



► Переход от неформальной экономики к формальной: теория изменений

Февраль 2021

► I. История вопроса

В настоящее время в неформальной экономике работают более чем шесть работников из каждых десяти¹ и восемь из каждых десяти предприятий² в мире. Таким образом, неформальность является огромным по своему масштабу явлением, которое, вопреки прежним прогнозам, не стало меньше с течением времени, а, наоборот, растет во многих странах мира. Хотя неформальная экономика преобладает в развивающихся странах, она существует повсюду. В странах с низким и ниже среднего уровнем дохода неформальность в большей степени свойственна женщинам, которые часто оказываются в более тяжелом положении, чем мужчины.

Преодоление неформальности – крайне сложная задача, требующая много времени на устранение ее коренных причин. Этих причин много, и они касаются экономических и институциональных условий, среди которых неспособность экономики создавать качественные рабочие места, несовершенство системы регулирования, отсутствие прозрачности и подотчетности государственных органов. Кроме того, они являются следствием характеристик – нередко

взаимосвязанных – соответствующих людей или предприятий: их уровня образования, бедности, производительности труда. Возможные причины неформальности также включают неблагоприятные события: климатические катастрофы или пандемии.

Данная Теория изменений (ТИ) не претендует на то, чтобы описать изменения, которые требуются для сокращения всех форм неформальности в любых условиях. Так, переход в неформальную экономику домашних работников или мелких фермеров в стране с низким уровнем дохода требует совсем других мер, чем наемных работников формальных предприятий в развитых странах. Поэтому смысл этого документа – сформулировать общую теорию таких изменений, которая стала бы основой для разработки других теорий, направленных на конкретный сектор (например, строительство), профессиональную группу (например, уличных торговцев), форму неформальности (например, скрытый труд на формальных предприятиях), сферу политики (например, социальную защиту) или социально-экономические условия.

► II. Значение, цели и процессы формализации

Что означает переход в формальную экономику?

Для предприятий это означает переход к режиму правового регулирования со всеми вытекающими преимуществами и обязательствами. Речь идет о распространении сферы действия налогового и трудового законодательства, а также законов о социальном обеспечении на все предприятия без исключения, независимо от их размера, профиля или иных критериев,

правовое признание, регистрацию предприятий и соблюдение ими требований законодательства. Для самостоятельных работников факт отнесения предприятия к формальной или неформальной экономике также определяет их принадлежность к той или иной сфере. Для наемных работников переход в формальную экономику означает наличие соответствующих гарантий занятости и социальной защиты. В зависимости от ситуации это означает принятие одной или нескольких из следующих мер: (1) распространение сферы действия закона на тех, на кого он не

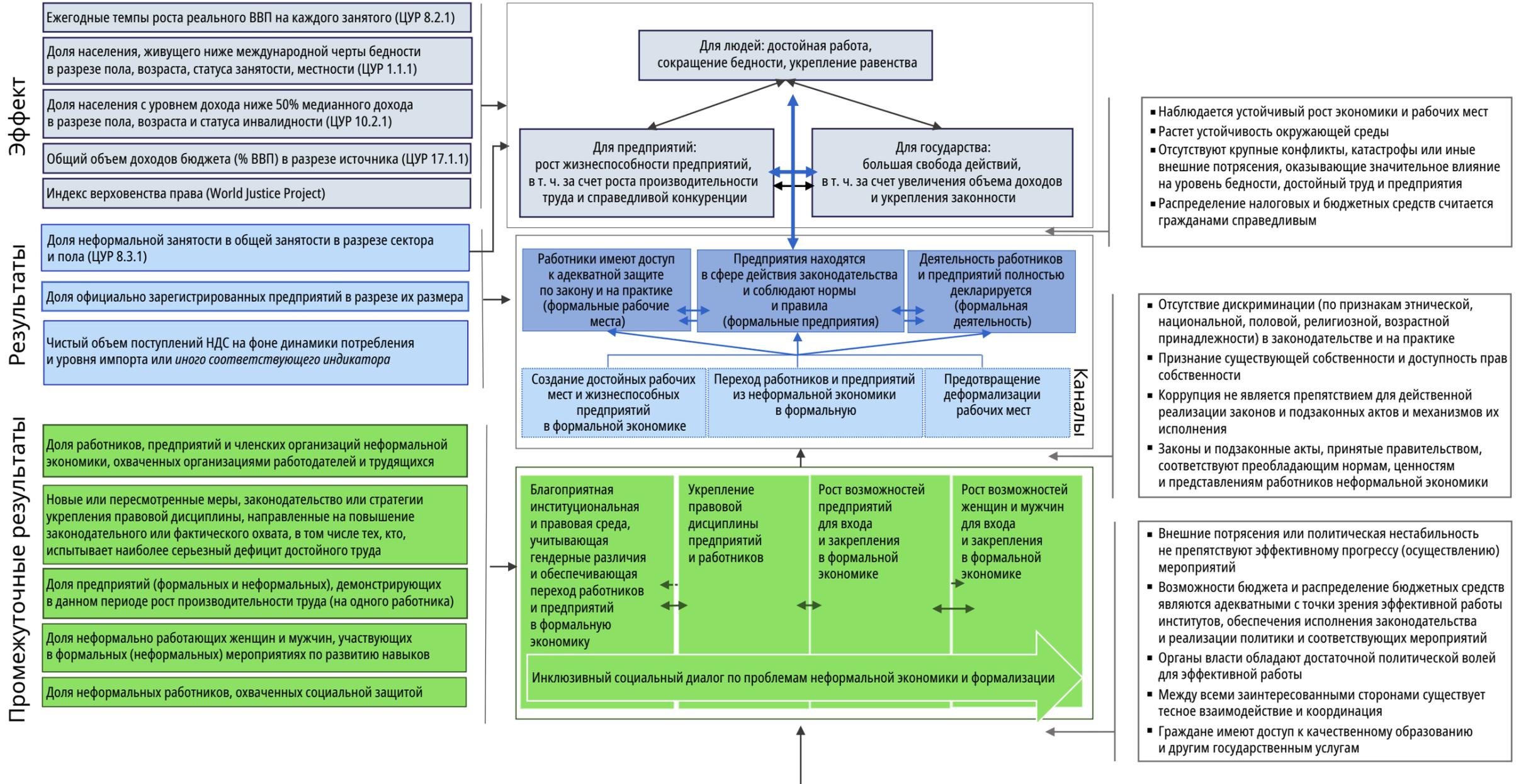
1 Для простоты термин «работники» используется здесь для обозначения всех занятых: наемных работников, самостоятельных работников (применяющих наемный труд или нет) и неоплачиваемых работников семейных предприятий.

2 Термин «предприятия» является здесь эквивалентом экономических единиц в том смысле, который это выражение имеет в Рекомендации 2015 года о переходе от неформальной к формальной экономике (№ 204).

Переход от неформальной экономики к формальной – теория изменений

ИНДИКАТОРЫ

ПРЕДПОЛОЖЕНИЯ



МОТ поддерживает укрепление потенциала своих участников при осуществлении вышеуказанных действий путем участия в разработке планов и бюджетов, в частности, касающихся неформальной экономики и формализации

распространялся или недостаточно распространялся; (2) обеспечение адекватного уровня правовой защиты (например, сохранение социального страхования даже при несоответствии критериям минимальной продолжительности рабочего времени) (3) обеспечение действенного соблюдения законов и правил. Перенос деятельности из неформальной экономики в формальную означает, что она полностью декларируется, охватывается законодательством и является основанием для получения действенной защиты.

Как видно из блок-схемы выше, было бы неверно сказать, что процессы формализации сводятся лишь к включению работников и предприятий в сферу законодательства и обеспечению его выполнения. Рост производительности труда, например, также является условием формализации микро- и малых предприятий, на долю которых приходится почти 44 процента занятости в мире. Помочь людям полноценно развить свой потенциал за счет доступности мер, снижающих риски или обеспечивающих развитие навыков – это составная часть многих стратегий формализации.

Чем важен переход в формальную экономику?

Формализация – не самоцель, а необходимое условие решения важных задач. Без нее доступ к достойному труду остается просто иллюзией. Она сокращает бедность и способствует большему равенству. Формализация предприятий, в т. ч. за счет роста производительности и расширения доступа к рынкам сбыта, повышает их жизнеспособность и способствует справедливой конкуренции на местных и международных рынках. Это одно из условий адекватных гарантий занятости и социальной защиты их работников. Формализация выгодна обществу в целом, так как она дает государству большую свободу действий, в частности, за счет роста доходов бюджета и укрепления законности. Кроме того, она способствует равноправию в обществе за счет более справедливого распределения прав и обязанностей среди его членов. Кроме того, в условиях формальной экономики государственная помощь в период кризиса

– например, такого, как пандемия COVID-19 – значительно упрощается. Формализация также является условием достижения целого ряда ЦУР, в том числе 1, 5, 8, 10 и 17.

Что такое процессы формализации?

Формализация может осуществляться с помощью трех взаимодополняющих каналов, являющихся целями Рекомендации МОТ № 204 о переходе от неформальной к формальной экономике: 1) создание в формальной экономике достойных рабочих мест и жизнеспособных предприятий; 2) обеспечение перехода работников и предприятий в формальную экономику из неформальной; 3) предотвращение деформализации рабочих мест.

Сокращение дефицита достойного труда в неформальной экономике – не только результат формализации, но и условие, способствующее такому переходу, поэтому его можно считать частью самого процесса формализации. Если одни работники и предприятия способны перейти в формальную экономику в ближайшем будущем, то для других это пока еще нереально. Преодоление дефицита достойного труда постепенно снижает незащищенность и увеличивает потенциал устойчивой формализации как работников, так и предприятий. Так, наличие у работников базовой социальной защиты способствует переходу в формальную экономику, так как это сокращает риск бедности, повышает доступность медицинских услуг и позволяет использовать экономические возможности.

Наличие или получение формального статуса – это не данность. Размер неформальной экономики зависит от процесса создания и разрушения предприятий и рабочих мест и от колебательной динамики перехода в ту или другую сторону. Неформальность – это динамический процесс, зависящий от множества факторов и форм труда, меняющихся с течением времени. Поэтому меры политики должны представлять собой ответ на эти изменения.

► III. Что должно произойти?

Переход в формальную экономику достигается сочетанием стратегий

Способы перехода в значительной мере зависят от национальных условий, в том числе от предпочтений населения, параметров неформальной экономики и структуры рынка труда, действующих законов, политики и практики, а также институционального и финансового потенциала государственных органов.

На практике в соответствии с целями и принципами Рекомендации № 204 можно применять различные стратегии, которые предполагают политику и меры, влияющие на среду (условия) экономической деятельности – например, макроэкономическую, торговую, промышленную, налоговую, отраслевую и инфраструктурную – и, в частности, на рост производительности труда, развитие предпринимательства, структурные преобразования и формальную занятость. Они также включают меры, влияющие на поперечные факторы формализации – укрепляющие системы социального

обеспечения, механизмы правоприменения или институты рынка труда, социальный диалог, доступность финансовых или иных услуг развития бизнеса, образование и повышение квалификации, инфраструктуру и т.д. Сюда также входят меры, направленные на отдельные виды предприятий (например МСП), категории работников (работников платформ, домашних работников), виды неформальности (например, скрытый труд на формальных предприятиях) или секторы экономики.

Для разработки адекватных стратегий нужно понимать, какие формы неформальности и какие факторы неформальности и формализации преобладают в стране, как они варьируются в зависимости от категории работников, видов предприятий и местных условий.

Наибольшая эффективность мер достигается в том случае, если они применяются комплексно для преодоления многих факторов неформальности.

Большинство действенных стратегий формализации – это комплекс мер, повышающих, с одной стороны, способность экономики поглощать неформальных работников и предприятия, а с другой – способность работников и предприятий входить в формальную экономику. Эта двунаправленная логика подразумевает два уровня мер: меры на уровне неформальных работников и предприятий и меры на уровне политической и институциональной среды. Укреплять способность соблюдать закон крайне важно, но не менее важно укреплять желание быть законопослушным, что зависит не только от личного выбора, но и в значительной степени от восприятия институтов как справедливых и подотчетных. В этой связи для перехода в формальную экономику нужно установить правительственные стимулы (например, в виде повышения выгод от этого) и устранить препятствия (например, в виде чрезмерных затрат, сложностей и несоответствий правового характера).

В последнее время для стимулирования перехода в формальную экономику все чаще применяют новые технологии, в частности ИКТ. Они заметно упрощают и удешевляют порядок регистрации предприятий и работников, повышают доступность социальных пособий, правовую дисциплину, производительность и помогают тем, кто трудится в тени, добиться того, чтобы их голос был услышан.

Стратегии формализации могут быть направлены (часто на первых порах) на отдельные секторы экономики, категории работников, виды предприятий, сферы политики либо на несколько аспектов сразу. Но для того чтобы адресные стратегии были эффективными, они в большинстве случаев тоже должны влиять на некоторые из поперечных факторов неформальности, препятствующие переходу всех групп в формальную экономику. Выбор точек входа может

определяться различными факторами, включая преобладание тех или иных форм неформальности, подверженность тех или иных групп (работников, предприятий) повышенному риску неформальности, приоритетные группы или секторы, определенные в национальных программах, потенциал успешной формализации (примеры для подражания) в рамках обучения и долгосрочного процесса формализации.

Стратегии формализации должны иметь гендерную направленность. Так, большая часть обязанностей по уходу ложится на женщин, что влияет на их выбор работы и оплату труда и часто становится причиной неформальной занятости. Поэтому более широкая доступность недорогих услуг по уходу за детьми, престарелыми, больными или инвалидами может способствовать переходу женщин в формальную экономику.

Значение социального диалога

Социальный диалог имеет важнейшее значение как гарантия действенности любых мер, в частности, способствующих переходу в формальную экономику. Нужно содействовать применению трехсторонних механизмов и консультаций с организациями работников и работодателей, особенно при определении характера неформальной экономики, ее диагностике, разработке и реализации планов действий или мер, направленных на те или иные группы работников и предприятий. При разработке мер, непосредственно влияющих на неформальных работников и предприятия, необходимо дать им возможность выразить свое мнение и защищать интересы, в частности, посредством членских организаций. Подобное участие в процессе разработки таких мер на раннем этапе будет способствовать их эффективности. Ввиду той роли, которую играют представительные организации работодателей и работников в институтах и процессах социального диалога, важно, чтобы эти организации укрепляли свои отношения и по возможности принимали в свои ряды работников, предприятия и организации неформальной экономики, предлагая им соответствующие услуги.

Формализация – это длительный процесс

Формализация – это итог сложного, длительного, постепенного процесса, где важно развивать успех и контролировать ход его достижения, разрабатывать и вносить коррективы в политику и принимаемые меры на уровне промежуточных, согласующихся друг с другом мероприятий и целей, каждый из которых способствуют достижению предполагаемого конечного результата.

► IV. Участники процесса

Для преодоления неформальности нужны меры, направленные на целый ряд факторов, некоторые из которых находятся вне сферы труда. Это требует координации работы целого ряда министерств и других органов, а также прямых консультаций и участия социальных партнеров и соответствующих организаций неформальной экономики. Основными участниками и главными двигателями процесса формализации обычно выступают министерства и другие органы по вопросам труда, социальной защиты, развития предпринимательства, социальной и солидарной экономики, финансов и экономики, социального обеспечения, развития сельской местности и промышленности. Все они должны оказывать преимущественную поддержку согласованной разработке стратегий и мер.

Социальные партнеры также могут принимать меры без участия государства. Эти меры могут принимать сами организации неформальной экономики, иногда

на основе взаимодействия с организациями работников или работодателей.

Для обеспечения взаимодействия между агентствами ООН необходимо включить вопросы формализации неформальной экономики в рамочные программы Организации Объединенных Наций по сотрудничеству в целях устойчивого развития. В разработке мер налоговой и денежно-кредитной политики, оказывающих значительное влияние на процесс формализации, часто участвуют МВФ, Всемирный банк и региональные банки развития, которые взаимодействуют с правительством в этих целях. В этой связи важно, чтобы меры поддержки перехода в формальную экономику были согласованы с ними. Если неформальная экономика преимущественно касается сферы трансграничного перемещения людей или товаров, необходимо также взаимодействие между соответствующими странами.

► V. Участие МОТ

МОТ действует в соответствии с Рекомендацией № 204 о переходе от неформальной к формальной экономике (2015). При этом учитываются международные трудовые нормы, в частности, фигурирующие в приложении к этой Рекомендации. Это включает в себя меры поперечной направленности, например, поддерживающие процессы диагностики неформальной экономики или разработки национальной комплексной стратегии формализации, а также меры, направленные на отдельные секторы, такие как домашний труд, категории работников или виды предприятий, например, микро- и малые предприятия, или касающиеся определенной сферы

политики, например распространения социальной защиты на работников неформальной экономики, укрепления механизмов, обеспечивающих правовую дисциплину, и т.д. При этом МОТ также оказывает поддержку процессам инклюзивного социального диалога и укрепления потенциала для участия социальных партнеров в социальном диалоге по вопросам формализации и предоставляет соответствующие услуги работникам и предприятиям неформальной экономики. В целом мероприятия, осуществляемые при поддержке МОТ, направлены на достижение промежуточных результатов.

► VI. Переменные факторы и предположения

Успех стратегий формализации также зависит от целого ряда переменных факторов, которые не входят в предполагаемую последовательность изменений и отражены на блок-схеме в виде совокупности предположений, расположенных между различными блоками. Эти предположения касаются условий,

представлений, иных мер помимо формализации и ряда других предметов. В большинстве случаев они также характеризуются зависимостью от времени и условий. На блок-схеме отражены лишь предположения, считающиеся наиболее важными.

Нам интересно узнать ваши взгляды и наблюдения, касающиеся данной Теории изменений о переходе от неформальной экономики к формальной. Просьба направлять комментарии по адресу inwork@ilo.org.

Контактная информация

International Labour Organization
Route des Morillons 4
1211 Geneva 22
Switzerland

T: +41 22 799 6754
E: inwork@ilo.org
www.ilo.org/informaleconomy