

Уроки разворачивающегося кризиса с точки зрения институтов рынка труда в России

Ирина А. Денисова¹

¹ МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, 119991, Россия; Российская экономическая школа, Москва, 121353, Россия

Получено 6 April 2020 ♦ Принято в печать 23 April 2020 ♦ Опубликовано 30 April 2020

Цитирование: Denisova IA (2020) Lessons from the ongoing crisis for labour market institutions in Russia. Population and Economics 4(2): 65–71. <https://doi.org/10.3897/popcon.4.e53552>

Аннотация

В статье обсуждается роль системы страхования от безработицы в экономическом развитии в контексте разворачивающегося кризиса на фоне вынужденных карантинных мер в связи с COVID-19. В частности, обсуждаются ключевые элементы программ субсидирования занятости с сокращенным рабочим временем, или частичных пособий по безработице (программы STW), на основе опыта стран ОЭСР.

Ключевые слова

COVID-19, экономический кризис, система страхования от безработицы, рынок труда; Россия

Коды JEL: J65

Устойчивость экономики к разнообразным шокам зависит от ее институциональной организации в целом и от развитости институтов рынка труда в частности. Одним из важнейших и сложно организованных институтов рынка труда является система страхования от безработицы. Большинство развитых стран, имея длинную историю столкновения и преодоления экономических кризисов разного происхождения, со временем усовершенствовали эти институты и подстроили их под задачи не только поддержки полностью потерявших работу, но и восполнения уменьшающихся в результате вынужденных отпусков и сокращенного рабочего времени доходов. Наличие отлаженной системы такого рода облегчает для правительств этих стран преодоление экономических последствий вынужденных карантинных мер в связи с COVID-19, предоставляя действенные механизмы поддержки населения в период временного, но широкомасштабного снижения экономической активности.

Россия, имея значительно более короткий опыт преодоления экономических кризисов, не обладает развитой системой такого рода. Более того, сложившиеся в России к текущему моменту механизмы адаптации к шокам лежат в области сокращения реальной зарплаты и расширения неформальной занятости. Снижая экономическую эффективность через замедление процессов реструктуризации экономики, российский вариант адаптации рынка труда работал в услови-

ях экономических шоков, уменьшающих, но не прекращающих экономическую активность. Практически полная остановка экономической деятельности в некоторых секторах на время карантина поставила нас в совершенно иные условия. Часть старых механизмов подстройки оказалась недоступной (активность неформального и полуформального сектора свернута еще в большей степени, чем корпоративного сектора), и появился неотложный спрос на механизмы поддержки людей в ожидании резкого снижения зарплаты и вынужденных отпусков. Длительный оплачиваемый отпуск чувствителен для крупных работодателей и совсем не по средствам среднему и малому бизнесу, что понимают все стороны.

Объявленные правительством меры поддержки населения уже включают элементы, работающие через службы занятости. Без радикального изменения на время карантинных мер и инерционного спада правил регистрации в службе занятости с целью получения пособий по потере работы или вынужденного отпуска меры поддержки рискуют быть половинчатыми и не достичь малого и среднего, зачастую полуформального, бизнеса, а это миллионы людей. Опыт развитых стран в части организации программ субсидирования занятости с сокращенным рабочим временем (*short-time work (STW) programs*), или частичных пособий по безработице, создания системы страхования от безработицы очень важен. Развернуть в России в кратчайшие сроки аналогичную систему невозможно. Однако можно на время ввести важнейшие элементы таких программ, фактически осуществляя государственные трансферты через расширенные полномочия служб занятости. Создание полномасштабных механизмов страхования от полной или частичной потери занятости необходимо провести «в мирное время», не надеясь, что пандемия COVID-19 – единичный случай, который не повторится в обозримом будущем. В некотором смысле пандемия открывает окно возможностей для создания механизмов страхования от безработицы, без которых адаптация к шокам разной природы останется неэффективной. Насколько мы воспользуемся этим окном возможностей, покажет время.

Ниже обсуждаются роль системы страхования от безработицы в экономическом развитии и ключевые элементы программ субсидирования занятости с сокращенным рабочим временем, или частичных пособий по безработице (программы *STW*), на основе опыта стран ОЭСР.

Роль системы страхования от потери работы

Ставшая классической теория поиска П. Даймонда, Д. Мортенсена и К. Писсаридиса обращает внимание прежде всего на то, что безработица — важное и производительное состояние. Именно в процессе поиска работником наилучшего подходящего варианта занятости (а работодателем — наилучшего подходящего работника) происходит формирование пары «работник — рабочее место», которое затем во многом определяет производительность труда в экономике.

Недооценка этой важной роли безработицы приводит к искажению процессов приспособления экономики к разнообразным шокам как структурного, так и циклического характера. Как показано в работе Т. Боери и К. Террелл [Boeri, Terrell, 2002], среди стран с переходной экономикой страны с недоразвитой системой страхования от безработицы медленнее сокращали рабочие места в устаревших секторах, что привело к значительному замедлению реструктуризации экономики.

Более того, Д. Асемоглу и Р. Шимер [Acemoglu, Shimer, 1999] показали, что страхование от безработицы не только обеспечивает диверсификацию рисков, но и ведет к увеличению выпуска (ВВП). Появление страхования от безработицы позволяет ликвидировать те искажения в процессе создания рабочих мест, которые возникают в связи с наличием незастрахованного риска. Если бы работники были нейтральны к риску, то максимальный уровень выпуска в экономике можно было бы достичь без страхования от безработицы. Однако если работники не нейтральны, а отрицательно относятся к риску (*risk averse*), то максимизация выпуска в такой экономике требует наличия системы страхования от безработицы и выплаты пособия по безработице в случае потери работы.

Основное объяснение такой взаимосвязи выпуска и наличия или отсутствия страхования от безработицы — это различия в стимулах для создания высокопроизводительных рабочих мест. Если системы страхования от безработицы нет, то работники соглашаются на рабочие места с низкими зарплатами/производительностью. Тогда безработица невысока, но и зарплаты невелики. Низкий уровень безработицы повышает риски не закрытия вакансий для работодателя, что приводит к снижению равновесной пропорции капитал/труд, а это означает более низкое качество рабочих мест. Страхование от безработицы повышает стимулы к продолжению поиска более высокооплачиваемых (и значит, более производительных) рабочих мест. Безработица возрастает, но при этом возрастают и стимулы работодателей создавать более производительные и высокооплачиваемые рабочие места. Это приводит к равновесию с более высоким соотношением капитал/труд. Улучшенная структура рабочих мест с точки зрения производительности труда обеспечивает увеличение совокупного выпуска.

Потеря работы связана с потерей дохода. Поскольку оптимальное поведение требует сглаживания доходов во времени (с поправкой на индивидуальный коэффициент дисконтирования), то работник готов отдать часть своего дохода в «тучные» времена и приобрести страховой полис, выплаты по которому происходят при реализации неблагоприятного исхода — потере работы и нахождении в безработице нетривиальный период времени. Именно этот экономический мотив улучшения общественного и индивидуального благосостояния лежит в основе систем страхования от безработицы, которые существуют во всех развитых и многих развивающихся странах. В подавляющем большинстве случаев такие системы являются государственными, иногда с некоторым дополнительным страхованием через отраслевые профсоюзы.

Принципы организации страхования от потери работы

Страхование от потери дохода в период безработицы, как и любой иной вид страхования, имеет две ключевые потенциальные проблемы, требующие учета при выработке правил страхования.

Первая проблема связана с так называемым неблагоприятным отбором (*adverse selection*). Работники отличаются по своим производительным способностям, мотивации и многим другим характеристикам, важным для рынка труда. Эти различия, наряду с характеристиками спроса на труд разной квалификации, определяют различия в вероятности потери работы и способности быстро найти новую. В отсутствие государственной (т.е. обязательной для всех) системы страхования от безработицы частная система страхования не возникнет: за страховкой обратятся прежде всего те, кто имеет высокий риск потери работы, а те, кто расценивает свои шансы потерять работу как низкие, страховку приобретать не станут. В этом случае пул добровольно обратившихся за страховкой состоит преимущественно из работников с высоким риском потери работы. В условиях ограниченной способности определять индивидуально-специфические риски потери работы, страховые премии, обеспечивающие функционирование частной страховой системы, оказываются чрезвычайно высокими и непривлекательными для страхователей. Таким образом, частное страхование просто не возникнет. Государственное страхование, делая покупку страхового полиса обязательным для всех групп работников (через платежи в систему социального страхования от потери работы), обеспечивает диверсификацию рисков страховой системы, поскольку в этом случае застрахованы как те, чьи риски потери работы высоки, так и те, чьи риски малы.

Вторая общая для всех страховых систем проблема — это так называемое оппортунистическое поведение застрахованного (*moral hazard*). В общем случае это означает менее безопасное/более рискованное поведение застрахованного по сравнению с незастрахованным. Применительно к страхованию от безработицы это выливается в проблему большей (по сравнению с социальным оптимумом) избирательности застрахованных и получающих пособие безработных в отношении новых мест работы, уменьшения интенсивности поиска работы. Требование софинансирования

и наличие вычетов являются известными инструментами изменения оппортунистического поведения. Применительно к пособиям по безработице установление коэффициента замещения заработной платой пособием ниже единицы, снижение этого коэффициента замещения по мере увеличения эпизода безработицы, установление предельного срока выплаты пособия — примеры финансирования. Требование регистрации в службе занятости и активного поиска работы, в том числе через жесткие определения подходящей (в профессиональном и географическом смысле) работы, — это механизмы, помогающие отделить безработных от тех, кто не имеет работы, не хочет работать и потому ее не ищет (экономически неактивных).

Для работодателей участие в системе страхования работников от потери дохода в период безработицы — это не только дополнительный налог, направленный на достижение общественно выгодной системы страхования. В случаях, когда правила присвоения статуса безработного, а значит и право на возмещение потери части дохода предоставлены тем, кто переведен на неполный рабочий день/рабочую неделю (как это происходит в рамках программ субсидирования занятости с сокращенным рабочим временем, или частичных пособий по безработице), работодатель получает возможность возместить часть своих издержек из общественных страховых фондов. Программы субсидирования занятости с сокращенным рабочим временем, или частичных пособий по безработице, направлены на сохранение рабочих мест на предприятиях, испытывающих временное падение спроса на свою продукцию, через стимулирование распределения издержек между большим числом работников и предоставление компенсаций потери заработка работникам с сокращенным рабочим днем/неделей или отправленным в краткосрочный отпуск без содержания (подробнее см. ниже). Основная задача — избежать ненужных увольнений там, где скорое исправление экономической ситуации вновь сделает рабочие места привлекательными.

Действительно, увольнение не всегда оптимальная для работодателя стратегия. Если падение спроса на продукцию рассматривается как временное явление, то работодателю выгоднее снизить объемы производства и продолжительность рабочего времени, но сохранить работника в своем штате. Это особенно важно в случае квалифицированного труда и большой доли специфических навыков, требуемых для работы на данном предприятии, а также при конкуренции за работников на рынке труда (большой доли вакансий в расчете на одного безработного). При отсутствии развернутой системы страхования от шоков на рынке труда работодатель вынужден либо все же уволить работника и затем вновь нести издержки найма и обучения, либо делить с работником издержки снижения отработанного времени. Признание безработными и возмещение доли потерянной части дохода тех, кто работает сокращенное время, позволяет перенести тяжесть издержек с индивидуального работника и/или работодателя на страховую систему. Это расширяет выгоды страхования от потери работы.

В условиях экономического кризиса, когда фирмы испытывают ограничения ликвидности, такого рода государственная поддержка улучшает общественное благосостояние. Кроме того, это позволяет распределить издержки приспособления к шокам экономического кризиса более равномерно [Hijzen, Venn 2011; Hijzen, 2012].

В такой системе важно уменьшить стимулы работодателя к оппортунистическому поведению (избыточному по сравнению с внесенными платежами использованию общественных фондов). Для этого, как правило, вводится зависимость размера страхового взноса (страховой премии) от интенсивности использования общественных фондов работниками компаний.

Программы субсидирования занятости с сокращенным рабочим временем, или частичных пособий по безработице в мире

Программы субсидирования занятости с сокращенным рабочим временем (программы *STW*), или, иначе, частичных пособий по безработице, вызывают повышенный интерес в периоды экономических кризисов. В 2009 г. подобного рода программы использовали 25 стран ОЭСР,

при этом совокупное число участников достигло около 4,5 млн работников. Наиболее активно такие программы использовались в Бельгии (7% работающих по найму), Германии и Японии (4–5%). В Австрии, Чехии, Франции, Ирландии, Италии, Нидерландах и Словакии участие принимали от 1 до 2% работающих по найму [Hijzen, 2012].

В литературе отмечают четыре группы характеристик, по которым программы *STW* различаются в разных странах [Hijzen, Venn, 2011]: требования к доле работников предприятия, вовлеченных в программу, и к сокращению времени работы; условия доступа в программу; набор обязательных для участников условий; размеры субсидирования или условия софинансирования.

Распределение издержек

Требования к доле работников предприятия, вовлеченных в программу, и к сокращению рабочего времени оговаривают минимальную долю работников предприятия, переводимых на сокращенную рабочую неделю, и допустимые пределы сокращения времени работы в неделю, не противоречащие участию в программе. Требование минимальной доли работников, переводимых на сокращенную рабочую неделю, позволяет распределить издержки кризиса на большую группу занятых (в сравнении с ситуацией, когда это требование отсутствует). Минимальная граница сокращения рабочего времени вводится для того, чтобы в программе участвовали только те фирмы, которые сталкиваются с серьезными финансовыми сложностями в связи со временным падением спроса на свою продукцию. Максимальная граница вводится для того, чтобы дестимулировать временные увольнения.

Большинство стран устанавливают минимальную границу (от 40% в Норвегии до менее 10% в Австрии, Германии, Швейцарии и Словакии). Максимальная граница сокращения рабочей недели в большинстве стран ОЭСР отсутствует (равна 100%), т.е. программа допускает временные увольнения. Временные увольнения исключены из программ *STW* в Австрии, Канаде, Люксембурге, Нидерландах, Новой Зеландии и некоторых штатах США. В Канаде, Дании, Венгрии, Корее, Швейцарии и США существует требование о минимальном количестве (или доле) работников, переводимых на сокращенную рабочую неделю, что позволяет распределить издержки приспособления к кризису на большее число участников [Hijzen, Venn, 2011].

Условия допуска

Условия допуска определяют требования к работодателям и работникам, выразившим желание участвовать в программе *STW*. В большинстве стран от работодателя требуется подтверждение или обоснование экономической необходимости обращения к фондам программы. Например, устанавливается минимальная граница сокращения производства/падения деловой активности, при которой предприятие может стать участником программы. Кроме того, часто требуется формальное соглашение в рамках социального партнерства или между работодателем и работниками, подтверждающее согласие сторон участвовать в программе. Эти требования призваны снизить невосполнимые общественные издержки (исключить злоупотребления со стороны компаний). К работникам, участвующим в программе, как правило, предъявляются те же требования, что и при обращении за регулярным пособием по безработице. Это, прежде всего, хотя бы минимальный стаж участия в системе страхования от безработицы. В некоторых странах к участию в программах не допускаются работники с нерегулярной или временной занятостью либо работающие неполное рабочее время. В период кризиса 2008–2009 гг. некоторые страны ослабили это требование, но роста вовлеченности временно и нерегулярно занятых в программе *STW* не наблюдалось [Hijzen, Venn, 2011]. Это связано с относительно большими издержками работодателя, связанными с вовлечением этой группы работников в программу *STW*, по сравнению с издержками найма и увольнения.

Требования к участникам

Требования к участникам программы устанавливаются в форме правил поведения во время участия в программе. Так, работодателям могут быть запрещены увольнения в период участия в программе и в некоторый период после (эти требования есть в Австрии, Венгрии, Нидерландах, Новой Зеландии и Польше). От них могут требовать разработки плана восстановления нормальной деятельности предприятия (есть в Италии, Люксембурге, Польше, Испании и Бельгии для служащих). Требования к работникам, участвующим в программе, сводятся к требованию активного поиска работы (есть, как правило, в тех странах, где программу администрирует государственная служба занятости в рамках страхования от безработицы). Некоторые страны (Чехия, Венгрия, Нидерланды и Польша) ввели требование участия в программах обучения в свободное от работы по сокращенному графику время. В некоторых странах предприятие получает субсидии на обучение персонала в рамках программы *STW* или скидку на участие в программе, если оно осуществляет обучение персонала, переведенного на сокращенную рабочую неделю [Hijzen, Venn, 2011].

Идея введения подобного рода требований состоит в том, чтобы повысить потенциал персонала предприятия (через обучение) или стимулировать поиск новой работы (если работнику все же придется уйти с предприятия). В то же время такие требования повышают издержки участия в программе *STW* для предприятий и в некотором смысле противоречат основной идее этой программы о поддержке в трудные времена удачных, с точки зрения жизнеспособности в долгосрочном периоде, связей работник – работодатель. Если работник и работодатель действительно «нашли друг друга», то ни обучение, ни поиск не оправданы.

Размеры субсидирования и финансирование

Размеры субсидирования определяются стоимостью участия в программе (как для работодателя, так и для работника) и максимально возможным периодом участия в программе. Последнее необходимо, чтобы не привнести ненужные искажения в процессы отмирания старых и создания новых рабочих мест в нормальные (не кризисные) периоды функционирования экономики. Издержки участия в программе работодателя определяются той долей софинансирования издержек нерабочего (но оплачиваемого) времени, которая требуется от работодателя. Издержки работника заданы правилами компенсации за сокращенное рабочее время и отражаются соответствующими коэффициентами замещения зарплаты.

Правила софинансирования варьируются по странам ОЭСР [Hijzen, Venn, 2011]. Так, требование софинансирования отсутствует в Бельгии, Канаде, Дании, Финляндии, Ирландии, Испании и Турции, и в этих странах работодатели не несут (дополнительных по сравнению с участием в системе социального страхования) издержек в связи с участием в программе.

В США фирмы также не оплачивают часть зарплаты работникам с сокращенным режимом труда, но их взнос (страховая премия) в систему страхования от безработицы с большой вероятностью возрастет в будущем, поскольку страховые взносы в эту систему в США зависят от того, как часто работники предприятия обращались за пособиями. США, по сути, облагают налогом увольнения, и полученные от этого средства используются для дополнительного финансирования страхования от безработицы. Страховые взносы работодателей в США частично зависят от предшествующего опыта обращения за фондами (*experience rated*). Для определения ставки взноса в страховую фонд для конкретного работодателя в большинстве штатов используют два подхода. При первом из них (*benefit ratio system*) фирма платит налог пропорционально отношению страховых выплат, которые получили уволенные им работники, к размеру зарплат, с которых уплачивался страховой взнос. И то и другое усредняется за последние три или пять лет. При втором подходе (*reserve ratio system*) фирма платит налог пропорционально отношению накопленных «резервов» (т.е. уплаченных в прошлом, за всю историю существования, налогов за вычетом страховых выплат, полученных уволенными с

предприятия работниками) к размеру страховых платежей с фонда заработной платы (усредненного за последние три года). Чем выше эти пропорции, тем выше ставка страхового платежа фирмы [OECD Employment Outlook, 2004, p. 94].

В остальных странах работодатель или финансирует зарплату за неотработанное в связи с сокращенным режимом труда рабочее время (Франция, Венгрия, Япония, Польша, Португалия, Словакия), или платит полную зарплату за первые несколько дней (Норвегия и Швейцария), или финансирует обучение работников — участников программы (Венгрия и Нидерланды). Во многих странах есть требование уплаты обычных страховых взносов за неотработанное (в связи с сокращенным режимом труда) время. В некоторых случаях работодатель доплачивает (к выплатам из страховых фондов) зарплату до уровня зарплаты за полный рабочий день, делая это в добровольном порядке или согласно коллективному договору (Нидерланды). В результате среднее финансирование работодателем издержек по оплате неотработанного в режиме сокращенной рабочей недели времени составляет около 15% в Польше, Португалии, Австрии и Италии, от 25 до 30% в Чехии, Корее и Японии, достигает почти 40% во Франции и 48% в Словакии [Hijzen, Venn, 2011].

Коэффициенты замещения выплатами за неотработанное время (из-за сокращенного режима труда) не отличаются от аналогичных коэффициентов замещения стандартного пособия по безработице в первые месяцы. С учетом полной оплаты отработанного времени участие в программе выгоднее для работника по сравнению с увольнением и жизнью только на пособие по безработице.

Ограничение максимального срока участия в программе *STW* имеет большое значение для минимизации искажений, вносимых программой в функционирование рынка труда. Такие ограничения есть во всех странах, кроме Финляндии, и в среднем максимальная продолжительность участия в программе составляет 14 месяцев (медиана 12 месяцев). В периоды экономических кризисов это временное ограничение ослабляется, и допустимая продолжительность программы увеличивается. В некоторых странах (Бельгия, Франция, Япония и Корея) фиксировано максимальное количество оплачиваемых из общественных фондов часов или дней в расчете на одного работника в режиме неполной рабочей недели [Hijzen, Venn, 2011]. Тем самым максимальный период участия в программе зависит и от отработанных часов: чем меньше сохраненная и оплачиваемая продолжительность занятости, тем ниже допустимый период участия в программе.

Литература

- Acemoglu D., Shimer R. (1999). Efficient Unemployment Insurance. *Journal of Political Economy* 107 (5): 893–928.
- Boeri T., Terrell K. (2002). Institutional Determinants of Labor Reallocation in Transition. *Journal of Economic Perspectives*. 16(1): 51–76.
- Hijzen A. (2012). The Role of Short-Time Working Schemes During the Global Financial Crisis and Early Recovery. OECD Publishing. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/5k8x7gvx7247-en> (дата обращения: 04.04.2020).
- Hijzen A., Venn D. (2011). The Role of Short-Time Work Schemes During the 2008–09 Recession. OECD Publishing. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/5k8x7gvx7247-en> (дата обращения: 04.04.2020).
- OECD. (2009). Detailed Description of Employment Protection in OECD and Selected Non-OECD Countries 2008.
- OECD Employment Outlook, 2006.

Сведения об авторе

- Денисова Ирина Анатольевна, к.э.н., Ph. D., профессор Российской экономической школы, доцент МГУ имени М.В. Ломоносова. E-mail: idenisova@nes.ru