Некоторые тенденции эволюции рынка труда

Глава 21

21.1 Несбывшиеся прогнозы

Обращаясь к публикациям экономических и политических изданий конца 1980-х — начала 1990-х годов, нельзя не обратить внимание на то повышенное внимание, которое уделялось на пороге рыночных реформ прогнозированию их влияния на рынок труда. Особую тревогу вызывало ожидавшееся появление, впервые с 1930 г. , когда в СССР была закрыта последняя биржа труда, официальной безработицы. При этом большинство ученых и политиков полагали, что массовая безработица в стране может возникнуть сразу после начала реформ.

Еще в апреле 1991 г. в России был принят Закон “О занятости населения в РСФСР” (далее — Закон РФ “О занятости...), в соответствии с которым государство признало человека собственником своих способностей к производительному и творческому труду, одновременно сняв с себя ответственность за обеспечение полной занятости населения. С другой стороны, государство взяло на себя обязательство осуществлять материальную (пособия по безработице) и социальную (профессиональное переобучение, трудоустройство на свободные рабочие места и т.п.) поддержку работника, получившего статус официально зарегистрированного безработного.

Вообще, сам Закон “О занятости...” оказался в числе наиболее рыночно ориентированных, что объяснялось двумя обстоятельствами. Во-первых, он трактовал проблемы занятости и рынка труда и предлагал их решение в категориях рыночной экономики, а, во-вторых, на основе его положений была сформирована инфраструктура рынка труда — институциональная (Федеральная служба занятости) и финансовая (независимый от государственного бюджета фонд занятости населения).

Таким образом, к январю 1992 г. государство было неплохо подготовлено к принятию адекватных новым условиям решений по регулированию рынка труда.

Действительность опровергла прогнозы как оптимистов, так и пессимистов. Занятость в России в 1992 — 1997 гг. сокращалась темпами, существенно уступавшими темпам снижения ВВП страны (табл.21.1).

Таблица 21.1

Изменение численности занятых и ВВП России в 1992 — 1997 годах

	ВВП в сопоставимых ценах, % к предыдущему году	Численность занятых, % к предыдущему году	Коэффициент эластичности уменьшения численности занятых по снижению ВВП
1	2	3	4
1992	86	98	0,14
1993	91	98	0,22
1994	87	97	0,25
1995	96	98	0,50
1996	95	98	0,33
1997	100	99	-
1992 — 1997	62	87	0,34

Источник: рассчитано по данным Госкомстата России.

В 1992 — 1997 гг. при снижении ВВП страны на 1% уменьшение численности занятых в ее экономике составляло в среднем всего 0,34%. Всего же за период реформ занятость в России сократилась на 8,8 млн чел. Однако при этом не произошло сколько-нибудь значительного в масштабах всей страны всплеска открытой безработицы.

На самом деле, к началу 1998 г. в стране насчитывалось немногим менее 2 млн зарегистрированных безработных (по сравнению с 61,5 тыс. чел. в начале 1992 г.), то есть фактически этот статус получили в среднем лишь каждые 23 из 100 работников, потерявших свои рабочие места. Оставшиеся 77 человек за вычетом, во-первых, тех, кому по завершении трудовой деятельности была назначена пенсия, во-вторых, отказавшихся от работы ввиду роста заработков других членов домохозяйств и, в-третьих, умерших в трудоспособном возрасте, вошли в

состав безработных, численность которых рассчитывается по методологии Международной организации труда (МОТ)[373].

Динамика численности зарегистрированных безработных (табл.21.2) находилась под влиянием двух основных факторов — объективного (динамика ВВП) и субъективного (правила регистрации безработных и порядок назначения и выплат им пособий по безработице).

Таблица 21.2

Изменение численности зарегистрированных безработных в России в ходе реформ

	Численность зарегистрированных безработных (на начало года), тыс. чел.	Прирост за год, тыс. чел.	Рост числа зарегистрированных безработных на 1% снижения ВВП, тыс. чел.
1	2	3	4
1992	61,5	516,2	36,9
1993	577,7	257,8	28,6
1994	835,5	800,3	66,7
1995	1635,8	691,2	172,8
1996	2327,0	179,0	29,8
1997	2506,0	-507,3	- (*)
1998	1998,7		

*ВВП в России в 1997 г. увеличился на 0,4%.

Источник: рассчитано по данным Министерства труда и социального развития РФ.

Быстрый рост численности зарегистрированных безработных в 1992 г. (в 9,4 раза) объясняется как резким сокращением ВВП на “шоковом” этапе реформ, так и определенными материальными и статусными преимуществами, которые получал гражданин, становившийся в тот период на учет в органах государственной службы занятости в качестве зарегистрированного безработного.

В 1993 г. , когда спад ВВП оказался в 1,6 раза меньшим, чем в 1992 г., количество безработных за год увеличилось всего на 40%. В это время, по-видимому, для части населения преимущества статуса безработного были исчерпаны.

[373]Разница между данными категориями безработных заключается в том, что поддержка зарегистрированных безработных требует затрат финансов консолидированного государственного бюджета, в то время как вторые в силу своего неофициального положения могут претендовать только на политическое внимание.

В 1994 г. темпы снижения ВВП вновь ускорились. Одним из следствий стало увеличение как абсолютного, так и относительного годового прироста числа безработных. Количество безработных возросло за год более чем на 800 тыс. чел., или почти в 2 раза.

В 1995 — 1996 гг. темпы спада замедлились. Сократились и годовые абсолютные и относительные приросты числа зарегистрированных безработных, составившие соответственно 691,2 тыс. чел. и 42% и 179 тыс. чел. и 7,7%.

В 1997 г. при незначительном росте ВВП, численность зарегистрированных безработных уменьшилась более чем на 20% — впервые за все годы реформ численность зарегистрированных безработных снизилась. При этом сокращение наблюдалось в абсолютном большинстве регионов субфедерального уровня: только в 17, или 19% из них в 1997 г. количество безработных увеличилось, в том числе только в 5 — более чем на 10%.

Таблица 21.3

Изменение числа официально зарегистрированных безработных в России в 1994 — 1997 гг., %

	1994	1995	1996	1997
1	2	3	4	5
I квартал	29,67	17,43	15,00	1,74
II квартал	16,26	4,34	-2,65	-9,80
III квартал	13,18	4,98	-5,18	-10,30
IY квартал	14,74	10,59	1,46	-3,10
В целом за год	95,79	42,25	7,69	-20,23
Справочно: среднемесячный прирост числа безработных, тыс. чел.	66,7	57,6	14,9	-42,3

Источник: рассчитано по данным Министерства труда и социального развития РФ.

Снижение числа зарегистрированных безработных, а, следовательно, при стабильном экономически активном населении, — и уровня безработицы, наблюдалось и ранее. Например, в мае — октябре 1993 г. количество безработных уменьшилось на 44,6 тыс. чел., или на 5,9%, а в мае — октябре 1996 г. — на 320,3 тыс. чел., или на 11,6%. Но если в 1993 г. это явление носило разовый характер и было связано с традиционным ослаблением напряженности на регистрируемом рынке труда в середине года, когда получает широкое распространение занятость в

неналогооблагаемом секторе экономики (снижение месячных приростов числа безработных, при сохранении их положительных значений наблюдалось в аналогичные периоды времени в 1994 и 1995 гг.), то сокращение безработных в 1996 и, особенно в 1997 гг. (табл. 21.3), наряду с этим имеет, по-видимому, и другие объяснения.

Понятно, что в качестве одного из факторов уменьшения числа безработных можно рассматривать экономическую стабилизацию. Однако в условиях, когда на многих предприятиях сохраняется избыточная численность занятых, следует заняться поисками других причин. Справедливость этого положения подтверждается прежде всего тем обстоятельством, что снижение в стране в 1997 г. общей численности безработных, определяемой по методологии МОТ, было с количественной точки зрения полностью обусловлено уменьшением абсолютной численности зарегистрированных безработных.

В числе других причин сокращения в 1997 г. количества зарегистрированных безработных следует выделить, во-первых, рост задолженности по выплате пособий по безработице — одну из характерных составляющих кризиса бюджета государственной политики занятости[374] и, во-вторых, сохранение действия принятой в 1996 г. новой редакции Закона РФ “О занятости...”, в соответствии с которой были ужесточены условия постановки и снятия с учета безработных и ограничены максимальные размеры пособия по безработице уровнем средней заработной платы, сложившейся в субъекте Российской Федерации.

Регистрируемая безработица в стране спустя шесть лет с момента начала реформ сохранялась на социально приемлемом уровне, причем, достигнув своего максимума в феврале — апреле 1997 г. (3,5% экономически активного населения), уровень безработицы в дальнейшем начал снижаться, и к началу 1998 г. составил 2,8%, то есть вернулся к своим значениям, которые фиксировались в августе — октябре 1995 г.

Можно предположить, что к середине 1997 г. потенциал дальнейшего роста регистрируемой безработицы был исчерпан. Его возобновление могло произойти только при выполнении одного или нескольких из

[374]Подробно бюджет Государственного фонда занятости населения будет проанализирован ниже.

следующих условий: а) корректировке действующего порядка постановки на учет и снятия с учета безработных, а также условий расчета и выплаты пособий по безработицы в сторону их смягчения; б) улучшении финансового состояния Государственного фонда занятости населения (далее — ГФЗН); в) ужесточении и применении санкций к работодателям за нарушения норм действующего трудового кодекса; г) реформе (реструктуризации) предприятий без предварительной санации занятости. Логика социально-экономической реформы, которая проводилась в России в 1998 г. , делает маловероятным наступление большинства из этих событий.

21.2 Неполная занятость: объективные данные и субъективная интерпретация

Предметом многочисленных экономических и политических спекуляций в годы реформ в России стали показатели так называемой полной безработицы, определяемой по методологии МОТ. Количество таких безработных, как уже было показано выше, в начале 1997-1998 гг. превышало численность зарегистрированных безработных на 4,3 — 4,4 млн чел. Однако далеко не все такие граждане реально претендуют на получение работы. Кроме того, поскольку они не регистрируются в органах государственной службы занятости в качестве безработных, то, в соответствии с действующим законодательством, государство не несет перед ними (в части гарантий в сфере занятости) никаких финансовых обязательств.

В состав общего числа безработных, рассчитываемого по методологии МОТ, включают многих лиц, занятых неполный рабочий день и находящихся в вынужденных административных отпусках. Общая численность этих категорий, наглядно иллюстрирующих один из феноменов состояния российского рынка труда в переходный период, составила в сентябре 1995 г 3,7 млн чел., в сентябре 1996 г. — 5 млн чел. и в сентябре 1997 г. — 4,2 млн чел.

Появление неполностью занятых обусловлено различными причинами: в сохранении этого явления были заинтересованы как работодатели, так, хотя это и покажется парадоксальным, сами работники.

Мотивация работодателей носила во многом финансовый характер: разовые социальные пособия, которые в соответствии с действующим законодательством, необходимо выплачивать сокращаемому работнику, обходятся работодателю дороже, чем сохранение неполной заработной платы в течение продолжительного периода времени или, тем более, содержание работника в неоплачиваемом отпуске. Такие условия породили и соответствующую логику части работодателей, предпочитавших содержать избыточную численность работников.

Причины заинтересованности части работников в неполной занятости удалось выявить в результате проведения бывшей Федеральной службой занятости России в сентябре 1995 г. по разработанным М.Гарсия-Исер, О.Голодец, С.Смирновым анкетам опроса руководителей 64 крупных и средних предприятий, на которых имели место остановки производства, расположенных в 13 субъектах Российской Федерации с критической ситуацией на рынке труда.

По мнению работодателей (16% их ответов), часть работников считали, что им нигде не будут предоставлены такие условия, как на этом предприятии, и поэтому не увольнялись. С содержательной точки зрения это объяснялось как экономическими соображениями работника (возможность неофициального приработка и наличие свободного времени при сохранении официального статуса занятости), так и социальными (возможность воспитания женщинами детей при сохранении стажа в случае достаточных заработков других членов домохозяйства, а также возможность пользования услугами социальной инфраструктуры предприятия). При этом лишь 1/5 всех работодателей считали лучшим способом решения проблемы избыточной занятости сокращение штатов.

Как следовало из ответов работодателей, наемные работники, не получавшие зарплату на предприятиях, имели 3 основных источника существования — приусадебное хозяйство (36% ответов), подработка (33%) и жизнь за счет родных (28%). Положительным моментом могла считаться высокая доля ответов, указывающих на подработку как на источник средств существования в период отсутствия доходов по месту основной работы. В конечном счете именно подработка формирует новую активную трудовую мотивацию работника (в последний период

существования СССР в нем подрабатывали не более 10% — 15% занятых в народном хозяйстве).

В результате почти в 1/4 всех случаев работники не увольнялись потому, что их устраивало сложившееся положение в силу имевшихся возможностей подработки. Можно предположить, что проблема перевода неформальной занятости и трудовых отношений в формальные станет одной из наиболее актуальных в период экономической стабилизации в стране и, более того, явится одним из важных факторов этой стабилизации.

Однако возможности подработки в условиях экономической депрессии были ограничены, и большое количество иждивенцев из числа экономически активного населения не могло не вызывать беспокойства.

Именно поэтому серьезным тормозом увольнения частично занятых была невозможность их последующего трудоустройства: в качестве причины неувольнения на нее указали 47% работодателей.

Начало экономического подъема, по мнению работодателей, практически полностью купировало бы проблему неполной занятости: более 60% работодателей считали, что на их предприятии не было людей, которых невозможно было бы занять в случае начала экономического подъема. Напрашивается вывод, что рыночные преобразования изменили структуру спроса на рабочую силу на крупных и средних предприятиях не в столь значительной степени, как это предполагалось до начала реформ.

По-видимому, спустя почти четыре года после начала реформ, менеджеры многих предприятий еще не до конца осознавали сущности реформ и рассчитывали при общем экономическом росте возобновить производство “дореформенной” продукции по имевшимся технологиям. Лишь в последующие годы рост уровня экономической грамотности в целом в сочетании с приходом так называемых “эффективных собственников” позволил в основном преодолеть это заблуждение работодателей.

21.3 Показатели регистрируемого рынка труда

Наряду с предложением на регистрируемом рынке труда, который в данном случае выражается числом зарегистрированных безработных, важной характеристикой состояния рынка труда является соотношение предложения и спроса. Последний описывается числом вакансий, сведениями о которых располагают органы службы занятости. Количество зарегистрированных безработных в расчете на 1 вакансию в российской статистике получило название напряженности. Динамика этого показателя в отличие от динамики численности безработных в первые годы реформы была неблагоприятной.

Действительно, если не учитывать профессионально -квалификационного и половозрастного факторов, то в начале 1992 г. безработный для своего трудоустройства теоретически мог выбрать 1 из 13,6 вакансий. Спустя квартал число свободных работчих мест в расчете на безработного сократилось до 3,8, а к концу сентября того же года число вакансий в расчете на зарегистрированного безработного впервые стало меньше 1, составив 0,9.

В последующий период соотношение между предложением и спросом на регистрируемом рынке труда постоянно ухудшалось. Так, в начале 1993 г. напряженность на российском рынке труда составила 2 чел./вакансию, в 1994 г. — 2,4, 1995 г. — 5, 1996 г. — 7,5 и в начале 1997 г. — 9,8 чел./вакансию.

В дальнейшем, однако, в условиях уже упоминавшегося снижения численности зарегистрированных безработных напряженность рынка труда также стала сокращаться, и, например, к началу августа 1997 г. на каждую имевшуюся вакансию претендовали в среднем 5,8 безработных. Безусловно, на столь резкое снижение напряженности повлиял фактор сезонности, однако статистические данные свидетельствуют, что и фоновая тенденция сменилась на противоположную (в начале августа 1996 г. в расчете на вакансию приходилось в среднем 7,3 безработных). К началу же 1998 г. напряженность рынка труда составила 5,4 безработных/вакансию, что позволяет говорить об ускорении рассматриваемой тенденции во II полугодии 1998 г.

Интерес представляет анализ влияния экономического спада на динамику свободных рабочих мест (табл. 21.4).

Массовый “сброс” вакансий произошел в 1992 г. , и это явление стало одной из наиболее простых реакций работодателей на условия, создавшиеся в ходе экономической реформы. Ликвидация заведомо избыточных вакансий не требовала никаких финансовых усилий со стороны работодателей, и вместе с тем она позволила снизить масштабы обязательств работодателей по трудоустройству лиц, направлявшихся на заявленные вакансии органами службы занятости. Вместе с тем, такое уменьшение числа вакансий позволило получить количественную оценку одного из аспектов феномена “сверхзанятости”, столь характерного для советской экономики.

Таблица 21.4

Динамика ВВП и движение заявленных в органы государственной службы занятости вакансий

	ВВП, % к предыдущему году	Число вакансий, тыс.		Изменение числа вакансий, %	Эластичность уменьшения числа вакансий по снижению ВВП
		на 1 января	на 31 декабря		
1	2	3	4	5	6
1992	86	841,0	306,9	36	4,6
1993	91	306,9	351,7	115	не рассчитывалась
1994	87	351,7	325,6	93	0,6
1995	96	325,6	309,4	95	1,3
1996	95	309,4	254,6	82	3,0
1997	100	254,6	369,3	145	не рассчитывалась
1992 — 1997	62	841,0	369,3	44	1,5

Источник: рассчитано по данным Министерства труда и социального развития РФ.

В дальнейшем динамика вакансий была существенно умеренней: при среднем их числе на конец 1992-1997 гг. 319,6 тыс. предельное абсолютное отклонение от этого значения составило 65 тыс., или 20% и было зафиксировано в конце 1996 г.

Резкое же — почти в полтора раза — увеличение количества вакансий в 1997 г. , по-видимому, могло рассматриваться в качестве дополнительного подтверждения официальных данных Госкомстата России о прекращении спада ВВП и некотором его увеличении.

Соотношение между спросом и предложением на рынке труда является важным фактором, влияющим на продолжительность безработицы. Рост средней продолжительности безработицы, наряду с повышением

в составе безработных доли лиц с высокой продолжительностью безработицы, крайне нежелателен не только с экономической, но и с политической точки зрения, так как следствием этого является количественный рост маргинальных групп населения. Российский опыт реформ свидетельствует, что проблема длительно неработающих граждан в условиях экономического спада так и не была решена.

Так, в декабре 1994 г. численность безработных, продолжительность пребывания которых в статусе безработных превысила 1 год, составила 146,9 тыс. чел., или 9% всех зарегистрированных безработных. В декабре 1995 г. эти показатели увеличились соответственно до 326,2 тыс. чел. и до 14%, в декабре 1996 г. — до 457,5 тыс. чел., или 18,2%. К началу октября 1997 г. , несмотря на сокращение общей численности зарегистрированных безработных, количество не имевших работы более года возросло до 465 тыс. чел., что составило 22,5% всех безработных. Средняя же отчетная продолжительность безработицы (по данным регистрации безработных) увеличилась за этот период с 6,3 до 7,5 мес.

Фактором, амортизирующим длительную — свыше 1 года — безработицу, является неоднородность состава группы хронически безработных. Часть из них действительно не могут быть трудоустроены, хотя и заинтересованы в этом, в то время как другую часть вполне устраивает состояние хронической безработицы как образ жизни.

Не может не обнадеживать и тот факт, что средняя продолжительность наиболее перспективной для рынка труда категории безработных — молодежи, ниже средней. Например, к началу октября 1997 г. она составила 6,8 мес., что было ниже среднереспубликанского показателя на 9,5%.

Средняя продолжительность безработицы может быть рассчитана и аналитическим способом по формуле:

$$СПБ = 1 : (ЧБСУ : ЧЗБо), \qquad (1)$$

где: СПБ — средняя продолжительность безработицы, месяц;

ЧБСУ — численность безработных, снятых с учета по всем основаниям в течение отчетного месяца, чел.;

ЧЗБо — численность безработных, состоявших на учете на начало отчетного месяца, чел.

Фактически данный показатель определяет выраженную в месяцах продолжительность периода времени, в течение которого органы службы занятости в регионах снимут с учета всех имевшихся к началу месяца безработных при уровне снятия их с учета, зафиксированном в отчетном месяце.

Рассчитанная таким образом средняя продолжительность безработицы в декабре 1992, 1993, 1994, 1995, 1996 и 1997 гг. оказалась равной соответственно 3,3, 6, 7,8, 10,3, 9,6 и 8,2 мес. Очевидная тенденция роста в 1992 — 1995 гг. средней продолжительности безработицы в 1996 г. сменилась тенденцией ее уменьшения, которая получила дальнейшее развитие в 1997 г. Однако, как уже отмечалось, это связано с действием скорее субъективных законодательных и финансовых факторов, чем объективных экономических.

Этот вывод подтверждается и данными о трудоустройстве безработных. Так, в 1993 г. было трудоустроено 514,5 тыс. безработных, что составило 0,73 их среднегодовой численности. В 1994 г. было трудоустроено уже 725,6 тыс. безработных, однако второй показатель сократился до 0,59 и сохранялся на этом уровне в последующие годы. Соответствующие показатели в 1995 г. составили 1121 тыс. и 0,57, в 1996 г. — 1333,2 тыс. и 0,55. Только в 1997 г. , когда нашли работу (доходное занятие) 1415,6 тыс. безработных, их отношение к среднему числу безработных повысилось до 0,63, то есть немногим превысило уровень 1994 г.

Следовательно, в конкретных российских условиях медленный рост открытой безработицы, который можно оценить как позитивное явление, сопровождался ухудшением (или во всяком случае неулучшением) многих структурных ее характеристик.

21.4 Региональные рынки труда

Помимо того, что в России сформировался и продолжает расширяться слой безработных-маргиналов, появилась и достаточно устойчивая группа регионов с депрессивным состоянием рынка труда. При среднем уровне регистрируемой безработицы к началу 1998 г. в 2,8% эко-

номически активного населения страны, разрыв между его минимальным (0,7% в Москве и Оренбургской области) и максимальным (8% в Архангельской области) значениями составил 11,4 раза. Вообще же в 12 из 88 субъектов Российской Федерации уровень зарегистрированной безработицы в это время не менее чем в 2 раза превышал его среднереспубликанское значение.

Кроме устойчиво депрессивных регионов, можно было выделить и те регионы, в которых уровень безработицы практически постоянно был ниже среднереспубликанских его значений (табл. 21.5).

Таблица 21.5

Регионы, входившие в состав 10 регионов с самыми высокими и самыми низкими уровнями безработицы (на 1 января соответствующего года)

Регион	1998	1997	1996	1995	1994	Число вхождений в группу
1	2	3	4	5	6	7
С самым высоким уровнем безработицы						
Ивановская область	+	+	+	+	+	5
Республика Ингушетия	+	+	+	+	+	5
Владимирская область	76	+	+	+	+	4
Республика Дагестан	+	+	75	+	+	4
Республика Калмыкия	+	+	+	+	75	4
Псковская область	77	+	+	+	+	4
Архангельская область	+	+	+	77	78	3
Кировская область	+	+	76	+	76	3
Костромская область	50	66	+	+	+	3
Удмуртская Республика	+	+	+	75	77	3
Ярославская область	33	71	+	+	+	3
Коми-Пермяцкий АО	68	60	77	+	+	2
Республика Мордовия	74	+	74	78	+	2
Республика Карелия	+	72	66	63	67	1
Республика Коми	+	61	67	73	64	1
Корякский АО	+	75	64	56	54	1
Ненецкий АО	75	76	+	74	71	1
Чувашская Республика	57	77	78	76	+	1
С самым низким уровнем безработицы						
(см. продолжение)						

Регион	1998	1997	1996	1995	1994	Число вхождений в группу
1	2	3	4	5	6	7
Белгородская область	+	+	+	+	+	5
г. Москва	+	+	+	+	+	5
Оренбургская область	+	+	+	+	+	5
Смоленская область	+	+	+	+	+	5
Волгоградская область	+	13	+	+	+	4
Ростовская область	+	+	+	+	11	4
Республика Саха (Якутия)	17	+	+	+	+	4
Липецкая область	+	+	+	17	19	3
Республика Татарстан	27	11	+	+	+	3
Агинский Бурятский АО	72	70	23	+	+	2
г. Санкт-Петербург	+	+	24	34	56	2
Ставропольский край	+	20	11	21	+	2
Карачаево-Черкесская Республика	+	46	55	47	15	1
Курская область	12	15	+	28	21	1
Новосибирская область	15	+	19	31	40	1
Самарская область	58	39	21	11	+	1
Усть-Ордынский Бурятский АО	18	+	17	19	29	1
Читинская область	78	73	44	+	13	1

Примечания.

1. Данные по 88 субъектам Российской Федерации без учета Чеченской Республики.
2. Попадание региона в группу зафиксировано знаком “+”. При непопадании региона в группу указывается место по уровню безработицы, которое занял регион среди 88 субъектов Российской Федерации.

Источник: рассчитано по данным Министерства труда и социального развития РФ.

Отметим, что одним из проявлений усиления влияния субъективных факторов на развитие регистрируемого рынка труда в 1996 — 1997 гг. стала нестабильность распределения регионов по местам, занятым ими по уровню безработицы. Условия неопределенности вносили дополнительные сложности в действия органов службы занятости в регионах, затрудняя принятие мер по регулированию региональных рынков труда, адекватных складывающейся ситуации.

Наряду с этим, в последние годы происходило снижение дифференциации регионов России по уровню официально зарегистрированной

безработицы. Если в начале 1996 г. разрыв между минимальным и максимальным уровнями безработицы составлял 11,3 п.п. (минимальным — 0,5% — он был в Москве, а максимальным, исключая Республику Ингушетию, — 11,8% — в Ивановской области), то в начале 1997 г. — 10,3 п.п. (к этому времени уровень безработицы в Москве возрос до 0,8%, а в Ивановской области сократился до 11,1%). К началу 1998 г. , когда уровень безработицы оказался максимальным в Архангельской области (8%), а минимальным — в Москве и Оренбургской области (по 0,7%), этот разрыв сократился до 7,3 п.п.

Есть и еще одно важное отличие 1996 и 1997 гг. от 1995 г. и, особенно, от 1994 г. Проявилось оно в том, что средний прирост уровня безработицы в 10 регионах, имевших к началу 1996 г. самые низкие уровни безработицы, составил 0,4 п.п., в то время как в 10 регионах, имевших самые высокие уровни безработицы, исключая Республику Ингушетию, уровень безработицы сократился в среднем на 0,8 п.п. Соответствующие показатели в 1997 г. составили -0,3 и -2,2 п.п. В предыдущие же периоды ситуация была принципиально иной: средние приросты уровня регистрируемой безработицы в 10 регионах, имевших к началу 1995 и 1994 гг. самые высокие их значения, превысили средние ее приросты в 10 регионах с самыми низкими уровнями безработицы соответственно в 2,8 и 6,6 раз.

Таблица 21.6

Распределение регионов субфедерального уровня по динамике численности зарегистрированных безработных

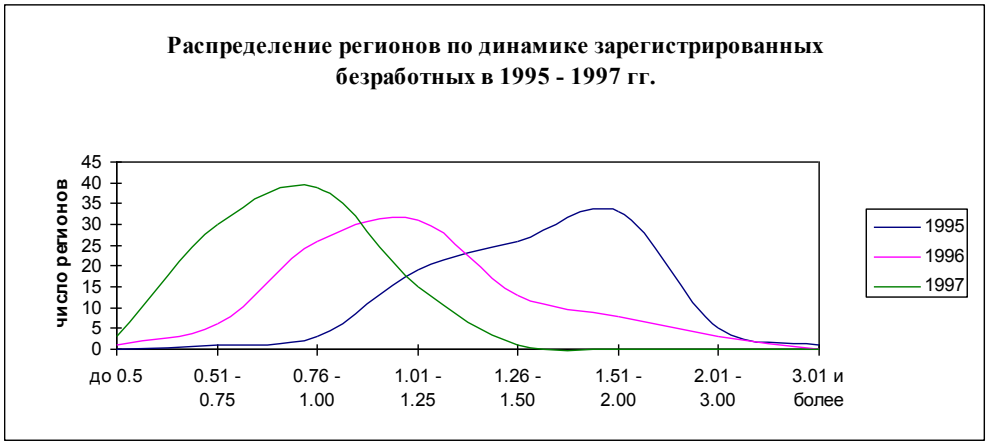
Рост (сокращение) численности зарегистрированных безработных в течение календарного года	1995	1996	1997
1	2	3	4
до 0,5	0	1	3
0,51 — 0,75	1	6	30
0,76 — 1,00	3	26	39
1,01 — 1,25	19	31	15
1,26 — 1,50	26	13	1
1,51 — 2,00	33	8	0
2,01 — 3,00	5	3	0
3,01 и более	1	0	0

Источник: рассчитано по данным Министерства труда и социального развития РФ.

Регионы страны устойчиво дифференцировались и по темпам роста численности безработных. В качестве примера в таблице 21.6 и на графике 21.1 приведено распределение регионов России по динамике численности безработных в 1997 г. в сопоставлении с 1996 и 1995 гг.

В 1994 — 1996 гг. получила развитие тенденция постепенного снижения территориальной концентрации безработных, хотя уровень ее по-прежнему оставался достаточно высоким. Доля 10 регионов (11,4% их общего числа) с наибольшим количеством зарегистрированных безработных в общем числе последних составила в начале 1997 г. 26,8% по сравнению с 28,4% в начале 1996 г. , 30,3% в начале 1995 г. и 34,9% в начале 1994 г. Однако к началу 1998 г. территориальная концентрация безработных вновь повысилась, и значение рассматриваемого показателя достигло 29,2%.

Рис. 21.1



Источник: рассчитано по данным Министерства труда и социального развития РФ.

Годовая динамика заявленной предприятиями и организациями потребности в работниках, как правило, отражала уже упоминавшиеся сезонные особенности развития рынка труда в России, когда ситуация стабилизировалась в середине календарного года в период наибольшего развития неформальной занятости. Так, по данным на конец месяца в I квартале 1997, 1996 и 1995 гг. среднее число вакансий составляло соответственно 264, 289 и 319 тыс., во II квартале — 335, 327 и 406 тыс., в III квартале — 401, 342 и 453 тыс. и в IV квартале — 382, 290 и 355 тыс.

Что касается показателя напряженности, то, несмотря на начавшееся в 1997 г. в условиях некоторого роста числа вакансий и уменьшения численности зарегистрированных безработных его снижение, межрегиональная дифференциация осталась на высоком уровне, превысив к концу года 1630 раз (если в Москве в расчете на 1 вакансию приходилось в среднем менее 0,4 безработных, то в Эвенкийском АО — 620). Группировка же регионов по напряженности на их рынках труда (табл. 21.7) претерпевала определенные изменения, соответствовавшие общим тенденциям изменения спроса (число вакансий) и предложения (количество безработных) на регистрируемом рынке труда.

Сохранялись значительные различия между регионами по средней продолжительности безработицы, показатель которой рассчитывался по приводившейся выше формуле.

Таблица 21.7

Распределение регионов по соотношению между спросом и предложением на рынке труда*

Число безработных в расчете на 1 вакансию, чел.	01.01. 1995	01.01. 1996	01.01. 1997	01.01. 1998
1	2	3	4	5
до 1,00	3	1	1	1
1,01 — 2,00	3	0	1	4
2,01 — 5,00	25	19	6	17
5,01 — 10,00	23	17	20	18
10,01 — 25,00	21	26	27	22
25,01 — 50,00	9	14	17	13
больше 50,00	4	11	16	13

*Без учета Чеченской Республики.

Источник: рассчитано по данным Министерства труда и социального развития РФ.

Например, в декабре 1997 г. меньше всего безработный состоял на учете в органах службы занятости в Республике Ингушетии (3,6 мес.; однако столь низкая продолжительность безработицы была связана преимущественно с внеэкономическими факторами, определявшими развитие рынка труда в этой республике), Смоленской (4,4 мес.) и Иркутской (5,1 мес.) областях. С другой стороны, в 11 регионах (в декабре 1996, 1995 и 1994 гг. — соответственно в 12, 23 и 7) средняя продолжительность периода нахождения безработного на учете в органах службы занятости превышала 1 год, в т.ч. в Республиках Дагестан и Калмыкии — 17 мес.

Распределение регионов по средней продолжительности безработицы по сравнению с их распределением по уровню безработицы характеризовалось большей нестабильностью. Например, в декабре 1997 г. по сравнению с декабрем 1996 г. каждый из регионов сдвинулся в этом распределении в среднем почти на 18 мест.

Состав групп регионов с низкой и высокой средней продолжительностью безработицы также был неустойчивым. Из 10 регионов, в которых средняя продолжительность безработицы в декабре 1996 г. была самой низкой, в декабре 1997 г. сохранили свои места в этой десятке 4 региона, а оставшиеся 6 регионов — Республика Северная Осетия, Чукотский АО, Рязанская область, Еврейская автономная область, Ульяновская и Липецкая области переместились соответственно на 80-е, 52-е, 47-е, 20-е, 18-е и 11-е места.

С другой стороны, из состава худших 10 регионов, в которых продолжительность безработицы была наиболее длительной, вышли Эвенкийский, Агинский Бурятский автономные округа, Брянская область и Республика Алтай, заняв соответственно 12-е, 49-е, 77-е и 78-е места. Такая неустойчивость являлась свидетельством приоритетного влияния на показатель средней продолжительности безработицы организационных, а не экономических факторов.

Количественные взаимосвязи между основными показателями, характеризующими состояние рынков труда в регионах — субъектах Российской Федерации, описаны ранговыми коэффициентами корреляции Спирмэна и отражены в табл. 21.8 (в качестве рангов использовались места, которые были заняты регионами по значению показателей, характеризовавших их рынок труда).

В 1997 г. , как и в предыдущие годы, наиболее тесными оказались 3 связи: а) между уровнем безработицы и числом безработных в расчете на 1 вакансию на конец года; б) между уровнем безработицы на конец года и ее продолжительностью в декабре и в) между числом безработных в расчете на 1 вакансию в конце года и продолжительностью безработицы в декабре. Остальные связи традиционно носили малосущественный характер.

Однако следует обратить внимание на некоторое фоновое повышение значений коэффициентов корреляции в 1997 г. По-видимому, это мо-

жет рассматриваться в качестве свидетельства снижения роли субъективных факторов в формировании тенденций на регистрируемом рынке труда.

Таблица 21.8

Ранговые коэффициенты корреляции Спирмэна между некоторыми показателями состояния рынка труда в России в 1996 г. (верхняя цифра в ячейке) и 1997 г. (нижняя цифра в ячейке)

	Темпы роста числа безработных	Уровень безработицы на конец года	Число безработных на 1 вакансию на конец года	Продолжительность безработицы в декабре	Доля трудоустроенных в общем числе безработных, снятых с учета в декабре
Темпы роста числа безработных	1 1	-0,26 0,31	-0,15 0,29	0,32 0,51	-0,02 0,14
Уровень безработицы на конец года	-0,26 0,31	1 1	**0,81** **0,78**	**0,50** **0,56**	0,08 0,10
Число безработных на 1 вакансию на конец года	-0,15 0,29	**0,81** **0,78**	1 1	**0,46** **0,56**	0,21 0,26
Продолжительность безработицы в декабре	0,32 0,51	**0,50** **0,56**	**0,46** **0,56**	1 1	0,03 0,26
Доля трудоустроенных в общем числе безработных, снятых с учета в декабре	-0,02 0,14	0,08 0,10	0,21 0,26	0,03 0,10	1 1

Источник: рассчитано по данным Министерства труда и социального развития РФ.

21.5 Движение рабочей силы: отраслевой и региональный аспекты

В течение всего периода реформ на фоне сокращения общей численности занятых с 73,8 млн чел. в 1991 г. до 66 млн чел. в 1996 г. происходило их перераспределение между отраслями хозяйства (табл. 21.9). В рассматриваемый период наиболее значительно сократилась доля занятых в промышленности (с 30,3% до 24,7%) и строительстве (с 11,5% до 9,5%), а возросла — в торговле и общественном питании, материально-техническом снабжении, сбыте и заготовках (с 7,6% до 10,4%), сельском хозяйстве (с 13,5% до 14,9%), а также в образовании, культуре и искусстве (с 9,8% до 11,2%).

В середине 1990-х годов по-прежнему основную часть занятых обеспечивали рабочими местами крупные и средние предприятия, хотя занятость на них сокращалась быстрее снижения занятости в экономике России в целом.

Таблица 21.9

Отраслевая структура занятости на крупных и средних предприятиях в 1991 и 1996 гг.

Всего	Отраслевая структура занятости в январе — декабре 1995 г.	Отраслевая структура занятости в январе — декабре 1996 г.	Прирост (сокращение), п.п.
1	2	3	4
Всего	100	100	
Промышленность	30,3	24,7	-5,6
Сельское и лесное хозяйство	13,5	14,9	1,4
Строительство	11,5	9,5	-2,0
Образование, культура и искусство	9,8	11,2	1,4
Торговля и общественное питание, материально-техническое снабжение, сбыт и заготовки	7,6	10,4	2,8
Транспорт	6,6	6,6	0,0
Здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение	5,8	7,0	1,2
Жилищно-коммунальное хозяйство, непроизводственные виды бытового обслуживания населения	4,3	5,0	0,7
Наука и научное обслуживание	3,7	2,4	-1,3
Аппарат органов управления	2,3	2,9	0,6
Связь	1,2	1,3	0,1
Кредитование, финансы и страхование	0,6	1,4	0,8
Другие отрасли	2,6	2,7	0,1

Источник: Госкомстат России.

В 1996 г. сокращение численности занятых на крупных и средних предприятиях в 1996 г. охватило абсолютное большинство отраслей. Большая часть сокращения пришлась на 4 отрасли — промышленность, строительство, сельское хозяйство, торговлю и общественное питание, на предприятиях которых количество работников уменьши-

лось на 3,2 млн чел., что фактически и привело к балансовому сокращение численности занятых.

Снижение количества работников в остальных отраслях было отчасти компенсировано ростом численности занятых в 6 отраслях. В число последних вошли отрасли непроизводственной сферы, что можно расценить как положительное явление с точки зрения перспектив формирования в России экономики постиндустриального типа.

В целом отношение сокращения работников к их приросту в отраслях, где наблюдались эти явления, составило в 1996 г. 8,2:1, т.е. прирост численности занятых на 1 чел. сопровождался их сокращением в среднем на 8,2 чел.

Наиболее интенсивно снижалась численность занятых в таких отраслях, как строительство (крупные и средние предприятия этой отрасли в 1996 г. потеряли 18,9% работников), а также торговля и общественное питание (соответственно 18,6%).

Быстрая потеря работников в строительстве, по-видимому, может быть объяснена низкой инвестиционной активностью (в 1996 г. величина инвестиций в основной капитал снизилась по сравнению с 1995 г. на 18%). В торговле же и общественном питании в условиях стабилизации в 1996 г. реальных располагаемых доходов, резкое сокращение численности занятых может быть связано со снижением конкурентоспособности крупных и средних предприятий этой отрасли относительно малых предприятий.

С другой стороны, наиболее интенсивный рост численности занятых в 1996 г. произошел на предприятиях, занимавшихся операциями с недвижимым имуществом (на 35,9%) и в органах управления (на 23,7%). Первое, хотя и соответствует требованиям становления рыночной экономики, тем не менее в силу количественной незначительности явления (абсолютный прирост занятых в отрасли составил всего 860 чел.) не может рассматриваться как устойчивый феномен. Рост же численности работников органов управления стал неизбежным следствием того типа государственного строительства, который принят в России в ходе осуществления экономических преобразований.

Еще одной характерной особенностью являлся рост в общей численности занятых доли так называемых отраслей нематериального произ-

водства и, соответственно, одновременное уменьшение доли отраслей материального производства. Если в 1995 г. эти доли составляли соответственно 52% (в состав отраслей материального производства включены промышленность, сельское хозяйство, строительство и лесное хозяйство) и 48%, то в 1996 г. — 49,9% и 50,1%.

Эта тенденция реструктуризации занятости обусловлена изменением структуры произведенного ВВП России: сокращением доли товаров и ростом доли услуг.

Несколько иная структура занятости сложилась на малых предприятиях, что видно из таблицы 21.10.

При сопоставлении отраслевой структуры занятости на малых предприятиях, с одной стороны, и крупных и средних предприятиях, с другой стороны, обращают на себя внимание, как минимум, 3 обстоятельства.

Во-первых, на малых предприятиях оказалась повышенной доля занятых в непроизводственном секторе: доля занятых в торговле в общей численности занятых на малых предприятиях в 4 раза превышала долю занятых в этой отрасли в общей численности работников крупных и средних предприятий.

Таблица 21.10

Распределение постоянно работавших на малых предприятиях по отраслям в 1996 году

Отрасли	Среднесписочная численность	
	тыс. чел.	% к итогу
1	2	3
Всего	6269,1	100
Торговля	1901,4	30
Строительство	1612,8	26
Промышленность	1427,0	23
Прочие отрасли	1327,9	21

Источник: ГКРП РФ.

Во-вторых, малые предприятия могут оказаться более конкурентоспособными чем крупные также и в отраслях материального производства (например, доли занятых в строительстве составили соответственно 26% и 7%, т.е. различались в 3,7 раза).

Таблица 21.11

Интенсивность движения работников в отраслях экономики в 1995 — 1996 гг.

Отрасли	Отношение суммы числа принятых и выбывших к среднегодовой численности занятых, %		Изменение, п.п.
	1995 г.	1996 г.	
1	2	3	4
Всего	48,3	40,1	-8,3
Операции с недвижимым имуществом	125,9	149,6	23,7
Общая коммерческая деятельность по обеспечению рынка	88,8	73,8	-15,0
Строительство	84,5	58,0	-26,5
Жилищно-коммунальное хозяйство, непроизводственные виды бытового обслуживания населения	69,9	65,4	-4,5
Лесное хозяйство	64,3	54,1	-10,2
Геология и разведка недр, геодезическая и гидрометеорологическая службы	63,3	51,6	-11,7
Торговля и общественное питание	61,5	48,9	-12,6
Связь	57,9	54,6	-3,3
Заготовки	51,0	46,2	-4,9
Транспорт	50,7	42,1	-8,6
Материально-техническое снабжение и сбыт	50,3	40,8	-9,5
Промышленность	49,5	39,9	-9,6
Кредитование, финансы, страхование	45,0	40,0	-5,0
Информационно-вычислительное обслуживание	43,8	37,7	-6,1
Здравоохранение, физическая культура и спорт, социальное обеспечение	42,5	37,1	-5,4
Культура и искусство	37,6	34,7	-2,9
Наука и научное обслуживание	35,1	26,7	-8,5
Народное образование	32,4	29,3	-3,1
Сельское хозяйство	31,3	28,0	-3,2
Органы управления	29,6	33,0	3,4
Другие отрасли	69,6	57,8	-11,7

Источник: рассчитано по данным Госкомстата России.

Наконец, в-третьих, для крупных и средних предприятий характерна большая дифференциация видов деятельности. Так, на них на долю трех крупнейших по численности занятых отраслей (промышленность, сельское хозяйство, народное образование) пришлось 55% всех работ-

ников, а на долю прочих отраслей — 45%. Для малых предприятий соотношение было иным. В них на предприятиях 3 крупнейших отраслей (торговля, строительство, промышленность) работали 79% всех постоянно занятых, в то время как на предприятиях прочих отраслей — 21%.

Заслуживает внимания то обстоятельство, что отрасли экономики достаточно сильно различались по интенсивности ротации работников (табл. 21.11).

По интенсивности ротации работников отрасли могут быть разделены на несколько групп. Наибольший интерес вызывают так называемые маргинальные группы с наиболее высокими и самыми низкими значениями рассматриваемого показателя.

В число первых в 1995 г. вошли организации, осуществляющие операции с недвижимым имуществом, в которых контингент работников сменился 1,3 раза (в 1996 г. — 1,5 раза); организации, ведущие общую коммерческую деятельность по обеспечению рынка, контингент работников в них обновился на 88,8% (соответственно на 73,8%) и строительные предприятия, где ротация занятых в 1995 г. составила 84,5% (в 1996 г. она существенно — на 26,5 п.п. — снизилась). В 1996 г. 3-е место по интенсивности ротации работников заняли предприятия жилищно-коммунального хозяйства и занимающиеся непроизводственными видами бытового обслуживания населения, контингент работников которых обновился почти на 2/3 (в 1995 г. — на 69,9%).

Можно предположить, что высокая интенсивность движения занятых на предприятиях первых двух отраслей связана с неустойчивым финансовым положением большинства и отсутствием надежных социальных гарантий, предоставляемых работникам. Значительная ротация кадров в строительстве, по-видимому, связана как со спецификой строительного процесса, в котором велико влияние фактора сезонности, так и с отмечавшимся кризисом инвестиционной деятельности. Что касается предприятий жилищно-коммунального хозяйства и непроизводственных видов бытового обслуживания населения, то высокая интенсивность движения занятых на них может быть объяснена, с одной стороны, ориентацией части из них на пока еще ограниченный платежеспособный спрос населения (например, в 1996 г. объем плат-

ных услуг населению в сопоставимых ценах снизился на 7%), а, с другой стороны, спецификой технологического процесса и условий труда в жилищно-коммунальной сфере.

В числе отраслей с наиболее низкой интенсивностью движения работников как в 1995 г. , так и в 1996 г. выделялись предприятия и организации таких отраслей, как управление, сельское хозяйство и народное образование, которые обновили состав своих работников соответственно на 29,6%, 31,3%, 32,4% и 33%, 28%, 29,3%.

Причины столь низкой ротации кадров в этих отраслях различны.

Таблица 21.12

Прием и выбытие работников в связи с их сокращением в 1995 и 1996 гг.

Отрасли	Принято, % к среднесписочной численности		Выбыло в связи с сокращением численности персонала, % к среднесписочной численности		Отношение числа принятых к числу выбывших в связи с сокращением численности персонала	
	1995	1996	1995	1996	1995	1996
1	2	3	4	5	6	7
Всего	22,6	18,9	1,6	2,0	13,9	9,5
Здравоохранение, физическая культура и спорт, социальное обеспечение	22,1	18,9	0,5	0,5	47,0	36,3
Жилищно-коммунальное хозяйство, непроизводственные виды бытового обслуживания населения	39,7	35,6	1,1	1,3	37,0	27,6
Лесное хозяйство	31,5	26,1	1,1	0,8	28,2	34,0
Транспорт	24,7	19,5	1,0	1,3	24,2	14,9
Народное образование	17,1	15,4	0,7	0,7	23,5	20,6
Культура и искусство	19,7	17,7	0,9	0,9	22,4	18,7
Связь	29,0	27,3	1,4	1,7	21,0	16,0
Строительство	39,4	29,0	2,1	3,1	19,0	9,3
Сельское хозяйство	12,7	12,4	0,7	0,9	17,9	14,3
Общая коммерческая деятельность по обеспечению рынка	44,9	44,2	3,3	2,8	13,4	16,0
Органы управления	17,1	14,2	1,4	1,7	11,9	8,2
(см. продолжение)						
Кредитование, финансы, страхование	25,2	20,7	2,5	3,8	10,2	5,5

Отрасли	Принято, % к среднесписочной численности		Выбыло в связи с сокращением численности персонала, % к среднесписочной численности		Отношение числа принятых к числу выбывших в связи с сокращением численности персонала	
	1995	1996	1995	1996	1995	1996
Промышленность	21,1	16,9	2,4	3,2	8,9	5,3
Торговля и общественное питание	28,2	25,6	3,2	3,6	8,9	7,1
Геология и разведка недр, геодезическая и гидрометеорологическая службы	27,1	23,1	3,9	4,5	7,0	5,2
Материально-техническое снабжение и сбыт	23,2	19,4	3,6	4,3	6,5	4,5
Заготовки	22,4	23,7	3,5	3,3	6,4	7,1
Наука и научное обслуживание	12,8	11,1	2,4	2,2	5,4	5,,1
Информационно-вычислительное обслуживание	16,6	14,4	6,0	8,3	2,8	1,7
Операции с недвижимым имуществом	55,7	61,4	24,6	3,2	2,3	19,0
Другие отрасли	35,8	31,9	1,3	1,5	27,2	21,4

Источник: рассчитано по данным Госкомстата России.

Так, в органах управления при относительно невысоком уровне оплаты труда работник чувствует себя социально защищенным. Для большинства работников сельского хозяйства, скорее всего, отсутствуют профессиональные и территориальные альтернативы занятости. Наконец, работников народного образования, помимо отсутствия профессиональных альтернатив занятости, может удерживать на рабочих местах такой фактор, как появление у учебных заведений небюджетных источников финансирования.

Важно отметить, что в 1996 г. на предприятиях практически всех отраслей (за исключением занимающихся операциями с недвижимым имуществом) произошло существенное — почти на 1/5 — замедление интенсивности ротации занятых. Это явление может быть связано прежде всего с финансовыми ограничениями, затруднявшими возможности межотраслевого перераспределения рабочей силы.

Отраслевая реструктуризация занятости во многом зависит от мотивации работодателей, с одной стороны, и мотивации работников, с дру-

гой стороны. Отдельные ее аспекты могут быть исследованы при помощи показателей, характеризующих процессы выбытия работников.

Политика работодателей характеризуется, в первую очередь, приемом на работу и сокращением работников (табл. 21.12).

Одним из важных факторов снижения общей мобильности работников стало уменьшение приема на работу. Если в 1996 г. по отношению к среднесписочной численности работников она снизилась на 8,2 п.п. то вклад фактора уменьшения приема (на 3,7 п.п.) мог быть оценен в 45%.

Наиболее интенсивно прием новых работников в 1995 г. вели предприятия и организации, осуществлявшие операции с недвижимым имуществом, общую коммерческую деятельность по обеспечению рынка, в жилищно-коммунальной сфере и непроизводственных видах бытового обслуживания населения, а также предприятия строительства. В 1996 г. из этого перечня отраслей “выпали” только строительные организации.

С другой стороны, наименьшая интенсивность приема как в 1995 г. , так и в 1996 г. была отмечена в сельском хозяйстве, организациях системы информационно-вычислительного обслуживания, органах управления и учреждениях народного образования.

Различались предприятия различных отраслей и по интенсивности высвобождения работников в связи с их сокращением. Если в 1995 г. на предприятиях, занимавшихся операциями с недвижимостью, количество сокращенных работников составило 24,6% среднесписочной численности занятых, то в организациях здравоохранения, физической культуры и спорта, социального обслуживания — всего 0,5%.

Как общее явление можно отметить некоторое увеличение масштабов сокращения работников в 1996 г. до 2% к среднесписочной численности занятых, или на 0,4 п.п. по сравнению с 1995 г.

Изменилось отношение численности вновь принятых на работу к высвобожденным в связи с сокращением. В 1995 г. оно составило 13,9:1, а в 1996 г. — 9,5:1. Это означает, что в 1996 г. в расчете на 1 сокращенного работника число вновь принятых на работу снизилось в среднем на 4,4 чел. Уменьшение данного отношения наблюдалось на предприятиях 17 отраслей, а увеличение — всего 4 отраслей.

Таблица 21.13

Интенсивность увольнения работников по собственному желанию в 1995 и 1996 годах

	Численность уволившихся по собственному желанию, % к среднесписочной численности работников		Изменение, п.п.
	1995	1996	
1	2	3	4
Всего	17,6	16,0	-1,6
Органы управления	9,4	8,9	-0,5
Связь	13,3	12,7	-0,6
Народное образование	13,5	11,7	-1,8
Сельское хозяйство	13,9	13,5	-0,3
Наука и научное обслуживание	15,1	11,9	-3,2
Транспорт	15,4	14,4	-1,0
Кредитование, финансы, страхование	15,5	14,2	-1,4
Культура и искусство	15,8	14,4	-1,4
Промышленность	16,0	14,6	-1,4
Информационно-вычислительное обслуживание	17,0	18,4	1,4
Здравоохранение, физическая культура и спорт, социальное обеспечение	18,0	15,8	-2,3
Материально-техническое снабжение и сбыт	19,4	18,2	-1,3
Геология и разведка недр, геодезическая и гидрометеорологическая службы	21,2	18,5	-2,7
Заготовки	21,8	21,8	-0,1
Жилищно-коммунальное хозяйство, непроизводственные виды бытового обслуживания населения	22,6	22,2	-0,4
Лесное хозяйство	26,8	23,9	-2,9
Другие отрасли	27,3	26,1	-1,2
Торговля и общественное питание	27,6	27,9	0,3
Строительство	29,8	27,2	-2,5
Общая коммерческая деятельность по обеспечению рынка	33,5	34,3	0,9
Операции с недвижимым имуществом	42,4	42,7	0,3

Источник: рассчитано по данным Госкомстата России.

Увольнение по собственному желанию как фактор реструктуризации занятости имело неравноценное значение для различных отраслей. Если в 1996 г. из органов управления по собственному желанию уволились лишь 8,9% среднесписочной численности работников (в 1995 г.

— 9,4%), то из организаций, занимавшихся операциями с недвижимым имуществом — 42,7% (соответственно 42,4%), т.е. в 4,8 (4,5) раза больше.

Причины, обусловливавшие высокую интенсивность увольнений по собственному желанию, в принципе идентичны для всех отраслей, где наблюдалась такая ситуация (операции с недвижимым имуществом, общая коммерческая деятельность по обеспечению рынка, торговля и общественное питание, строительство). В числе таких причин — неустойчивое положение предприятий данных отраслей на рынке (неопределенность рыночной ниши), неудовлетворенность материальными и иными условиями труда, степенью соблюдения гарантий в социально-трудовой сфере и др. Однако, по-видимому, высокая интенсивность увольнений по собственному желанию свидетельствует о повышенной конкурентоспособности на рынке труда увольняющихся из рассматриваемых отраслей работников.

С другой стороны, пониженный уровень увольнения работников по собственному желанию в отдельных отраслях может быть вызван различными причинами. Так, работники органов управления имеют меньше стимулов к увольнению в силу своей социальной защищенности, в то время как занятые в народном образовании, а также в науке и научном обслуживании могут не иметь альтернатив занятости, либо сочетать работу, оплачиваемую из государственного бюджета, с работой, оплачиваемой из бюджетов коммерческих проектов.

Интенсивность выбытия сильно разнилась по субъектам Российской Федерации. Если, например, в Республике Дагестан в течение 1996 г. с предприятий и из организаций выбыли всего 9,7% среднесписочной численности работников, то в Сахалинской области — 35,8%.

Основными факторами дифференциации рассматриваемого показателя явились, во-первых, общее состояние рынка труда в регионе и, во-вторых, природно-климатические условия региона.

Так, высокий уровень безработицы в регионе являлся одной из причин низкой интенсивности выбытия работников. Например, в 3 из 4 регионов с наименьшей интенсивностью выбытия работников в 1996 г. уровень безработицы к началу 1997 г. существенно превышал его средне-

республиканское значение (от 1,8 раз в Агинском Бурятском АО до 3,2 раз в Республике Дагестан).

С другой стороны, 9 из 10 регионов с наибольшей интенсивностью выбытия работников в 1996 г. , где оно составило более 30% среднесписочной численности работников, могли быть отнесены к районам с тяжелыми природно-климатическими условиями проживания. В число этих районов вошли Сахалинская область, Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский АО, Магаданская, Тюменская область, Корякский и Эвенкийский АО, Камчатская область и Ненецкий АО.

Состояние регистрируемого рынка труда в большинстве регионов рассматриваемой группы таково, что оно облегчает возможности нахождения новой работы. Только в 3 из 10 перечисленных регионов с высокой интенсивностью увольнения работников уровень безработицы существенно (приблизительно в 2 раза) был выше среднереспубликанского, в то время как в 7 регионах он был либо меньше среднереспубликанского, либо соответствовал ему.

Регионы субфедерального уровня оказались сильно поляризованными и по доле сокращенных в структуре выбывших с предприятий. Как уже отмечалось, сокращение штатов в 1996 г. охватило только 2% среднесписочной численности персонала, и в почти половине субъектов Российской Федерации (42 из 88) этот показатель не превышал среднереспубликанского значения. При этом в Вологодской области, Республике Коми и Томской области отношение сокращенных работников к среднесписочной их численности составило соответственно 23,3%, 20,9% и 20,6%. По-видимому, в этих регионах процессы реструктуризации занятости шли достаточно интенсивно.

Однако влияние столь высоких значений отношения уволенных в связи с сокращением штатов к среднесписочной численности персонала на регистрируемые рынки труда этих регионов не было однозначным. Так, если в России в целом в 1996 г. прирост уровня регистрируемой безработицы составил 0,2 п.п., то в Вологодской области этот уровень возрос на 1,4 п.п., в Томской области — всего на 0,1 п.п., а в Республике Коми — сократился на 0,8 п.п. По-видимому, рынки труда двух последних регионов оказались в большей степени подготовленными к достижению соответствия между спросом на рынке труда и той частью

предложения, которое формируется работниками, уволенными в связи с сокращением штатов.

Еще в пяти регионах отношение количества выбывших в связи с сокращением штатов к среднесписочной численности работников составило от 4,1% до 4,3%, т.е. превысило соответствующий среднереспубликанский показатель не менее чем в 2 раза. В трех из этих регионов (Чукотский АО, Еврейская автономная область, Архангельская область) уровень безработицы в 1996 г. сократился (соответственно, на 1,4, 1 и 0,4 п.п.), а в двух (Корякский АО и Агинский Бурятский АО) — повысился (соответственно, на 1,4 и 4,1 п.п.).

Другой важный аспект движения рабочей силы — это прием работников на предприятия. В 1996 г. отношение числа принятых к среднесписочной численности работников составило 18,9%. Анализ значений этого показателя в региональном разрезе свидетельствуют, что наиболее интенсивно шел прием на работу в Корякском АО (36%), Ямало-Ненецком АО (33,1%), Ханты-Мансийском АО (31%) и Тюменской области (30%). Всего не менее 25% среднесписочной численности работников составили вновь принятые в 10 регионах. Средний уровень безработицы в этих регионах составил к началу 1997 г. 4%, т.е. на 0,6 п.п. превысил среднереспубликанское его значение.

С другой стороны, наименее заметным был приток новых работников на предприятия Агинского Бурятского АО, Усть-Ордынского Бурятского АО и Республики Дагестан (соответственно 5,1%, 8,1% и 8,9% среднесписочной численности занятых). В 10 регионах отношение вновь принятых к среднеспиочной численности работников было меньше 14%. Средний уровень безработицы в них составил 5,7%. Следовательно, в целом состояние рынка труда региона, описываемое уровнем безработицы, можно рассматривать как один из факторов, влияющих на возможности приема на работу на предприятия и в организации региона.

Обобщающим показателем движения работников является интенсивность процесса ротации, которая рассчитывается как отношение суммы принятых и выбывших работников к среднесписочной численности занятых. В 1996 г. рассчитанная подобным способом ротация занятых в регионах оказалась минимальной в Агинском Бурятском АО (16,5%

работников), а максимальной — в Ямало-Ненецком АО (68,9%). Региональная дифференциация показателя ротации работников, составила, следовательно, 4,2 раза.

Важно отметить, что социально-экономическая ситуация в регионах — субъектах Российской Федерации в целом практически не оказывала влияния на интенсивность ротации работников. Ранговый коэффициент корреляции между местами, занятыми регионами по этому показателю, с одной стороны, и по комплексной оценке социально-экономической ситуации, с другой, оказался в 1996 г. равным -0,07.

Что касается оценки общего состояния рынка труда в регионе, то его воздействие на интенсивность ротации работников также практически отсутствует (значение рангового коэффициента корреляции составило 0,09). Таким образом, работники при принятии решений о своем увольнении с работы (работодатели — при увольнении работников в связи с сокращением штатов) или же о поиске нового места работы (работодатели — при приеме работников) состояние рынка труда в регионе практически не учитывают.

Тем не менее в отдельных группах регионов значения рассчитанных коэффициентов корреляции, равно как и интенсивность ротации работников несколько отличаются, что видно из данных таблицы 21.14.

Таблица 21.14

Влияние социально-экономической ситуации и состояния рынка труда в регионах на интенсивность движения (ротации) работников

Группа регионов по социально-экономической ситуации	Интенсивность ротации, %	Коэффициент корреляции	Группа регионов по ситуации на рынке труда	Интенсивность ротации, %	Коэффициент корреляции
1 (лучшая)	44,7	0,03	1 (лучшая)	38,8	-0,08
2	42,1	0,14	2	47,1	-0,26
3	46,3	0,07	3	44,2	-0,40
4 (худшая)	40,0	0,15	4 (худшая)	43,0	-0,07
Разрыв между максимальным и минимальным абсолютным значением показателя, раз	*1,16*	*5,00*		*1,21*	*5,71*

Примечание. В каждую из групп были включены по 22 субъекта Российской Федерации.

Источник: рассчитано по данным Госкомстата России и Министерства труда и социального развития РФ.

Так, наиболее низкой интенсивность ротации оказалась в той группе регионов, где социально-экономическая ситуация в 1996 г. была наименее благоприятной. Это может быть объяснено, в частности, тем, что в данной группе регионов условия трудоустройства работников были затруднены, а наличие стабильного рабочего места являлось фактором адаптации к сложным социально-экономическим условиям.

С другой стороны, самая низкая интенсивность движения работников была зафиксирована в регионах с наименее напряженным состоянием регистрируемого рынка труда. Таким образом, можно предположить, что в данной группе регионов низкая интенсивность движения работников является одним из факторов стабильного состояния рынка труда.

Связь между состоянием рынка труда в регионах и интенсивностью движения работников также была несущественной, хотя в целом и более значимой, чем связь последней с социально-экономической ситуацией в регионе. В отличие от предыдущего случая в каждой из 4 групп регионов она была обратной (чем лучше было состояние рынка труда в регионе внутри данной их группы, тем более интенсивным было движение работников). При этом наиболее существенным оказалось значение коэффициента корреляции не в маргинальных — лучшей и худшей — группах регионов, а в промежуточных — регионах 2-й и 3-й групп (соответственно -0,26 и -0,4).

21.6 Финансирование политики занятости

Финансирование государственной политики занятости в России в 1992 — 1997 гг. осуществлялось из средств уже упоминавшегося внебюджетного Государственного фонда занятости населения (ГФЗН), который за годы своего существования стал крупным финансовым институтом. При этом, однако, ГФЗН, фактически не был институционализирован, а текущее управление им осуществляла бывшая Федеральная служба занятости России (после ликвидации последней в 1996 г. — Министерство труда и социального развития РФ). ГФЗН включает так называемую федеральную часть, формируемую за счет поступлений определенной части страховых взносов работодателей, собранных в регионах, и фондами занятости населения (ФЗН) в регионах.

В 1995 г. при тарифах страховых отчислений большинства работодателей в ГФЗН 2% фонда оплаты труда, поступление средств в него составило 6,17 трлн руб., или 0,37% ВВП страны. С учетом переходящих остатков средств ГФЗН на начало 1995 г. (0,81 трлн руб.) общие финансовые ресурсы ГФЗН оценивались в 6,98 трлн руб., или 0,42% ВВП.

С 1 января 1996 г. тарифы страховых отчислений работодателей в ГФЗН были снижены на 0,5 п.п. (одной из основных причин такого решения стало систематическое превышение в 1992 — 1995 гг. доходов ГФЗН над его расходами). В результате при поступлении средств в него в 1996 г. 7,01 трлн руб. отношение последних к ВВП России сократилось до 0,31% ВВП, или на 0,06 п.п. С учетом переходящих остатков (0,58 трлн руб.) отношение общих финансовых ресурсов ГФЗН (7,59 трлн руб.) снизилось до 0,34% ВВП, или на 0,08 п.п. При номинальном росте финансовых ресурсов ГФЗН в 1996 г. на 23%, в реальном исчислении они увеличились всего на 0,82%. В I полугодии 1997 г. в ГФЗН поступило 3,82 трлн руб., что также составило 0,31% ВВП. Дефицит же его бюджета без учета переходящего остатка средств составил в I полугодии 1997 г. 56 млрд руб.

В I квартале 1997 г. среди всех внебюджетных социальных фондов ГФЗН характеризовался самым значительным дефицитом бюджета. Расходы бюджета ГФЗН превысили его доходы на 2,9%, в то время как расходы Пенсионного фонда РФ были больше его доходов всего на 0,5%, а Фонда социального страхования — на 0,1% (расходы Федерального фонда обязательного медицинского страхования были меньше его доходов на 6,8%).

В условиях дефицита бюджета ГФЗН (в первые годы реформ его бюджет сводился с профицитом) стали постепенно изменяться соотношения между отдельными расходными статьями бюджета ГФЗН. В качестве общей тенденции обращает на себя внимание рост доли расходов по направлениям, связанным с финансированием мероприятий пассивной политики занятости и сокращения — мер активной политики занятости.

Так, существенно возросла доля расходов по программам материальной поддержки безработных (поддержание доходов). Если в 1995 г. выплаты по соответствующей статье составили 37,2% всех расходов

ГФЗН, то в 1996 г. — уже 52%, или на 14,8 п.п. больше. В I полугодии 1997 г. эта доля возросла до 61%, т.е. еще на 9 п.п. Следовательно, в условиях дефицитного бюджета ГФЗН последний во все большей мере приобретает функции финансового института, который обеспечивает государственные социальные гарантии (в первую очередь, пособия по безработице).

Это же подтверждается и изменениями в структуре расходов по статье “поддержание доходов” (табл. 21.15).

Таблица 21.15

Структура расходов ГФЗН на поддержание доходов безработных, %

Виды выплат	1995 г.	1996 г.	I полугодие 1997 г.
1	2	3	4
Всего, в том числе:	100	100	100
пособия по безработице	77,1	90,3	94,2
материальная помощь	1,4	1,2	0,8
досрочные пенсии	21,5	8,5	5,0

Источник: рассчитано по данным Министерства труда и социального развития РФ.

В I полугодии 1997 г. доля средств, направленных на выплату пособий по безработице, по сравнению с 1995 г. повысилась на 17,1 п.п., в то время как доля расходов по одному из наиболее дорогостоящих способов социальной поддержки безработных — досрочному пенсионированию — уменьшилась в 4,3 раза. Сложившаяся ситуация ограничивала возможности проведения активной политики занятости, что особенно негативно сказывалось на регионах с высокими уровнями регистрируемой безработицы.

С другой стороны, доля расходов на такие программы активной политики занятости, как финансовая поддержка, профессиональная подготовка, переподготовка и профориентация и общественные работы снизилась с 26,5% в 1995 г. до 16,8% в 1996 г. и до 11,3% в I полугодии 1997 г.

Уже в 1995 г. она была меньше доли расходов на материальную поддержку безработных, и в расчете на 1 руб. прямых выплат различных видов материальной поддержки безработным расходы на перечисленные программы активной политики занятости составили 0,71 руб. В

1996 г. рассматриваемый показатель уменьшился до 0,32 руб., а в I полугодии 1997 г. — до 0,19 руб.

В свою очередь, в структуре затрат на программы активной политики занятости также произошли принципиальные изменения (табл. 21.16).

Таблица 21.16

Структура расходов ГФЗН на программы активной политики занятости, %

Статьи затрат	1995 г.	1996 г.	I полугодие 1997 г.
1	2	3	4
Всего, в том числе:	100	100	100
1. финансовая поддержка, из нее:	67,1	43,3	33,5
1.1. на компенсационные выплаты	*2,3*	*2,0*	*1,3*
1.2. на сохранение рабочих мест	*37,2*	*13,0*	*4,4*
1.3. на создание дополнительных рабочих мест	*26,1*	*26,3*	*25,8*
1.4. на субсидии для организации собственного дела	*1,5*	*1,9*	*2,0*
2. профессиональная подготовка, переподготовка и профориентация	25,1	43,3	55,6
3. общественные работы	7,8	13,4	10,9

Источник: рассчитано по данным Министерства труда и социального развития РФ.

Таким образом, начавшееся в 1996 г. резкое (более чем на 1/3) сокращение доли расходов по такой “проблематичной” статье бюджета ГФЗН, как финансовая поддержка продолжилось и в I полугодии 1997 г. , когда доля этих расходов по сравнению с 1996 г. уменьшилась почти на 25%.

При этом опережающими темпами сокращалось финансирование мероприятий по сохранению рабочих мест. Доля затрат по этой статье в структуре расходов ГФЗН на финансирование мероприятий активной политики занятости в 1995 — I полугодии 1997 г. снизилась в 8,5 раз, или на 32,8 п.п.

С другой стороны, практически на ту же величину — 30,5 п.п. — повысилась доля расходов на финансирование профессиональной подготовки, переподготовки и профориентации, обеспечение которых является одной из непосредственных задач ГФЗН.

Обращает на себя внимание стабильность в структуре затрат на мероприятия активной политики занятости доли расходов на создание дополнительных рабочих мест (прежде всего, для социально уязвимых категорий экономически активного населения). В рассматриваемом периоде разрыв между максимальным и минимальным значением этой доли (соответственно в 1996 г. и I полугодии 1997 г.) составил всего 0,5 п.п.

Что касается общественных работ, то доля расходов на них в структуре затрат на мероприятия активной политики занятости не отличалась стабильностью. Если в 1996 г. по сравнению с 1995 г. она повысилась на 5,6 п.п., то в I полугодии 1997 г. — снизилась на 2,5 п.п. Возможно, отсутствие устойчивой тенденции изменения этой доли объясняется общей неопределенностью ситуации с местом и ролью общественных работ в государственной политике занятости.

Описанная тенденция реструктуризации расходов ГФЗН в пользу затрат на поддержание доходов безработных не позволила тем не менее обеспечить своевременную и в полном объеме выплату пособий по безработице. К началу II полугодия 1997 г. образовалась задолженность по выплате пособий безработным в размере 2,6 трлн руб. Эта величина превысила фактические расходы ГФЗН на выплату пособий, произведенные в I полугодии 1997 г. , на 0,4 трлн руб. и составила 68% всех доходов ГФЗН, полученных им за этот период.

Только 8 из 87 регионов (без учета Республики Башкортостан и Чеченской Республики) вошли в 1997 г. во вторую половину финансового года, не имея задолженности по выплате пособий по безработице. Заслуживает внимания то обстоятельство, что в составе этой группы регионов оказались как те субъекты Российской Федерации, где уровень безработицы был невысоким относительно среднереспубликанского (3,2%) — Москва (0,8%), Оренбургская область (0,9%), Республика Татарстан (1,9%), так и те регионы, где уровень безработицы превышал, в том числе и значительно, среднереспубликанский — Корякский (7,4%) и Ненецкий (5,7%) АО, Пермская область (4,2%), Республики Хакассия (4%) и Северная Осетия (3,4%).

В целом в расчете на зарегистрированного безработного сумма задолженности по выплате пособий по безработице к началу II полугодия

1997 г. составила 1132 тыс. руб. Для сравнения можно отметить, что задолженность предприятий и организаций по выплате заработной платы в расчете на занятого в экономике к началу II полугодия 1997 г. достигла 846 тыс. руб., т.е. была меньше задолженности по выплате пособий по безработице более чем на 25%.

Имевшиеся бюджетные ограничения по выплате пособий стали важным фактором устойчивого снижения в 1997 г. численности зарегистрированных безработных, многие из которых утратили материальные стимулы постановки на учет в органах государственной службы занятости (в I полугодии 1997 г. численность зарегистрированных безработных в России уменьшилась с 2506 тыс. чел. до 2300 тыс. чел., или на 8,2%).

Внутренние ресурсы ГФЗН при сохранении нынешних условий его формирования не позволяют погасить задолженность по выплате пособий по безработице. Даже полный отказ от финансирования в I полугодии 1997 г. такого направления политики занятости, как “финансовая поддержка” обусловил бы возможность направления на погашение задолженности по выплате пособий по безработице дополнительных 147 млрд руб., что составило бы всего 5,6% общей ее величины.

Все это позволяет предположить, что без корректировки условий формирования ГФЗН проблема погашения задолженности по выплате пособий по безработице решена быть не может.

В сложившихся условиях, однако, даже простое (в пределах разумного) повышение тарифа обязательных страховых взносов работодателей в ГФЗН не позволит полностью погасить задолженность по выплате пособий по безработице. Даже если в I полугодии 1997 г. эти тарифы составили бы не 1,5% фонда оплаты труда, а 2%, то поступления средств в ГФЗН при неизменном уровне собираемости страховых взносов удалось бы увеличить на 1152 млрд руб., что составило бы менее 1/2 (44,3%) имевшейся к началу II полугодия 1997 г. задолженности по выплате пособий по безработице. Следовательно, в рассмотренных условиях кризис с финансовым обеспечением выплат пособий по безработице был бы преодолен за 13 — 14 месяцев.

При нехватке средств ГФЗН на финансирование выплат, относящихся к государственным социальным гарантиям, особое внимание привле-

кают затраты на содержание органов самой государственной службы занятости.

Несмотря на снижение тарифов страховых взносов в ГФЗН, доля затрат на содержание службы занятости в структуре расходов ГФЗН в 1996 г. по сравнению с 1995 г. не только не снизилась, но и возросла — с 12,7% до 15,8%. Увеличение доли затрат на содержание службы занятости происходило темпами, опережавшими темпы роста уровня официально регистрируемой безработицы: если первая возросла в 1,24 раза, то второй — в 1,08 раза. В I полугодии 1997 г. рост этой доли продолжился, и величина затрат на содержание службы занятости при том, что численность зарегистрированных безработных сократилась на 8,2%, достигли 16,7% всех расходов ГФЗН.

Тем не менее данная тенденция не дает оснований для однозначных выводов о неэффективности бюджетного обеспечения политики занятости. Повышенная доля затрат на содержание государственной службы занятости во многом объяснялась особенностями разработки бюджета ГФЗН, когда в затраты на отдельные программы (материальной поддержки, общественных работ, обучения и переобучения и т.п.) не включались административно-управленческие расходы, формировавшие отдельную статью расходной части бюджета ГФЗН. Уточнение порядка организации бюджетного процесса в ГФЗН и методики расчета средств, расходуемых по отдельным статьям, могло бы способствовать снижению затрат по статье “содержание службы занятости” до разумных пределов.

Еще одной крупной проблемой является неравномерное распределение ресурсов ГФЗН по регионам, что подтверждается результатами расчетов индексов локализации расходов ГФЗН (отношение доли региона в общих расходах ГФЗН к доле региона в общей численности зарегистрированных в нем безработных; при совпадении этих долей значение индекса локализации составляет 1).

Так, в 1996 г. индекс локализации расходов ГФЗН относительно числа зарегистрированных безработных колебался от 0,19 в Республике Дагестан до 6,7 в Москве. В I полугодии разрыв между минимальным и максимальным значением индексов локализации возрос: если в Республике Дагестан он оказался равным 0,16, то в Москве — 6,82. Сле-

довательно, в расчете на одного безработного программа содействия занятости в Москве в I полугодии 1997 г. оказались обеспечена финансовыми ресурсами в 42,6 раза лучше чем в Республике Дагестан.

При этом, как правило, лучше всего обеспечивается финансирование политики занятости в регионах, где ситуация на рынке труда носит относительно спокойный характер. Об этом свидетельствуют данные, приведенные в табл. 21.17.

Таблица 21.17

Соотношение между уровнем регистрируемой безработицы и уровнем финансовой обеспеченности политики занятости в регионе в I полугодии 1997 года

Группы регионов	Средний уровень безработицы на 01.07.97 г.	Средний индекс локализации расходов ГФЗН в I полугодии 1997 г.
1	2	3
1	2,05	3,21
2	2,55	1,60
1-2	*2,30*	*2,41*
3	2,71	1,21
4	3,92	1,04
3-4	*3,32*	*1,13*
1-4	*2,81*	*1,77*
5	3,20	0,91
6	3,97	0,75
5-6	*3,59*	*0,83*
7	5,54	0,51
8	6,58	0,33
7-8	*6,06*	*0,42*
5-8	*4,83*	*0,63*

Примечание. Регионы — субъекты Российской Федерации были разбиты на 8 равночисленных групп (по 11 регионов в каждой, за исключением 8-й группы, в состав которой были включены 10 регионов).

Источник: рассчитано по данным Министерства труда и социального развития РФ.

Таким образом, можно считать установленным фактом, что в I полугодии 1997 г. чем выше в целом был уровень безработицы, тем меньшими финансовыми ресурсами в расчете на состоящего на учете безработного располагал ГФЗН.

Более того, этот финансовый выигрыш относительно благополучных по состоянию рынка труда регионов был непропорционально большим. Так, если разрыв между средними индексами локализации расходов ГФЗН в регионах первой группы, где индексы локализации были

самыми высокими, и в регионах восьмой группы, где они были самыми низкими, составил 9,7 раза, то средний уровень безработицы в регионах первой группы (2,05% экономически активного населения) был меньше среднего уровня безработицы в регионах восьмой группы (6,58%) всего в 3,2 раза.

Таким образом, актуальной оставалась задача рационализации финансовых потоков между федеральной частью ГФЗН и ГФЗН в регионах — субъектах Российской Федерации, решение которой могло бы способствовать межрегиональному выравниванию показателей финансовой обеспеченности политики занятости.

Одним из следствий законодательной нерешенности данной проблемы являлись также повышенные доли в расходной части бюджета ГФЗН некоторых регионов так называемых “необязательных” расходов и формирование временно невостребованных средств, которые размещались на депозитах, либо использовались для приобретения ценных бумаг.

Например, если в 1996 г. доля тех средств ГФЗН, которые были размещены в ценных бумагах, составила в среднем всего 0,7% (их приобретение осуществлялось в 14 регионах), то в Оренбургской области (2-е место по уровню безработицы) — 15%, Приморском крае (57-е) — 6,6%, Республике Татарстан (11-е) — 5,5%, Новосибирской области (9-е) — 4%, Нижегородской области (29-е) — 3,4% и в Читинской области (73-е) — 3,1%. Таким образом, наиболее активно работа по приобретению ценных бумаг в 1996 г. велась в основном в регионах с относительно благополучной ситуацией на рынке труда. Только в 2 из 6 перечисленных регионов (Читинской области и Приморском крае) уровень безработицы был выше среднереспубликанского.

В I полугодии 1997 г. ситуация принципиальным образом не изменилась. На приобретение ценных бумаг в среднем было направлено 0,5% средств ГФЗН, а число регионов, где приобретались ценные бумаги, сократилось до 10. При этом средний уровень безработицы в таких регионах (Санкт-Петербург, Смоленская, Нижегородская области, Чувашская Республика, Волгоградская область, Республика Татарстан, Оренбургская, Омская, Тюменская области, Красноярский край) к началу II полугодия 1997 г. составил 2,4%, т.е. был на 0,8 п.п. ниже

соответствующего среднереспубликанского показателя (только в двух из этих регионов — Чувашской Республике и Красноярском крае — уровень регистрируемой безработицы был больше последнего). Наибольшей доля средств ГФЗН, израсходованных на приобретение ценных бумаг, оказалась в Республике Татарстан (8,7%), Нижегородской (8,2%) и Оренбургской (2,5%) областях, в которых уровень безработицы был ниже среднереспубликанского (соответственно на 1,3, 0,7 и 2,3 п.п.).

Приобретение ценных бумаг за счет временно свободных средств ГФЗН, равно как и сохранение расходов на финансовую поддержку при дефиците бюджета ГФЗН объяснялись, в частности, и тем обстоятельством, что часть подобных операций позволяла увеличить доходную часть бюджета ГФЗН.

Так, соотношение между расходами по статьям “финансовая поддержка” и “размещение средств в ценных бумагах” и доходами по статье “прочие поступления”, куда входят, в частности, возврат финансовой помощи работодателями, а также проценты по ценным бумагам и депозитам, составило в I полугодии 1997 г. 1:1,63, т.е. в расчете на 1 руб. расходов поступления в ГФЗН составили 1 руб. 63 коп.

В числе других проблем, которые были связаны с финансированием политики занятости, выделялась, прежде всего, неполнота сбора в него страховых взносов работодателей (например, если в Чукотском АО уровень сбора страховых взносов в ГФЗН в 1996 г. составил 54,5%, а в Кемеровской области — 57,7% то в Республике Удмуртии — 98,7%, Амурской области — 97,9%, Архангельской области — 97,5%). Основными причинами этого были, во-первых, нарушения налоговой дисциплины и, во-вторых, неплатежеспособность предприятий.

В 1996 — 1997 гг. для взыскания страховых платежей работодателей в ГФЗН, как и в финансовой системе страны в целом, широко использовался механизм так называемых взаимозачетов. Например, в Кировской области применялись взаимозачеты с работодателями-должниками по коммунальным услугам, арендной плате, текущему ремонту, плате за обучение и т.п.; в Ульяновской области получила распространение практика заключения договоров с работодателями на погашение задолженности по страховым взносам путем передачи

товарно-материальных ценностей, реализации продукции предприятий-должников через организации-посредники, на частичную выдачу пособия по безработице товарами, продуктами и услугами в счет погашения задолженности по страховым взносам; в Республике Удмуртии был составлен один договор факторинга и практиковалось погашение задолженности через вексельное обращение; в Алтайском крае товарно-материальными ценностями в ГФЗН поступило 8,9 млрд руб., или 14% общей величины обязательных отчислений.

Какой бы ни была дальнейшая институциональная и финансовая судьба ГФЗН, лицам, принимающим решения, следует иметь ввиду, что социализация расходов ГФЗН и отказ от финансирования из него мероприятий активной политики занятости будут иметь своим следствием формирование устойчивой группы социальных иждивенцев — безработных, финансовые требования которых в силу активности трудоспособного населения рано или поздно поставят на повестку дня вопрос об увеличении размеров пособий по безработице и поиске источников их финансирования.