

Оценки и рекомендации

К более эффективному рынку труда и более справедливому обществу

Финансовый кризис сильно ударил по российской экономике...

Мировой финансовый кризис оказал серьезное влияние на российскую экономику и рынок труда. Общий объем производства в России во время кризиса снизился почти на 11%, что значительно больше падения производства в странах, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в целом — 5% за тот же период. Влияние кризиса было даже еще более сильным, если учесть высокие темпы экономического роста, наблюдавшегося в России до кризиса. Фактически *совокупные потери роста* — если сравнивать с ростом производства, который мог бы произойти, если бы не кризис, — оцениваются в 19% против 8% в странах ОЭСР. Восстановление экономики началось с третьего квартала 2009 г. и проявилось в снижении безработицы и росте реальной заработной платы. Согласно последним прогнозам ОЭСР, в 2010–2011 гг. рост может составить от 4 до 5%.

... и прервал длительный период устойчивого экономического роста и сокращения бедности...

Кризис прервал длительный период устойчивого экономического роста, результатом которого стали заметное улучшение ситуации на российском рынке труда и существенное снижение официального уровня бедности. При сравнении с установленным правительством прожиточным минимумом уровень *крайней* нищеты с начала нового тысячелетия сократился более чем вдвое, снизившись с 29% в 2000 году до 13% в 2009 году. В период экономического кризиса 2008–2009 гг. уровень крайней нищеты

оставался довольно устойчивым, в основном из-за того что изменения рынка труда влекли за собой значительное сокращение рабочего времени вместо увольнений. Кроме того, существенная корректировка реальной заработной платы была уравновешена в нижней части распределения, благодаря заметному увеличению минимальной заработной платы в 2009 г. в совокупности с существенным увеличением выплат пенсионерам.

*... в то время как неравенство доходов
остаётся на высоком уровне*

Однако несмотря на значительное снижение уровня крайней нищеты, уровень относительной бедности, измеряемый по стандартным ориентировочным показателям ОЭСР в 50 % среднего семейного дохода (с поправкой на размер семьи), в 2008 году находился на уровне 17%. В сравнении с другими странами неравномерность распределения доходов остаётся достаточно высокой: согласно официальным данным Росстата, показатель неравенства доходов – коэффициент Джини – в 2009 году составлял 0,43 против 0,31 в среднем по странам ОЭСР.

*До начала глобального экономического
кризиса показатели занятости заметно
улучшились...*

Благодаря повышенному спросу на рабочую силу, вызванному стабильным экономическим ростом, использование трудовых ресурсов росло в течение десяти лет до 2008 года. Процент занятости населения в возрасте от 15 до 64 лет вырос с самой низкой исторической точки в 62% в 1999 году до 69% в 2008 г., что более чем на 2% превышает средний показатель по ОЭСР. Такой уровень занятости связан с высокой степенью занятости женщин – черта, унаследованная от советской эпохи. Однако из-за значительного «накопления» рабочей силы в 1990-х годах уровень занятости вырос намного меньше, чем объем производства за десятилетие до 2008 года. С другой стороны, после сильнейшего спада в 1990-х наблюдался продолжительный и существенный рост реальных доходов населения.

*Влияние кризиса на уровень занятости
и безработицы оказалось на удивление
умеренным*

Как в ряде европейских стран и в Японии, влияние кризиса на уровень занятости и безработицы в России оказалось на удивление мягким, по

сравнению с серьезным спадом производства, и основные изменения рынка труда произошли за счет сокращения рабочего дня и особенно заработной платы. Уровень безработицы (по данным МОТ для населения 15–64 лет) вырос с 6,4% в 2008 году до 8,5% в 2009 году против 8,3% в среднем по ОЭСР. Как и в большинстве стран ОЭСР, молодежь и мужская часть российского населения больше всего пострадали от кризиса, а вот тенденцию роста занятости пожилых людей экономический спад вспять не обратил. Значительная часть изменений на российском рынке труда во время кризиса выразилась в форме сокращения рабочего дня, достигнув 3,7%, что схоже со средним показателем 4% в странах ОЭСР.

*Реальная заработная плата остается
основным механизмом регулирования
на рынке труда*

Реальный доход заметно изменился во время кризиса, подобно тому, как это происходило в 1990-е годы, в начале перехода к рыночной экономике. Сначала реальный прирост заработной платы оставался высоким (+10% в 2008 году), но в 2009 году стал отрицательным (–1,6%). Если принять во внимание докризисные тенденции, то циклическое падение реальной заработной платы было в 10 раз больше, чем в странах ОЭСР. Учитывая, что в России до половины заработной платы работника зачастую зависит от доходности его фирмы, доходы некоторых работников могли даже снизиться в реальном выражении. Тем не менее значительное увеличение минимального оклада труда, введенное в январе 2009 года, возможно, смягчило этот эффект.

*Несмотря на недавние улучшения,
российский рынок труда все еще
остается крайне сегментированным*

- **Рост занятости наблюдался в основном за счет рабочих мест низкой квалификации:** «чистый» рост числа рабочих мест наблюдался только в некорпоративном секторе. До 2010 года служащие такого рода предприятий не имели права на установленное законом пособие по безработице и могли рассчитывать только на минимальное, очень маленькое пособие. Кроме того, трудовое законодательство не достаточно развито в отношении некорпоративного сектора, контролировать который намного сложнее и накладнее.
- **Существенно увеличилось число нетипичных трудовых контрактов, в то время как нерегулярная занятость остается**

ограниченной. До 2008 года доля нестандартных трудовых договоров постоянно росла, причем в основном за счет временных договоров, а также гражданско-правовых соглашений, по которым работодатели не должны делать отчисления на социальное страхование и на которые не распространяются нормы приема на работу и увольнения, а также устные договоры, которые сложно отследить. Как и в странах ОЭСР, с наступлением кризиса работающие по таким нетипичным договорам первыми потеряли работу. С другой стороны, неофициальная занятость в России, похоже, довольно ограничена: без договора работают около 4% работников против почти 20% в Чили и 27% в Мексике.

- **Продолжает сохраняться значительное неравенство в группах крупного и среднего бизнеса.** Некоторые предприятия смогли достичь высокого уровня производительности, что позволило им обеспечить своих работников хорошей заработной платой и обучением. Однако многие другие предприятия выживают только за счет существования барьеров для выхода конкурентов на рынок и эффекта географической изоляции: они предлагают низкую заработную плату и плохие условия работы, постоянно при этом жалуются на недостаток квалифицированной рабочей силы.
- **Несмотря на некоторые улучшения, неравенство между регионами остается значительным.** Лучшие показатели имеют крупные города и регионы, богатые природными ресурсами, там уровень безработицы в 2009 году был ниже 5%, в то время как в регионах Северного Кавказа и южной Сибири уровень безработицы составляет более 20% (вплоть до максимума в 53%). В неэффективных регионах основными создателями рабочих мест были местная и региональная администрации, которые нанимали вспомогательный персонал в таких секторах, как образование и здравоохранение. И хотя в государственном секторе заработная плата была недавно повышена, ее уровень остается низким по сравнению с частным сектором, что отчасти объясняет неравенство доходов по регионам. Кроме того, географические различия в доходах отличаются устойчивостью, поскольку мобильность трудовых ресурсов в регионах остается очень низкой, особенно из-за того что люди попадают в «ловушку» бедности (ситуация, при которой малоимущему невыгодно работать, т.к. в этом случае он лишится социальной помощи. — *Прим. ред.*).
- **Неравенство доходов хотя и снижается, но остается на высоком уровне.** Коэффициент Джини среднемесячных доходов снизился с 0,48 в 2000 году до 0,42 в 2009 году, но остался более высоким, чем в любых странах ОЭСР (по которым есть данные). Судя по всему,

наиболее важная движущая сила в создании неравенства доходов — это региональные различия в доходах, обусловленные большой географической разницей в стоимости жизни и надбавками к заработной плате на Крайнем Севере. Заработная плата также существенно зависит от типа собственности фирмы: наиболее высокие заработки в иностранных и совместных российско-иностранных компаниях, а самые низкие — в муниципальном секторе.

Высокий уровень текучести кадров в основном обусловлен увольнениями работников по собственному желанию с целью поиска лучшего рабочего места

Хотя текучесть кадров в России всегда была на высоком уровне, этот процесс еще больше усилился во время затянувшегося периода восстановления экономики, предшествующего финансовому кризису. В 2007 году примерно один из четырех работников крупных и средних предприятий увольнялся по собственному желанию. За этой средней цифрой скрывается, однако, заметное неравенство по секторам и группам работающих. В 1990-х многие квалифицированные работники государственного сектора перешли в частный сектор, однако менее эффективные сотрудники остались в госсекторе, несмотря на ухудшение условий занятости. А среди производственных рабочих низкой квалификации текучесть кадров, напротив, очень высока и продолжает расти. Многие из них до сих пор заняты очень тяжелой работой, имея при этом низкую зарплату и плохие условия труда, и поэтому часто увольняются добровольно в поисках более привлекательных предложений. Поскольку фирмы практически самостоятельно определяют размер зарплаты, рабочие зачастую увольняются, если оплата слишком мала. Даже в период недавнего кризиса более одной пятой работников уволили по собственному желанию.

«Переоценка стратегий трудоустройства ОЭСР» представляет собой хорошую основу для оказания содействия России в организации большего числа рабочих мест более высокого качества

«Переоценка стратегий трудоустройства ОЭСР 2006 года»¹ служит многосторонней стратегической основой для увеличения числа рабочих мест и заработной платы в странах ОЭСР. Эта стратегия определяет ряд общих принципов, которые имеют отношение и к России: в рамках обеспечения стабильных экономических условий «Переоценка стратегий трудоустройства» подчеркивает необходимость установить прозрачную и не слишком сложную нормативно-правовую базу, позволяющую фирмам найти правильные стимулы для инвестирования, приема на работу и

обучения сотрудников, а в конечном итоге — способствовать росту производительности и объема производства. При этом у людей будут стимулы для поиска работы, соответствующей их способностям, а также для вложения средств в улучшение своих навыков и компетентности.

Добиться большего равновесия между эластичностью рынка труда и защитой работников

Многие из вышеназванных проблем могут быть решены благодаря политике реформ, проводимых за пределами рынка труда с целью увеличения конкуренции на рынке сбыта, обеспечения соблюдения законов и предоставления более благоприятных условий для бизнеса, поскольку такие реформы приведут к созданию и развитию более эффективных и конкурентоспособных видов частной деятельности (см. OECD, 2009a). Однако многое еще необходимо сделать для улучшения политики и развития институтов рынка труда, чтобы способствовать увеличению количества рабочих мест и повышению их качества в Российской Федерации. Например, совершенно необходимо добиться большего равновесия между эластичностью рынка труда и гарантированным доходом. Гибкость заработной платы в России очень велика, но это не всегда способствует привязанности работников к рабочему месту, достойным инвестициям в кадровый капитал или повышению производительности труда. В этом отношении еще многое можно сделать для дальнейшего развития законодательных основ ведения коллективных переговоров, что поможет расширить представительство различных действующих лиц на рынке труда, перераспределить пока еще неравномерно представленные на рынке позиции рабочих и работодателей, а также обеспечить большую степень координации в установлении заработной платы и разработке мер политики. Также необходимо оказывать более эффективную поддержку безработным в рамках активных мер на рынке труда. Эти меры должны включать в себя увеличение пособия по безработице (которое остается низким, несмотря на существенное увеличение во время кризиса) наряду с привлечением инвестиций в рентабельную и активную политику на рынке труда, а также в государственные центры занятости, чтобы обеспечить эффективную помощь безработным в поиске рабочих мест.

Нормы защиты занятости недостаточно жесткие, за исключением работников с небольшим стажем...

Российские нормы по защите занятости *постоянных* работников относительно жесткие в том случае, если у работника небольшой стаж

работы, т.к. сроки уведомления об увольнении и выходное пособие не зависят от стажа. Таким образом затраты на увольнение работников с небольшим стажем, таких, как, например, молодежь, достаточно высоки. С другой стороны для работников, имеющих средний или большой стаж работы, нормы по защите занятости не достаточно жесткие. Такая же ситуация и с коллективными увольнениями, которые обычно рассматриваются как индивидуальные. Нормы по защите занятости работников, с которыми заключены временные договоры, достаточно свободные. Увеличение, по сравнению с 2000 г., категорий работников, с которыми можно заключать временные договоры, а также ситуаций, при которых эти договоры можно использовать, могло бы стать желаемым сдвигом в этой области. Тем не менее имеющаяся у работодателей возможность использовать вместо трудовых договоров гражданско-правовые, которые не обеспечивают (или недостаточно обеспечивают) работникам защиту занятости, а также отсутствие норм регулирования субподрядов и работы агентств временного трудоустройства граждан, негативно сказывается на работниках и способно стать причиной противоречивой двойственности в управлении.

Поправки к Трудовому кодексу, сделанные в 2006 г., могли в значительной мере расширить область его применения. Тем не менее, с середины 1990-х гг. работодатели все чаще прибегают к гражданско-правовым и устным контрактам, которые позволяют им не соблюдать (нарушать) трудовое право, в особенности в отношении социальных выплат, выплат помимо заработной платы и соблюдения норм приема на работу и увольнения. Более 6% наемных работников работали в соответствии с такими контрактами в 2008 г., и поэтому они не были защищены трудовым правом. Это является причиной сегментации рынка труда, поэтому необходимо лишить работодателей возможности использовать такие контракты.

*...но трудовое право применяется
неравномерно*

Кроме того, есть доказательства, что трудовое право применяется неравномерно. Как было указано выше, уровень увольнений по собственному желанию работников был в России исключительно высок, в то время как уровень увольнений по инициативе работодателей достаточно низок. То же самое происходило и во время кризиса: в 2009 г. уровень сокращений составлял лишь 2% против 22% увольнений по собственному желанию. Это заставляет предполагать, что часть из этих увольнений являлись «принудительными добровольными увольнениями». Простым способом вынудить работника уйти – сократить изменяемую часть его заработной платы. Но работодатели могут также прибегать к административным

отпускам и ухудшению условий труда, чтобы заставить работника уволиться. Данные о распределении заработной платы также показывают, что минимальный размер оплаты труда не всегда применяется в бедных регионах, в том числе и в секторе регионального и местного самоуправления. Похоже, что менеджеры не воспринимают трудовое законодательство как сдерживающий их фактор и докладывают, что нарушения трудового права находятся на низком уровне. Тем не менее, кажется, существуют значительные различия в применении трудового законодательства фирмами, что, возможно, способствует общей неопределенности, отличающей атмосферу деловой активности в России. Тесная связь между правительством (на всех уровнях) и основными частными фирмами (ОЕСД, 2009а), похоже, в некоторых случаях ослабляет давление, оказываемое на работодателей с целью соблюдения ими трудового законодательства, но в то же время может позволить правительственным органам надавить на работодателей с целью избежать временных сокращений в тех отраслях, где у работников мало возможностей найти работу.

Необходимо усилить поддержку инспекции труда

Число инспекторов труда на одного работника близко к рекомендациям МОТ для стран с переходной экономикой, но намного ниже, чем в восточноевропейских странах ОЭСР. Кроме того, у инспекторов условий труда в России нет вспомогательного персонала для помощи в работе, а количество инспекторов на одного работника сильно различается в зависимости от региона. Если принять во внимание имеющиеся в наличии на данный момент ресурсы, по оценкам правительства России, каждое предприятие будет проходить проверку раз в 20 лет. Предприятия малого бизнеса, где нарушения трудового законодательства происходят чаще, инспектируются очень редко. Более того, существуют доказательства того, что низкооплачиваемые инспекторы часто пытаются извлечь незаконную денежную выгоду, вместо проведения качественной проверки случаев нарушения закона и плохих условий труда. Среди комплекса мер, введенных в начале 2000-х гг. с целью улучшения условий для ведения бизнеса в Российской Федерации, было сокращение числа инспекторов труда на 15% и ограничение количества инспекций для одного предприятия. Тем не менее, уменьшение количества инспекторов не решает проблему. Вместо этого, наряду с другими мерами по борьбе с коррупцией, необходимо повысить заработную плату инспекторов, чтобы привлечь более квалифицированный персонал и уменьшить заинтересованность в незаконной денежной выгоде, поскольку сейчас инспекторы получают гораздо меньше, чем люди с таким же образованием, но работающие в других отраслях. Кроме того, необходимо

существенно повысить штрафы за нарушение трудового законодательства, налагаемые на предприятия и частных предпринимателей, с тем, чтобы усилить роль штрафов в сдерживании нарушений.

Плохо развита система коллективных переговоров, а заработная плата устанавливается работодателями

Несмотря на относительно большое число членов профсоюзов и предоставление российским законодательством права на коллективные переговоры на национальном, отраслевом и региональном уровнях, а также на уровне предприятий, *де-факто* количество коллективных переговоров достаточно ограничено, а их влияние на определение заработной платы и условий труда очень скромное. На национальном уровне генеральными соглашениями устанавливаются общие цели, которые не применяются напрямую, и минимальные стандарты, которые являются низкими и потому необязательными. Региональным соглашениям заметно не хватает представительства работодателей при их разработке, и эффективность таких договоров с точки зрения заработной платы и условий труда тоже невелика, т.к. они содержат слишком мало ограничений для предприятий. Около 42% работников трудятся в рамках коллективных договоров, которые были заключены на уровне рабочего места, но это работники либо государственного сектора, либо предприятий с определенной долей участия государства. Более того, соглашения на уровне рабочего места зачастую устанавливают только общие цели для работодателей и профсоюзов, и максимум, что они делают, это закрепляют *фиксированную часть оклада*, которая обычно составляет немногим более 50% общего оклада. Таким образом работодатели свободны в определении размера оплаты труда и делают это на основе переговоров с некоторыми рабочими или маленькими группами рабочих. Изменяемая часть оклада обычно устанавливается с учетом эффективности предприятия, хотя это более или менее формализовано на многих предприятиях. Кроме того, после введения в декабре 2008 года новой системы назначения окладов предприятия государственного сектора имеют значительную свободу в определении оклада работников.

... отражая слабость профсоюзов в ведении переговоров с работодателями

Членство в профсоюзах остается на относительно высоком уровне: около 50% всех работающих являются членами профсоюзов, несмотря на снижение уровня вовлечения в профсоюзы с начала переходного

периода в экономике. Девять из десяти членов профсоюзов принадлежат к традиционным профсоюзам, которые зачастую были образованы еще во времена Советского Союза, а затем собраны в составе Федерации независимых профсоюзов России. Традиционные профсоюзы не отошли от роли, которую они выполняли в Советском Союзе, и выступают больше в качестве посредников между работниками и работодателями, нежели в качестве представителей работников. Альтернативные профсоюзы сталкиваются с проблемой при организации и попытке заставить работодателей услышать их мнение. Отчасти это связано с достаточно строгими законодательными ограничениями права на забастовку, результатом чего является низкий уровень забастовок в России по сравнению с большинством стран ОЭСР. Положения Трудового кодекса относительно представительства работников также ограничивают возможность возникновения независимых профсоюзов и их участия в коллективных переговорах. И наконец, положения, гарантирующие представительство интересов работников на уровне фирмы не всегда выполняются.

Минимальная заработная плата относительно низкая

Несмотря на почти 90%-ное увеличение в 2009 г. до уровня 24% от средней заработной платы, государственная минимальная заработная плата остается в России относительно низкой (в нижнем пределе распределения ОЭСР), и ее размер даже ниже официальной черты бедности, составляющей 28% от средней заработной платы. Около двух третей регионов ввели также региональный минимум, превышающий уровень государственного минимума. Данные по распределению заработной платы показывают, что до 2007 г. (до недавнего повышения) минимальная заработная плата не была обязательной, за исключением беднейших регионов, хотя несоответствия наблюдаются и там. Существенное увеличение 2009 г. может привести к росту безработицы в беднейших регионах, где минимальная заработная плата сейчас составляет значительную долю средней заработной платы или же создает предпосылки для недекларирования доходов или их занижения при декларировании. Чтобы избежать вытеснения наименее квалифицированных рабочих с формального рынка труда, повышение минимальной заработной платы на государственном уровне должно сдерживаться, а региональные минимумы должны быть увеличены только в тех регионах, где они не будут противоречить экономической ситуации.

Государственные затраты на осуществление политики на рынке труда остаются очень низкими, несмотря на их существенное увеличение в период кризиса

В контексте ощутимого комплекса мер по стимулированию экономики, введенного в период кризиса, российское правительство утроило бюджет для программ рынка труда, и схожее финансирование было оставлено на 2010 г. Тем не менее, затраты на политику рынка труда, составляющие в 2009 г. после повышения около 0,3% от ВВП, остаются намного ниже, чем во всех странах ОЭСР. Антикризисные меры включали в себя повышение максимального уровня пособия по безработице, а также различные активные программы на рынке труда, размер финансирования которых составил почти 0,1% ВВП в 2009 г., что превышает сумму, которую многие страны ОЭСР планировали потратить в период 2008-2010 гг. (OECD, 2009b). Основными активными мерами на рынке труда было предоставление субсидий, стимулирующих занятость, организация общественных работ, и переобучение работников, рискующих потерять работу, а также тех, кто долгое время находился без работы. Эти меры, похоже, помогли сохранить некоторые рабочие места и смягчить удар по доходам безработных, хотя сложно дать точную оценку этому влиянию. Учитывая низкий уровень затрат, правительство должно запланировать по крайней мере сохранение этого уровня в ближайшие годы даже после окончания кризиса в сфере занятости. В то же время должна произойти переориентация затрат: финансировать надо не краткосрочные рабочие схемы, а эффективные программы, которые облегчают переход от безработицы к занятости и сокращают периоды безработицы. Российские власти должны учиться на опыте других стран и вкладывать больше средств в тщательную оценку программ.

Можно улучшить помощь безработным

Существует большое расхождение данных по безработице в России между статистикой трудовых ресурсов (СТР) и статистикой, которую ведут при регистрации безработных в центрах занятости. В 2009 г. показатель зарегистрированных в центрах занятости безработных составлял 2,8% против показателя СТР в 8,5%. Это расхождение в данных объясняется низким уровнем поддержки, предоставляемой зарегистрированным безработным, из-за чего у многих безработных не возникает желания регистрироваться, в том числе у тех, кто имеет большие шансы на трудоустройство. Во-первых, размер более доступного, по сравнению со многими странами ОЭСР, пособия по безработице невелик. Во-вторых, помощь, предоставляемая государственными центрами занятости людям, ищущим работу, относительно скромная. Несмотря на трехкратное

увеличение в 2009 г. до уровня 0,15% от ВВП, ресурсы, доступные центрам занятости для ведения активной политики на рынке труда, очень ограничены. Персональная помощь, предоставляемая непосредственно тем, кто ищет работу, незначительна, а большая часть времени тратится на административные процедуры. В целом российские центры занятости выступают в качестве службы социальной поддержки наиболее незащищенных слоев населения, а не в качестве эффективного посредника между работодателями, ищущими кандидатов на имеющиеся вакансии, и людьми, ищущими работу. Введение новой, четко структурированной системы страхования безработных позволит оказывать им более эффективную поддержку, а также создаст стимул для регистрации безработных, в том числе и наиболее квалифицированных из них. Это, в свою очередь, станет стимулом для предприятий размещать больше заявок на имеющиеся вакансии в центрах занятости. Поскольку введение новой системы страхования потребует больших затрат, по крайней мере на начальном этапе, важно, чтобы страхование безработных сочеталось с эффективными активными программами на рынке труда. Для того чтобы избежать тех проблем, которые существовали в 1990-х гг., необходимо централизовать формирование фондов на социальную поддержку в случае безработицы, а социальные партнеры должны быть вовлечены в процесс управления ими.

Необходимо разработать государственную систему переподготовки кадров

Российские промышленные компании часто жалуются на нехватку квалифицированных технических кадров на рынке труда. В то время как частота обучения и профессиональной подготовки сотрудников в целом достаточно велика в России, но обучение предоставляется очень ограниченному кругу работников и в течение довольно короткого периода. В основном профобучение на рабочем месте финансируется предприятиями, в особенности в сфере обрабатывающей промышленности, где такое обучение финансируется исключительно предприятиями. В настоящее время государственной политики по профобучению на работе и постоянному повышению квалификации работников не существует. Правительство должно рассмотреть вопрос об инвестировании в профессиональное обучение, которое может осуществляться различными способами, включая создание открытой и надежной системы аттестации кадров и/или предоставление предприятиям для проведения профобучения финансовых стимулов в виде системы налогообложения/грантов или снижения подоходного налога.

Государственные расходы на социальные нужды растут, но они могли бы быть более ориентированы на население трудоспособного возраста

В 2007 году государственные расходы на социальные нужды (без учета жилищных выплат) составили 12% от ВВП, что довольно мало по сравнению со средним показателем по ОЭСР — чуть более 19%. Однако с увеличением социальных выплат на пенсии по старости и ревалоризацию пенсий (см. ниже) государственные расходы на социальные нужды в 2009 году выросли почти до 15% от ВВП. В России, где численность иждивенцев по старости в настоящее время не слишком высока, в 2009 году на пенсии по старости (см. ниже) было потрачено примерно 6,5% ВВП. Это очень важный пункт расходов, объем которых несколько превысил средний показатель по ОЭСР. С другой стороны, государственные затраты на здравоохранение и более мелкие расходы, такие, как пособия по безработице и семейные пособия, значительно ниже, чем в странах ОЭСР. В целом существует пространство для смещения акцента социальных выплат с пенсионеров на население трудоспособного возраста и детей: две группы, которые более всего подвержены риску нищеты в современной России.

Реформа монетизации повысила прозрачность и предоставила возможность выбора...

Один из важных пережитков советской эпохи – наличие льгот для особых групп населения, выплачиваемых федеральными властями (например, выплаты инвалидам, ветеранам войны и жертвам Чернобыльской катастрофы) или региональными властями (например, выплаты ветеранам труда, или лицам, имеющим большой стаж работы). В 2005 г. некоторые социальные выплаты различным группам, имеющим привилегии, были «монетизированы». Имеющие привилегии лица получают основные выплаты наличными, с помощью которых они могут выбрать (в зависимости от региона), какой из элементов так называемого социального пакета монетизировать (дополнительные медицинские услуги, бесплатные лекарства, отдых в санатории, что очень популярно в России, транспортные льготы). Государственные затраты на такие льготы увеличились почти до 1% ВВП в 2009 г. Тем не менее, многие из жилищно-коммунальных услуг все еще предоставляются старым способом – на что правительство ежегодно тратит около 2,3% ВВП – и выигрывают от этого только те, кто имеет доступ к дешевым жилищно-коммунальным услугам. Хотя некоторые группы, в особенности инвалиды, подвержены высокому риску нищеты, но некоторые другие,

такие, как пенсионеры и люди с большим стажем работы, нет: «целевые привилегии» не направлены напрямую на семьи с низким достатком.

...но необходима более точная и своевременная информация, чтобы поддержка оказывалась именно тем, кто в ней действительно нуждается

В действительности, нет ничего плохого в принципах монетизации и адресном характере социальной поддержки. Однако для их более эффективной и финансово стабильной работы необходимо обеспечить лучшее информирование государственных агентств и всего общества в целом. Например, без открытости в области бюджетных правил и предоставления государственных средств региональные правительства будут испытывать неопределённость при введении комплексных местных социальных инициатив, поскольку будет существовать опасение, что федеральное финансирование может прекратиться и они останутся без финансирования. При лучшем информировании граждане будут лучше понимать свои льготы и делать выбор, основываясь на имеющейся информации, стоит им или нет монетизировать свой социальный пакет, в то время как региональные и государственные власти должны получать более подробные данные о доходе, в действительности получаемом отдельными лицами или семьями. Более совершенные информационные системы, к которым имеют доступ все соответствующие органы (в отличие от обременительных бюрократических процессов), также необходимы для эффективного проведения работы по проверке приемлемости льгот, а также для того, чтобы оказывать социальную поддержку тем, кто действительно в ней нуждается. Эффективность проверки доходов и адресности социальной поддержки может быть повышена путем предоставления региональным властям доступа к информации налоговых органов и органов социального страхования.

Поддержка дохода трудоспособного населения незначительно...

Федеральные и местные политические деятели зачастую неохотно предоставляют финансовую поддержку тем, кто может работать, хотя кризис мог изменить их отношение, хотя бы на время. Ставки по выплатам пособий по безработице низкие: максимум 26% от среднего дохода за год, но большинство людей, претендующих на пособие по безработице, получают минимальные выплаты в размере 4,5% средней заработной платы. Денежные выплаты в качестве социальной поддержки от региональных властей слабозащищенным клиентам/

семьям, не имеющим достаточного дохода или права на получение льгот, также малы и варьируются в зависимости от региона. В 2008 г. в Казани такие выплаты могли достигать 1 000-5 000 рублей в год (около 45 до 225 долларов США в то время), в то время как власти Самары не выплачивали такой поддержки. И детские пособия, которые зависят от дохода семьи, также очень малы (в настоящее время 8 долларов США в месяц): около двух третьих всех семей, в которых есть дети, получают это пособие, несмотря на административные препятствия в оценке дохода.

Восстановить равновесие при выплате пособий для поддержки работающего населения и их детей...

Пока российские власти воздерживаются от реформирования системы «привилегий» таким образом, чтобы сместить фокус поддержки, например, с пенсионеров и людей с большим стажем работы на более нуждающиеся (и, возможно, более молодые) группы. Тем не менее работающим взрослым и детям, составляющим около 60% бедного населения, гарантируется поддержка. Теоретически пособие, выплачиваемое на рабочем месте людям, имеющим детей, кажется наиболее подходящим решением. Однако на практике гораздо проще осуществлять поддержку в виде пособия на детей, и наиболее целесообразным решением было бы увеличение выплачиваемых региональными властями пособий на детей, устанавливаемых в зависимости от дохода семьи.

Заботы о рождаемости являются основным направлением семейной политики

Семейная политика сконцентрирована на вопросах рождаемости и помощи неработающим матерям, которые занимаются уходом за детьми ...

Очень низкий уровень рождаемости – одна из самых серьезных проблем семейной политики в Российской Федерации, намного более серьезная, чем проблемы, связанные с развитием ребенка, детской бедностью и, менее всего, равноправием полов. Общий коэффициент рождаемости (ОКР) оставался низким на протяжении десятилетий и в 2006 г. составлял 1,3. Попыткой решить эту проблему стало введение правительством выплаты так называемого семейного (материнского)

капитала, имеющей значительный размер (около 11 000 долларов США), за рождение (усыновление) второго ребенка (и последующих детей) в семье. Эта сумма вкладывается в капитализированную часть Пенсионного фонда Российской Федерации (ПФРФ), и большинство получателей используют ее для улучшения жилищных условий (например, для ипотеки), в то же время претендуя на одnorазовую единовременную выплаты в размере 400 долларов США в 2009 г. Более того, в 2010 г. были увеличены пособия на ребенка в начале его жизни (выплачиваемой родителям, в частности неработающим матерям, которые занимаются уходом за ребенком до исполнения ему 18 месяцев). Максимальные выплаты тем, кто не имеет права на получение пособий по уходу за ребенком, сейчас выше, чем средняя пенсия по старости. Хотя пособия по уходу за ребенком могут получать и отцы, они редко используют эту возможность, что приводит к тому, что работодатели неохотно берут на работу женщин с маленькими детьми. Все эти выплаты в совокупности очень серьезные, они способствуют тому, что матери не выходят на работу и занимаются уходом за ребенком до исполнения ему 18 месяцев.

...тогда как в фокусе семейной политики должна быть помощь родителям в том, чтобы они могли совмещать работу и семейную жизнь

Введение семейного капитала, возможно, послужило причиной недавнего увеличения в 2009 г. ОКР до уровня чуть выше 1,5, в то время как последующее введение единовременного пособия и увеличение помощи родителям с детьми младше 18 месяцев может способствовать продолжению такого роста, по крайней мере в краткосрочной перспективе. Тем не менее опыт стран ОЭСР показывает, что это *временный* эффект. Предоставление щедрой поддержки детям в раннем возрасте это одно, однако для того чтобы современная семейная политика в области поддержания уровня рождаемости была эффективной постоянно, необходимо дать родителям уверенность в том, что в течение всего периода раннего детства своего ребенка они смогут совмещать работу и выполнение семейных обязанностей (OECD, 2011). Это предполагает, что пособия на детей не должны быть ограничены первыми 18-ю месяцами жизни ребенка, а должны быть распределены на весь начальный период жизни, что также могло бы помочь бороться с бедностью работающих семей в России. Далее, государственная политика должна предусматривать отказ от сокращения дошкольных заведений, а также снижение платы за пребывание ребенка в этих заведениях для работающих родителей с детьми от 18 месяцев до начального школьного возраста. Наконец, главной целью семейной политики является решение жилищных вопросов, ведь только тогда молодые россияне смогут

создавать свои собственные семьи. В целом, меры политики не должны просто поддерживать матерей, которые занимаются уходом за детьми в течение 18-ти первых месяцев жизни ребенка, они должны способствовать установлению в семьях баланса между работой родителей и семейной жизнью, что поможет им совмещать работу и выполнение семейных обязанностей на протяжении всего детства ребенка.

Динамика старения населения будет оказывать серьезное влияние на российское общество и пенсионную политику

Количество населения трудоспособного возраста в России сократится на одну треть в первой половине этого века

Прогнозируемое увеличение коэффициента зависимости пожилых людей (количество людей старше 65 лет по отношению к населению 20-64 года) в России схоже со средним показателем по ОЭСР: приблизительно от 20% в 2000 г. до почти 45% в 2050 г. Однако лежащие в основе этого факторы различны. В странах ОЭСР старение населения связано с увеличением числа пожилых людей, в России – в основном с сокращением числа населения трудоспособного возраста. Это связано с постоянным низким уровнем рождаемости (см. выше) и относительно низкой продолжительностью жизни, которая препятствует росту пожилого населения в России. В 2008 г. средняя продолжительность жизни мужчин составляла 62 года, женщин 74 года, что ниже уровня по ОЭСР на 14,6 и 7,8 лет соответственно. Если политика (включая политику ценообразования и налогообложения на табачные изделия и алкоголь) не будет направлена на улучшение состояния здоровья населения, согласно демографическим прогнозам в течение следующих 45 лет ожидается сокращение населения трудоспособного возраста на одну треть.

...и достижение целей пенсионной политики станет очень затруднительным

Целью пенсионной политики является увеличение коэффициента замещения пенсией утраченного заработка до 40%. Для достижения этой цели политическая реформа, проведенная в последние годы, привела к разработке трехступенчатой пенсионной системы, включающей: фиксированные базовые выплаты, рассчитываемую по определенной схеме страховую и накопительную части пенсии. В последние годы

быстрый рост заработной платы значительно опережает рост [пенсионных] выплат и накоплений; расчетный пенсионный капитал не связан с продолжительностью жизни, а уровень дохода от накопительной части пенсии был отрицательным с момента ее введения в 2002 г. Недавние реформы расширили возможности для инвестиций накопительной части пенсий управляющими компаниями, но еще слишком рано говорить, приведет ли это к увеличению доходов в долгосрочной перспективе. Для того чтобы помочь держателям сбережений преодолеть недостаток уверенности в системе, была введена схема софинансирования пенсий: при отчислении работником добровольных взносов на накопительную часть будущей пенсии государство увеличивает (удваивает) сумму взноса в соотношении 1:1, но не более 500 долларов США (12 000 руб. – *Прим. ред.*) в год в течение 10 лет.

По официальным оценкам, последние реформы должны «искоренить» бедность среди пенсионеров...

Согласно официальной оценке, уровень бедности среди пенсионеров составлял 8% в 2008 г. по сравнению с 13% среди всего населения. Несмотря на этот относительно низкий уровень бедности и уже относительно высокий уровень затрат на пенсионеров, политические реформы 2009 г. и особенно 2010 г. увеличили размер пенсионных выплат (и увеличили размер страховых пенсионных накоплений). За период 2009-2010 гг. размер выплат страховой части пенсий вырос на 50% в номинальном выражении. Официальные данные по уровню бедности за 2011 г. пока не опубликованы, но, скорее всего, они покажут, что за чертой бедности находятся немногие пенсионеры. Тем не менее рост заработной платы, вероятно, вновь снизит реальную стоимость пенсий, как это было в период с середины 1990х гг. до 2008 г. Реформа 2010 г. ввела автоматические корректировки на случай, если уровень инфляции превысит 6%, а также подобные корректировки на случай, если рост заработной платы превысит некоторый уровень (определенный индексацией цен в данный год).

...но достижение адекватных целей таким способом будет дорого стоить

В 2009 году государственные затраты на выплату пенсий составили около 6,5% ВВП, что примерно на 1% ВВП больше, чем в 2008 году. Перечисления из бюджета в Пенсионный фонд России (финансируемые из доходов от продажи природных ресурсов и налогообложения) в 2007 году составили 2,8% ВВП и выросли почти до 5% в 2009 году. Для сравнения: пенсионные взносы в 2009 г. составили только 2,5% ВВП.

Для того чтобы в будущем в пенсионной системе было достигнуто финансовое равновесие, необходимо ввести целый ряд мер, включая увеличение стандартного пенсионного возраста, увеличение покрытия пенсионных взносов, ограничение выхода на пенсию трудоспособного населения. К сожалению, при проведении реформы 2010 г. не были учтены эти вопросы, а основной задачей, которую предстоит решать пенсионной политике России, является восстановление баланса между ограниченной базой взносов и большим числом пенсионеров, для того чтобы обеспечить долгосрочную стабильность пенсионной системы

Реформа должна будет разрешить вопросы, связанные с низким стандартным пенсионным возрастом в России...

Одной из причин того, что база пенсионных взносов недостаточна, является низкий стандартный пенсионный возраст в России: 60 лет у мужчин и 55 лет у женщин. Сейчас в большинстве стран ОЭСР пенсионный возраст для мужчин и женщин одинаков, обычно 65 лет. Действительно, учитывая продолжительность жизни, трудно логически обосновать сохранение в существующей системе разницы стандартного пенсионного возраста мужчин и женщин. Так что, как минимум, необходимо стандартный пенсионный возраст сделать одинаковым для мужчин и женщин. Если, кроме этого, стандартный пенсионный возраст для мужчин и женщин увеличить до 62 лет, число пенсионеров в 2025 г. будет около 30 миллионов, а не 36 миллионов, как при сохранении существующей системы. Относительно короткая продолжительность жизни (особенно у мужчин) была использована в качестве аргумента против увеличения пенсионного возраста, но уже в 2008 г., если мужчины доживали до 65 лет, они получали в среднем ожидаемые 11,7 лет пенсии. Дальнейшее улучшение образа жизни и увеличение продолжительности жизни могут привести к выравниванию пенсионного возраста в России и странах ОЭСР.

...и ограничить право на досрочный выход на пенсию

Реформа должна также ограничить доступ к получению полной пенсии до достижения и так низкого пенсионного возраста. Часто работникам предоставляется право досрочного выхода на пенсию по выслугу лет (20/25 лет), в то время как они продолжают работать на том же самом месте. Во многих случаях условия труда в определенных отраслях больше не гарантируют досрочный выход на пенсию. Однако,

даже если сложно реформировать существующую систему права на досрочный выход на пенсию у учителей, водителей автобусов и работников авиакомпаний, по крайней мере, необходимо начать с ограничения до нескольких лет максимального периода досрочного выхода на пенсию с дальнейшей его ликвидацией на более поздних стадиях. Помимо этого, затраты не должен нести только Пенсионный фонд Российской Федерации, как это происходит сейчас, они должны покрываться работодателем отрасли. Интернализация затрат, связанных с досрочным выходом на пенсию, увеличит прозрачность финансирования таких схем досрочного выхода на пенсию для всех, имеющих к этому отношение. Фактически, в общем плане, ответственность за выплату части отчислений по социальному страхованию (в фонд социального страхования) необходимо возложить и на работников: это увеличит их информированность о затратах, в результате возрастет осознание ими этих затрат и понимание необходимости реформ.

База отчислений в фонд социального страхования должна быть увеличена...

Досрочный выход на пенсию уменьшает и без того недостаточную базу взносов в ФСС, отчисляемых людьми трудоспособного возраста. Общий доход от взносов также снижается, поскольку во многих отраслях экономики работодателям разрешено платить меньше стандартной ставки взносов в фонд социального страхования (26% от общей суммы заработной платы). Например, в сельском хозяйстве и новых высокотехнологичных отраслях, *де факто* взносы в фонд социального обеспечения могут составлять около 10-15% (с целью привлечения инвестиций). Наконец, хотя пенсионное обеспечение не считается существенной проблемой, широко распространено занижение величины дохода. Различные государственные органы должны получить прямой доступ к базам данных друг друга, не только для совершенствования определения объектов поддержки тех, кто больше всего в ней нуждается (см. выше), но и для повышения эффективности процедуры сбора пенсионных взносов.

... не повышением стандартных ставок взносов, но их применением равномерно по отраслям и обеспечением того, чтобы наиболее сильные участники рынка несли свою справедливую часть затрат

Необходимо порекомендовать России отказаться от своей сложной и регрессивной системы ставок взносов в фонд социального страхования

в 2010 г.: от единого социального налога. Единая ставка взносов в фонд социального страхования была введена на уровне 26% общей заработной платы, из которых 20 процентов являются взносом в пенсионный фонд. С 1 января 2011 года ставка стандартных взносов была повышена с 26% до 34% (из которых 26% идут в пенсионный фонд). Это значительно увеличило затраты на оплату труда и скорее всего приведет к сокращению официального спроса на рабочую силу, а также инвестиций в сферу труда. Политика должна двигаться в сторону применения действующих ставок взносов во всех отраслях экономики. Далее, с 1 января 2010 г. максимальный размер дохода, сверх которого взносы в фонд социального страхования не взимаются, был сокращен с 600 000 рублей до 415 000 рублей (что в 1,5 раза ниже средней заработной платы), а с 1 января 2011 года увеличен до 463 000 рублей. Помимо регулярной индексации средней заработной платы политика должна предусматривать возможность повышения этого максимального предела (например, до уровня, в два раза или выше превышающего среднюю заработную плату), чтобы повысить доход от взносов. Кроме существующих стандартных налоговых вычетов для семей с очень низким достатком, налоговая ставка на доходы физических лиц в России едина для всех и составляет 13%. Для дальнейшего совершенствования перераспределительных возможностей системы налогообложения/льгот, необходимо рассмотреть схемы прогрессивного налога на доходы физических лиц.

Врезка 0.1. Рекомендации по совершенствованию политики в отношении рынка труда и социальной политики для Российской Федерации

В контексте проводимой политики по предоставлению возможностей трудоустройства всем заинтересованным, Российскому правительству предлагается рассмотреть следующие пункты как часть своей стратегии по улучшению баланса между гарантией занятости и гибкостью, по созданию доверия между социальными партнерами и по разработке всеохватной и активной социальной политики:

В области политики в отношении рынка труда необходимо:

- Обеспечить гарантии занятости по всем трудовым договорам. В частности, увязать срок уведомления об увольнении и выходное пособие для постоянных работников со стажем работы; лишить работодателей возможности использовать гражданско-правовые договоры, которые не обеспечивают (или обеспечивают ограниченно) работникам защиту занятости; а также ввести нормативы для субподрядных договоров.

Врезка 0.1. Рекомендации по совершенствованию политики в отношении рынка труда и социальной политики для Российской Федерации
(продолжение)

- Усилить принудительное обеспечение соблюдения трудового законодательства путем увеличения числа инспекторов труда и повышения их заработной платы, а также размера штрафов, налагаемых в случае нарушения трудового законодательства.
- Содействовать представительству интересов работников и ведению коллективных переговоров, а также поощрять плюрализм профсоюзов на всех уровнях переговоров. В частности, упростить условия участия более чем одного профсоюза в коллективных переговорах на уровне фирмы; обеспечить выполнение положений, гарантирующих представительство работников; сделать менее строгими положения, ограничивающие права на забастовку.
- Взять под контроль будущее увеличение официального минимального размера оплаты труда с целью обеспечения адекватного минимального уровня и сохранения возможности трудоустройства низкоквалифицированных работников в бедных регионах.
- Способствовать большей адекватности и эффективности программ, реализуемых на рынке труда для безработных. В частности, рассмотреть вопрос о введении хорошо продуманной схемы социального страхования по безработице и улучшении работы государственных центров занятости, а также качества предоставляемых ими услуг.
- Поддерживать или даже увеличивать в дальнейшем уровень финансового обеспечения программ для рынка труда в период восстановления, но перенаправить государственные средства на самые эффективные программы, такие, как оказание помощи и консультирование при поиске работы, обучение и прямое создание рабочих мест для безработных, которым труднее всего подобрать работу.
- Укреплять информационную систему трудового посредничества и поощрять более широкое участие работодателей в организации профессиональной подготовки на рабочих местах, а также их усилия по непрерывному обучению персонала.

В области социальной политики необходимо:

- Увеличить финансирование программ социальной политики для обеспечения более адекватной поддержки нуждающихся семей.
- Улучшить возможности перераспределения системы налогообложения/льгот. В дополнение к регулярной индексации заработной платы повысить верхний предел дохода, с которого уплачиваются взносы в фонды социальной защиты, до уровня, почти в два раза превышающего средний размер оплаты труда. Продолжить улучшение перераспределительных возможностей системы налогообложения/льгот, усилить прогрессивный подход к схеме налога на доходы физических лиц.

Врезка 0.1. Рекомендации по совершенствованию политики в отношении рынка труда и социальной политики для Российской Федерации
(продолжение)

- Применять равные ставки взносов в фонды социального страхования во всех отраслях экономики и для всех профессий/рабочих мест.
- Продолжить переход от монетизированных льгот, связанных с трудовым стажем, к поддержке, оказываемой в зависимости от дохода, как, например, жилищные дотации, которые также доступны для населения трудоспособного возраста и их детей.
- Улучшить системное планирование социальной поддержки, а также процедуры взимания социальных взносов путем обеспечения лучшего обмена информацией между различными государственными органами: таким органам должен быть предоставлен прямой доступ к базам данных друг друга.
- Укреплять политику, которая помогает родителям совмещать работу и семейные обязанности, путем усиления поддержки системы детских садов, как с точки зрения их доступности, так и снижения платы. Предоставить семьям с маленькими детьми первоочередное право на доступное жилье.
- Увеличить детские пособия, чтобы снизить риск бедности среди семей с работающими родителями и детьми.
- Улучшить финансовую стабильность пенсионной системы, сбалансировав отношение количества вкладчиков к количеству получателей льгот путем применения ряда мер, включая постепенное увеличение пенсионного возраста женщин до уровня пенсионного возраста мужчин (сейчас он составляет 60 лет); увеличение пенсионного возраста с учетом продолжительности жизни; сокращение категорий работников, имеющих право на досрочное получение пенсий. Для того чтобы повысить осведомленность о затратах на ранний выход на пенсию и изменить поведение работодателей и рабочих, необходимо переложить затраты на схемы досрочного ухода на пенсию на работодателей, а не финансировать их из общего пенсионного фонда. Рабочие также должны вносить вклад в социальное обеспечение.

Примечание

1. Переоценка стратегий трудоустройства ОЭСР была изначально сформулирована в 1994 г. с целью снижения высокого и устойчивого уровня безработицы. Хотя основные ее рекомендации были признаны полезными, внимание к проблемам занятости усилилось, и в «Переоценка стратегий трудоустройства ОЭСР 2006 г.» больше внимания уделено вопросам участия людей в рынке труда и занятости, с учетом обеспокоенности по поводу низких доходов определенных групп населения. Обновленная стратегия занятости ОЭСР охватывает четыре основных направления: (а) выработку соответствующей макроэкономической политики; (б) устранение препятствий для поиска работы и участия населения на рынке труда; (в) для занятых трудом — устранение препятствий для товарных отношений (спрос/предложение) на рынке труда и (г) содействие развитию знаний и навыков рабочей силы. Политики должны обеспечить обстоятельную проработку каждого из четырех направлений, хотя для достижения благоприятного результата отдельные страны могут использовать различные комбинации программ учитывая их взаимодействие, а также конкретные обстоятельства и цели страны.



From:
**OECD Reviews of Labour Market and Social
Policies: Russian Federation 2011**

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264118720-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2011), "Assessment and recommendations: (Russian version)", in *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Russian Federation 2011*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264119345-3-ru>

Данная работа публикуется под ответственность генерального секретаря ОЭСР. Изложенные в ней мнения и приводимая аргументация могут не отражать официальных взглядов правительств стран – членов ОЭСР.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.