

ВЕДОМОСТИ

Аналитика

Статья опубликована в № 4321 от 16.05.2017 под заголовком: Рынок труда: Борьба с тенью

Борьба с тенью в темной комнате

Экономисты Владимир Гимпельсон и Ростислав Капелюшников о том, стоит ли и как бороться с неформальной занятостью

16 мая 00:01 | Владимир Гимпельсон, Ростислав Капелюшников / Для Ведомостей

В последнее время тема «легализации теневой занятости» стала крайне популярной. Об этом все чаще говорят министры, депутаты, чиновники. Называются огромные цифры в несколько десятков миллионов человек – тех, о занятости которых чиновники ничего не знают, но хотели бы знать всё. Этот неожиданно появившийся интерес объясняется, по-видимому, просто: бюджету срочно нужны дополнительные доходы.

Теперь о «достижениях» в деле «выведения на свет» отчитываются даже на заседаниях правительства. Министр труда, например, выступая 19 апреля с отчетом, отметил: «... в 2016 г. выявлено 2 430 782 человека (в 2015 г. – 2 266 000 человек), находящихся в неформальных трудовых отношениях, из них легализовано 2 285 383 работника (в 2015 г. – 2 022 000 человек)». Это, наверное, можно было бы расценить как большой успех, но что стоит за этими цифрами, стороннему наблюдателю не совсем ясно. Было бы хорошо, если бы Министерство труда рассказало, кто эти люди, которых оно «легализовало», чем они занимались до этого и что с ними стало потом, а также как оно это делает. Интересно, сколько стоили эти усилия и что в итоге они принесли бюджету. Если это успех, то почему бы о нем не рассказать поподробнее.

Из цитаты в докладе министра следует, что неформальные трудовые отношения являются нелегальными. Однако согласно международным рекомендациям по измерению ненаблюдаемой экономики нелегальной деятельностью считаются изготовление и торговля оружием, производство и распространение наркотиков, проституция и т. п. По-видимому, речь не об этом, а о том, что в статистике называется неформальной занятостью. Работа нянкой, сиделкой, репетитором и т. п. – это не подпольное изготовление бомб или наркотиков. Неформальная деятельность не может быть «легализована», поскольку она не является запрещенной. По-видимому, чиновники считают нелегальным все, с чего не уплачены налоги и социальные взносы. Впрочем, это отчасти вопрос терминологии, но он чреват последствиями: не окажутся ли в какой-то момент у нашей власти «нелегальные няньки и сиделки» уголовными преступниками? Если в стране примерно из 70 млн занятых 15–20 млн, как нам говорят чиновники, являются «нелегальными», возникает вопрос – что за общество и экономику мы построили?

Откуда нам известно, сколько в экономике таких работников? На какие оценки здесь можно опираться? Прежде всего, это данные Росстата. В одной из его недавних публикаций говорится, что масштаб занятости в неформальном секторе в 2016 г. вырос: таких работников стало 15,37 млн по сравнению с 14,827 млн годом ранее. Их численность, таким образом, выросла на 0,5 млн человек, или на 0,7 п. п., – с 20,5 до 21,2% от всех занятых. В 2015 г. их было больше, чем в 2014 г., а в 2014-м – больше, чем в 2013-м. С каждым годом «неформальность» ширится (отметим, что Росстат говорит про занятых неформальной, а не нелегальной деятельностью).

Необходимость платить налоги никто не оспаривает, и меры «по выведению на свет» таких доходов крайне важны. Но для того, чтобы они были осмысленными, надо определиться и с теми, кого мы имеем в виду, и с оценками их численности. Погоня за няньками-сиделками и репетиторами, среди которых, кстати, много лиц пенсионного возраста, во имя бюджета может принести последнему одни расходы вместо дополнительных доходов.

Прежде всего, следует различать неформальных работников и работников с неналогооблагаемыми трудовыми доходами. Далеко не всегда это одни и те же люди. Неформальные работники могут платить все положенные налоги, а уход от налогов вполне возможен и при формальных трудовых отношениях. О том, сколько людей платит налоги с заработков, знают только налоговая служба и Пенсионный фонд. А платятся ли они со всех доходов и есть ли доходы у тех, кто не платит, – не знают и они. И Росстат здесь, увы, ничем помочь не может и не сможет. В итоге Росстат измеряет (как может) численность занятых в неформальном секторе, а борцы за наполнение бюджета преподносят эти цифры так, как если бы речь шла о числе неплательщиков налогов!

Кто эти люди

Росстат в своих измерениях использует так называемое производственное определение и относит к занятым в неформальном секторе поголовно всех, кто трудится не на предприятиях со статусом юридического лица. Такое определение является очень широким. Международная статистика требует учитывать и другие признаки предприятий, где протекает трудовая деятельность работников, – такие, например, как размер (скажем, число занятых не свыше пяти человек) или факт отсутствия официальной регистрации. И стоит только попытаться учесть эти дополнительные критерии,

как масштабы неформального сектора (по данным того же Росстата) сжимаются вдвое – примерно с 20% до примерно 10% от всех занятых. А 10% по международным меркам совсем немного и почти не отличается от того, что мы можем видеть в большинстве развитых стран.

Еще важнее, что при таком подходе уплата налогов вообще не имеет значения – этот критерий при отнесении работников к тому или иному сектору не используется. В результате любой индивидуальный предприниматель автоматически попадает в неформальный сектор вне зависимости от того, платит он налоги или нет, есть у него патент или нет. Туда же попадают и все фермеры – даже если с оформлением документов у них все в полном порядке. Наконец, там же оказываются частнопрактикующие врачи, адвокаты, нотариусы и т. д., т. е. высококвалифицированные специалисты, которых международная статистика однозначно относит к занятым в формальном секторе. Действующее «производственное» определение всегда будет завышать число неформалов по сравнению с числом неплательщиков налогов – хотя бы потому, что доля малого и микробизнеса везде растет, а с ней и доля работников, попадающих в неформальный сектор согласно такому определению. Другими словами, происходит подмена понятий, которая ведет к тому, что начинается борьба совсем не с теми.

Задаче выявления неплательщиков лучше соответствует так называемое легалистское определение: в таком случае неформалами признаются те, у кого нет официально оформленных трудовых контрактов; с чьей зарплаты не платятся взносы в социальные фонды и т. д. Хотя Росстат не публикует официальных оценок, которые опирались бы на такое определение, имеющиеся исследования свидетельствуют, что «легалистский» подход тоже выводит на сравнительно невысокие оценки неформальной занятости на нашем рынке труда – порядка 10–12%.

Но главное, что статистика занятости, построенная на выборочных обследованиях домохозяйств, в любом случае не может дать точных ответов о том, кто платит налоги, а кто нет или платит частично. Опираясь на них с целью выявления уклонистов, мы ищем не там и не так. Для этого нужны совсем другие источники данных – налоговой службы и Пенсионного фонда, которые могут затем сопоставляться с данными Росстата. На основе такого сопоставления мы можем несколько приблизиться к корректным оценкам.

Теперь предположим, что с помощью налоговой статистики мы определили почти поименно те 10–20 млн человек, от имени которых не поступают налоги и социальные взносы. Но налогами и взносами облагаются доходы, а как определить, что у них они есть? Как отделить неформально работающего человека (в смысле не платящего налоги) от незанятого – от домохозяйки, безработного или студента? Как их отловить, доказать и принудить? Во сколько обойдется бюджету такая административная активность?

Но и это не всё. Что делать с теми, кто работает неформально по четным месяцам и не работает по нечетным, или полгода так, а полгода иначе? Что делать с теми, кто платит не со всех доходов, а только с их части? Ни Росстат, ни налоговая статистика этого видеть не могут.

Но есть ли другие причины для минимизации неформальности, независимо от тонкостей ее определения? И да, и нет.

Из аргументов «за» отметим следующие. Это преимущественно низкопроизводительный, некапиталоемкий и плохо оплачиваемый труд, недоиспользующий сложный человеческий капитал. Занятые здесь не имеют социальных гарантий, не защищены в социальном плане, а их доходы крайне нестабильны. Если бы такие работники переместились бы в формальный сектор, то при прочих равных было бы лучше и экономике, и им самим.

Но есть и веские аргументы «против». Неформальный сектор часто является колыбелью предпринимательства. Многие современные высокотехнологичные корпорации родились в «гаражах». Он выступает амортизатором безработицы, предоставляя потерявшим работу источник доходов. Эти доходы являются компонентом спроса, поддерживающего экономический рост. Если бы не такая занятость, то возросли бы государственные расходы и на поддержку безработных, и на поддержку бедных.

Однако итоговый баланс не очевиден, он зависит от многих обстоятельств. Но если речь идет о крестовом походе против нянек, сиделок, репетиторов или отделочников наших квартир, то он может принести обществу гораздо больше экономического и социального вреда, чем пользы.

Откуда они берутся

В любом случае полезно установить причину того, что более 20% занятых трудятся в «неформальном секторе» (в определении Росстата). «Легализаторы», как кажется, часто подозревают неформалов в укрытии больших доходов. Возможно, в отдельных случаях это и так. Однако в массе своей эти люди получают на 20–30% меньше, чем они получали бы, работая в формальном секторе. Это соотношение следует из наших исследований неформальности на российском рынке труда. Последние расчеты Росстата средней заработной платы с учетом всех категорий занятых (в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц) подтверждают эти оценки. Отсюда следует, что многие неформалы хотели бы назад в формальный сектор; тем более что сами они родом оттуда и имеют большой трудовой опыт и «формальный» стаж. Однако непрерывное сжатие этого сектора ведет к последовательному вытеснению из него части работников. В условиях же мизерного пособия по безработице и отсутствия формальных вакансий неформальный сектор зачастую остается единственным убежищем, абсорбирующим избыточную (для формальных предприятий) рабочую силу. И если мы рады тому, что безработица остается низкой, то это благодаря неформальному сектору, а не специальным мерам на рынке труда.

Но почему сокращается формальный сектор? Он это делал и в хорошие времена (в периоды бурного роста экономики), и в кризисные. Создание новых – формальных – рабочих мест у нас всегда шло крайне вяло. Институциональные причины этой вялости хорошо известны. Вроде бы продвижение по индексу Doing Business должно помогать решению этой проблемы, но оно успешно нейтрализуется специфическим правоприменением, в индексе не учитываемым. А при отсутствии доверия к государству создание новых формальных рабочих мест оказывается сверхрисковой стратегией, чреватой серьезными убытками. Так что отказ от нее российского бизнеса ничуть не удивителен.

Что с ними делать

Мировой опыт свидетельствует, что борьба с неформальностью не может вестись в лоб, а репрессивные меры в лучшем случае бессильны (в худшем – контрпродуктивны). Даже если представить, что с их помощью можно (хотя бы частично) вытравить неформальные трудовые отношения, то ценой этого почти наверняка будет резкий рост безработицы и экономической неактивности. При столкновении с дилеммой «неформальная занятость или безработица» едва ли следует делать однозначный выбор в пользу последней.

Во-первых, неформальность на рынке труда в принципе неустранима. Ее разрастание дает нам ясный сигнал о наличии искаженной системы стимулов и необходимости ее перенастройки. Существование обширной и растущей неформальной занятости – это свидетельство масштабного институционального провала государства.

Но главное – и это во-вторых – так называемая легализация не ведет к росту производительности труда. Она повышает издержки и для неформальных производителей, и для потребителей, что сокращает и спрос, и предложение.

Конечно, есть путь, по которому сегодня «легализаторы» предлагают идти – лишать «подозреваемых» пенсий и бесплатного медицинского обслуживания. Наверное, это возможно. Но и у этого решения есть немалая цена. И дело не только в том, что это плохо вяжется с идеей социального государства, записанной в Конституции. Как бы мы в пылу «легализации» не создали у себя дома социальное дно такого масштаба из многих миллионов сограждан, что другие социальные проблемы надолго отойдут на второй план. Этот риск также не следует исключать.

Для ограничения неформальности в первую очередь необходимо системное совершенствование институциональной среды и повышение качества регулирования. Нужно снижать административные барьеры, облегчая вход в бизнес, стимулируя создание новых и расширение действующих формальных предприятий. Только через интенсивное создание формальных рабочих мест можно остановить рост числа неформальных. Вопросов много. Практических и сложных еще больше. Простых – почти нет. Безусловно, ловля черной кошки в темной комнате, где ее, скорее всего, нет, может быть очень выгодным занятием. За хорошую зарплату в удобном кабинете ему можно предаваться сколь угодно долго.

Авторы – директор Цети НИУ ВШЭ; член-корреспондент РАН, главный научный сотрудник ИМЭМО РАН и замдиректора Цети НИУ ВШЭ

Полная версия статьи. Сокращенный газетный вариант можно посмотреть в архиве «Ведомостей» (смарт-версия)

