

КПРТ 8. Занятость в неформальной экономике

Введение

КПРТ 8 отражает занятость в неформальной экономике в процентах от общей численности работников, занятых вне сельского хозяйства. Существуют широкие различия в определениях и методологиях сбора данных, связанных с неформальной экономикой. В настоящее время некоторые страны предоставляют данные в соответствии с рекомендациями 2003 года о статистическом определении неформальной занятости.¹ В 9-е издании КПРТ содержатся национальные оценки неформальной занятости. По мере возможности КПРТ 8 отражает неформальную занятость, занятость в неформальном секторе и неформальную занятость за пределами неформального сектора. Включается также информация о занятости в неформальном секторе, составляемая в соответствии с резолюцией 15-й Международной конференции статистиков труда (МКСТ). Пользователям рекомендуется внимательно ознакомиться с конкретными определениями для каждой записи и проявлять осмотрительность при сравнении данных между странами.

В таблице 8 представлены национальные оценки в общей сложности для 62 стран. В случае наличия данных показатель представляется в разбивке по полу. В большинстве случаев сведения о лицах в сфере неформальной занятости приводятся в абсолютных числах и в процентах от общей численности работников, занятых вне сельского хозяйства.

Использование показателя

Во многих странах неформальный сектор представляет собой важную часть экономики и, естественно, рынка труда, играя существенную

роль в создании рабочих мест, производстве и образовании доходов. В странах с высокими темпами роста населения или урбанизации на неформальный сектор, как правило, приходится большая часть увеличения численности городской рабочей силы. Неформальная занятость является необходимым средством выживания в странах, где отмечается недостаток социальной защиты, например, страхования по безработице, или где заработная плата и пенсии находятся на низком уровне, особенно в государственном секторе. В этой ситуации таких показателей, как уровень безработицы (КПРТ 9) и неполная занятость с точки зрения продолжительности рабочего времени (КПРТ 12), недостаточно, чтобы нарисовать полную картину рынка труда.

Росту доли неформальной занятости во многих странах, вероятно, способствует глобализация. Глобальная конкуренция размывает трудовые отношения, побуждая формальные предприятия нанимать работников за низкую зарплату с узким набором трудовых льгот или перестраивать производство товаров и услуг на условиях субподряда (аутсорсинга).² Кроме того, считается, что процесс реструктуризации промышленности в формальной экономике ведет к большей децентрализации производства посредством налаживания субподрядных отношений с малыми предприятиями, многие из которых действуют в неформальном секторе.

Неформальная экономика бросает вызов директивным органам в их стремлении улучшить условия труда и социально-правовую защиту лиц, занятых в неформальном секторе, и работников, занимающих неформальные рабочие места, повысить уровень производительности неформальной экономической деятельности, развить систему профессиональной подготовки и повышения квалификации, создать организации

¹ Рекомендации, касающиеся статистического определения неформальной занятости, принятые 17-й Международной конференцией статистиков труда, Женева, 2003 г.; http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/standards-and-guidelines/guidelines-adopted-by-international-conferences-of-labour-statisticians/WCMS_087635/lang--en/index.htm.

² Свидетельства представлены в работе Bacchetta, M. et al.: Globalization and Informal Jobs in Developing Countries (Женева, МОТ и ВТО, 2009 г.); http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/jobs_devel_count_res_e.pdf (доступна версия на английском языке).

производителей и работников неформального сектора, разработать соответствующую нормативную базу, осуществить государственные реформы, стимулировать развитие городов и т.д. Бедность – это тоже вопрос политики, перекликающийся с темой неформальной экономики. Существует связь – хотя и не идеальная корреляция – между неформальной занятостью и бедностью. Она обусловлена отсутствием трудового законодательства и социальной защиты для работников в сфере неформальной занятости, а также тем, что лица, занятые на неформальной основе, в среднем зарабатывают меньше, чем работники, нанимаемые на формальных условиях.

Статистика неформальной занятости позволяет сформировать четкое представление о вкладе всех работников, в частности женщин, в развитие экономики. Действительно, неформальная экономика рассматривается как «запасной вариант для женщин, исключаемых из сферы занятости по найму. [...] Доминирующим аспектом неформальной экономики является самозанятость. Это важный источник средств к существованию для женщин в развивающихся странах, особенно в районах, где культурные нормы не позволяют им работать вне дома или где домашние обязанности не оставляют им возможности находиться на работе в течение установленного рабочего времени».³

Определения и источники⁴

В 1993 году статистическое понятие деятельности в неформальном секторе было одобрено 15-й МКСТ.⁵ Более чем 20 лет спустя

понятие неформальности стало еще более емким, обозначающим не просто занятость в определенном типе производственных единиц (или предприятий), а явление в масштабе всей экономики. В настоящее время упор делается на развитии и гармонизации показателей неформальной экономики.⁶ Концептуальный сдвиг от «неформального сектора» к «неформальной экономике» (о чем речь идет далее) – безусловно технически обоснованный и достойно отражающий новые реалии сферы труда – осложнил измерение и без того непростого явления. Ниже приводится описание существующего статистического понятия «неформальная занятость». Однако поскольку укоренение «нового» статистического понятия требует времени, в течение нескольких лет некоторые страны будут по-прежнему формировать статистику на основе «занятости в неформальном секторе». Национальные статистические данные приводятся в таблице 8, а там, где отсутствуют данные для более широкого показателя, включается и его статистическое определение.

Занятость в неформальном секторе и на предприятиях неформального сектора

Определение занятости в неформальном секторе, которое было официально принято 15-й МКСТ, основано на понятии «предприятие неформального сектора», все рабочие места которого рассматриваются как неформальные. Другими словами, занятость в неформальном секторе в целом включает в себя все рабочие места на незарегистрированных и/или мелких частных некорпорированных предприятиях, производящих товары или услуги для продажи или обмена по бартеру.

В этом определении имеются существенные нюансы и сложности. Термин «предприятие» используется в широком смысле, поскольку он относится к единицам, использующим наемный труд, и к тем, которыми управляют лица, работающие индивидуальной основе в качестве самозанятых лиц – в одиночку или при поддержке неоплачиваемых членов семьи. К ним относятся работники всех статусов в

³ Организация Объединенных Наций: Handbook for Producing National Statistical Reports on Women and Men, Social Statistics and Indicators, Series K, No. 14 (New York, 1997), p. 217.

⁴ Значительные части текста этого раздела, в том числе вставки, заимствованы из публикации МОТ: Неформальная экономика и достойный труд: Руководство о средствах политики, содействующей переходу в формальную экономику (Женева, 2013 г.); см. http://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_244205/lang-en/index.htm.

⁵ Резолюция о статистике занятости в неформальном секторе, принятая 15-й Международной конференцией статистиков труда, Женева, 1993 г.; http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/standards-and-guidelines/resolutions-adopted-by-international-conferences-of-labour-statisticians/WCMS_234473/lang-en/index.htm.

⁶ С более подробной информацией о комплексном измерении неформальности можно ознакомиться в руководстве МОТ Measuring informality: A statistical manual on the informal sector and informal employment (МБТ, 2013 г.); http://www.ilo.ch/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_222979/lang-en/index.htm (доступна версия на английском языке).

занятости, если их классифицируют как занятых на неформальном предприятии. Таким образом, самозанятые уличные торговцы, таксисты и надомные работники рассматриваются как предприятия. Логика, объясняющая установление критерия на основе численности занятых, заключается в том, что предприятия меньше определенного размера часто освобождаются от требования о регистрации своих работников в соответствии с трудовым законодательством и законодательством о социальном обеспечении; они вряд ли являются объектами налогообложения и надзора за исполнением трудового законодательства из-за того, что у государства не хватает средств, чтобы контролировать множество малых предприятий (многие из которых имеют высокую текучесть рабочей силы или не обладают характеристиками, позволяющими легко их идентифицировать).

Определенные виды деятельности, которые порой отождествляются с неформальной деятельностью, не включаются в определение неформальных предприятий по практическим, а также по методическим причинам. К исключенным видам деятельности относятся сельское хозяйство и смежные виды деятельности, деятельность домашних хозяйств, производящих товары исключительно для собственного использования, например, натуральное хозяйство, уход за домом, уход за членами семьи, оплачиваемый труд домашних работников, труд волонтеров, оказывающих услуги местному населению.

Определение предприятий неформального сектора впоследствии было включено в Систему национальных счетов (СНС-1993), принятую Экономическим и Социальным Советом Организации Объединенных Наций по рекомендации Статистической комиссии ООН.⁷ Его включение в СНС рассматривалось в качестве необходимого условия для идентификации неформального сектора как отдельного раздела национальных счетов и, следовательно, для количественной оценки вклада неформального сектора в валовой внутренний продукт.

Неформальная занятость

Определение 15-й МКСТ относится к неформальному сектору и занятости в нем. Однако признается, в том числе статистическим сообществом, что определенные проявления неформальности могут существовать за пределами предприятий неформального сектора, как они определяются в настоящее время. Так, случайные, временные и сезонные работники могут наниматься на неформальных условиях, т.е. без социальной защиты, медицинских пособий, юридического статуса, без прав и свободы объединения; при этом когда их нанимают в формальном секторе, это не рассматривается как занятость в неформальном секторе.

В начале 2000-х годов с новой силой прозвучал призыв к составлению большего объема более достоверных статистических данных о неформальной экономике, а также статистических данных, которые отражали бы неформальную занятость как внутри, так и за пределами формального сектора. Среди пользователей статистики, возглавляемых Группой экспертов по статистике неформального сектора (Делийской группой) – международным форумом составителей и пользователей статистики, нацеленным на измерение неформального сектора и повышение качества и сопоставимости статистики неформального сектора, – наметился постепенный переход к использованию этого широкого понятия неформальности. Идея заключалась в том, чтобы дополнить понятие занятости в неформальном секторе, в основе которого лежит предприятие, более широким понятием «неформальная занятость», в основе которого рабочие места. На своем 5-м заседании в 2001 году Делийская группа призвала к разработке статистического определения и основ измерения неформальной занятости в дополнение к существующему стандарту занятости в неформальном секторе.

⁷ Информацию о Системе национальных счетов (СНС-2008) можно получить в Статистическом отделе Организации Объединенных Наций (Нью-Йорк); <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/> (доступна версия на английском языке).

Вставка 8а. Как не запутаться в терминологии, относящейся к неформальной экономике

В статистическом сообществе важно пользоваться точной терминологией. Непрофессионалу термины «неформальный сектор», «неформальная экономика», «занятость в неформальном секторе» и «неформальная занятость» могут казаться взаимозаменяемыми. Таковыми они не являются. Нюансы каждого термина чрезвычайно важны с технической точки зрения. Ниже представлены простые объяснения терминов, связанных с неформальностью, и их технические определения:

- а) Неформальная экономика – все виды экономической деятельности работников или экономических единиц, которые в силу законодательства или сложившейся практики не охвачены или не в полной мере охвачены официальными правовыми положениями (в соответствии с резолюцией МКТ 2002 года).
- б) Неформальный сектор – группа производственных единиц (некорпорированных предприятий, принадлежащих домашним хозяйствам), включая «неформальные предприятия, работающие за свой счет» и «предприятия неформальных работодателей» (согласно резолюции 15-й МКСТ).
- с) Предприятия неформального сектора – незарегистрированное и/или малое частное некорпорированное предприятие, занятое несельскохозяйственной деятельностью, производящее, по крайней мере, часть товаров или услуг для продажи или обмена по бартеру (согласно резолюции 15-й МКСТ).
- д) Занятость в неформальном секторе – все рабочие места на предприятиях неформального сектора с) или все лица, работавшие как минимум на одном предприятии неформального сектора независимо от их статуса в занятости и безотносительно к тому, была ли это их основная или дополнительная работа (согласно резолюции 15-й МКСТ).
- е) Неформальная занятость по найму – все рабочие места наемных работников, характеризующиеся трудовым правоотношением, не являющимся предметом регулирования национального трудового законодательства, налогообложения доходов, социальной защиты или прав на трудовые льготы (согласно рекомендациям 17-й МКСТ).
- ф) Неформальная занятость – общая численность неформальных рабочих мест на предприятиях формального сектора, предприятиях неформального сектора и в домашних хозяйствах, в том числе неформальные рабочие места, занимаемые наемными работниками (е), работодателями и самозанятыми работниками, занятыми на собственных предприятиях неформального сектора, членами неформальных производственных кооперативов, помогающими членами семьи, работающими на предприятиях формального или неформального сектора, и самозанятыми работниками, занимающимися производством товаров для собственного конечного использования их домашними хозяйствами (согласно рекомендациям 17-й МКСТ).
- г) Занятость в неформальной экономике – сумма занятых в неформальном секторе (д) и неформальной занятости (ф) за пределами неформального сектора; этот термин не был одобрен 17-й МКСТ.

Источник: воспроизводится по тексту МОТ: Неформальная экономика и достойный труд: Руководство о средствах политики, содействующей переходу в формальную экономику, глава 2 (Женева, 2013 г.).

Департамент статистики МБТ и 17-я МКСТ взяли за разработку новые основы, которые позволили бы точнее измерять явление неформальности. Концептуальная основа МОТ для определения неформальной экономики была представлена и принята на Международной конференции труда в 2002 году. Неформальная экономика определялась как «все виды экономической деятельности,

которые на основании законодательства или существующей практики совсем не охватываются или не в полной мере охватываются официальными правовыми положениями». В 2003 году 17-я МКСТ приняла рекомендации, которые утвердили новую основу в качестве международного статистического стандарта.

8

Вставка 8в. Хронология развития статистического понятия «неформальность»

1993 год. Определение неформального сектора, принятое 15-й МКСТ.

1999 год. Третье заседание Группы экспертов по статистике неформального сектора (Делийской группы), заключившее, что ей следует подготовить рекомендации о выявлении незащищенных форм занятости (включая надомный/домашний труд) внутри и за пределами неформального сектора.

2001 год. Пятое заседание Группы экспертов по статистике неформального сектора (Делийской группы), заключившее, что определение и измерение занятости в неформальном секторе необходимо дополнить определением и измерением неформальной занятости и что членам группы следует проверить концептуальную основу, разработанную МОТ.

2002 год. 90-я сессия Международной конференции труда, подчеркнувшая необходимость составления большего объема более точных статистических данных о неформальной экономике и призвавшая МОТ оказывать содействие странам в целях сбора, анализа и распространения статистических данных. МКТ также предложила определение неформальной экономики.

2002 год. Шестое заседание Группы экспертов по статистике неформального сектора (Делийской группы), признавшее необходимость обобщения опыта стран и рекомендовавшее дальнейшие исследования с целью разработки статистического определения неформальной занятости и методов составления статистики неформальной занятости путем проведения обследований рабочей силы.

2003 год. 17-я МКСТ принимает рекомендации, касающиеся определения неформальной занятости в качестве международного статистического стандарта.

2013 год. МОТ публикует пособие по измерению неформальности, где рассматриваются методологические вопросы проведения обследований неформальной экономики на уровне отдельных стран.^a

^a МОТ: “Measuring informality: a Statistical Manual on the informal sector and informal employment” (МБТ, Женева, 2013 г.); см.: http://www.ilo.ch/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_222979/lang--en/index.htm (доступна версия на английском языке).

⁸ Рекомендации, касающиеся статистического определения неформальной занятости, там же.

Прослеживая эволюцию концепции неформальности (см. вставку 8), важно иметь в виду, что целью ее расширения до «неформальной экономики» являлась не замена одного термина другим (см. вставку 8а), а расширение понятия в целях включения в него разных аспектов «деформализации занятости». Кроме того, необходимо помнить, что для статистических целей 17-я МКСТ не одобрила использование термина «занятость в неформальной экономике», которым можно было описать всю совокупность видов неформальной деятельности. Причинами ее решения было то, что i) необходимо было избежать путаницы в связи с разными типами используемых единиц наблюдения (предприятия или рабочие места), ii) что одни меры политики должны адресоваться предприятиям, а другие рабочим местам, iii) что необходимо было сохранить понятие «неформальный сектор», принятое 15-й МКСТ, в отличие от «неформальной занятости», поскольку оно стало частью СНС и многие страны уже составляли статистику на основе этого определения.

17-я МКСТ определила неформальную занятость как общую численность неформальных рабочих мест на предприятиях формального сектора, предприятиях неформального сектора и в домашних хозяйствах в течение конкретного учетного периода. К ним относятся:

- i. лица, работающие на индивидуальной основе (самозанятые без наемных работников), занятые на собственных предприятиях неформального сектора;
- ii. работодатели (самозанятые с наемными работниками), занятые на собственных предприятиях неформального сектора;
- iii. помогающие члены семьи, независимо от типа предприятия;
- iv. члены неформальных производственных кооперативов (без образования юридических лиц);
- v. наемные работники, занимающие неформальные рабочие места, определяемые в соответствии с трудовым правоотношением (по закону или на практике их труд не регулируется национальным трудовым законодательством, их доходы не облагаются налогами и они не имеют доступа к системе социальной защиты или

к определенным трудовым льготам (таким как ежегодный оплачиваемый отпуск, отпуск по болезни и т.д.);

- vi. лица, работающие на индивидуальной основе, участвующие в производстве товаров исключительно для собственного конечного потребления в своем домашнем хозяйстве.

Для целей статистического измерения занятости в неформальном секторе необходимо получить полный объем данных только по позициям i, ii и iv. Работники с другими статусами в занятости могут включаться или не включаться в зависимости от характера производственной единицы, где осуществляется экономическая деятельность (т.е. если она определяется как неформальное предприятие). Главным новым элементом системы стал пункт v – наемные работники, занимающие неформальные рабочие места. Во многих странах эта категория охватывает значительную часть «неформальной занятости за пределами неформального сектора» и включает в себя работников, «... [чья] трудовые отношения по закону или на практике не регулируются национальным трудовым законодательством, [чья] доходы не облагаются налогами и [которые] лишены социальной защиты или прав на определенные трудовые льготы (заблаговременное уведомление об увольнении, выплату выходного пособия, оплачиваемый ежегодный отпуск или отпуск по болезни и т.д.)». К ним относятся:

- незарегистрированные наемные работники, которые не имеют явных, письменных трудовых договоров или не подпадают под действие трудового законодательства;
- работники, которым не предоставляется оплачиваемый ежегодный отпуск или оплачиваемый отпуск по болезни или которые не участвуют в системе социального и пенсионного обеспечения;
- большинство оплачиваемых домашних работников, нанимаемых домашними хозяйствами;
- большинство случайных, временных и сезонных работников.

Департамент статистики МБТ играет ведущую роль в разработке методов сбора данных о неформальном секторе, в составлении и публикации официальной статистики в этой области, а также в оказании технической

помощи национальным статистическим организациям в целях совершенствования сбора данных. В 1998 году Департамент создал базу данных о неформальном секторе, которая впоследствии была использована как источник некоторых из наиболее отдаленных во времени статистических данных в таблице 8. Эти данные были обновлены в 2001 году одновременно с подготовкой сборника официальных национальных статистических данных и связанной с ними методологической информации. Следующее обновление состоялось в 2012 году. Начиная с 2015 года Департамент включает вопросы неформальности в штатные программы по составлению годовых данных, чтобы можно было на регулярной основе вносить обновленные данные в онлайн-базу данных МОТ ILOSTAT. Эти данные, дополненные другими данными регионального бюро МОТ для стран Латинской Америки и Карибского бассейна, явились источником информации для построения таблицы 8.

Ограничения сопоставимости данных

Понятие «неформальный сектор» намеренно сохранили гибким, чтобы можно было учесть конкретные обстоятельства и потребности отдельных стран. На практике это означает, что страны составляют и распространяют национальную статистику занятости в неформальном секторе на основе выбираемого ими набора критериев, предложенных в резолюции международной конференции. Одни страны применяют критерий отсутствия регистрации предприятий, хотя регистрационные требования отличаются друг от друга в разных странах. Другие применяют только критерий численности занятых (который различается по странам), а некоторые страны до сих пор применяют оба критерия. Различия в национальных определениях и охвате ограничивают международную сопоставимость данных о занятости в неформальном секторе.

В целом, проблемы с сопоставимостью данных о занятости в неформальном секторе особо часто вызываются следующими факторами:

- различиями в источниках данных;
- различиями в географическом охвате;

- различиями в обследуемых отраслях экономической деятельности. На одном полюсе находятся страны, учитывающие все виды экономической деятельности, включая сельское хозяйство, а на другом – страны, которые включают только обрабатывающую промышленность;
- различиями в критериях, используемых для определения неформального сектора, таких как размер предприятия или заведения или отсутствие регистрации предприятия или работника;
- различиями в предельных размерах предприятий;
- включением или исключением оплачиваемых домашних работников;
- включением или исключением лиц, имеющих вторую работу в неформальном секторе и основную работу за пределами неформального сектора, например, в сельском хозяйстве или на государственной службе.

Как и понятие «неформальный сектор», понятие «неформальная занятость» определяется так, чтобы страны могли учитывать собственные потребности и обстоятельства. В Рекомендациях 17-й МКСТ конкретно указывается, что «практические критерии определения неформальных рабочих мест наемных работников должны определяться в соответствии с национальными условиями и имеющимися данными». В одних странах (особенно развивающихся) может использоваться показатель, включающий неформальные рабочие места лиц, работающих на индивидуальной основе, работодателей и членов производственных кооперативов, а в других странах (особенно развитых) измерение неформальной занятости может ограничиваться только рабочими местами наемных работников. Гибкость, присущая этому статистическому понятию, при всей ее несомненной пользе и необходимости при разработке нового понятия, на самом деле ограничивает сопоставимость статистических данных разных стран. Статистика может стать более сопоставимой в долгосрочной перспективе, когда действенные методы вытеснят менее действенные.

В стремлении снять остроту проблемы сопоставимости и повысить доступность и качество данных МОТ совместно с членами Делийской группы опубликовали пособие

«Measuring informality: a Statistical Manual on the informal sector and informal employment».⁹ Оно преследует две цели: 1) помочь странам, планирующим программы по составлению статистических данных о неформальном секторе и неформальной занятости, в проведении обзора и анализа имеющихся альтернатив; 2) предоставить практические рекомендации по техническим вопросам, связанным с разработкой и проведением обследований, используемых для сбора соответствующей информации, а также по составлению, табличному представлению и распространению статистических данных.

⁹ MOT: Measuring informality: a Statistical Manual on the informal sector and informal employment (Женева, 2013 г.); см.: http://www.ilo.ch/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_222979/lang--en/index.htm (доступна версия на английском языке).