

РЕФОРМЫ ХАРЦА: ПОВОРОТНЫЙ ПУНКТ В ПОЛИТИКЕ ЗАНЯТОСТИ И БЛАГОСОСТОЯНИЯ В ГЕРМАНИИ

Статья посвящена реформам Харца в Германии, затронувшим рынок труда и социальное государство. Реформы Харца называют не только радикальными, но и фундаментально преобразующими немецкое социальное государство, что означает сворачивание с прежнего пути, в терминах путевой зависимости. Один из наиболее обсуждаемых вопросов — в каком направлении движется «бисмарковское» социальное государство и тесно связанная с социальной политикой координируемая рыночная экономика Германии? Ответ на этот вопрос в значительной степени зависит от теоретического подхода. В статье мы даем сравнительный анализ реформ с точки зрения теории сравнения социальных государств, теории вариантов капитализма и концепции не-либерального капитализма.

Ключевые слова: реформы социального государства, реформы рынка труда, либерализация, Германия, реформы Харца.

В 2002—2005 гг., в период, когда канцлер Германии Герхард Шредер сформировал коалиционное правительство из представителей Социал-демократической партии Германии и партии Союз-90 / Зеленые, был принят пакет законов по реформированию социального государства и рынка труда, разработанный правительственной комиссией во главе с Петером Харцем (Peter Hartz). В дальнейшем за реформами так и закрепилось имя Харца. Реформы Харца называют не только радикальными, но и фундаментально преобразующими немецкое социальное государство, что означает сворачивание с прежнего пути, в терминах путевой зависимости (Hassel, Schiller 2009; Boyle, Schünemann 2009). Это и привлекает к ним особый интерес исследователей. Один из наиболее обсуждаемых вопросов — в каком направлении движется «бисмарковское» социальное государство и тесно связанная с социальной политикой координируемая рыночная экономика Германии. Означают ли реформы поворот в сторону либерализации? Поиск ответа на эти вопросы спровоцировал теоретический интерес к самому понятию «либерализация». В данной статье мы приводим сравнительный анализ реформ с точки зрения трех теоретических подходов — теории сравнения социальных государств, теории вариантов капитализма и концепции не-либерального капитализма.

Шершнева Елена Львовна — кандидат экономических наук, доцент факультета социологии Санкт-Петербургского государственного университета (eshershneva@yandex.ru)

Shershneva Elena — Candidate of Science (Economics), Associate Professor, Faculty of Sociology, St. Petersburg State University (eshershneva@yandex.ru)

Реформы Харца

Мы начнем с краткого изложения содержания реформ. В фокусе нашего внимания 2-ой и 4-й пакеты реформ (реформы Харца II и реформы Харца IV). Эти пакеты являются наиболее важными, кроме того, они тесно связаны между собой.

Реформы Харца II включали меры по увеличению гибкости рынка труда и росту рабочих мест за счет атипичной занятости. Были сняты ограничения на использование заемных работников, смягчены ограничения на использование срочных контрактов. Правительство под руководством Шредера также способствовало росту так называемых мини-работ в сфере частных услуг и в обслуживании индустриального сектора. Это работы низкой квалификации на неполный рабочий день с доходом не более 400 евро в месяц. Работники, занятые на мини-работах, освобождены от взносов в фонды социального страхования, свою долю взносов платит лишь работодатель. Такие работники не включены в систему страхования по безработице.

Реформы Харца IV были направлены на изменение системы помощи безработным и на активацию безработных. Напомним, что отличительными чертами «бисмарковской» модели социальной защиты в Германии являлись: 1) страховой принцип выплаты пособий, означающий, что застрахованные пользуются безусловным правом на выплаты в случае наступления страхового случая, независимо от нуждаемости; 2) ориентирование размера пособий на поддержание статуса, приобретенного в процессе трудовой деятельности. Непосредственно до начала реформ существовало 3 вида пособий, выплачиваемых безработным в соответствии с этими принципами. Ранее работавший, но потерявший работу начинал получать *страховое пособие по безработице* (*Arbeitslosengeld I* — ALG I). Размер пособия составлял от 60 % до 67 % от предыдущего заработка (для не имеющих детей и имеющих детей на иждивении). Срок выплаты страхового пособия зависел от возраста и трудовой истории (взносов в страховые фонды). Обычно он длился 12 месяцев для безработных в возрасте до 44 лет, 18 месяцев — до 47 лет, 22 месяца до 52 лет, 26 месяцев до 57 лет, и достигал максимума в 32 месяца для безработных в возрасте 57 лет и старше*. Источником финансирования пособия являлись страховые взносы в размере 6,5 % от полного заработка, выплачиваемые поровну работодателем (3,25 %) и работником (3,25 %). После исчерпания права на получение страхового пособия по безработице безработный начинал получать *помощь по безработице* (*Arbeitslosenhilfe*). Это пособие финансировалась уже не из страховых выплат, а из федерального бюджета, но по-прежнему было привязано к последнему заработку, хотя процент был ниже, чем на предыдущем этапе (от 53 % до 57 %), кроме того, осуществлялась проверка нуждаемости. Этот вид пособия выплачивался практически бессрочно. Безработный, не обладающий правами на получение страхового пособия по

* Laws on protection against dismissal and unemployment benefit amended // European industrial relations observatory on-line. 30.01.2004 [http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2004/01/feature/de0401205f.htm].

безработице и помощи по безработице, получал социальную помощь (на каждого члена семьи) на основе проверки нуждаемости. Это пособие выплачивалось по единой для всех фиксированной ставке, определяемой исходя из расчета прожиточного минимума. Оно предназначалось для всех лиц, не имеющих средств к существованию, а не только безработных. Социальная помощь выплачивалась из средств местных бюджетов. Надо сказать, что получатели социальной помощи, в отличие от получателей помощи по безработице, подвергались стигмации.

Реформы затронули в основном продолжительно безработных (срок больше года). Были внесены следующие изменения.

Во-первых, был сокращен максимальный срок выплат страхового пособия по безработице до 12 месяцев для лиц моложе 55 лет и до 18 месяцев для лиц в возрасте 55 лет и старше*.

Во-вторых, помощь по безработице и социальную помощь объединили. Правильнее было бы сказать, что первое упразднили и оставили только второе, т. к. новое пособие, называемое теперь *Arbeitslosengeld II* (ALG II), представляет собой социальную помощь, выплачиваемую по фиксированной ставке. Размер базовой ставки — 345 евро в месяц (на момент написания статьи — 391 евро), плюс плата за жилье и отопление, а также медицинское обслуживание. Право на ALG II теперь можно получить лишь после проверки нуждаемости. Социальную помощь выплачивают не только тем, кто исчерпал возможность получить страховое пособие по безработице (*Arbeitslosengeld I* — ALG I), но и вообще всем нуждающимся в трудоспособном возрасте, в том числе работающим. Таким образом, задача социальной помощи — обеспечить минимальный уровень дохода как для не работающих в трудоспособном возрасте, так и для работающих.

В-третьих, были предусмотрены меры по активации безработных. В том числе, ужесточились санкции за отказ от предложенной «подходящей» работы или обучения. Одновременно было значительно расширено понятие «подходящей» работы.

В-четвертых, нагрузка по финансированию сместилась с местных бюджетов на федеральный. Если раньше помощь по безработице финансировалась из федерального бюджета, а социальная помощь — из местных, то теперь новое пособие ALG II финансируется из федерального бюджета, так же как и активная политика рынка труда. Из средств местных бюджетов оплачивается лишь жилье и отопление получателей ALG II.

В-пятых, были внесены изменения в структуру управления в части разделения функций между Федеральным агентством занятости (*Bundesagentur für Arbeit*) и муниципалитетами. До реформы Федеральное агентство занятости занималось администрированием помощи по безработице от лица Федерального

* С 2008 г. максимальный срок — 12 месяцев для лиц младше 50, и далее возрастает в зависимости от возраста и вклада с пиком в 24 месяца для лиц старше 58 лет (Alber, Heisig 2011: 15). Изменения были вызваны увеличением пенсионного возраста.

правительства, в то время как муниципалитеты несли ответственность за финансирование и администрирование социальной помощи. После образования ALG II Федеральное агентство занятости стало заниматься администрированием пособий в рамках этой программы. Оно же было наделено важными функциями по трудоустройству безработных. К муниципалитетам перешла ответственность за жилье и отопление, а также вспомогательные социальные услуги. Уменьшилось влияние социальных партнеров — ассоциаций работодателей и профсоюзов — на деятельность Федерального агентства (Ebbinghaus, Eichhorst 2007: 43).

Реформы Харца с точки зрения теории сравнения социальных государств

Для анализа сущности реформ мы выбрали подход, разработанный Полом Пирсоном. В отличие от авторов, которые в ходе обсуждения кризиса современных социальных государств спешат охарактеризовать затронувшие их реформы как неизбежное сокращение социального государства (welfare state retrenchment) или же даже как его свертывание (dismantling), Пол Пирсон настаивает, что это более сложный и многонаправленный процесс. Для понимания этого процесса он предлагает аналитически выделить следующие векторы изменений: 1) ре-коммодификацию (re-commodification), т. е. отоваривание рабочей силы; 2) сдерживание расходов (cost containment); 3) рационализацию и 4) модернизацию (Pierson 2001: 421–422). Прежде чем применить подход Пирсона к анализу реформ Харца, поясним, почему именно эти направления представляются ему наиболее важными.

Растоваривание рабочей силы имеет место тогда, когда человек может сохранить средства к существованию минуя рынок, а доступ к соответствующей услуге со стороны социального государства предоставляется как право (Esping-Andersen 1996: 21–22). Растоваривание призвано, в том числе, защищать работника от давления рынка, т. к. препятствует необходимости принимать любую работу, соглашаться работать на условиях работодателя. Растоваривание рассматривается как одно из важнейших исторических достижений хорошо организованного рабочего класса, использующего свою политическую силу для преодоления уязвимости работника на рынке труда вследствие асимметрии власти между работодателем и работником. Поэтому, по мнению Пирсона, так важно отслеживать изменения в этом направлении, которые могут происходить из-за изменения баланса власти между работодателями и профсоюзами. Обратный растовариванию процесс — ре-коммодификация — выражается в ограничении альтернативных источников средств существования, предоставляемых социальным государством, либо путем ужесточения права на получение пособий, либо за счет их сокращения (Pierson 2001: 422).

Следующее направление — сдерживание расходов — приобретает, по мнению Пирсона, особое значение в период жесткой экономии, который сменил период экспансии социального государства. Правительства вынуждены постоянно решать проблему дефицита бюджета (особенно это касается стран, входящих в Европейский валютный союз), будучи одновременно ограничены как

экономическими, так и политическими соображениями в вопросе повышения налогов (Ibid: 423–424).

Под рационализацией и модернизацией Пирсон понимает реформы, задача которых — привести социальное государство в соответствие с современными целями и требованиями социального обеспечения. Рационализацией он называет изменение существующих социальных программ в соответствии с новыми идеями по поводу того, как лучше достичь поставленных целей. Под модернизацией же он понимает усилия по адаптации к общественным изменениям, например к изменениям, затронувшим домохозяйства, жизненный цикл, рынок труда или же возрастную структуру общества (Ibid: 425). Задача анализа состоит в том, чтобы определить, при каких обстоятельствах фиксация на том или ином направлении реформ становится приоритетной.

Первоначальная цель реформ Харца IV, как она была заявлена канцлером Шредером, заключалась в *рационализации* программы поддержки безработных. Было признано нецелесообразным параллельное существование помощи по безработице и социальной помощи. Слияние двух разных администраций — Федерального агентства занятости, обладающего локальной сетью бюро по трудоустройству, с одной стороны, и органов социальной помощи местных органов власти — с другой, должно было обеспечить сокращение административных расходов и облегчить процедуру оформления пособий для заявителей.

Хотя рационализация действительно имела место, на деле реформы вышли далеко за ее пределы. Хассель и Шиллер настаивают, что истинной подоплекой реформ и выбранного направления политики были острые финансовые проблемы, с которыми столкнулось правительство Шредера в начале 2000-х гг. в условиях увеличивающихся расходов на долгосрочную безработицу. По их мнению, истинной целью реформ было радикальное сокращение расходов по безработице, которого нельзя было достичь лишь «экономией на бюрократии» (Hassel, Schiller 2009).

Высокий уровень безработицы не был для Германии новым явлением. Рост безработицы наблюдался и в 1980-е, и в 1990-е гг. Особенно остро эта проблема встала после объединения Германии. В 1980-е, 1990-е гг. реакция правительств на вызовы заключалась, в основном, в применении двух мер — увеличении страховых взносов и снижении размера пособий по безработице. Так, с 1982 г. страховые взносы по безработице были постепенно увеличены с 3 % до 6,5 %. Страховые пособия были снижены в 1984 г. и в 1994 г. В 1984 г. для не имеющих на иждивении детей страховое пособие по безработице было снижено с 68 % до 63 %, а помощь по безработице — с 58 % до 56 %. В 1994 г. страховое пособие по безработице было снижено с 68 % до 67 % для имеющих детей и с 63 % до 60 % для не имеющих детей. Помощь по безработице была снижена с 58 % до 57 % для имеющих детей и с 56 % до 53 % для не имеющих (Hassel, Schiller 2009: 9, 10; Wörz 2011: 11).

Проблема растущей долгосрочной безработицы решалась за счет перемещения расходов между различными бюджетами. Так, в свое время расходы по долгосрочной безработице (помощь по безработице) были перекинута с бюд-

жетов фондов страхования на центральный бюджет. Рост получателей помощи по безработице заставил правительство принять решение о снижении ее размера на 3 % ежегодно. Эта мера означала перемещение финансового бремени на муниципалитеты, т. к. для растущего числа безработных помощь по безработице была ниже социального пособия и должна была быть дополнена до него из средств местных бюджетов. Бюджеты фондов страхования от безработицы теперь были избавлены от расходов по долгосрочной безработице, но на них возложили бремя расходов по программе досрочного выхода на пенсию. В рамках этой программы были продлены сроки получения страхового пособия для безработных старших возрастов, достигнув максимума в 32 месяца (Hassel, Schiller 2009: 10).

Решение отказаться от политики полумер, применявшейся ранее, было принято, по мнению Хассель и Шиллера, под жестким давлением обстоятельств. В начале 2003 г. правительство Шредера столкнулось с дефицитом фонда страхования по безработице и вынуждено было выдать правительственный грант в размере 6,2 млрд. евро. Одновременно в конце 2002 г. разразился финансовый кризис локальных правительств. Доходы от налогов снизились из-за налоговых реформ 2001–2002 гг. (снижались налоги с корпораций из-за глобальной конкуренции по налогам), а расходы на социальную помощь увеличились. Это сокращало возможность общественных инвестиций на локальном уровне, в том числе инвестиций в развитие инфраструктуры и инноваций, сокращало возможность создания рабочих мест. Усилилось политическое давление на правительство в пользу облегчения местных бюджетов (Ibid: 12–14). Таким образом, Хассель и Шиллер считают, что приоритетом для правительства в ходе реформ было снижение затрат по долгосрочной безработице, особенно для власти на местах, и спасение местных финансов.

Следующий вопрос состоит в том, сопровождалась ли цель сокращения расходов попыткой *модернизации* системы. Подавляющее большинство исследователей, занимающихся проблемами реформирования социальных государств, сходились во мнении, что Германия — представитель социального государства консервативного типа — не смогла найти адекватного способа приспособления к текущим общественным изменениям. В качестве одной из важнейших проблем, с которыми столкнулись развитые капиталистические страны, называется «де-индустриализация». Рост производительности труда в индустриальном секторе привел к относительному сокращению занятости в нем. Для сохранения занятости населения высвободившаяся рабочая сила должна быть поглощена другими секторами экономики, в основном, сектором услуг, как высоко-, так и низкоквалифицированных. Источник проблем заключается в том, что производительность труда в сфере услуг гораздо ниже, чем в индустриальном производстве, и растет более медленными темпами. Следовательно, оплата труда в секторе низкоквалифицированных услуг должна быть, по законам рынка, гораздо ниже, чем в высокопроизводительном индустриальном производстве. А это может вести к росту экономического неравенства и бедности.

Социальные государства с различными типами режимов по-разному отреагировали на вызовы, связанные с постиндустриальными изменениями. Эспинг-Андерсен выделяет скандинавский путь, неолиберальный путь и путь «сокращения труда» (*labour reduction route*). Скандинавский путь характеризуется максимизацией занятости за счет роста рабочих мест в секторе общественных услуг. Защищенность этого сегмента от прямого воздействия рыночных сил позволила избежать низких заработных плат, ведущих к бедности. Активная политика рынка труда также дополняет указанную стратегию (Esping-Andersen 1996: 10–15). Неолиберальный путь означал выбор стратегии, основанной на рыночных механизмах и гибкой заработной плате. Эта стратегия действительно привела к росту рабочих мест в сегментах рынка труда с низкой производительностью и низкой квалификацией (в том числе развитию рынка частных услуг), но ценой заработных плат, которые зачастую обеспечивают доход ниже уровня бедности. Возникшая проблема «работающих бедных» решается здесь за счет выплаты субсидий работающим на основе проверки нуждаемости. Принцип таков — государство готово прийти на помощь, но тому, кто работает. Неолиберальный путь, так же, как и скандинавский, нацелен на максимизацию занятости (Ibid: 15–18).

В отличие от скандинавского и неолиберального пути стратегия «сокращения труда», практикуемая в Германии, по меткому выражению Стюарта Вуда «... была ориентирована на то, чтобы платить людям, чтобы они оставались безработными или даже становились безработными, вместо того, чтобы вернуть безработных к труду» (Wood 2001: 387). Сектор общественных услуг в Германии значительно менее развит, чем в скандинавских странах. Развитие частных услуг тормозилось относительно высокой стоимостью труда в этом сегменте, обусловленной высоким социальным налогом и особенно сложившейся в народном хозяйстве практикой координируемых переговоров по заработной плате. Рост дифференциации заработных плат считался социально не приемлемым. Проблема растущей безработицы решалась за счет сокращения труда путем схем раннего выхода на пенсию и щедрых пособий по безработице, снижающих, в свою очередь, стимулы к труду. Такой путь приспособления к «де-индустриализации» создавал замкнутый круг. Финансирование массового раннего ухода на пенсию и массовой безработицы вело к росту выплат из страховых фондов при одновременном сокращении взносов. А это, в свою очередь, вынуждало повышать тариф на страховые взносы, следовательно, вело к удорожанию труда, что, в свою очередь, препятствовало созданию рабочих мест. Стратегия «сокращения труда», включающая схемы раннего выхода на пенсию и щедрые пособия по безработице, по мнению многих аналитиков, нуждалась в безотлагательном пересмотре (Esping-Andersen 1996: 18–20).

Если взглянуть на реформы Харца с этой точки зрения, то совершенно ясно, что они направлены на изменение вектора социальной политики и означают отказ от стратегии «сокращения труда». Принятые меры, наоборот, ориентированы на то, чтобы как можно скорее вернуть безработного на рынок труда. Одно из самых серьезных изменений, которые почувствовали на себе

безработные, — это жесткий контроль со стороны агентства занятости, заставляющего регулярно отчитываться о поиске работы и регистрирующего отказы от предложенной «подходящей» работы. Уровень квалификации, а, соответственно, и последнего заработка играет гораздо меньшую роль, чем раньше при определении «подходящей» работы. В первые 3 месяца получающий страховое пособие ALG I может отказаться от работы с оплатой ниже 80 % от предыдущего заработка, с четвертого месяца — ниже 70 %. После 6 месяцев получения страхового пособия подходящей считается всякая работа с оплатой, равной или выше страхового пособия. Работа обычно считается подходящей, если дорога занимает до 2,5 часов. Кроме того, ожидается, что по истечении 4-х месяцев получения пособия несемейный человек должен быть готов к смене места жительства, если это понадобится для устройства на работу (Ebbinghaus, Eichhorst 2007: 30). Получатели социальной помощи ALG II должны быть готовы принять почти любую работу или участвовать в общественных работах, за исключением людей, обеспечивающих уход за членами семьи. Ужесточились санкции за отказ от предложенной работы. Отказ может привести к временной потере права на страховое пособие ALG I сроком от 1 до 12 недель. Повторные (многочисленные) отказы могут привести к полной потере права на страховое пособие. Санкции для получателей социальной помощи ALG II могут включать сокращение пособия на 30 %, а при повторном уклонении в течение года — на 60 % или даже приостановку выплат или замену денежных выплат натуральными. Указанные санкции могут длиться 3 месяца. Пособия для молодых людей могут быть ограничены лишь оплатой жилья и отопления (Ibid: 31).

Результаты реформ, их оценка являются предметом дискуссий. Однако к настоящему времени статистические показатели демонстрируют улучшение по многим параметрам, вызывавшим серьезную озабоченность в 2002 г., когда комиссия Харца начала свою работу. Так, уровень безработицы снизился с 8,7 % в 2002 г. до 5,5 % в 2012 г. и является одним из самых низких в Европе*. Процент занятых в возрасте 55-64 лет вырос с 38,6 % в 2002 г. до 61,5 % в 2012**. Наблюдалось некоторое сокращение удельного веса длительно безработных в общем числе безработных — с 47,9 % в 2002 г. до 45,5 % в 2012 г.***. Удалось значительно снизить страховые взносы по безработице — с 6,5 % до 3 %, что очень важно с точки зрения снижения общих затрат на труд и создания новых

* Unemployment rate, % of labour force // Employment and Labour Markets: Key Tables from OECD. OECD 2009, 2013 [<http://dx.doi.org/10.1787/20752342-2009-table1>; <http://dx.doi.org/10.1787/unemp-table-2013-1-en>].

** Employment rate of older workers, % of population aged 55-64 // Employment and Labour Markets: Key Tables from OECD. OECD 2009, 2013 [<http://dx.doi.org/10.1787/20752342-2009-table6>; <http://dx.doi.org/10.1787/emp-ol-table-2013-1-en>].

*** Long-term unemployment (12 months and over), % of total unemployment // Employment and Labour Markets: Key Tables from OECD. OECD 2009, 2013 [<http://dx.doi.org/10.1787/20752342-2009-table3>; <http://dx.doi.org/10.1787/unemp-lt-table-2013-1-en>].

рабочих мест. Между 2007 и 2012 гг. в Германии было создано более 2 млн. новых рабочих мест, в то время как ЕС в целом потерял за тот же период 2,7 млн. рабочих мест (World of Work Report 2013: 1). Одновременно рост занятости сопровождался уменьшением числа так называемых «качественных» или «стандартных» рабочих мест. Значительно расширился сектор рынка труда с низкими заработными платами. По удельному весу занятых в этом секторе Германия сравнялась с Великобританией, Соединенными Штатами и Канадой (Alber, Heisig 2011: 31–34). Активация безработных одновременно предполагала материальную поддержку низкооплачиваемых, т. е. выплату социальных пособий работающим. Увеличились численность и удельный вес работающих бедных, получающих социальные трансферты (Ibid). Итак, в ходе реформ Харца была осуществлена модернизация системы, которая позволила решить задачу по снижению уровня безработицы, росту рабочих мест, сокращению страховых взносов.

Модернизация несомненно сопровождалась *ре-коммодификацией*. Именно это последнее направление реформ вызывает наибольшую озабоченность у тех, кто следит за соотношением сил между трудом и капиталом в деле заключения трудовых контрактов. Можно предположить, что страх перед необходимостью перехода на социальную помощь ALG II, получатели которой по традиции подвергаются стигмации, будет заставлять квалифицированных безработных соглашаться на худшие условия занятости и оплаты при поиске работы в течение первого года. Обязанность же принять любую легальную работу для получателей ALG II приведет к снижению заработных плат в сегменте малоквалифицированного труда.

Подведем итоги. Реформы Харца, несомненно, означали *модернизацию* системы, адаптацию к процессу «де-индустриализации». Стратегия адаптации — сокращение безработицы за счет выталкивания безработных на рынок труда и создания дешевых рабочих мест — напоминает неолиберальный путь. Отличие заключается в том, что дешевые рабочие места создаются, в основном, за счет атипичной занятости. Еще один аргумент в пользу неолиберального характера реформ — долгосрочная безработица концептуально рассматривалась как провинность, упущение безработного, а не провалы рынка (Boyle, Sch nemann 2009). Непосредственно толчком к проведению модернизации послужила острая необходимость *сокращения расходов* по долгосрочной безработице. Модернизация сопровождалась процессом *ре-коммодификации* рабочей силы. *Рационализация* управления хотя и имела место, но не была основной целью.

С точки зрения существующей типологии социальных государств вызывает интерес вопрос о судьбе страхового принципа как одной из основных черт «бисмарковского» социального государства. Можно ли считать, что страховой принцип в отношении защиты от безработицы сохранился в ходе реформ? На этот вопрос нет однозначного ответа. С одной стороны, страховые пособия по безработице, определяемые уровнем заработка и поддерживающие статус, сохранились для определенной категории получателей. С другой, они потеряли универсальный характер, существовавший прежде. Более того,

удельный вес получателей страховых пособий гораздо ниже, чем удельный вес получателей пособий, выплачиваемых по фиксированной ставке, определяемой уровнем прожиточного минимума. Так, в 2010 г. из 2,9 млн. получателей пособий по безработице 880 тыс. (около 30 %) получали страховые пособия, рассчитанные на основе предыдущего заработка, и 2,1 млн. (т. е. около 70 %) — фиксированные пособия на основе проверки нуждаемости (Alber, Neisig 2011: 23).

Реформы Харца с точки зрения теории «вариантов капитализма»

Представители теории «вариантов капитализма» рассматривают институты помощи безработным в Германии во взаимосвязи с конкурентными возможностями немецкой промышленности. Одна из основных идей, положенных в основу данного подхода, состоит в том, что режимы государств благосостояния и так называемые режимы производства составляют единое целое (*welfare production regimes*). Это набор траекторий формирования навыков работников и стратегий работодателей на товарных рынках, а также социальных, экономических и политических институтов, на которые они опираются. Предполагается, что способы социальной защиты имеют отношение к формированию квалификационного профиля работников, а, следовательно, и к формированию на этой основе национальных конкурентных преимуществ на мировых рынках и выбору предпринимателями стратегий на товарных рынках (Estevez-Abe, Iversen, Soskice 2001: 146). Связь между социальной защитой и квалификационным профилем обусловлена тем, что определенные системы социальной защиты влияют на склонность индивидов инвестировать в определенную квалификацию, которая, в свою очередь, определяет квалификационный профиль национальной экономики в целом.

Немецкая промышленность служит прототипом стратегии, определяемой как диверсифицированное производство продукции высокого качества (*diversified quality production*), а производимые товары успешно занимают на мировых рынках нишу высокотехнологичных продуктов высокой степени обработки. Такая стратегия обеспечивается за счет постоянного воспроизводства рабочей силы высокой квалификации, специфичной в отношении фирмы и отрасли. Инвестиции в квалификацию с отраслевой и внутрифирменной спецификой являются для работников более рискованными, чем в общую квалификацию, т. к. первые две имеют более узкое применение и делают работников более уязвимыми на рынке труда (в случае потери работы). Поэтому для стимулирования такого рода инвестиций необходимы дополнительные институциональные гарантии занятости и дохода. Теория предсказывает, что в случае слабой системы социальной защиты спрос на обучение сместится в пользу общей квалификации, при этом на рынке труда будет ощущаться дефицит работников, обладающих высокой долей специфических знаний и умений (Ibid).

Успеху Германии в обеспечении рынка труда высококвалифицированными рабочими способствовала как дуальная система профессионального обучения, так и постоянно высокий спрос со стороны выпускников школ на такого

рода обучение. Этот спрос объяснялся высоким уровнем социальной защиты. Вероятность увольнения по произволу или сокращения работника в период экономического спада резко снижалась благодаря бессрочным трудовым контрактам и высокому уровню законодательной защиты занятости. Германию до сих пор отличает один из самых высоких уровней законодательной защиты занятости среди стран ОЭСР (Ibid: 150, 165). В число необходимых гарантий входило также страхование от безработицы. Щедрое пособие по безработице, привязанное к предыдущему заработку, предотвращало резкое сокращения дохода в случае потери работы и давало время на поиск нового места в пределах отрасли, которое бы соответствовало приобретенной квалификации. Квалифицированные работники в Германии, оказавшись безработными, имели возможность по своему усмотрению отказаться от работы, предложенной агентством занятости, если она их не устраивала (Ibid: 168). Пожилые квалифицированные рабочие подвержены большим рискам на рынке труда, т. к. у работодателей есть стимул заменять их вновь обученными. Для них период страховых выплат был установлен на более длительный срок — до 32 месяцев — с возможностью досрочного выхода на пенсию по его окончании (с правом на получение полной пенсии). Такой порядок служил гарантией сохранения дохода для высококвалифицированных рабочих старших возрастных групп и основанием для соглашения между профсоюзами и работодателями о ранней отставке, что отвечало интересам как работников, так и работодателей. Таким образом, дореформенная система выполняла функцию снижения неопределенности в отношении отдачи на вложения в человеческий капитал для квалифицированных рабочих (Ibid: 150, 152).

Из вышесказанного следует, что с точки зрения теории «вариантов капитализма», институты по защите безработных в Германии являлись важной составной частью той институциональной среды, которая определяла рыночные стратегии работников и предпринимателей и конкурентные преимущества немецкой промышленности. Иными словами, социальная политика не только требовала затрат от фирм, но при определенных условиях была источником конкурентных преимуществ на мировых рынках.

Представители теории «вариантов капитализма» изначально исходят из предположения об устойчивости режимов производства и благосостояния. Смена курса социальной политики, по их мнению, маловероятна, и один из основных аргументов — электоральные ограничения. Политические предпочтения работодателей и работников будут на стороне социальной политики, благоприятствующей их существующему стратегическому выбору. И эти политические предпочтения имеют особое значение в Германии, чья политическая система характеризуется высокой степенью фрагментарности власти и необходимостью выработки консенсуса при принятии важных политических решений. «Те работники и работодатели, для которых существующая институциональная комплиментарность является наиболее благоприятной, также обычно обладают сильными политическими позициями, как с точки зрения экономического влияния, так и чистого количества. ... Обе эти стороны внесут вклад в увековечение институтов и политики, благоприятных для фирм и ра-

ботников со значительными инвестициями в специфическую квалификацию» (Ibid: 182).

Как же понимать радикальные реформы Харца? Палье и Телен считают, что основным назначением реформ было сохранить в новых социально-экономических условиях институты, имеющие функциональную значимость для индустриального сектора, но ценой отказа от включения в сферу их действия всего населения, как это было раньше. В результате, гибкость в сфере занятости была достигнута за счет «атипичных» («нестандартных») контрактов, что позволило сохранить нетронутыми «стандартные» трудовые контракты для ядра, работающего в промышленности. В социальной сфере произошло разделение между социальной страховкой и социальной помощью. Первая теперь предназначается для тех, кто включен в «стандартные» отношения занятости (их называют инсайдерами). Вторая — охватывает тех, кто вовлечен в «не стандартную», или, иначе, «атипичную» занятость, предоставляющую меньше гарантий (срочный контракт, агентская занятость и т. п.), или вообще не имеют работы, т. е. аутсайдеров*. Инсайдеры — постоянные вкладчики в фонды страхования по безработице, аутсайдеры — их наиболее вероятные реципиенты. Реформа, отделив одних от других, позволила укрепить фонды и за счет этого сохранить логику социального страхования и щедрое страховое пособие, поддерживающее статус, ценой перехода на систему базовой социальной защиты для первых и борьбы с бедностью для вторых. По мнению авторов, есть веские основания полагать, что в условиях жесткой законодательной защиты занятости (которая в ходе реформ не подверглась изменению для работающих на условиях постоянного контракта) ключевые работники крупных фирм (типичные инсайдеры) имеют низкую вероятность пополнить ряды безработных. Также мала вероятность того, что квалифицированные рабочие, особенно на Западе Германии, останутся безработными больше года (Palier, Thelen 2010).

Не все согласны с трактовкой реформ, изложенной выше. Существует мнение, что реформы задели также и ключевых работников индустриального сектора (Hassel, Schiller 2009). Так, были затронуты интересы инсайдеров, или нет? Для ответа на этот вопрос интересно знать, кто же в действительности имеет большую вероятность оказаться в числе длительно безработных. В группу риска попадают молодые мужчины 20-24 лет без формального образования и квалификации, иммигранты, растет удельный вес длительно безработных в Восточной Германии (Ebbinghaus, Eichhorst 2007: 54–60). Таким образом, это явно не квалифицированные рабочие ключевых отраслей промышленности. Но в группе риска также попадают работники от 55 лет и старше (Ibid). Некоторые ученые даже утверждают, что в Германии не существовало рынков труда для пожилых работников в ошутимом масштабе (Carlin, Soskice 2007: 5). А это значит, что пожилые квалифицированные рабочие классического индустриального сектора также затронуты реформами. Для них периоды безработицы редки, но

* Деление на инсайдеров и аутсайдеров опирается на теорию «инсайдеров-аутсайдеров», предложенную Линдбеком и Сноуэром (Lindbeck, Snower 1988).

шансы снова найти работу в пожилом возрасте очень малы. Они имеют высокую вероятность оказаться в числе получателей социальной помощи на основе проверки нуждаемости, и им может быть предложена работа низкой квалификации. А это уже серьезный подрыв гарантий. Таким образом, реформаторы действовали вопреки интересам как ключевых работников, так и работодателей крупных индустриальных экспортно-ориентированных фирм.

Однако это не создало угрозу режиму производства. И здесь важную роль сыграл еще один фактор устойчивости, действующий в условиях координируемых рыночных экономик, прототипом которых является Германия. Это способность социальных партнеров к стратегическому взаимодействию, способность последовательно и неукоснительно придерживаться твердых обязательств, которые необходимы для стимулирования вложений в специфический человеческий капитал (см. Estevez-Abe, Iversen, Soskice 2001: 182). На этот фактор также обратил внимание Стюарт Вуд, анализируя реформы рынка труда в Германии в 1990-х гг. Он говорит о многочисленных примерах холостой работы принятых правительствами законов из-за параллельных соглашений, заключенных между социальными партнерами (Wood 2001: 390). В случае реформ Харца социальные партнеры, чьи интересы не были учтены, действуя независимо от правительства, нашли в частном порядке функциональные заменители прежним институциональным гарантиям, снизив риски для пожилых рабочих. За последние годы значительно увеличилось число коллективных договоров, которые включают положения, содержащие гарантии для пожилых работников и работников с длительным стажем работы на фирме (Ebbinghaus, Eichhorst 2007: 26). Для облегчения перехода к выходу на пенсию в текущих коллективных трудовых соглашениях может особо оговариваться выходное пособие для работников, проработавших на фирме свыше 25 лет. Например, для уволенных работников химической промышленности старше 60 лет выходное пособие составляет 6 месячных заработных плат. Для работников металлообрабатывающей промышленности старше 59 лет — 9 месячных заработных плат (Ibid: 18). Коллективные трудовые соглашения могут вообще исключать увольнение работников с длительным стажем, а также изменять в большую сторону период предварительного уведомления, что позволяет увеличить период поиска работы без потери дохода (Ibid: 26).

Наблюдатели указывают на интенсификацию кооперации между менеджерами и работниками ведущих фирм. В крупных юнионизированных компаниях не только имеются сильные рабочие советы, но эти советы также обладают значительными правами в области политики персонала (Palier, Thelen 2010). Практикуются соглашения на уровне фирм по стабилизации занятости в тяжелой экономической ситуации в обмен на гибкость по заработной плате и рабочему времени. Если фирма сталкивается с экономическими трудностями, профсоюзы и рабочие советы соглашаются на уступки в отношении рабочего времени и оплаты труда в обмен на отказ от массовых увольнений (Ebbinghaus, Eichhorst 2007: 19). Отмечается массовый рост таких соглашений. Растет степень фактического участия председателей рабочих советов в управлении (Carlin, Soskice 2007).

Итак, институциональные гарантии для квалифицированных рабочих ключевых отраслей сохранились, но центр тяжести по их обеспечению смещается: 1) с законодательства, зависящего от правительств и парламента, на социальных партнеров, коллективные договора и соглашения; 2) с пособий по безработице на защиту занятости, и в первую очередь это касается защиты от увольнений ключевых работников пожилого возраста, работников с большим стажем, работающих в крупных промышленных компаниях.

Логика теории «вариантов капитализма» подводит к выводу о том, что в Германии идет процесс дуализации институтов как рынка труда, так и социального государства. Эта дуализация означает формирование двух институциональных сегментов, основанных на разных принципах. Для определенной группы занятых — инсайдеров — был сохранен «стандартный» трудовой контракт и сопровождающие его социальные гарантии, в том числе страховой принцип защиты на случай безработицы. Меры же по де-регулированию рынка труда и активации безработных затронули аутсайдеров, которые могут рассчитывать лишь на нестандартную занятость и социальную помощь (Palier, Thelen 2010). Таким образом, новое направление развития видится как институционализация новых форм дуализма, явно поддерживаемых государственной политикой. Но это новое направление вовсе не означает либерализации (Ibid). Основания для такого вывода коренятся в следующих теоретических предпосылках. Во-первых, теория «вариантов капитализма» оперирует только двумя измерениями — либеральный и координируемый капитализм. При этом, «либеральные рыночные экономики отличаются от координируемых той степенью, в которой фирмы полагаются на рыночные механизмы для координации своих усилий в противоположность формам стратегического взаимодействия, поддерживаемого не рыночными институтами» (Hall, Soskice 2001: 33). Во-вторых, типология была разработана на примере крупного индустриального производства. В ходе реформ Харца социальные партнеры в индустриальном секторе продемонстрировали высокую степень стратегической координации совместных усилий на уровне фирм. Поэтому хотя и признается, что произошли институциональные изменения, которые привели к значительному разрыву с прошлым, но степень координации не уменьшилась, просто она претерпела изменения.

Реформы Харца с точки зрения концепции не-либерального капитализма

Для многих представителей политической экономии координируемый капитализм ассоциировался с более эгалитарным капиталистическим обществом, чем либеральный. В их понимании координируемому капитализму присущи более высокие уровни социальной солидарности и социальной защиты. Рост социального неравенства в Германии в пореформенный период, процессы дуализации в сфере рынка труда и социального государства, а также наблюдаемая эрозия социальной солидарности и «локальный эгоизм» в сфере индустриальных отношений*, рассматриваемые в одном ряду с реформами Харца, были для

* См. (Martin, Thelen 2007; Palier, Thelen 2010; Streeck 2009).

них ясным свидетельством движения в сторону либерализации. И если теория «вариантов капитализма» не позволяла зафиксировать это движение, то это означало чисто теоретическую проблему, которую необходимо решить, уточнив понятие «либерализации».

Путь к преодолению теоретических трудностей некоторые представители политической экономии нашли в развитии концепции *не-либерального капитализма и в концепции дезорганизации* (Hörner 2007; см. также Streeck 2009: 149–160). Либеральному капитализму противопоставляется не-либеральный капитализм, в котором аналитически выделяются два измерения — координируемый капитализм и организованный капитализм. Проведение различий между координируемым и организованным капитализмом позволяет выделить два направления либерализации. Одно из них — снижение уровня координации, второе — дезорганизация (Hörner 2007: 5).

В чем же разница между координируемым и организованным капитализмом? Смысл различий — в отделении друг от друга координационной и организационной функций институтов, или же — в отделении друг от друга институтов, описываемых в теории О. Вильямсона, и институтов, описываемых в теории Э. Дюркгейма. Координационная функция заключается в согласовании индивидуальных стратегий максимизации прибыли в целях урегулирования проблем коллективного действия (институты Вильямсона). Координация может быть достигнута за счет договорных институтов, возникающих снизу на добровольной основе. Организационная функция, напротив, находится над индивидуальными стратегиями максимизации, она настраивает их на коллективные интересы (институты Дюркгейма). Иными словами, организация выходит за рамки координации. Она обязывает фирмы действовать в соответствии с коллективными интересами, которые не могут быть прослежены до микроэкономических интересов отдельной фирмы. Коллективные интересы не обязательно относятся к интересам общества в целом. Это могут быть классовые или секторальные интересы, определяемые на межнациональном, национальном или региональном уровне. Но они должны выходить за рамки отдельной фирмы (Hörner 2007: 9–10). Например, ко-детерминация на уровне фирмы — это типичная черта не-либерального капитализма. При этом рабочие советы относятся к механизмам внутрифирменной координации, а наблюдательные советы — с обязательным участием в них внешних представителей профсоюзов — способствуют представлению коллективных интересов трудящихся как класса на уровне фирмы, поэтому трактуются как организация (Hörner 2007: 7, 19).

Такова аналитическая основа, которая позволила охарактеризовать институциональные изменения в Германии как либерализацию в форме дезорганизации при сохранении координации. Концепция дезорганизации улавливает смещение в обеспечении социальных гарантий с общественных институтов в пользу частных, т. е. переход от государственных гарантий, имеющих общий характер, к договорным гарантиям на локальном уровне — к коллективным договорам и к координации на уровне рабочих советов. Улавливается также смещение целей от солидарности к эффективности. Цитируя Вольфганга Штрека,

«соответствующие институты индустриальных отношений стали более ориентированы на рынки и положение на них акторов и менее ориентированы на национальные идеи по поводу желательного уровня разброса заработных плат, социальной справедливости, законных требований работников как граждан независимо от места, где им случилось работать, и безотносительно текущих условий на нестабильных рынках» (Streeck 2009: 152).

Заключение

Итак, опираясь на теорию «вариантов капитализма», мы выяснили, что существовавшие до реформ Харца институты, обеспечивающие «стандартную» занятость и страховой статусно-ориентированный принцип помощи в случае безработицы, были функционально значимы для крупных фирм индустриального сектора Германии. Они являлись частью институционального набора, обеспечивающего конкурентные преимущества на мировых рынках. В свою очередь, теория сравнения социальных государств позволяет понять, что те же самые институты стали создавать проблемы для развития других секторов экономики, вынуждая проводить политику «сокращения труда». Высокий уровень безработицы, чрезмерный социальный налог и непомерная финансовая нагрузка на федеральный и местные бюджеты подвели к радикальным реформам, или «модернизации» по терминологии Пирсона. Реформы Харца сопровождались процессом приспособления институтов и к нуждам индустриального сектора, и к потребностям развития других секторов экономики. Результатом стал институциональный дуализм, который отметили исследователи.

Представители политической экономии испытывают значительные трудности в попытках охарактеризовать направление изменений в терминах либерального и координируемого капитализма. Для преодоления этих трудностей они пытаются расширить представление о капитализме, который не относится к либеральному, подчеркивая его разнообразие. Например, выделяют организованный и координируемый капитализм. Существуют и другие попытки, которые мы оставили за рамками данной статьи (см. Martin, Thelen 2007). Все эти работы имеют одну общую черту, которая и является источником трудностей. Авторы подходят к осмыслению новых явлений с позиций представлений, теорий и категорий, которые сформировались в индустриальную эпоху, на примере анализа индустриального производства, с учетом индустриальной структуры занятости, индустриальных отношений, форм социальной солидарности и политического разделения. Эти теории до сих пор имеют объяснительную силу в той части, которая касается индустриального сектора. Но процесс дуализации продемонстрировал конец его доминирования. Важнейшие изменения, произошедшие за последние годы, заключаются не только в том, что структура занятости даже в Германии кардинально изменилась в пользу сферы услуг, которая теперь занимает первое место по численности занятых*. Что еще более

* Подробно о структурных изменениях капиталистических экономик и их влиянии на структуру социальной защиты см. (Crouch 2008).

важно, нет единственного определяющего сектора экономики, как это было раньше (Crouch 2008: 25). Процесс институциональной дуализации в Германии выявил односторонность «теоретического индустриализма». Как определить направление развития при столь неоднородной занятости и растущем институциональном многообразии без смены теоретической парадигмы?

Литература

Alber J., Heisig J.P. Do New Labour Activation Policies Work? A Descriptive Analysis of the German Hartz Reforms, *Discussion Paper SPI 2011–211*. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), 2011.

Boyle N., Schünemann W. J. The Malleable Politics of Welfare-to-Work Reform: Germany's „Hartz“ Activation Compared with the Dutch, British and Irish Cases, American Consortium on European Union Studies (ACES), *ACES Cases*, No. 2009.1. Washington D.C., 2009.

Carlin W., Soskice D. Reforms, Macroeconomic Policy and Economic Performance in Germany, *CEPR Discussion Paper*, 6415, July 2007.

Crouch C. Change in European Societies since the 1970th, *West European Politics*, 2008, 31(1-2).

Ebbinghaus B., Eichhorst W. Distribution of Responsibility for Social Security and Labour Market Policy, Country Report: Germany, *Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies Working Paper*, 07/52, University of Amsterdam, 2007.

Esping-Andersen G. After the Golden Age: Welfare State Dilemmas in a Global Economy, in: *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, ed. G. Esping-Anderson. Thousand Oaks, CA: Sage, 1996, pp. 1–31.

Estevez-Abe M., Iversen T., Soskice D. Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State, in: *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, ed. P.A. Hall and D. Soskice. New York: Oxford University Press, 2001, pp.145–183.

Crouch C. Change in European Societies since the 1970th, *West European Politics*, 2008, 31(1-2), pp. 14–39.

Hassel A., Schiller Ch. “Bringing the State Back in — the Role of Fiscal Federalism for Welfare Restructuring, *Paper prepared for the 21st annual meeting of the Society for the Advancement of Socio-Economics*, Sciences-Po, Paris, France, July 16–18, 2009.

Hall P., Soskice D. An Introduction to Varieties of Capitalism, in: *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, ed. P.A. Hall and D. Soskice. New York: Oxford University Press, 2001, pp. 1-68.

Höpner M. Coordination and Organization: The Two Dimensions of Nonliberal Capitalism, *MPIfG Discussion Paper*, 07/12, 2007.

Lindbeck A., Snower D.J. The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment. Cambridge: MIT Press, 1988.

Martin C.J., Thelen K. The State and Coordinated Capitalism: Contributions of the Public Sector to Social Solidarity in Postindustrial Societies, *World Politics*, 60(1), October, 2007, pp. 1–36.

Palier B., Thelen K. Institutionalising Dualism: Complementarities and Change in France and Germany, *Politics & Society*, 2010, 38(1), March, pp. 119–148.

Pierson P. Coping with Permanent Austerity. Welfare State Restructuring in Affluent Democracies, in: *The New Politics of the Welfare State*, New York: Oxford University Press, 2001.

Шершнева Е.Л. Реформы Харца: поворотный пункт в политике занятости...

Streeck W. *Re-Forming Capitalism. Institutional Change in the German Political Economy*. New York: Oxford University Press, 2009.

Thelen K. Varieties of Capitalism: Trajectories of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity, *Annual Review of Political Science*, 2012, 15(6), pp. 137–159.

Wood S. Labour Market Regimes under Threat? Sources of Continuity in Germany, Britain, and Sweden, in: *The New Politics of the Welfare State*, ed. P. Pierson. Oxford: Oxford University Press, 2001, pp. 368–409.

World of work report 2013: Repairing the economic and social fabric. Snapshot of Germany. International Labour Office, International Institute for Labour Studies. Geneva: ILO, 2013. [www.ilo.org/INST]

Wörz M. Unemployment compensation in Germany: Provisions and Institutional Changes since the 1980s, *Discussion Paper SP I 2011–206*. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), 2011.