования в отношении проверки готовности работать (т.е. проверки того, что безработный незанят и проявляет желание поступить на предлагаемую работу), особенно в тех регионах, где спрос на трудовые ресурсы более высок. Работникам служб занятости также следует проводить четкое различие между безработными, которые регистрируются, чтобы найти работу, и безработными, которые регистрируются, чтобы получить право на медицинское обслуживание и иные льготы. Это позволит сосредоточить ресурсы на тех, кто нуждается в помощи по поиску работы, и одновременно позволит иметь более четкую картину безработицы.³⁸

АПРТ в настоящее время незначительны в странах ЮВЕ. Требуется более фундаментальное улучшение инвестиционного климата для того, чтобы стимулировать создание рабочих мест и улучшить состояние рынка труда. Однако можно повысить эффективность затрат АПРТ. В странах ЮВЕ АПРТ следует сделать адресными, сосредоточив внимание на уязвимых группах населения (т.е. на тех, кто рискует долгое время оставаться без работы). Учитывая ограниченные возможности по разработке дорогостоящих программ, наиболее эффективным способом совершенствования подбора вакансий для безработных в данных странах является совершенствование способностей агентств по трудоустройству находить вакансии и оказывать помощь в поиске работы. И, наконец, для решения растущих проблем долгосрочной безработицы могут оказаться полезными пособия, выплачиваемые в случае возврата на работу.

Качество социальной защиты носит смешанный характер в странах ЮВЕ. На уровне данной подгруппы имеются свидетельства того, что эффективность программ была выше в тех странах, где финансирование более централизовано, что позволяет оказывать адресную помощь наиболее бедным областям. Существующий круг программ может быть упорядочен и сведен к ключевым пособиям, чтобы обеспечить достойный, но устойчивый уровень социальной помощи.

Страны СНГ со средними доходами (Беларусь, Казахстан, Россия и Украина): ликвидация административных барьеров, стимулирование реструктуризации и совершенствование системы социальной защиты

Данные четыре страны обладают высоким экономическим потенциалом, однако, перед ними стоят очень серьезные задачи. Административные барьеры все еще существуют повсеместно, а управление зачастую является плохим. Коррупция широко распространена. Конкуренция ограничена. Неэффективные и обременительные положения и многочисленные разрешения, а также недостаточное развитие финансовых рынков затрудняют рост бизнеса.

Обременительное налоговое администрирование и таможенное и торговое регулирование рассматриваются как ключевые препятствия для работы и роста предприятий в данной подгруппе. Однако это, вероятно, охватывает и более широкий спектр проблем инвестиционного климата, к которым относятся сложные и зачастую непонятные положения законодательства, их произвольная интерпретация, бюрократические притеснения (например, частые, продолжительные и опустошительные налоговые проверки), избирательное правоприменение и связанная с этим неопределенность, вымогательство. Поэтому повышение качества положений законодательства, сокращение бюрократических препон и ограничение размаха бюрократического произвола (в сочетании с другими видами общего совершенствования управления) создадут более благоприятный инвестиционный климат и будут содействовать развитию частного сектора и росту численности рабочих мест.

Еще одна важная реформа касается установления заработной платы. Даже еще в большей степени, чем в странах ЮВЕ, в странах СНГ со средними доходами и в других странах СНГ правительство играет существенную роль в установлении заработной платы. Фактически формальный частный сектор склонен следовать за повышением заработной платы в государственном секторе. Следует сократить роль правительства в установлении заработной платы и заменить ее прямым переговорным процессом между представителями нанимателей и работников. В большинстве стран это предполагает стимулирование развития независимости профессиональных союзов и ассоциаций нанимателей, представляющих весь спектр предприятий (включая малые и вновь созданные частные предприятия).

Несмотря на то, что трудовые кодексы были пересмотрены, существует тенденция чрезмерного регулирования трудовых отношений, а законодательство о занятости остается относительно жестким (за исключением Казахстана), но зачастую не применяется (рисунок 1.12 и таблица 1.2). Это делает систему негибкой, оставляет мало пространства для коллективного переговорного процесса и стимулирует неформальную занятость. Как и в других странах Региона, более эффективными были бы отказ от регулирования трудовых отношений и концентрация усилий на обеспечении ряда основных стандартов защиты работников, соблюдение которых можно обеспечить на практике. Это более эффективно защищало бы базовые права работника, одновременно поддерживая гибкость рынка и сокращая стимулы для перехода в неформальный сектор.

Учитывая низкий уровень пособий по безработице в странах СНГ со средними доходами, выплата обязательного выходного пособия увольняемым работникам является одним из способов обеспечить их финансовой поддержкой и облегчить поиск работы, а также вынудить предприятия взять на себя связанные с увольнением издержки. Обязательное выходное пособие следует увязать со сроком пребывания на рабочем месте, с которого уволен работник, причем необходимо определить предельный верхний показатель, чтобы не устанавливать для предприятий требования о выплатах непосильных сумм, правоприменение которых будет невозможно.³⁹ Одновременно с этим следует существенно сократить связанные с увольнением процессуальные издержки (например, превентивные меры, предварительное уведомление, обязательное извещение и

переговоры), чтобы облегчить реструктуризацию предприятий и рост производительности.

В странах СНГ со средними доходами система социальной защиты развита недостаточно, что препятствует проведению реструктуризации предприятий и удерживает работников на низкопроизводительных работах. Чтобы облегчить перераспределение рабочей силы, странам СНГ со средними доходами необходимо перейти от принципа защиты рабочих мест к защите работников. Механизмы оказания финансовой поддержки нуждаются в укреплении в целях сокращения социальных издержек, связанных с увольнением работников. Очевидно, что подобные механизмы дороги и могут вести к формированию отрицательных стимулов в части предложения труда. Одним из способов решить эти проблемы является стимулирование трудовой деятельности или общественные работы. По сути, подобные механизмы обеспечивают безработным доход при условии выполнения неких общественно-полезных работ. Заработная плата в рамках таких программ должна быть низкой, чтобы обеспечить самоотбор наиболее нуждающихся и избежать конкуренции с обычными рабочими местами. Участников программ следует поощрять в их поиске обычной работы, что предполагает занятость данным видом работ неполный рабочий день.

Странам, которые еще не сделали это, следует также рассмотреть использование альтернативных подходов к адресному распределению социальных трансфертов, например, посредством представительской проверки доходов или определения получателей пособий на местном уровне в соответствии с общенациональными правилами. В части социального страхования странам СНГ со средними доходами следует продолжать реформирование пенсионной системы: это скорректирует коэффициент системной нагрузки в соответствии с демографическими изменениями и будет стимулировать иные реформы, способствующие росту предложения труда в формальном секторе, что повысит базу для уплаты взносов при заданной численности населения трудоспособного возраста.

Учитывая большой удельный вес неформальной занятости, существенная часть населения не охвачена социальной защитой, поэтому может быть рассмотрена возможность унификации социальной защиты. В настоящее время другие страны вне Региона, например, Мексика, рассматривают возможность реализации такого шага, как разделение механизма минимальной пенсии и здравоохранения и статуса гражданина на рынке труда (например, за счет установления универсальной минимальной пенсии или расширения охвата страховым здравоохранением работников неформального сектора). Как и в случае всех предложенных выше мер, возможности бюджетов ограничат набор вероятных вариантов решения проблем.

Страны СНГ с низкими доходами: развитие институтов в поддержку формального сектора

Данная группа стран приблизилась к состоянию развивающихся стран с низкими доходами. Они испытывают большие трудности при создании рабочих мест в формальном секторе и имеют самые большие неформальные сектора экономик (например, в Азербайджане и Грузии неформальный сектор оценивается в размере более 60 процентов ВВП).⁴⁰ Это означает, что большая часть населения фактически не защищена от экономических рисков и не получает поддержки со стороны государства.

Одним из ключевых факторов, объясняющих низкие темпы создания рабочих мест в формальном секторе в странах СНГ с низкими доходами, является недостаточное развитие институтов рыночной экономики. Это включает в себя отсутствие применения правил и положений, неопределенность экономической политики и политики управления, недостаточную развитость финансовых рынков, недостаточность нормативно-правовой

базы, бюрократические притеснения и коррупцию и (наконец, что не менее важно) слабую и ненадежную инфраструктуру. В частности, ненадежность государственной инфраструктуры является существенной помехой для работы предприятий в странах СНГ с низкими доходами. Это лишает их конкурентных преимуществ как в сравнении с их непосредственными соседями в странах СНГ со средними доходами, так в сравнении с более удаленными конкурентами в ЦВЕ (Steves, Fankhauser and Rouso 2004). Таким образом, для решения задачи создания рабочих мест странам СНГ с низкими доходами необходимо укрепить институциональные основы рыночной экономики, чтобы сократить риск, связанный с ведением бизнеса. Им также необходимо реформировать свою нормативно-правовую систему, чтобы повысить ее эффективность и ликвидировать административные барьеры (например, по мнению предпринимателей, положения таможенного и торгового законодательства являются одними из наиболее существенных препятствий для ведения бизнеса). Важным компонентом стратегии, нацеленной на рост, также является развитие инфраструктуры и поддержание ее в надлежащем состоянии.

Законодательство о занятости в странах СНГ с низкими доходами, как правило, является жестким в сравнении со средним по всему Региону (рисунок 1.12). В то же время правоприменение является слабым или избирательным, что означает, что вроде бы жесткие положения законодательства редко являются ограничительными препятствиями для предприятий. Однако гибкость за счет несоблюдения законодательства не является эффективной комбинацией, поскольку это подрывает нормы права, повышает неопределенность, лишает работников защиты и не способствует долгосрочному росту производительности. Поэтому странам СНГ с низкими доходами, даже в большей степени, чем другим странам Региона, необходимо сосредоточить внимание в трудовом законодательстве на основных стандартах труда, которые можно принудительно применять. Как и в странах СНГ со средними доходами обязательное выходное пособие может быть средством обеспечения защиты доходов работников (см. выше), но этот вариант следует сочетать с существенным сокращением административных процедур, связанных с увольнением.

Кроме того, странам СНГ с низкими доходами необходимо пересмотреть систему установления заработной платы и стимулировать прямой переговорный процесс между независимыми ассоциациями нанимателей и профессиональными союзами. Это предполагает снижение роли правительства и развитие действительного представительства трудящихся и бизнеса, представляющего интересы всех сегментов экономики (включая новый частный сектор).

Ограниченные административные возможности, высокая степень неполноты отчетности о доходах и ограниченность финансовых ресурсов снижают эффективность действующих в настоящее время программ социальной защиты, которые, в конечном итоге, защищают лишь немногих. Хотя данные препятствия ограничивают круг возможных вариантов решения проблем данными странами, минимальный уровень защиты от некоторых базовых рисков может быть обеспечен всем при финансировании за счет общих доходов. Например, может рассматриваться переход к системе пособий по безработице, устанавливаемых на основе единообразной ставки, при финансировании за счет общих доходов, а не за счет налога на фонд оплаты труда. Более того, учитывая широкомасштабность неформального сектора, следует рассмотреть потребность в усилении социальной защиты тех граждан, которые не имеют доступа к формальным механизмам страхования. Как и в странах СНГ со средними доходами, это может включать в себя расширение использования механизмов общественных работ (или стимулирование трудовой деятельности), которые были бы доступны для всех, желающих работать. Однако заработную плату в рамках данных программ следует установить на уровне ниже рыночного, чтобы обеспечить самоадресацию в пользу наиболее нуждающихся. Кроме того, социальные фонды могут использоваться для повышения возможностей найти работу в бедных регионах.

И, наконец, учитывая большой удельный вес сельского хозяйства, политика должна быть нацелена на совершенствование возможностей занятости в сельских регионах и повышение производительности сельскохозяйственного труда (World Bank 2005b). Инвестиции в инфраструктуру и человеческий капитал в сельскохозяйственных областях могут стимулировать развитие сельскохозяйственного бизнеса и формирование занятости вне ферм.

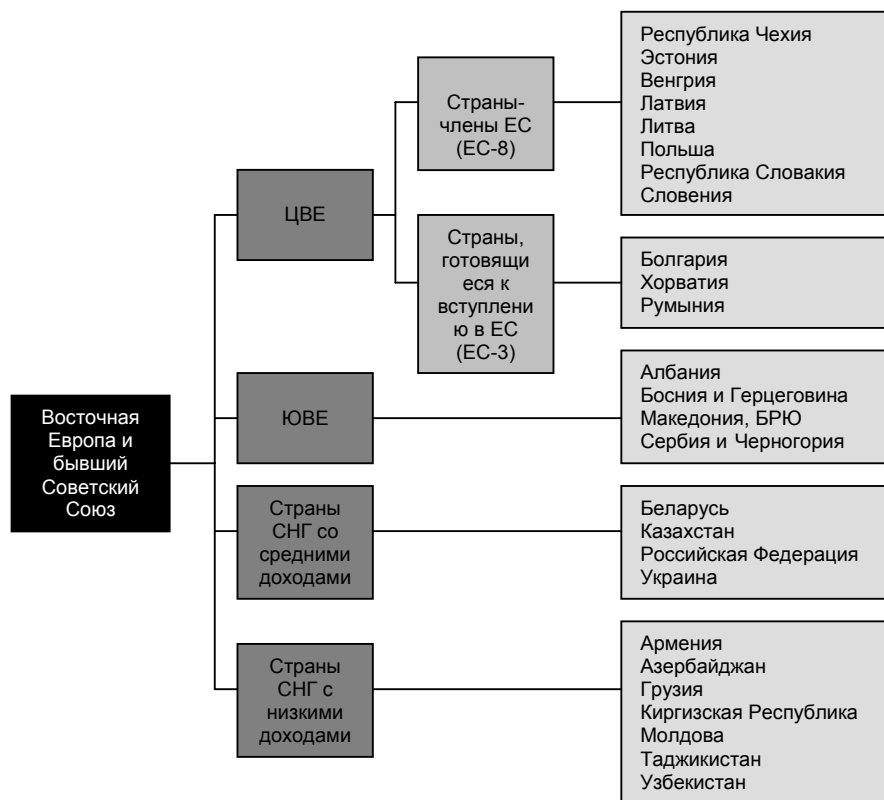
* * *

В странах Восточной Европы и бывшего Советского Союза необходимо существенно расширить возможности трудоустройства на места с высокой производительностью труда, чтобы улучшить перспективы роста в Регионе и снизить бедность. Работники, потерявшие рабочие места в угасающих регионах, отраслях или предприятиях зачастую не могут найти новое доходное место в формальном секторе экономики, поскольку на протяжении большей части переходного периода наблюдалось меньшее число развивающихся, чем угасающих регионов, отраслей и предприятий. В результате этого образовался накопленный объем безработицы, особенно в странах ЦЕ и ЮВЕ. В странах СНГ с низкими доходами, напротив, многие уволенные работники начали заниматься низкопроизводительной деятельностью в неформальном секторе и сельском хозяйстве, поскольку они не могли позволить себе находиться без работы. Чтобы решить задачу создания рабочих мест, Региону необходимо увеличивать число производительных, конкурентоспособных и развивающихся предприятий. Снижение себестоимости ведения бизнеса и ликвидация ключевых препятствий для работы и роста предприятий являются основными путями повышения количества и качества рабочих мест.

Многие препятствия отличаются в зависимости от подгруппы, к которой отнесена страна Региона, но наблюдаются и сходства. Инвестиционный климат может быть улучшен, а создание рабочих мест ускорено за счет снижения неопределенности экономической политики, обеспечения более легкого доступа к кредитным ресурсам, снижения налогового бремени и устранения административных барьеров для создания и развития предприятий. Но в поддержке также нуждается и процесс перехода от старых рабочих мест к новым. Для этого требуется гибкий рынок труда, где для работодателей существуют стимулы нанимать работников, причем эти стимулы не ослабляются чрезмерно жесткими требованиями законодательства о занятости. В то же время работники должны быть заинтересованы в поиске новых рабочих мест, даже в других регионах страны или в других сферах деятельности. Для этого требуется снижать стоимость мобильности (например, за счет развития рынков жилья и ипотеки) и совершенствовать доступ к возможностям непрерывной подготовки.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1.1

Геополитическая таксономия стран рассматриваемого Региона



Примечание: В данном исследовании внимание сосредоточено на странах Восточной Европы и бывшего Советского Союза с переходной экономикой. Турция также включена в некоторых случаях при проведении сопоставительного анализа. Все страны Восточной Европы и бывшего Советского Союза с переходной экономикой и Турция являются частью региона Европы и Центральной Азии (ЕЦА) по классификации Всемирного Банка. Туркменистан не включен в данный обзор в связи с отсутствием надежных данных по стране.

Приложение 1.2

Резюме основных различий между рынками труда в европейских странах со средними доходами и странах СНГ с низкими доходами

Характеристики рынков труда	Европейские страны с переходной экономикой со средними доходами	Страны СНГ с переходной экономикой с низкими доходами
Основная проблема рынка труда	<i>Безработица</i>	<i>Неполная занятость</i>
Адаптация к шокам переходного периода	<i>Количество (занятость); переход трудовых ресурсов в расширяющийся сектор услуг</i>	<i>Цена (зарботная плата); возврат трудовых ресурсов к натуральному сельскому хозяйству</i>
Инвестиционный климат	<i>В целом благоприятный</i>	<i>Менее благоприятный</i>
Рыночно ориентированные реформы и реструктуризация предприятий	<i>Продвинутый уровень</i>	<i>Менее продвинутый уровень</i>
Законодательство о занятости	<i>Относительно либеральное</i>	<i>Жесткое</i>
Применение положений законодательства, регулирующих рынок труда	<i>Относительно жесткое</i>	<i>Слабое</i>
Система страхования занятости	<i>Развита</i>	<i>В основном неэффективна</i>
Экономическая структура	<i>Преобладание услуг и промышленности</i>	<i>Преобладание сельского хозяйства</i>
Неформальный сектор	<i>Небольшой, образованный в целях уклонения от уплаты налогов и несоблюдения положений законодательства</i>	<i>Большой, образованный в связи с отсутствием вакансий в формальном секторе</i>
Расположение рабочей силы	<i>В основном в городах</i>	<i>В основном в сельскохозяйственных районах</i>
Квалификация рабочей силы	<i>Высокая</i>	<i>В основном низкая</i>
Производительность (зарботная плата)	<i>Высокая</i>	<i>Низкая</i>
Разница в доходах	<i>Умеренная</i>	<i>Высокая</i>

Источник: анализ сотрудников Всемирного Банка.

Концевые сноски

- См. Приложение 1.1, в котором дается таксономия стран данного Региона. В данном исследовании внимание сосредоточено на странах Восточной Европы и бывшего Советского Союза с переходной экономикой. Турция также включена в некоторых случаях при проведении сопоставительного анализа. Все страны Восточной Европы и бывшего Советского Союза с переходной экономикой и Турция являются частью региона Европы и Центральной Азии (ЕЦА) по классификации Всемирного Банка. Туркменистан не включен в данный обзор в связи с отсутствием надежных данных по стране.
- Бывший Советский Союз без стран Балтии.
- Данные расхождений в значительной степени отражают различия в производительности труда работников. Однако в некоторых случаях разница в заработной плате может явиться результатом отсутствия рабочих мест с более высокой производительностью труда, а не низкого производительного потенциала работников.
- Если не указано иное, данные по занятости и безработице для Региона, представленные в данном отчете, взяты из базы данных ILO LABORSTA, в которой содержатся результаты национальных обзоров рабочей силы (ОРС). Данные из национальных источников могут отличаться и могут

- оказаться не в полной мере сопоставимыми при сравнении различных стран.
5. В марте 2000 года главы государств-членов ЕС и их правительств заключили соглашение о стратегии содействия развитию конкурентоспособности и динамично развивающейся на основе знаний экономики в Европе. Основными проблемами в реализации повестки лиссабонского соглашения на период до 2010 года явились инвестиции, необходимые в области исследований и развития, сокращение бюрократических преград для содействия развитию предпринимательства и достижение занятости на уровне 70 процентов (60 процентов для женщин). В 2004 году фактическое соотношение занятых к численности населения трудоспособного возраста в странах ЕС-15 составляло около 65 процентов.
 6. В принципе, проблему несовпадения квалификации можно решить с помощью программ подготовки. Однако на практике потенциал программ подготовки в успешном решении проблем большого несоответствия квалификации ограничен, по крайней мере, по двум причинам. Во-первых, если квалификационный профиль уволенных работников сильно отличается от квалификационного профиля новых рабочих мест, успешное обучение может быть чрезвычайно, если не непомерно дорогим. Во-вторых, чтобы подготовка была успешной, должны существовать незаполненные вакансии, на которые могут подать заявку участники программы подготовки. Если же, однако, вакансии немногочисленны, что зачастую и имеет место в переходных экономиках, то подготовка будет малоэффективной в содействии поиску нового рабочего места. Имеющаяся оценка программ подготовки действительно подтверждает, что обучение часто является не очень эффективным в решении проблемы массовой безработицы, вызванной крупномасштабной реструктуризацией промышленности (Betcherman, Olivas, and Dar 2004).
 7. Данные за 2002 год.
 8. Практически во всех современных обществах уровень участия женской рабочей силы в экономике ниже, чем мужской, что является причиной более высокого соотношения занятости мужчин к численности населения.
 9. Одной из причин, по которой прирост производительности переходил в рост заработной платы, а не занятости, является то, что достигался он в основном за счет защитной реструктуризации предприятий (т.е. за счет избавления от избыточной численности работников и сокращения штатов). Высокие издержки, связанные с наймом и увольнением работников, могли повлиять на нежелание предприятий заниматься стратегической реструктуризацией, внедрять новые технологии и нанимать новых работников (см. раздел по реструктуризации предприятий в данной главе). Существенный рост реальной заработной платы, несмотря на высокую безработицу, является отражением сочетания действия рыночных и институциональных сил: максимизация прибыли работодателями, использующими сдельную оплату труда (т.е. заработная плата устанавливается на уровне выше рыночного, чтобы мотивировать работников), давление профсоюзов и политика правительства в отношении заработной платы.
 10. Rutkowski 1996.
 11. Сопровождающие исследование расчеты для Всемирного Банка (2001) с использованием данных опроса о доходах на уровне предприятий за 1998 год.
 12. Разница в доходах, а значит и частотность низких заработков, могут быть завышены в связи с практикой представления отчетности не по полной сумме заработной платы в целях уклонения от уплаты налогов.
 13. См. работу Scarpetta and Vodopivec (2005), в которой представлен более детальный анализ. См. работу Grosfeld and Roland (1996), в которой проводится сопоставительный анализ защитной и стратегической реструктуризации.
 14. Следует отметить, что с точки зрения секторального или макро анализа, стратегии защитной и стратегической реструктуризации могут дополнять, а не противопоставляться друг другу. Без стратегического перераспределения ресурсов в пользу более продуктивного их

использования и прихода и роста нового частного сектора, создающего рабочие места, с политической точки зрения было бы невозможно заниматься сокращением штатов и проводить защитную реструктуризацию. Соответственно, без жестких бюджетных ограничений для государственных и нереструктуризированных приватизированных предприятий слишком много ресурсов будет уходить в неэффективно работающую часть экономики, что оттеснит новый частный сектор.

15. Scarpetta and Vodopivec 2005.
16. Щедрые социальные пособия, в том числе и досрочный выход на пенсию, были использованы (особенно на ранних этапах перехода к рынку) в странах ЦВЕ, чтобы облегчить реструктуризацию предприятий и вывести из состава рабочей силы тех работников, для которых было трудно найти новое рабочее место (особенно более пожилых). Очевидно, что данные схемы оказывали негативное влияние на предложение рабочей силы и способствовали низкому уровню занятости среди более пожилых работников в странах ЦВЕ. Однако они считались необходимыми для сохранения политической поддержки реформ. Более того, альтернативой выходу из состава рабочей силы являлись либо более высокая безработица, либо более высокая скрытая безработица, что наблюдается в большинстве стран СНГ.
17. Например, в начале 2000-х годов в Польше на 200 заполненных должностей приходилась лишь одна вакансия, что в четыре или пять раз меньше, чем в США, что указывает на слабость спроса на трудовые ресурсы. В то же время на каждую вакансию приходилось около 50 желающих получить работу. Для сравнения, в США соотношение числа безработных и числа вакансий составляет от 2 до 3. Данные о вакансиях в Польше взяты из специального опроса организаций в отношении спроса на трудовые ресурсы и в принципе охватывают все имевшиеся вакансии, а не только те, которые были зарегистрированы в центрах занятости (GUS 2003).
18. Требуется следующая оговорка: обычные показатели дефицита могут не в полной мере отражать изменения в налогово-бюджетной политике. Правительства многих стран Региона ликвидировали квазидефицитные дефициты, сократили просроченные задолженности и начали осуществлять контроль над условными обязательствами после финансового кризиса в России, что не обязательно отражается в данных о дефиците бюджета.
19. Следует подчеркнуть, что с аналитической точки зрения, связь между ослаблением налогово-бюджетной политики, ростом объемов производства и созданием рабочих мест является сомнительной.
20. В данном отчете в основном используются два источника информации для определения препятствий для работы и роста предприятий: Обзор условий развития бизнеса и деятельности предприятий, составленный Всемирным Банком и ЕБРР (также известный как обзор инвестиционного климата) и база данных Всемирного Банка об условиях ведения бизнеса. Для стран главным способом определения узких мест для роста предприятий и создания рабочих мест является ведение постоянного диалога с представителями работодателей, включая и тех, которые представляют вновь созданные малые предприятия. Дополнительная информация может быть получена посредством опроса целевых групп работодателей и специализированных обзоров.
21. Растет число свидетельств того, что высокие уровни налогов на использование трудовых ресурсов могут оказывать негативное влияние на рост и на занятость. Это особенно очевидно в тех случаях, когда налоги, особенно взносы на социальное страхование для выплаты социальных пособий, не переносятся на более низкую заработную плату и, таким образом, повышают стоимость труда для предприятий. Если бы работники в полной мере ценили данные пособия и были готовы ради них согласиться на более низкую заработную плату и дополнительные усилия, высокие налоги на использование труда, возможно, и не являлись бы препятствием для работы предприятий и создания рабочих мест. Перенос налогов на заработную плату, однако, также зависит от существования предельных низких показателей заработной платы (например, минимальной заработной платы) и систем установления заработной платы в ходе переговорного

- процесса. Как показывают факты, в странах, где заработная плата устанавливается на основе переговорного процесса на уровне отраслей, а не в рамках полностью децентрализованного или полностью централизованного переговорного процесса, перенос более ограничен, поскольку работники менее заинтересованы в переносе результатов своих переговоров на всю занятость или безработицу. Данные по странам ОЭСР можно найти в работах Daveri and Tabellini (1997), Elmeskov, Martin, and Scarpetta (1998). Данные о влиянии налогов, относимых на издержки, на занятость и безработицу в Регионе в период перехода к рынку можно найти в работе Haltiwanger, Scarpetta, and Vodopivec (2004).
22. Работодатели Региона часто отмечают, что данные налоги существенно повышают стоимость труда и оказывают высоко отрицательное воздействие на их решения о найме сотрудников. Например, высокие налоги на труд были отмечены как наиболее важное препятствие для роста предприятий в опросе малых и средних предприятий в Польше в 2003 году (PKPP 2003).
 23. Данные Всемирного Банка (2004с).
 24. Данные Обзора условий развития бизнеса и деятельности предприятий, составленного Всемирным Банком и ЕБРР (BEEPS).
 25. В соответствии с традиционной точкой зрения, страны СНГ с низкими доходами унаследовали хорошо развитую инфраструктуру для своего уровня доходов. Однако структура государственных услуг является ненадежной, а уровень ее обслуживания низок, что создает ощутимые препятствия для бизнеса. Например, отключение электроэнергии происходит в странах СНГ с низкими доходами почти в два с половиной раза чаще, чем в странах СНГ со средними доходами и почти в 13 раз чаще, чем в странах ЦВЕ. Аналогичная ситуация прослеживается с подачей воды и доступностью магистральных телефонных систем (Steves, Fankhauser, and Rousso 2004).
 26. См. Публикацию Всемирного Банка (2004d), Отчет о развитии мировой экономики 2005 год, основанный на данных BEEPS II.
 27. Приватизация отечественными инвесторами обычно ассоциируется с выкупом акций менеджментом и работниками предприятий и распылением собственности. Приватизация иностранными инвесторами, напротив, ассоциируется с внешним контролем и более концентрированной собственностью.
 28. Это не отрицает того, что заработная плата может быть выше рыночного уровня в связи со сдельной оплатой труда и в силу других причин, что отражает поведение предприятий, направленное на максимизацию прибыли. Суть состоит в том, что (за исключением минимальной заработной платы) отсутствуют четкие показатели негибкости заработной платы в странах ЦВЕ, вызванной институциональными причинами.
 29. “Рента” – это дополнительная прибыль, которую получают предприятия при низкой конкуренции. Работники могут получать часть данной ренты в виде повышения заработной платы (присваивать ее), если их позиция в переговорном процессе сильна.
 30. Большинство стран Региона реформировали свое ЗОЗ для сокращения издержек, связанных с корректировкой уровня занятости. В последнее время ощутимые реформы были проведены в Боснии и Герцеговине, Хорватии, Польше, Сербии и Черногории и Республике Словакия.
 31. Требование о соблюдении положений зачастую применяется избирательно и нацелено на крупные предприятия, где существует более значительный потенциал для вымогательства. Поэтому даже если в общем соблюдении ЗОЗ невысоко, некоторые, в основном, более крупные предприятия, возможно, все же испытывают негативное влияние жесткого ЗОЗ.
 32. Сильные профессиональные союзы являются важной составляющей правоприменительного механизма, поэтому в странах с более сильными профсоюзами (в основном в ЦВЕ и ЮВЕ) положения законодательства о занятости, как правило, соблюдаются лучше, чем в странах с более слабыми профсоюзами (например, в СНГ). Кроме того, более крупные предприятия, где профсоюзы склонны приобретать больший вес, чаще рассматривают ЗОЗ как препятствие в отличие от малых компаний, где профсоюзы слабы.

33. Например, в Польше охват пособиями по безработице был снижен с около 80 процентов в начале 1990-х годов до менее 20 процентов в начале 2000-х годов, в основном, за счет ужесточения критериев (за счет ввода требования о 180 днях застрахованной занятости за последние 12 месяцев). Длительность периода, в течение которого выплачивается пособие, первоначально была неограниченной, а затем была сокращена до 12 месяцев в 1991 году. Кроме того, единообразная ставка пособия (36 процентов средней заработной платы) заменила пособие, зависевшее от доходов (до 70 процентов предыдущего дохода гражданина). В Венгрии при пересмотре положения о пособиях по безработице основное внимание было сосредоточено на сокращении длительности периода, в течение которого выплачиваются пособия: с двух лет в 1990 году до периода от трех месяцев до одного года (в зависимости от длительности занятости в течение последних четырех лет) в 1993 году (Dorenbos 1999).
34. Например, недавно проведенная оценка инвестиционного климата в Польше выявила улучшение качества физической инфраструктуры как один из ключевых приоритетов (World Bank 2004b).
35. Данные ОЭСР (2005) указывают на то, что прямые иностранные инвестиции уходят из стран с более регулируемой экономикой (например, Франция и Германия) в страны с менее зарегулированными рынками (например, Великобритания и США).
36. Естественно, что законодательство о занятости не должно противоречить ратифицированным конвенциям МОТ и, в случае стран-членов ЕС, и соответствующим директивам ЕС.
37. Например, в Сербии и Черногории (самой крупной стране в ЮВЕ) для начала ведения дела потребуется пройти 11 процедур, что займет 51 день. В Албании стоимость открытия предприятия составляет одну треть валового национального дохода (ВНД) на душу населения.
38. Хорватия, которая в данном отчете рассматривается как страна ЦВЕ, но как и другие республики бывшей Югославии столкнулась с проблемой завышенной зарегистрированной безработицы, представляет пример подобного подхода. В последнее время в ней были пересмотрены статистические данные по безработице, чтобы отделить граждан, активно ищущих работу, от пассивных безработных.
39. В большинстве стран ОЭСР максимальное обязательное выходное пособие не превышает заработной платы за три месяца (OECD 1999)
40. Schneider and Klinglmair 2004.

Библиография