

СУБСИДИРОВАНИЕ ЗАРАБОТНОЙ ПЛАТЫ КАК ИНСТРУМЕНТ ЗАЩИТЫ ДОХОДОВ: ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ

Татьяна ПЕРЕГУДОВА,
Кандидат Экономических Наук, Старший Научный Сотрудник, Доцент,
Государственное Учреждение «Институт Экономики и Прогнозирования
НАН Украины», Киев, Украина
<https://orcid.org/0000-0002-3093-6104>, ptv_tat@ukr.net
DOI: <https://doi.org/10.36004/nier.cecg.IV.2022.16.9>

Summary

The article is devoted to the study of wage subsidies as a tool to support the income of the population in a crisis. The importance of this practice is due to such advantages as: maintaining jobs and equalizing incomes, ensuring uninterrupted work experience, preventing mass layoffs and unemployment, and supporting the economic structure of the country. Under the conditions of the war, when the economy of Ukraine suffered enormous costs, the issue of preventing poverty of the population became more acute, and the scientific search for tools to support employment and income is important. The purpose of the article was to study the institutional features of wage subsidies with an assessment of the effectiveness of this tool in the framework of social policy with the justification of areas for improvement in Ukraine. To achieve this goal, the following general scientific and specific methods were used: the method of theoretical generalization, comparative analysis in the process of determining the nature and characteristics of wage subsidies in different countries; systemic method - to determine the criteria, positive and negative aspects of the institution under study; the method of structural and functional analysis - to determine the directions for improving this practice in Ukraine. The features of the application of this tool in different countries and institutional features in Ukraine were studied, which made it possible to identify weaknesses and suggest areas for improvement to improve the efficiency of income support in wartime conditions.

Keywords: *income, labor market, employment, subsidies, wages, partial unemployment, social protection.*

JEL: E24, J38, J65.

UDC: 331.2(477)

Постановка проблемы и актуальность. Война России и Украины резко изменила социально-экономическое положение населения. Граждане Украины оказались в состоянии вынужденного переселения и эвакуации из зоны активных боевых действий, столкнулись с проблемами выживания, безработицы, поиска работы в условиях спада экономики, что негативно сказывается на материальном положении и вызывает проблему бедности населения.

По оценкам Всемирного банка в 2022 г. ВВП Украины сократится на 45%, а доля населения, живущего ниже прожиточного минимума, может составить 70%. Оценка и прогноз Всемирного банка основных экономических показателей приведены в табл. 1.

Таблица 1. Макроэкономические индикаторы прогноза бедности
(в процентах к предыдущему году, если не указано другое)

	2019	2020	2021е	2022	2023	2024
Рост реального ВВП в постоянных рыночных ценах	3.2	-3.8	3.4	-45.1	2.1	5.8
Частное потребление	10.9	1.7	7.7	-50.0	2.5	2.9
Государственное потребление	-13.6	-0.7	1.8	-10.0	3.0	2.0
Валовые инвестиции в основной капитал	11.7	-21.3	7.6	-57.5	68.5	34.3
Экспорт, товары и услуги	7.3	-5.8	-10.4	-80.0	30.0	35.0
Импорт, товары и услуги	5.7	-6.4	12.7	-70.0	42.0	24.0
Инфляция (индекс потребительских цен)	4.1	5.0	10.0	15.0	19.0	8.4
Баланс текущего счета (% ВВП)	-2.7	3.4	-1.1	-6.8	-16.8	-15.3
Фискальный баланс (% ВВП)	-2.1	-5.6	-4.0	-17.5	-21.6	-14.6
Задолженность (% ВВП)	50.2	60.4	50.7	90.7
Первичное сальдо (% ВВП)	1.0	-2.7	-0.5	-13.8	-16.6	-12.8
Уровень бедности с доходом выше среднего (\$5,5 по ППС 2011 р.)	2.5	2.5	1.8	19.8	18.5	17.1

Источник: (World Bank, 2022).

Прогнозные данные за 2022 г., приведенные в табл. 1, безусловно, поражают критическими значениями. Так падение ВВП может достичь уровня 45%, задолженность – 90%, экспорт товаров уменьшится на 80%, частное потребление – на 50%, что сопровождается инфляцией на уровне 15%. Такие экономические тенденции негативно отражаются на процессах, которые происходят на национальном рынке труда. В связи с войной резко уменьшилось количество вакансий на рынке труда.

Несмотря на уменьшение предложения рабочей силы из-за эмиграции, уровень безработицы во втором квартале 2022 г. составил около 35% (по оценкам Национального банка Украины). Благодаря оживлению экономической активности в третьем квартале к концу года планируется снижение его уровня (National Bank of Ukraine, 2022).

Следует добавить аналитические данные Международной организации труда (МОТ), по оценкам которой с проблемой бедности в Украине может столкнуться 90% населения, что связано с потерей рабочих мест, что уже составило 4,8 млн., а если война не закончится до конца года, то потери рабочих мест могут достичь 7 млн (ILO, 2022). Такие тенденции национального рынка труда отдаляют Украину от достижения целей устойчивого развития, обеспечения достойного труда и обостряют вопросы человеческого выживания.

Для решения указанных проблем Правительством Украины были приняты меры по социальной защите внутренне перемещенных лиц, поддержке бизнеса путем налоговых преференций и льготных кредитов, кредитных каникул. В контексте поиска дополнительных мер по поддержке доходов населения считаем целесообразным рассмотреть практику субсидирования заработной платы (предоставленные правительством выплаты работникам в качестве компенсации за временное сокращение рабочего времени), которая использовалась в разных странах на вызовы кризиса. Важно отметить, что обеспечение защиты доходов населения от трудовой деятельности путем использования программ по защите заработной платы соответствует нормам Конвенций МОТ № 95 «О защите заработной платы» и № 173 «О защите требований работников в случае неплатежеспособности работодателя».

Анализ последних исследований и публикаций. Оценке социально-экономических последствий войны России и Украины посвящены исследования как мировых, так и национальных организаций, среди которых ООН, МОТ; Национальный банк Украины, Центр Разумкова. Национальное научное сообщество находится в поисках механизмов поддержки экономики и обеспечения социальной защиты.

Что касается вопроса субсидирования заработной платы как инструмента поддержки доходов населения, то следует обратить внимание на исследования таких зарубежных ученых как Дж. Джуппони, Камиль Ланде, Тито Боэри, Герберт Брюкер, Торстен Мюллер, Торстен Шультен, А. Хийзен, Д. Венн и проч.

Острая необходимость решения вопроса о защите доходов в условиях войны обусловили интерес определения национальных институциональных особенностей субсидирования заработной платы с поиском путей усовершенствования с учетом мирового опыта.

Целью статьи стало исследование институциональных особенностей субсидирования заработной платы с оценкой эффективности данного инструмента в рамках социальной политики с обоснованием направлений институционализации в Украине.

Методы исследования. Для достижения поставленной цели использовались такие общенаучные и специфические методы: метод теоретического обобщения, сравнительного анализа в процессе определения сущности и особенностей субсидирования заработной платы в разных странах; системный метод - для определения критериев, позитивных и негативных аспектов исследуемого института; метод структурно-функционального анализа – для определения направлений усовершенствования данной практики в Украине.

Изложение основного материала. Существенным вызовом для общества и государственного регулирования в периоды спада в экономике является снижение уровня доходов населения из-за массового сокращения рабочего времени и увольнения работников. Для предупреждения

безработицы используются различные практики гибких форм занятости как адаптация к кризисным условиям. Одним из средств сохранения персонала и избежания дальнейших расходов, связанных с поиском, адаптацией и его обучением является сокращенная продолжительность рабочего времени с субсидированием неотработанного времени для поддержки доходов населения, которая приобрела популярность в разных странах мира в период Великой рецессии, а в дальнейшем активно использовалась в период пандемии Covid-19. Несмотря на значительные расходы на субсидирование заработной платы, развитые страны выбирают данный инструмент защиты занятости и доходов в противовес безработице, избегая таким образом расходы на выплаты пособия по безработице, сохраняя трудовой стаж и обеспечивая экономику налогоплательщиками.

Исследование зарубежного опыта показало особенности использования субсидирования заработной платы: в Германии - система *Kurzarbeit* (выплата за сокращенный рабочий день), во Франции - *activité partielle* (субсидирование частичной безработицы), в Великобритании и США – *Furloughing* (увольнение работников с уходом в отпуск). Программы временного субсидирования заработной платы применялись также в Аргентине, Ботсване, Бразилии, Малайзии и Бангладеш, Италии (*Cassa Integrazione Guadagni*), Швейцарии и т.д.

Что касается объемов охвата данным видом социальной защиты, то в Германии системой *Kurzarbeit* охвачено 2,35 млн. сотрудников, что составляет около 6% занятости. Если сравнивать со временем Великой рецессии, то охват населения субсидированием заработной платы увеличился (1,4 млн.), финансирование в 2009 г. составило 5 млрд. евро. По предварительным оценкам объемы финансирования увеличатся до 8,4 млрд евро (Boeri & Bruecker 2011). Во Франции 730 тыс. человек получают выплату по сравнению с 2009 г., когда ее получали 227 тыс. сотрудников, что составит 2,8%. Что касается Бельгии, то численность работников с неполной занятостью во времена Великой рецессии составила 100 тыс. человек, в то время как во время Covid-19 - 1 млн (22 %) (Jurpponi & Lande, 2020).

По оценкам Tito Boeri, Herbert Bruecker во время рецессии экономики (2008-2009) в Финляндии удалось сохранить рабочие места на уровне 0,6, в Бельгии – 0,59, Ирландии – 0,56, Италии – 0,51. В то время как в таких странах как Австрия, Канада, Франция, Венгрия, Япония, Швейцария доля сохраненных рабочих мест варьировала от 0,01 до 0,10. (Boeri & Bruecker, 2011). В данном контексте следует отметить, что объемы сохранения рабочих мест зависят от структуры экономики и политики субсидирования заработной платы.

Несмотря на значительные расходы, связанные с финансированием субсидирования заработных плат, правительства развитых стран считают такую меру более эффективной по сравнению с массовыми сокращениями персонала и безработицей. Исследование такого инструмента поддержки доходов (ILO, 2020) доказывает следующие его преимущества:

- поддержка доходов и платежеспособного спроса;
- сохранение рабочих мест;
- содействие окупаемости инвестиций в развитие персонала;
- поддержка экономической структуры страны в условиях спада экономики, что важно при дальнейшем возобновлении;
- предупреждение кризиса предложения товаров и услуг для обеспечения гуманитарной, продовольственной безопасности;
- обеспечение непрерывного трудового стажа;
- предотвращение массового увольнения и безработицы, снижение нагрузки на социальные фонды;
- помощь организациям в сохранении обученных кадров.

Вместе с тем программы субсидирования заработных плат сопровождаются и определенными недостатками, среди которых:

- значительные объемы финансирования, увеличение государственных расходов, что может привести к дальнейшему усилению налоговой нагрузки;
- снижение производительности труда, искажение конкурентного поведения;
- субсидии вытесняют инвестиции, что препятствует экономическому развитию.

Как показывает обзор европейского опыта предупреждения сокращения персонала, то разным странам характерны свои институциональные особенности применения схем сокращенной продолжительности рабочего времени (Müller & Schulten, 2020), (Boeri & Bruecker, 2011), (Hijzen & Venn, 2010), а именно:

- определение уровня охвата секторов экономики, организаций и категорий работников;

- право на помощь имеют те работники, с которыми заключен контракт, коллективный договор и которые уплачивали взносы на социальное страхование;

- уровень покрытия заработной платы, который может зависеть от наличия иждивенцев;

- самая низкая сумма выплаты должна быть не менее минимальной заработной платы и на уровне прожиточного минимума;

- продолжительность субсидирования заработной платы должна быть ограничена;

- установление требования закрепления работника за рабочим местом на время выплаты субсидий;

- невозможность увольнения в течение всего периода, когда применяется субсидирование заработной платы;

- запрет помощи в случаях совместительства и/или другой занятости;

- не должно быть задолженности по выплате заработной платы;

- ограничение прав на субсидирование заработной платы для компаний, имеющих дочерние филиалы в офшорах;

- участие профсоюзов в защите прав работников на субсидирование

заработной платы, встречаются случаи необходимости заключения соглашения между профсоюзами и работодателями;

определение условий и доказательств необходимости и размера субсидии;

необходимость обеспечения администрирования и контроля поступлений субсидий работнику;

установление требований к минимальному количеству часов работы;

обеспечение обучения увольняемых работников;

определение плана реструктуризации организации;

помощь в поиске работы;

участие в общественных и инфраструктурных работах.

Важным вопросом является интернализация фискальных внешних эффектов, связанных с использованием сокращенной продолжительности рабочего времени и субсидирования заработных плат. Для того, чтобы избежать злоупотреблений с использованием сокращенного рабочего времени и получением субсидий некоторые страны используют практику уплаты социальных взносов в полном объеме в т.ч. за неотработанные часы (Германия). Это может быть в течение определенной продолжительности или в течение времени, когда используется субсидирование. Могут использоваться даже повышенные нормы социальных взносов для тех, кто использует сокращенную продолжительность рабочего времени и субсидирования (США, Италия) или устанавливается дополнительный социальный взнос в зависимости от численности работников организации, переведенных на эту схему.

В Украине данный вид поддержки доходов получил свое развитие как пособие по частичной безработице, регулирование предоставления которого было несколько изменено в условиях войны. Нормы регулирования закреплены в Законе Украины «О занятости населения», Законе Украины «Об общеобязательном государственном социальном страховании на случай безработицы», Постановлении Кабинета Министров Украины от 21 июня 2022 г. № 702 «Об утверждении Порядка оказания помощи по частичной безработице», согласно которому: «Помощь по частичной безработице предоставляется застрахованным лицам (работникам и физическим лицам – предпринимателям) в случае утраты ими части заработной платы (дохода) в связи с остановкой (сокращением) производства продукции (выполнение работ, оказание услуг) по причине экономического, технологического характера, возникновения чрезвычайной ситуации, введения чрезвычайного или военного положения, установления карантина».

Исследуя национальные институциональные особенности субсидирования заработной платы, следует отметить, что в Украине критериями предоставления данного вида помощи являются следующие (в соответствии с п. 6, 9 Порядка предоставления помощи по частичной безработице, утвержденного Постановлением Кабинета Министров Украины от 21 июня 2022 г. № 702):

остановка (сокращение) производства продукции (выполнения работ, оказания услуг) охватила не менее 20 процентов численности работников работодателя, у которых уровень сокращения продолжительности рабочего времени и заработной платы составляет 30 и более процентов в месяц;

отсутствие у работодателя или физического лица – предпринимателя, являющегося застрахованным лицом, задолженности по выплате заработной платы и/или уплаты единого взноса на общеобязательное государственное социальное страхование, и/или уплаты страховых взносов на общеобязательное государственное пенсионное страхование в течение шести месяцев, предшествующих месяцу остановки (сокращения) производства продукции (выполнения работ, оказания услуг);

уплата работодателем за каждого работника или физическим лицом – предпринимателем, являющимся застрахованным лицом, единого взноса на общеобязательное государственное социальное страхование в течение последних шести месяцев, предшествующих месяцу, в котором началась остановка (сокращение) производства продукции (выполнения работ, оказания услуг), а в случае, когда в течение последних шести месяцев до обращения о предоставлении пособия по частичной безработице законодательством предоставлено право отдельным работодателям или физическим лицам - предпринимателям, являющимися застрахованными лицами, не уплачивать единый взнос на общеобязательное государственное социальное страхование, применяются предыдущие 180 календарных дней до такого периода;

работодатель не является фондом социального страхования;

максимальный размер пособия по частичной безработице в расчете на одного работника или физическое лицо - предпринимателя, являющегося застрахованным лицом, не может превышать 50 процентов размера минимальной заработной платы, установленной законом.

Следует отметить, что в Украине эффективность и уровень охвата социальной помощью при частичной безработице уменьшается из-за таких факторов ограничивающего характера как теневая экономика и неформальная занятость. На рис. 1 приведены тенденции данных показателей за 2010 – 2021 гг. Кроме этого, есть предприятия, прекратившие деятельность из-за военных действий в Украине, эмиграцию владельцев и работников.

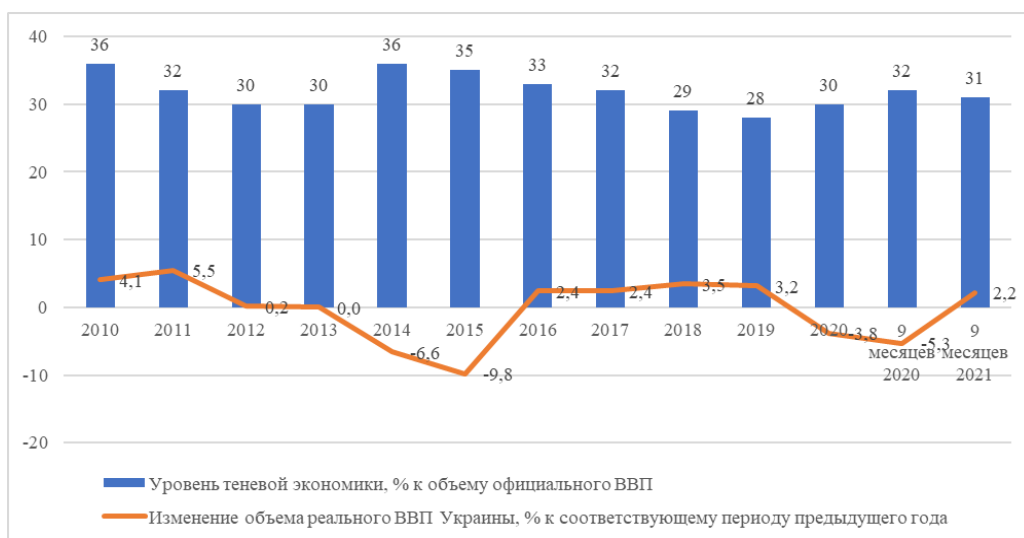


Рис. 1. Интегральный показатель уровня теневой экономики в Украине в 2010-2021 гг. (в % к объему официального ВВП) и темпы прироста/уменьшения реального ВВП (в % к соответствующему периоду)

Источник: (The Ministry of Economy of Ukraine, 2021).

Исследование практик применения сокращенного рабочего времени и субсидирования заработной платы позволило определить такие аспекты усовершенствования, что способствовало бы повышению эффективности социальной защиты поддержки доходов в Украине:

при оказании пособия по временной безработице не учитывается факт наличия детей в семье бенефициара, в то время как в некоторых странах наличие иждивенцев влияет на увеличение размера пособия;

в развитых странах мира при субсидировании заработной платы увеличивается ответственность работодателей и работников по дальнейшему развитию и/или поиску работы для сотрудников в соответствии с современными потребностями рынка труда, поиску путей повышения рентабельности рабочего места;

одним из дискуссионных моментов является ограничение размера пособия в Украине (не может превышать 50 процентов размера минимальной заработной платы), на наш взгляд, минимальный размер не должен быть ниже 50 процентов размера минимальной заработной платы.

Важно отметить, что позитивным в системе субсидирования заработной платы является привлечение бенефициаров к общественным и инфраструктурным работам в нерабочее время как норма обусловленности социальных трансфертов (Порядок организации общественных и других работ временного характера, утвержденного Постановлением Кабинета Министров Украины от 20 марта 2013 г. № 17), что является актуальным в условиях необходимости восстановления территорий после боевых действий и разрушений. Так, в п. 3 Постановления отмечено следующее: «для выполнения

общественных и других работ временного характера привлекаются следующие категории лиц: зарегистрированные безработные; лица, состоящие на учете в территориальных органах Государственной службы занятости как ищущие работу; работники, потерявшие часть заработной платы в результате вынужденного сокращения до 50 процентов предусмотренной законодательством продолжительности рабочего времени в связи с остановкой (сокращением) производства продукции (далее — работники, потерявшие часть заработной платы). Участие в таких работах указанные лица могут принимать в течение срока, что суммарно в пределах года не превышает 180 календарных дней. Работники, потерявшие часть заработной платы, имеют право без прекращения трудовых отношений на участие в общественных работах, в том числе оплачиваемых за счет средств Фонда общеобязательного государственного социального страхования Украины на случай безработицы, в пределах срока остановки (сокращения) производства (ч. 7 ст. 31 Закона Украины «О занятости населения»). На наш взгляд, в условиях военной экономики Украины следует рассматривать вовлечение в инфраструктурные и общественные работы не как право, а как обязанность.

Следует рассмотреть возможность расширить круг застрахованных лиц, имеющих право на получение пособия по частичной безработице, что возможно путем расширения охвата неформально занятых работников с последующими обязательствами работать в условиях официальной занятости и уплаты социальных взносов с учетом периода в течение которого предоставлялось субсидирование заработной платы. Расширение социальной защиты с информационной компанией формирует мотивацию работать в условиях официальной занятости. Этот пункт требует особого государственного контроля во избежание злоупотреблений.

Одной из проблем оказания помощи в рамках субсидирования заработной платы является финансирование из фонда борьбы с COVID-19, что было обусловлено предыдущими причинами сокращения занятости из-за пандемии коронавирусной болезни. В настоящее время причиной являются последствия военных действий, поэтому следует использовать фонды согласно их целевому назначению.

Нуждается в дальнейшем развитии институт страхования рисков как в рамках социальной политики Украины в системе социальной защиты, так и в пределах частного страхования.

Следует проводить постоянную информационную кампанию по социальной помощи и социальной защите с дальнейшим развитием цифровизации предоставления социальных услуг.

Выводы. Для обеспечения потребительского спроса и защиты доходов населения в Украине в условиях спада экономики из-за войны представлен опыт использования субсидирования заработной платы. Важно понимать, что такие инструменты должны быть временными с постепенным сворачиванием в условиях мира. Сравнительный анализ данной практики поддержки доходов в странах мира и в Украине доказывает возможности институционализации

системы социальной защиты доходов населения для повышения его эффективности, которая заключается в увеличении охвата населения такой социальной помощью, пересмотре размера субсидии, установлении обязательных условий, дальнейшем обучении работников в соответствии с потребностями рынка труда, проведении постоянной информационной кампании социальной помощи и социальной защиты с дальнейшим развитием цифровизации предоставления социальных услуг.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Boeri, Tito & Bruecker, Herbert. (2011). Short-Time Work Benefits Revisited: Some Lessons from the Great Recession. IZA Discussion Paper No. 5635. 52 p. <https://docs.iza.org/dp5635.pdf>
- Hijzen, A. and D. Venn. (2010). «The Role of Short-time Work Schemes during the 2008-09 Recession», OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 2010/15, OECD Publishing, Paris.
- International Labour Organization. Analytical note. (2022). The impact of the crisis in Ukraine on the labor sphere: preliminary assessments. 11 p. https://ukraine.un.org/sites/default/files/2022-05/UKR_Brief%20note_11May-2022.pdf
- International Labour Organization. Temporary wage subsidy. 21.05.2020. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_749773.pdf
- Jupponi, Julia & Lande, Camille. (2020). Creation of effective schemes of short-term work in the conditions of the Covid-19 crisis. VOX^{EU}CEPR. <https://voxeu.org/article/building-effective-short-time-work-schemes-covid-19-crisis>
- Müller, Torsten & Schulten, Thorsten. (2020). Ensuring fair short-time work - a European overview. ETUI Policy Brief. European Economic, Employment and Social Policy. №7. <https://www.etui.org/sites/default/files/2020-06/Covid-19%2BShort-time%2Bwork%2BM%C3%BCller%2BSchulten%2BPolicy%2BBrief%2B2020.07%281%29.pdf>
- National Bank of Ukraine (2022). Inflation report. July. 55 p. https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/IR_2022-Q3.pdf?v=4
- The Ministry of Economy of Ukraine. (2021). General trends of the shadow economy in Ukraine in January-September. <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=fc48bdd5-178c-47af-b64c-c7ee533cb4b0&title=ZagalniTendentsiiTinovoiEkonomikiVUkrainiUIKvar tali2021-Roku>
- World Bank. (2022). Poverty & Equity and Macroeconomics, Trade & Investment Global Practices. Emissions data sourced from CAIT and OECD. Note: Projections are as of March 28.