

КОММЕНТАРИИ

**КОММЕНТАРИИ К ПЛАНУ ДЕЙСТВИЙ
ПО НОРМАЛИЗАЦИИ ДЕЛОВОЙ ЖИЗНИ,
ВОССТАНОВЛЕНИЮ ЗАНЯТОСТИ, ДОХОДОВ
ГРАЖДАН И РОСТА ЭКОНОМИКИ**

Овчарова Л.Н., д.э.н., проректор ВШЭ

Пишняк А.И., к.э.н., директор Центра анализа доходов и уровня жизни ИСП ВШЭ,

Горина Е.А., старший научный сотрудник Центра анализа доходов и уровня жизни ИСП ВШЭ

Тер-Акопов С.А., ведущий аналитик Центра анализа доходов и уровня жизни ИСП ВШЭ

Комментарии к Плану действий по нормализации деловой жизни, восстановлению занятости, доходов граждан и роста экономики

Разработанный правительством РФ План действий по нормализации деловой жизни, восстановлению занятости, доходов граждан и роста экономики (далее План) еще длительное время будет оставаться в списке приоритетных тем для комментариев ученых и экспертов. Достижение целей данного плана, суть которых вытекает из его названия, должно обеспечить решение комплекса задач. Первая из них - задача по росту реальных доходов граждан, восстановлению эффективной занятости и платежеспособного спроса. Предметом данного экспертного комментария стали мероприятия Плана, призванные обеспечить решение именно этой задачи. По замыслу авторов, к концу 2021 г. их реализация приведет к росту реальной заработной платы на уровне не менее 2,5 % в годовом исчислении, а доля населения с доходами ниже прожиточного минимума снизится до уровня 2019 года (12,3% от общей численности населения). При этом общая безработица, рассчитываемая по методологии МОТ, должна составить не более 5% от численности экономически активного населения, и этот показатель отнесен к верхнеуровневым целевым индикаторам Плана.

Авторы экспертного мнения сегодня работают над оценкой достижимости обозначенных целей и показателей Плана на основе анализа сложившихся трендов и моделирования эффектов влияния предусмотренных мер на динамику реальных доходов населения и бедность. Эмпирическую базу для моделирования составляют: (1) данных сплошных и выборочных обследований Росстата, включая: результаты выборочного наблюдения за деятельностью субъектов малого предпринимательства, обследования доходов населения и обследования рабочей силы; (2) лонгитюдные данные российского мониторинга экономического положения и здоровья населения (РМЭЗ НИУ ВШЭ) и (3) данные Единого реестра малого и среднего предпринимательства ФНС.

Оценку результативности запланированных мер следует начать с краткого комментария относительно особенностей текущей экономической ситуации, которая складывается из последствий обусловленной коронавирусом остановки значительной части экономики, наложившихся, по мнению экспертов Всемирного Банка¹, на циклический спад цен на рынке углеводородов, попытки остановить глобализацию и пересмотреть производственные цепочки и высокую закредитованность большинства экономических агентов на рынке. Как отмечали многие российские и международные эксперты на прошедшем 4 и 5 июня 2020 г. научно-практическом онлайн семинаре «Доходы, бедность и занятость в эпоху Covid-19: анти- и посткризисная политика социальной защиты: международный и российский опыт», организованном Институтом социальной политики НИУ ВШЭ совместно с НИФИ и Всемирным банком², нынешний кризис отличается от всех других, поэтому эффекты от мер по запуску экономики и поддержке платежеспособного спроса следует оценивать с учетом его осо-

¹ <https://blogs.worldbank.org/opendata/impact-covid-19-coronavirus-global-poverty-why-sub-saharan-africa-might-be-region-hardest>

<http://documents.worldbank.org/curated/en/879461587402282989/pdf/Protecting-People-and-Economies-Integrated-Policy-Responses-to-COVID-19.pdf>

² <https://www.youtube.com/watch?v=BREgJEjVJEI&feature=youtu.be>

бенностей. Второй вывод, к которому пришли участники семинара, касается существующих оценок последствий коронавируса для занятости. Он сводится к тому, что негативные изменения на рынке труда гораздо сильнее, нежели сценарные оценки, заложенные в официальные национальные прогнозы, и Россия в данном случае не является исключением. В частности, предусмотренный в Плане рост реальной заработной платы на крупных и средних предприятиях на уровне не менее 2,5 % не гарантирует устойчивого роста средних доходов населения, поскольку на данный источник приходится только половина всех доходов граждан, а по другим источникам доходов (предпринимательский доход, неформальные заработки, доходы от собственности) мы ожидаем падение, поэтому прироста только этого вида трудовых доходов может не хватить для обеспечения роста реальных доходов в целом.

В комментариях к первой задаче Плана, прежде всего, следует остановиться на вопросах, связанных с рынком труда, и не только потому, что пандемия вывела в безработицу, простой, неоплачиваемые отпуска и неполную занятость около 20 млн. чел. Накануне пандемии эксперты хорошо понимали, что у нас низкая безработица, но на рынке порядка 13 млн. плохих рабочих мест: 6 млн. человек – это неформально занятые трудоспособного возраста, у которых это единственная работа и индивидуальный трудовой доход не превышает полтора прожиточного минимума, а еще 7 млн. человек – это занятые в малом бизнесе (наемные работники + индивидуальные предприниматели) с таким же уровнем трудового дохода при отсутствии дополнительной занятости и дохода в виде пенсии. Но если в циклических и структурных кризисах эти рабочие места отличаются высокой выживаемостью и пластичностью, то ковидная пандемия сделала их хрупкими, т.к. самоизоляция практически ликвидировала многие рабочие места,

связанные с непосредственным контактом с людьми или семьями. При этом индивидуальные предприниматели и юридические лица в малом и среднем бизнесе сегодня стали бенефициарами мероприятий Плана, а неформально занятые, будучи одной из самых уязвимых групп с точки зрения потери доходов, осталась вне поля зрения. Мы должны признать, что в российской системе государственного управления нет служб и агентов, которые системно взаимодействуют с этим масштабным сегментом рынка труда. Похожая ситуация в Великобритании, о чем нам на уже упомянутом семинаре рассказал Роберт Джойс³, заместитель директора Института фискальных исследований в Великобритании. Его исследования свидетельствуют о том, что в Великобритании спасают всех, кто заявлял о занятости в неформальном секторе. В России такие работники могут получить доступ к помощи государства через легализацию самозанятости, пособия на детей и участие в ряде регионов в социальной помощи на основе социального контракта, согласно которому получатель помощи обязуется повысить свою трудовую активность в обмен на содействие в трудоустройстве и пособия. Наши оценки эффектов от реализации данных возможностей поддержки доходов неформально занятых свидетельствуют о том, что меры поддержки не компенсируют потерь доходов бенефициаров, поэтому здесь мы ожидаем роста бедности.

Что еще мы заметили за короткий пандемийный период при анализе структурных изменений на рынке труда – это возрастающий интерес незарегистрированных безработных, низкооплачиваемых наемных работников и предпринимателей и неформально занятых к мерам поддержки зарегистрированных безработных. По состоянию на 3 июня 2020 г. в России зарегистрировано 2,2 млн.⁴ безработных, что практически в 3 раза превышает уровень заре-

³ https://isp.hse.ru/data/2020/06/08/1605617776/03%20Robert%20Joyce_COVID%20and%20social%20protection_HSE-NIFI-WB_%20June%204%202020_RUS.pdf

⁴ <https://ria.ru/20200603/1572392006.html>

гистрированной безработицы на 1 марта 2020 г. С учетом масштаба незарегистрированной и скрытой безработицы и неразвитости активных программ поддержки удержать безработицу на уровне целевых 5% от общей численности экономически активного населения будет очень сложно, и предусмотренных в плане мер для этого не достаточно.

Анализируя практики многих стран по системе мер, направленных на восстановление занятости и доходов населения в условиях коронавирусной пандемии, мы уже отмечали⁵ основные направления, по которым осуществляется государственная поддержка доходов:

1. Нацеленные на сохранение рабочих мест субсидирование заработной платы в период простоя, налоговые каникулы и налоговые льготы;
2. Поддержка малого и микробизнеса;
3. Увеличение поддержки безработных;
4. Усиление социальной защиты семей с детьми.

Поскольку кризис требовал быстрого доведения денег до бенефициара, все страны максимально задействовали те государственные институты поддержки, которые отличаются максимальным охватом. В частности, во Франции, Германии, Великобритании – это субсидирование заработной платы, в США – пособие по безработице, в России – пособия для семей с детьми. Более того, стали развиваться гибридные формы поддержки, соединяющие на одной платформе виды помощи из разных секторов поддержки.

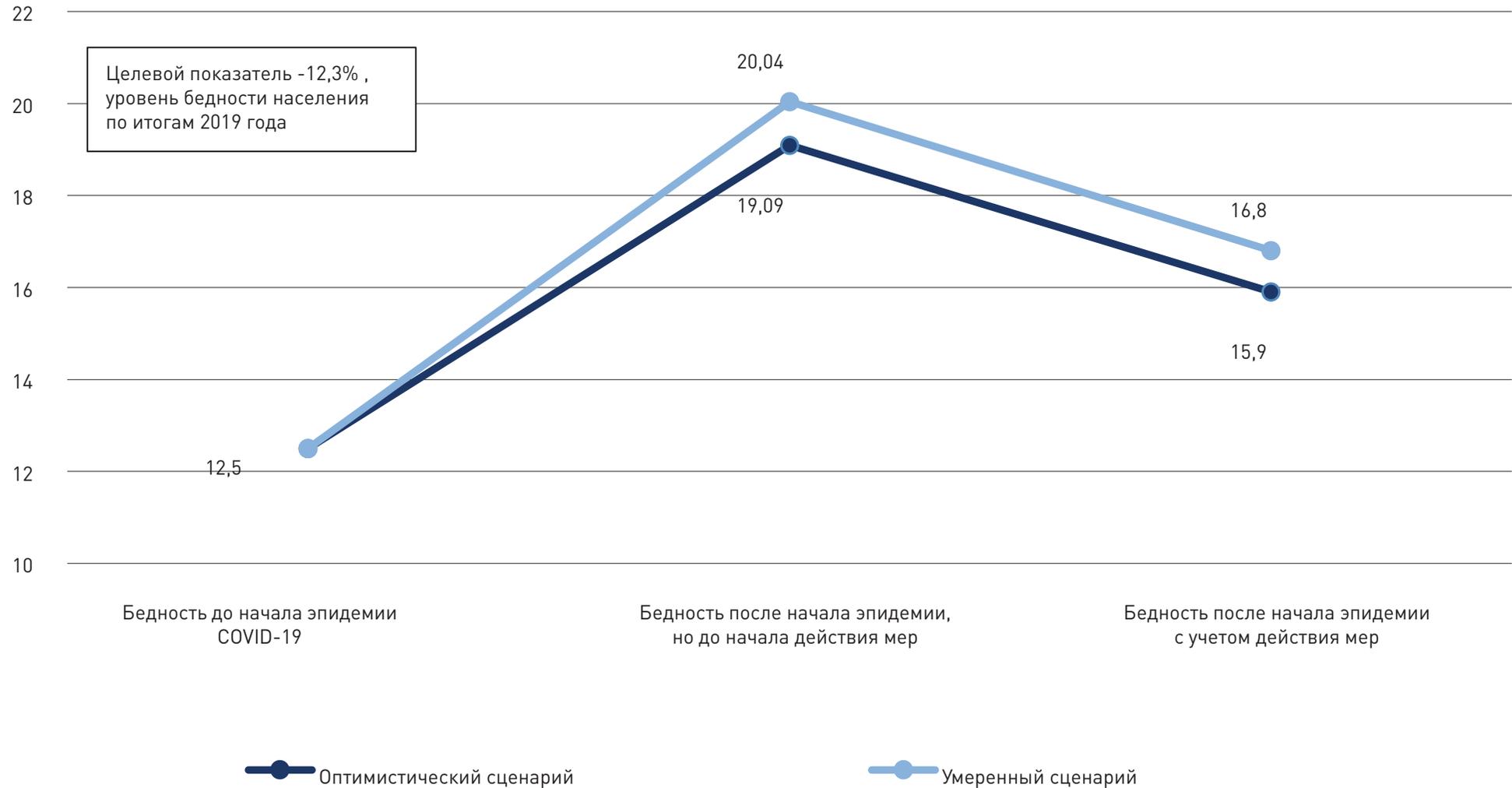
Например, Германия⁶ для сохранения рабочих мест дифференцировала субсидии на заработную плату в период простоя в зависимости от наличия детей у работников. В рассматриваемом Плане отмечается, что в 2020 г. введены дополнительные ежемесячные выплаты в размере 3000 рублей на ребенка семьям, в которых родители являются безработными. Этот опыт мы расцениваем как положительный, а принятые меры – соответствующие сложности текущей ситуации. Немецкий опыт является ориентиром для дальнейшего развития, если ставить перед собой задачу по сохранению рабочих мест в формальном сегменте экономики.

Второй комментарий, связанный с задачей по восстановлению доходов и занятости, касается достаточности мер Плана для достижения целевого показателя по сокращению бедности. Многие из этих мер уже приняты, поэтому можно оценить эффект их влияния и сформулировать гипотезы относительно того, что следует ожидать от еще нереализованных решений. Приведенные на рисунке 1 результаты сценарного моделирования свидетельствуют о том, что мартовский локдаун повлек за собой рост бедности практически в 2 раза, при этом, если следовать умеренному сценарию, принятые меры на 48% погасили прирост уровня бедности. Однако, мы видим две проблемы, которые могут помешать достижению целевого сокращения бедности. Во-первых, потенциал позитивного влияния на бедность тех мер, которые только планируется принять, существенно ниже, чем пакет уже реализованных мер, и по механизму своего влияния они не в состоянии нивелировать в полном объеме прирост бедности, обусловленный пандемией.

⁵ Covid-19 и международная практика поддержки экономики и населения Обзор международной практики поддержки экономики и населения в условиях борьбы с пандемией коронавируса в Армении, Великобритании, Германии, Дании, Испании, Италии, Казахстане, Китае, Нидерландах, США, Финляндии, Франции, Швеции, Южной Кореи, Японии. https://isp.hse.ru/covid_ip?_r=78411588192216.19083&__t=5346442&__r=OK

⁶ Ежи Бохданович ДОХОДЫ, БЕДНОСТЬ И ЗАНЯТОСТЬ В ЭРУ ПОЛИТИКИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ОТ АНТИ- И ПОСТКРИЗИСА Опыт Германии Онлайн семинар НИФИ, ВБ, ИСП НИУ ВШЭ Москва, 4 июня 2020 г. https://isp.hse.ru/data/2020/06/08/1605618621/04%20Jerzy%20Bohdanowicz_COVID%20and%20social%20pr..E-NIFI-WB_%20June%204%202020_RU%20final.pdf

Рисунок 1. Оценка влияния на изменение бедности остановки экономики из-за эпидемии COVID-19, и мер поддержки доходов населения, принятых в период эпидемии COVID-19, % населения



Источник: авторские расчеты Пишняк А.И., Горина Е.А., Тер-Акопова С.А.

Во-вторых, есть очаги роста численности населения с доходами ниже прожиточного минимума, которые остались вне зоны действия мер Плана, поэтому они будут тянуть бедность вверх. Один из них уже описан – это неформально занятые. Второй – это бедные семьи с детьми в возрасте от 8 до 16 (18 если продолжают учиться) лет, которые не получают регулярную поддержку и составляют 43% от всех бедных семей с детьми.

Третий комментарий касается системных решений, которые предлагается реализовать для достижения целевых показателей Плана по первой задаче. Два решения заслуживают особой поддержки. Первое – это обеспечение с июля 2020 года возможности перехода на удаленный режим работы без заключения дополнительных соглашений к трудовому договору, или комбинированный режим работы, что по действующему законодательству сегодня невозможно вообще. Второе – это создание «социального казначейства», осуществляющего функции предоставления мер социальной поддержки.

Вместе с тем, некоторые системные решения вызывают вопросы. Например, к декабрю 2020 года Минтруд должен установить единый подход к определению состава семьи и перечня доходов для предоставления мер соцподдержки. Управленцы к этой теме обращаются не первый раз, но многообразие инструментов социальной поддержки нуждающихся и появившаяся в период пандемии, склонность к гибридным инструментам социальной защиты не позволяют дать универсальное определение составу семьи. В частности, в программе жилищных субсидий – это будут члены домохозяйства, проживающие в одном жилище. В программах для бедных домохозяйств – это все живущие единым бюджетом, а в

случае детских пособий – родители и дети. Пока не понятно, зачем увеличивать ошибки включения и исключения ради универсальности. Что касается методики определения доходов бенефициаров и других ресурсов, которые учитываются при оценке нуждаемости, этот документ должен пройти серьезную научную экспертизу и общественное обсуждение. Если его принятие будет ужесточать правила входа в программу, то в условиях пандемии это может стать источником социальной напряженности.

Рассматривая системные управленческие решения обратим внимание на то, Россия отличается от стран с сопоставимым или более высоким уровнем поддержки⁷ ограниченным набором официальных данных о ситуации на рынке труда. Следствием является не только дефицит информации при обосновании управленческих решений, но и слабое представительство России в мировой дискуссии по вопросам выхода из нового глобального кризиса.

Риски недостижения целевых показателей Плана и недостаточное внимание к ряду решений с весомым потенциалом позитивного влияния на рост реальных доходов граждан, восстановление эффективной занятости и платежеспособного спроса мотивировали нас на разработку предложений по дополнительным управленческим решениям в этой области. Прежде чем сформулировать эти предложения отметим, что Россия относится к странам с высоким уровнем доходной дифференциации, а это означает, что не всякий рост реальных денежных доходов, оцененный на уровне средних величин, будет восприниматься большинством населения как улучшение доходной обеспеченности. Мы обращали внимание на этот феномен еще когда комментировали Единый план⁸ по достижению национальных целей развития Российской Федерации

⁷ Covid-19 и международная практика поддержки экономики и населения. Обзор международной практики поддержки экономики и населения в условиях борьбы с пандемией коронавируса в Армении, Великобритании, Германии, Дании, Испании, Италии, Казахстане, Китае, Нидерландах, США, Финляндии, Франции, Швеции, Южной Кореи, Японии. https://isp.hse.ru/covid_ip?_r=78411588192216.19083&__t=5346442&__r=0K

⁸ <http://government.ru/news/36606/>

на период до 2024 года утверждённый в целях реализации Указа президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». При российском доходном неравенстве рост реальных доходов становится заметным для большинства населения и становится позитивной новостью в диалоге о достижении результатов устойчивого развития в том случае, если он превышает 3% в год, а при более низких уровнях и предложенной повестке мероприятий он сконцентрируется у 10 процентов наиболее бедных и 10% наиболее богатых.

Повышение вклада каких управленческих решений и дополнительных мер политики будет работать на устойчивый рост доходов, восстановление занятости и платежеспособного спроса?

1. В сфере занятости в первую очередь следует отметить необходимость шагов, направленных на совершенствование нормативного регулирования дистанционной занятости и сокращение кадрового документооборота. Мы уже отмечали что поддерживаем инициативу Плана по уравниванию в правах трех режимов занятости- присутственного, дистанционного и комбинированного, но предлагаем дополнительные меры по повышению конкурентоспособности молодежи на рынке труда за счет расширения оснований для заключения срочных трудовых договоров. Кроме этого, считаем целесообразным внесение в Трудовой кодекс РФ специальной главы, регулирующей трудовую деятельность в период стажировок и практик. Это необходимо для трудоустройства выпускников ВУЗов и ССУЗов. И еще один важный вопрос: необходимо минимизировать число составов трудовых нарушений, предусматривающих административную ответственность, особо в случае малых предприятий, самозанятых, индивидуальных предпринимателей.

2. Тема молодежной безработице уже поднималась на совещании 27 мая 2020 г. у президента РФ по ситуации на рынке труда. В условиях падения экономики выпускники 2020 года рискуют не найти рабочих мест сколько-нибудь адекватных полученному

образованию. Наши коллеги из института Образования НИУ ВШЭ не раз отмечали, что ранний опыт трудоустройства предопределяет профессиональную траекторию и продуктивность работников, а молодежная безработица создает долговременные риски для качества человеческого капитала и социальной стабильности. При этом молодежь – главный ресурс роста предпринимательства и инновационной деятельности. Сегодня условия для обучения и начала предпринимательской деятельности созданы лишь для 4% студентов. Раннее формирование навыков предпринимательства не только снижает риски безработицы, но и повышает вероятность роста экономики за счет предпринимательской активности. В выпусках данного бюллетеня мы еще не раз будем обращаться к теме увеличения вклада образования в устойчивое развитие, а в контексте обсуждаемой темы отметим ключевые предложения экспертов НИУ ВШЭ в области образования, которые не вошли в План, но отличаются значимым потенциалом позитивного влияния на доходы и занятость:

- Субсидирование мест стажировок в компаниях в количестве 16% от численности выпускников бакалавриата, специалитета и магистратуры этого года в размере от 25% до 75% от уровня средней зарплаты по региону в 2020-2021 гг.
- Увеличение числа бюджетных мест в магистратуре для выпускников бакалавриата последних трех лет на 50 тыс. мест.
- Включение в образовательные программы высшего образования модуля по предпринимательству.

3. Кардинальное обновление миссии, функционала и процессов деятельности службы занятости. В Плате, в разделе 3.2. «Поддержка занятости и развитие рынка труда» об этом упоминается, но не ясен дизайн трансформаций. Вместе с тем, необходимы три системных кардинальных изменения в этой сфере. (1) Восстановление федерального статуса и функционала службы занятости в части разработки и реализации активных программ и политики содействия занятости. Мы не можем управлять трудовыми пото-

ками в условиях, когда мобильность трудовых ресурсов – в ведении регионов. (2) Активные программы содействия занятости должны стать приоритетом федерального функционала службы занятости. Не удастся выбраться из сложившейся ситуации без создания системы общественных работ. В современной риторике такие программы называют социальный контракт с юридическим лицом, и по нашим оценкам для того, чтобы обеспечить достижение целей Плана, они должны охватить от 1,5 млн. до 2,5 млн человек. По этому вопросу потребуется объединение усилий всех государственных управленческих структур, работающих сегодня в сфере содействия занятости, включая институты развития малого и среднего бизнеса. В новых условиях, когда введены ограничения на социальное взаимодействие, появляется уникальный шанс легализации неформальной занятости, поэтому в службах занятости должны появиться специальные департаменты, которые занимаются этой частью рынка труда. Численность потенциальных участников программ легализации неформальной занятости нами оценивается в пределах от 3,5 млн. до 4 млн чел. (3) Создание инфраструктуры экспертно-аналитического сопровождения основных процессов на рынке труда, включая прогнозирование спроса и предложения труда в разрезе профессий и территорий, трудоустройство, взаимодействие с системой образования, поддержку переквалификации и мобильности.

4. Отдельно следует остановиться на повышении роли вклада в восстановление занятости и доходов программ поддержки граждан на основе социального контракта. Бюджет таких программ увеличивается с 7 млрд. руб. в 2020 г. до 29,2 млрд. руб. в 2021 г. Социальный контракт – принципиальный инструмент как в достижении результатов по сокращению бедности, так и в восстановлении занятости. Общественные работы, легализация неформальной занятости, повышение направленности пособий на приоритетную поддержку бедных семей – все эти проблемы решаются с помощью данной технологии. Наработанные в этой сфере практики

в период пандемии позволяют сделать вывод о том, что к концу 2020 г. целесообразно пересмотреть нормативное регулирование поддержки, предоставляемой на основе социального контракта, как в части оснований для входа в программы, так и в части инструментов поддержки бенефициаров и управленческих процессов обеспечения реализации программы.

5. Для достижения сформулированного в Плане результата по сокращению бедности предлагается добиться полного охвата бедных семей с детьми системой адресных пособий. Для этого необходимо ввести ежемесячное пособие на детей из бедных семей в возрасте от 7-16 (18, если продолжают учиться) лет. Данная мера коснется 2,7 млн. детей. Если ее финансировать по действующему в настоящее время стандарту пособия для детей в возрасте от 3-7 лет (50% от ПМ), то это дорогостоящая инвестиция – 162,5 млрд. в год. Имеет смысл в данном случае перейти на модель социального контракта и привязать это пособие к активным программам занятости, что сделано сейчас в части пособия для детей в размере 3 тыс. руб., выплачиваемого безработным родителям.