Наталья ЗУБАРЕВИЧ,
директор региональной программы,
Независимый институт социальной политики

В развитых экономиках кризисы модернизируют рынки труда, сокращая неэффективную занятость. Это болезненный процесс, требующий со стороны государства масштабной поддержки высвобождаемых работников, их переподготовки, но без такой санации модернизация невозможна. В России ситуация иная. Исследования Независимого института социальной политики показали, что в период кризиса 1990-х годов при спаде экономики в два раза сокращение занятости было небольшим (на 15%), но резко снизилась заработная плата (в 2.5 раза)[1]. Россия продемонстрировала особый путь адаптации не через стандартное для других стран высвобождение работников, а через распределение кризисных издержек на всех занятых в виде снижения заработков. Изменился ли этот тренд в ходе нового кризиса?

Почему КРИЗИС ЗАНЯТОСТИ оказался слабее ожидаемого?

Уровень безработицы, измеряемой по методологии МОТ, вырос в 2009 году не так сильно по сравнению с кризисом 1998 года (до 9% и 13% экономически активного населения соответственно). На пике кризиса, в феврале 2009 года, уровень безработицы по МОТ достигал 9.5%, затем началось сезонное летнее снижение показателей (до 7.8% в августе). С ноября 2009 года ситуация на рынке труда вновь несколько ухудшилась, так как зимой безработица всегда растет, но в апреле-июне 2010 года показатель снизился до 7.4% в среднем по России, что близко к уровню совсем не кризисного 2005 года.

Помимо выраженной сезонности, есть и другие причины позитивной динамики, связанные с политикой государства на рынке труда. Чтобы избежать роста социальной напряженности в острой фазе кризиса, власти искусственно сдерживали рост безработицы, переводя ее в скрытые формы. Были введены политические ограничения на увольнения работников, занятых на немодернизированных и неконкурентоспособных предприятиях, которые стали убыточными в кризис. Например, в регионах Урала санкцию на увольнение давал прокурор, ставший «ведущим специалистом» по рынку труда.

К скрытой безработице обычно относят занятых неполное рабочее время и находящихся в административных отпусках (оплачиваемых и неоплачиваемых). Пик неполной занятости пришелся на острую фазу кризиса (первый квартал 2009 года), к лету 2010 года ее обьемы сократились почти в три раза — с 2.9 млн чел. в январе-марте 2009 года до 1.1 млн чел. в июле 2010 года, по данным выборочных обследований Росстата.

> «ЕСЛИ СЛОЖИТЬ ВСЕ ФОРМЫ СКРЫТОЙ БЕЗРАБОТИЦЫ И ОТКРЫТУЮ БЕЗРАБОТИЦУ ПО МЕТОДОЛОГИИ МОТ, ТО БЕЗРАБОТНЫХ В РОССИИ НА ПИКЕ КРИЗИСА БЫЛО ОКОЛО 10 МЛН ЧЕЛ.»

[1] Обзор социальной политики в России: начало 2000-х /Под ред. Т.М. Малевой. — М., НИСП, 2007.

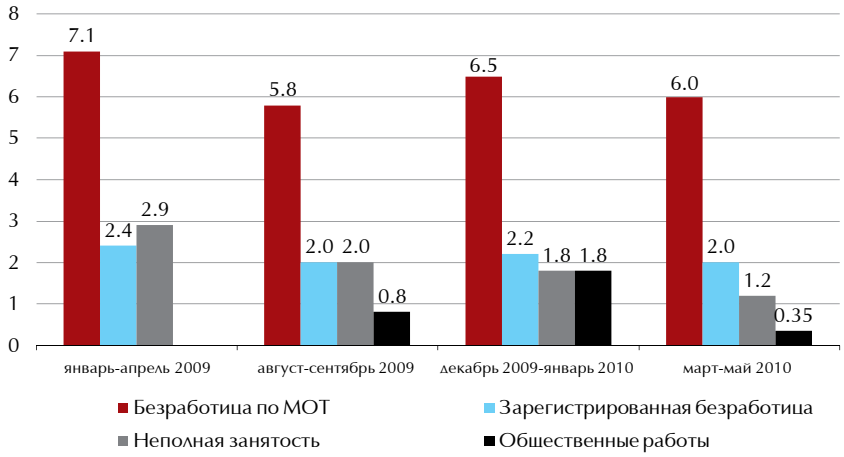


Рисунок 1
Разные формы открытой и скрытой безработицы в 2009 г., млн чел. (даны максимальные показатели соответствующего периода, для общественных работ — нарастающим итогом)[1]

В 2009 году появилась новая форма поддержки занятости — общественные и временные работы, почти полностью финансируемые из федерального бюджета. На это тратились очень значительные средства: трансферты из федерального бюджета на поддержку региональных рынков труда выросли в 2009 году в три раза и составили 2% доходов бюджетов регионов, а в 16 регионах достигали 4–8% доходов

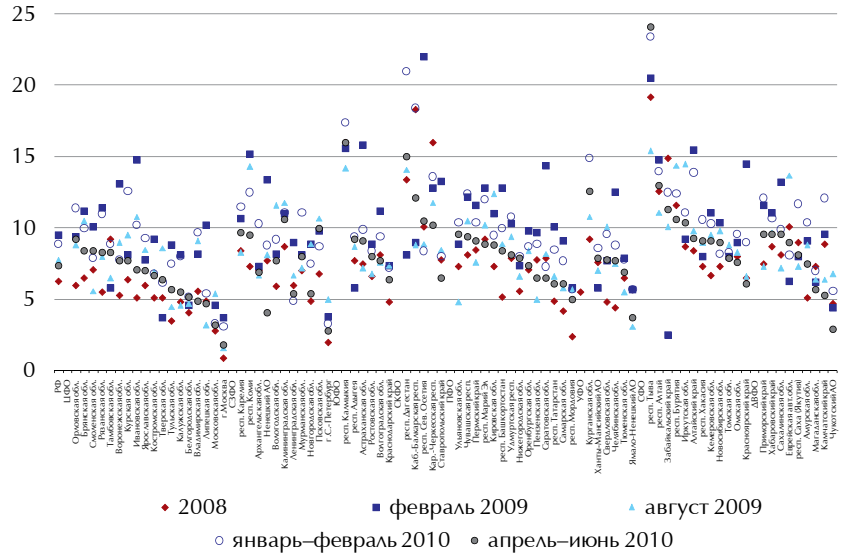


Рисунок 2
Уровень безработицы по методологии МОТ в регионах РФ, % (без Чечни (41%) и Ингушетии (51%) в апреле-июне 2010 г.)

их бюджета. На общественных работах заняты в основном те, кого предприятия и организации собираются увольнять. Занятость крайне низкоэффективная, чаще всего это уборка мусора и «покраска заборов» на тех же предприятиях и в муниципалитетах с оплатой на уровне прожиточного минимума. Фактически общественные работы стали еще одной формой скрытой безработицы, ими суммарно за 2009 год было охвачено 1.8 млн чел. при плане Роструда в 1 млн чел. (вместе с временными работами — 2.4 млн чел.). Это больше, чем измеряемая Росстатом скрытая безработица, хотя следует учитывать, что численность занятых на общественных работах считается нарастающим итогом за год, а не на момент измерения. Один человек может учитываться несколько раз, так как зачисление проводится в среднем на три месяца, а потом может возобновляться.

Если сложить все формы скрытой безработицы и открытую безработицу по методологии МОТ, то безработных в России на пике кризиса было около 10 млн чел. (Рисунок 1), а уровень безработицы в 2009 году достигал 12–13%, то есть масштабы реального сокращения занятости были сопоставимыми с кризисом 1998 года.

Политика сохранения неэффективной занятости до поры до времени устраивала все группы интересов. Сформировался своего рода антимодернизационный консенсус: федеральные и региональные власти такой ценой покупали политическую стабильность, бизнес перекладывал издержки на государство, финансировавшее искусственную занятость, а население думало (а многие продолжают думать до сих пор), что нужно немного потерпеть — и все вернется на круги своя, неконкурентоспособные предприятия вновь заработают. Неэффективность такой политики стала очевидной для федеральных властей только в конце 2009 года. И не только потому, что проблема занятости не решалась, а прежде всего из-за высоких расходов федерального бюджета, которые трудно сохранять длительное время. В конце 2009 года федеральные власти стали подавать сигналы в СМИ, что они ожидают роста безработицы в 2010 году, но, судя по всему, вновь побоялись возможного роста социальной напряженности, и в 2010 году федеральные средства на общественные работы были выделены в прежнем объеме.

В кризисный период региональную статистику безработицы нужно использовать корректно — она не все показывает. Уровень безработицы, измеряемой по методологии МОТ, не может включать скрытые формы безработицы. Зато он неплохо отражает более долгосрочные проблемы региональных рынков труда. Следует учитывать, что региональные различия в уровне безработицы по МОТ в 2009 году были обусловлены далеко не только кризисом. Повышенная безработи-

[1] Статистика численности занятых на общественных работах дается нарастающим итогом за год, а не на момент измерения, поэтому вклад общественных работ в суммарном показателе уровня безработицы (открытой и скрытой) завышен примерно в два-три раза для периодов середины и конца года соответственно.

ца в течение многих лет сохраняется в слаборазвитых республиках из-за растущего притока молодежи на рынки труда, для этих республик кризис мало что изменил. Стабильно острее проблемы занятости и в восточных регионах из-за давнего дефицита новых рабочих мест.

Значительный рост безработицы по МОТ, обусловленный именно кризисом, более характерен для Центра, Поволжья и Урала с трудоемкой обрабатывающей промышленностью (Рисунок 2). Однако после пика в первом квартале 2009 года почти во всех этих регионах уровень безработицы существенно снизился, хотя снижение имело выраженные сезонные колебания. К лету 2010 года сохранялись несколько групп регионов с повышенной безработицей по МОТ вследствие кризиса. Прежде всего, это депрессивные регионы (Псковская, Брянская, Орловская, Ульяновская, Кировская, Курганская области, Республики Чувашия и Марий Эл, Алтайский и Забайкальский края, Еврейская авт. область — 9–12%). После кризиса 1998 года безработица в депрессивных регионах также снижалась с опозданием, поскольку новых рабочих мест создавалось мало. Еще одна зона повышенной безработицы — относительно развитые ресурсодобывающие регионы с высокой долей монопрофильных городов и поселков (Пермский край, Республики Коми и Карелия, Кемеровская, Иркутская, Сахалинская области и др.), в них безработица также носит застойный характер. Проблемы на рынке труда сохраняются и в более инвестиционно активных регионах, например в Калининградской области. Но в целом картина похожа на географию безработицы в первые годы после кризиса 1998 года. Она подтверждает тренд выхода региональных рынков труда из кризиса, но без существенной модернизации занятости и без активного создания новых рабочих мест. Проблема безработицы просто постепенно «рассасывается».

Статистика безработицы по МОТ недооценивает остроту проблем занятости в регионах машиностроительной и металлургической специализации с самым сильным спадом промышленного

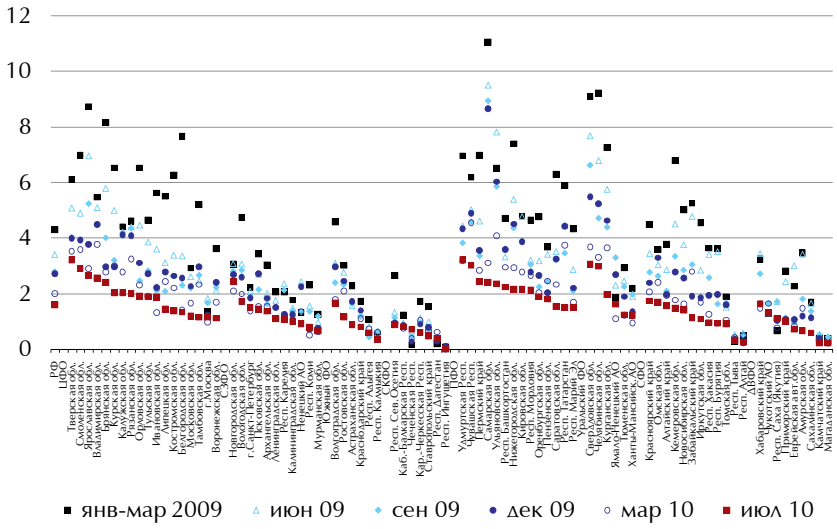
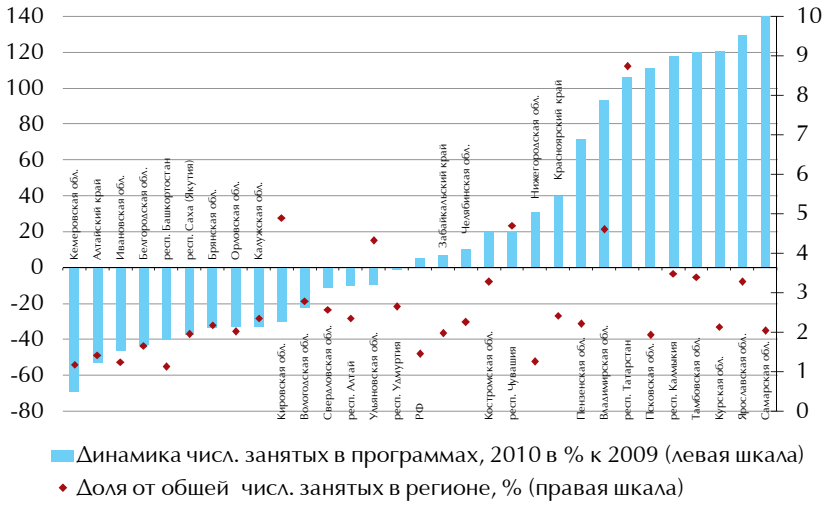


Рисунок 3
Неполная занятость, в % к общей численности занятых в регионе (рейтинг регионов по федеральным округам)

производства. Там велика скрытая безработица в виде неполной занятости (административные отпуска и неполная рабочая неделя), а также занятости на общественных и временных работах, финансируемой из федерального бюджета. Именно высокий уровень скрытой безработицы (6–11% занятых в начале 2009 года и 4–6% в конце)[2] четко определяет кризисные территории: это машиностроительные и металлургические регионы Поволжья (Самарская, Нижегородская, Ульяновская, Кировская области, Чувашия, Удмуртия и др.), Урала (Свердловская, Челябинская, Курганская области) и Центра (Владимирская, Брянская, Ярославская и др.). При этом в областях Центра резкий кризисный рост скрытой безработицы в первом квартале 2009 года быстрее сменился убылью, к лету проблема смягчилась благодаря лучшим возможностям для мобильной занятости (трудовых миграций в Московскую столичную агломерацию). Во многих городах и поселках Урала, Поволжья и Сибири, особенно периферийных,

Рисунок 4
Динамика численности занятых на общественных и временных работах (январь-июль 2010 г. в % к январю-июлю 2009 г.; в Самарской области рост в 8.9 раз) и доля занятых на общественных и временных работах от общей численности занятых в регионе, %[1]



[1] Даны регионы с показателем более 2% занятых на общественных и временных работах от общей численности занятых в 2009 или 2010 гг.

[2] Рассчитано по данным Росстата, которые публикуются с 2009 г.

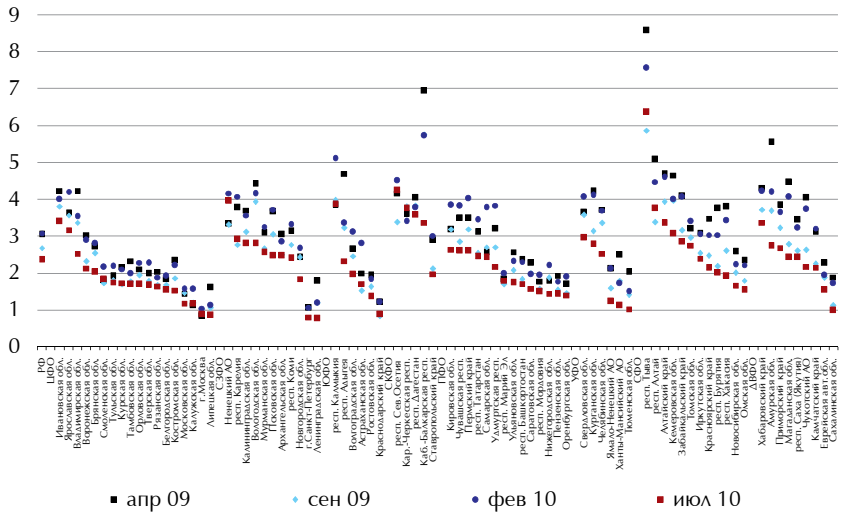


Рисунок 5
Уровень зарегистрированной безработицы, % (рейтинг регионов по федеральным округам, без Чечни (52%) и Ингушетии (22%) в июле 2010 г.)

скрытая безработица повышена из-за низкой мобильности населения. Это один из сильных барьеров на пути модернизации рынка труда в России.

К середине 2010 года сокращение неполной занятости было особенно заметно там, где в кризис эта форма получила наибольшее распространение — в Поволжье, Центре и на Урале (Рисунок 3). Однако в ряде регионов (Тверская, Смоленская, Ярославская, Свердловская и Челябинская области, Республики Удмуртия и Чувашия) более 3% занятых все еще работают в режиме неполной рабочей недели или находятся в административных отпусках. В действительности эта доля выше, так как Росстат учитывает неполную занятость выборочно, а не по всем отраслям.

Несмотря на победные реляции властей о снижении безработицы, положение на рынке труда не столь однозначно. Численность занятых на общественных и временных работах в январе-июле 2010 года была на 5% выше, чем в тот же период 2009 года, когда кризис был в разгаре (Рисунок 4). Понятно, что регионы не хотят упускать возможность получить дополнительное федеральное финансирование на эти программы. Как и в 2009 году, в умении привлекать федеральные средства лидирует Татарстан, на республику приходилось 16% всех занятых на общественных и временных работах в России. Столь высокая доля не имеет никакой связи с состоянием регионального рынка труда. Активная политика государства на рынке труда локализована географически — более 42% всех занятых на общественных и временных работах сконцентрированы в проблемном Приволжском федеральном округе. Особенно заметна поддержка федеральными властями АвтоВАЗа: численность занятых на общественных и временных работах в Самарской области выросла в 2010 году почти в девять раз именно за счет Тольятти. Рост численности участников этих программ характерен не только для Самарской, но и для Ярославской, Курской, Владимирской, Нижегородской областей, Красноярского края, несмотря на улучшение показателей динамики промышленности. Следовательно, в этих регионах сохраняются сильные барьеры, мешающие созданию новых рабочих мест в наиболее проблемных муниципалитетах.

В ряде регионов численность занятых на общественных и временных работах существенно сократилась, особенно в Кемеровской, Ивановской и Белгородской областях, Алтайском крае. Это позитивная тенденция для регионального рынка труда, означающая, что ему все меньше требуются государственные «костыли» в виде финансирования неквалифицированной и неэффективной занятости на общественных и временных работах.

В целом «пузырь» скрытой безработицы постепенно сдувается и рассасывается. Меньшая часть безработицы переходит в открытую форму, часть трудоспособных перемещается на рынки труда других регионов и городов в виде трудовых мигрантов, часть вообще уходит с рынка труда, становится экономически неактивными и оседает на своих грядках и в домашнем хозяйстве. Проблема занятости локализуется, в муниципалитетах с наиболее сильным кризисным ударом и медленным выходом из него немалая скрытая безработица сохранится, как минимум, весь 2010 год.

Зарегистрированная безработица в кризисный период стала еще менее пригодной для анализа. Показатели уровня зарегистрированной безработицы в регионах почти в три раза ниже уровня безработицы по МОТ и выросли не слишком существенно из-за административных запретов на увольнения. На пике кризиса зарегистрированная безработица превышала 3.5%, а к июлю 2010 года снизилась до 2.4%. Показатели дифференцированы по регионам весьма причудливо, но устойчиво выше на востоке страны и в слаборазвитых республиках, хотя и не во всех (Рисунок 5). Кризисный рост зарегистриро-

> В МУНИЦИПАЛИТЕТАХ С НАИБОЛЕЕ СИЛЬНЫМ КРИЗИСНЫМ УДАРОМ И МЕДЛЕННЫМ ВЫХОДОМ ИЗ НЕГО НЕМАЛАЯ СКРЫТАЯ БЕЗРАБОТИЦА СОХРАНИТСЯ, КАК МИНИМУМ, ВЕСЬ 2010 ГОД

ванной безработицы также был более выражен в северных и восточных регионах, а также в Поволжье и на Урале. Менее заметен тренд улучшения показателя в депрессивных, машиностроительных и металлургических регионах с проблемной ситуацией на рынке труда. Этим регионам федеральный бюджет выделяет больше дополнительных средств на поддержку занятости и выплату пособий по безработице.

Итак, новый кризис на рынке труда в целом был не слабее, чем кризис 1998 года, но статистически он был смягчен более широким распространением скрытой безработицы, к которой можно отнести и новую, но неэффективную форму поддержки занятости — общественные и временные работы. С учетом всех форм безработицы влияние кризиса на региональные рынки труда более понятно. Там, где доминирует сервисная занятость (крупные агломерации) или неэффективная промышленная занятость уже была санирована прошлым кризисом (Дальний Восток), рост безработицы был существенным, но более краткосрочным, население быстрее адаптировалось к проблемам на рынке труда. В Поволжье, на Урале и, в меньшей степени, в Центре (где доступней трудовые миграции в столичную агломерацию) проблемы занятости более долгосрочны и остры. Кризис сильнее ударил по промышленности, при этом занятость на неконкурентоспособных и трудоемких производствах значительна. Попытки государства смягчить проблемы с помощью административных запретов и стимулирования скрытой безработицы привели к искусственному замораживанию ситуации. Государство какое-то время может продлить агонию старой, неэффективной структуры занятости, особенно в надежде на экономический рост или на то, что население само потихоньку найдет другие рабочие места или станет более мобильным. Но если целью является модернизация, такая политика контрпродуктивна.

Неэффективность государства проявляется и в том, что даже рациональные меры, в частности программа переселений Роструда, предусматривают крайне слабую институциональную и финансовую поддержку мигрантов, поэтому ими воспользовались только 15 тыс. человек на всю страну. Программы самозанятости выглядят более успешными: при запланированных на 2009 год 100 тыс. чел. в них вовлечено около 160 тыс. чел. Но если посмотреть, где живут участники этих программ, все становится понятным. В основном это жители сельской местности и малых городов, вполне рационально использовавшие выделенные государством средства на развитие личного хозяйства — строительство теплиц, обзаведение домашним скотом. Оно вряд ли будет товарным, но поможет выжить в трудное время, и это уже хорошо.

Самый же главный барьер для трудовых миграций и самозанятости — институциональный. В России трудно заниматься бизнесом, и поэтому создается слишком мало привлекательных рабочих мест.

> ГОСУДАРСТВО КАКОЕ-ТО ВРЕМЯ МОЖЕТ ПРОДЛИТЬ АГОНИЮ СТАРОЙ, НЕЭФФЕКТИВНОЙ СТРУКТУРЫ ЗАНЯТОСТИ, ОСОБЕННО В НАДЕЖДЕ НА ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ ИЛИ НА ТО, ЧТО НАСЕЛЕНИЕ САМО ПОТИХОНЬКУ НАЙДЕТ ДРУГИЕ РАБОЧИЕ МЕСТА ИЛИ СТАНЕТ БОЛЕЕ МОБИЛЬНЫМ

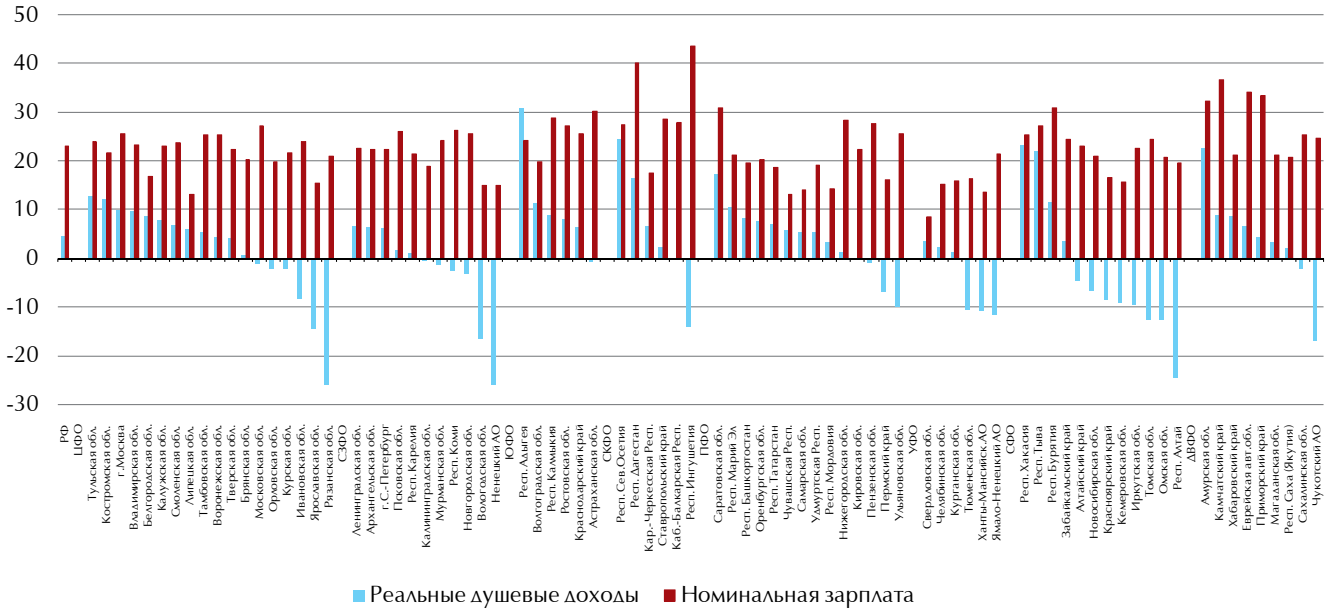



Рисунок 6
Динамика реальных среднедушевых денежных доходов и номинальной средней заработной платы за первое полугодие 2010 г., в % к первому полугодию 2008 г. (рейтинг регионов по федеральным округам по динамике доходов)