



► Аналитическая записка

Сентябрь 2020 года

Ответы на ключевые вопросы о неформальном статусе микро- и малых предприятий в период пандемии COVID-19

Вопрос 1: Зачем оказывать помощь неформальным предприятиям во время и после пандемии?

Согласно оценкам, восемь из десяти предприятий¹ являются неформальными, причем на их долю приходится 52 процента занятости в мире. Предприятия такого рода в основном находятся в странах с переходной экономикой и развивающихся странах, хотя есть и в развитых². В большинстве своем это малые экономические единицы с численностью работающих менее десяти человек – на долю таких предприятий приходится свыше 80 процентов занятости в неформальном секторе. Самостоятельные работники составляют примерно 54 процента этих малых экономических единиц. В странах Латинской Америки неформальный сектор создает почти треть внутреннего валового продукта (ВВП), в Индии – свыше половины, а в странах тропической Африки – свыше 60 процентов³. При этом такие предприятия не входят в официальный реестр действующих предприятий, не соблюдают требования законодательства или не входят в сферу его действия, и на них не распространяется большинство государственных мер помощи, связанных с пандемией.

Это осложняет жизнь многим предприятиям и работникам неформальной экономики, характерной чертой которых является низкий уровень дохода и отсутствие резервов, позволяющих пережить экономический кризис. Положение усугубляют ограничительные меры, введенные органами власти многих стран. Ввиду невозможности выжить при отсутствии дохода многие из занятых в неформальной экономике вынуждены подвергать себя и своих близких опасности заражения COVID-19. В условиях отсутствия чрезвычайных мер помощи большинство таких работников в случае заболевания не имеют доступа к пособиям по временной нетрудоспособности. Это усугубляет риск бедности, который больше всего проявляется в странах, где системы социальной защиты не гарантируют всеобщий доступ к адекватной медицинской помощи. Кроме того, неформальные предприятия – особенно в городах – как правило, действуют в густонаселенных районах, не имея достаточной информации, ресурсов и поддержки для того, чтобы защитить работников и клиентов от тех санитарных рисков, которые несет с собой пандемия.

Собственники неформальных микро- и малых предприятий (ММП), в том числе самостоятельные работники, зачастую лишены социальной защиты; во многих случаях на них не распространяются ни меры поддержки предприятий и работников формальной экономики, ни адресная помощь малоимущему населению⁴.

1 В настоящем документе термин «предприятие» охватывает самостоятельных работников и малые экономические единицы, использующие наемный труд, например, кооперативы и другие предприятия социальной и солидарной экономики.

2 ILO, *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture (third edition)*, 2018.

3 Jacques Charmes, «The Informal Economy: Definitions, Size, Contribution and Main Characteristics», in *The Informal Economy in Developing Nations: Hidden Engine of Innovation?*, ed. Erika Kraemer-Mbula and Sacha Wunsch-Vincent (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2016).

4 См. ILO, *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy: Key Lessons Learned from International Experience*, Issue Brief No.1, 2019; см. также ILO, *Social Protection Responses to the COVID-19 Pandemic in Developing Countries: Strengthening Resilience by Building Universal Social Protection*. Social Protection Spotlight, May 2020; ILO, *Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations*, Social Protection Spotlight, 23 April 2020; ILO, *Extending Social Protection to Informal Workers in the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations*, Social Protection Spotlight. 14 September 2020.

В силу уязвимости неформальных предприятий, а также важности той роли, которую они играют, обеспечивая многие миллионы работников средствами к существованию (особенно на фоне ограниченных возможностей занятости в формальной экономике), органы власти многих стран стремятся найти эффективные способы оказать помощь тем предприятиям, которые действительно нуждаются в ней и которые не могли работать в формальной экономике до начала пандемии. Такие меры могут сократить ущерб для экономики в целом и предотвратить резкое нарастание бедности.

Чтобы в перспективе сократить уязвимость предприятий и работников неформальной экономики и способствовать распространению достойного труда, необходимо сейчас заложить основы для перехода в формальную экономику. Это означает сохранить чрезвычайные меры, введенные в действие в период пандемии, сделав их постоянной и неотъемлемой частью целостной системы долгосрочных и всеохватных мер. Системы такого рода могут оказать содействие и создать стимулы для перехода в формальную экономику за счет повышения производительности труда и расширения всеобщей достойной занятости. Кроме того, это означает оказание помощи этим предприятиям в реализации ими бизнес-моделей, которые укрепляют их устойчивость и потенциал восстановления и вводят меры охраны труда (ОТ), а также готовности к чрезвычайным ситуациям.

Вопрос 2: Каким неформальным предприятиям следует уделять приоритетное внимание?

В дискуссиях, касающихся неформальных ММП, встает вопрос о том, нужно ли вообще помогать неформальной экономике. На фоне пандемии не него безусловно нужно давать положительный ответ, но эту помощь необходимо оказывать в рамках стратегий, обеспечивающих переход в формальную экономику. В большинстве случаев помощь собственникам и работникам предприятий – это вопрос их выживания. Чтобы уделить первоочередное внимание тем или иным целевым категориям (например, определенным предприятиям или секторам), обеспечить справедливость и предупредить опасность деформализации предприятий формальной экономики, органам власти нужно выработать критерии, приемлемые для тех, кто не попадает в целевую группу, и являющиеся практическими и справедливыми. В этой связи важнейшее условие достижения социальной сплоченности – выявить тех предпринимателей, которым реально требуется помощь.

В разных странах могут быть свои целевые группы, но во всех случаях их выбор должен исходить из определенных предустановленных критериев, в максимально возможной мере опирающихся на имеющиеся данные и факты.

Прежде всего, влияние пандемии и ограничительных мер зависит от сектора, что в свою очередь требует применять преимущественно **отраслевой подход**. МОТ определила⁵ ряд секторов, серьезно пострадавших от пандемии, таких как розничная и оптовая торговля, на которые приходится четверть неформальной занятости вне сельского хозяйства в мире в целом и треть в развивающихся странах, а также в которых большинство работающих занимается уличной торговлей. В странах Африки в этом секторе работают 43 процента неформально занятых женщин. На втором месте по доле неформальной занятости вне сельского хозяйства идет обрабатывающая промышленность (20 процентов в странах мира), не меньше пострадавшая от пандемии⁶. При этом в странах Азиатско-Тихоокеанского бассейна его доля в неформальной занятости вне сельского хозяйства составляет 31 процент.

Во-вторых, в секторах, которые больше всего пострадали от кризиса, необходимо проводить различие между двумя категориями ММП:

- К первой категории относятся наиболее уязвимые предприятия, которые работают на выживание и которым нужно срочно помочь пережить кризис. Этой группе требуется неотложная финансовая или продовольственная помощь, направленная на физических лиц (на самостоятельных работников, собственников предприятия и привлекаемых ими работников), а не на экономические единицы. Они могут иметь право получать такую помощь не как предприниматели или работники, а как лица из числа незащищенных категорий населения.
- Вторую категорию ММП составляют предприятия, обладающие потенциалом создавать рабочие места или способствовать экономическому росту. Они с большей степенью вероятности сохраняют производство, переживут экономический кризис и при надлежащей помощи перейдут в формальную экономику. Часть таких экономических единиц – это кооперативы или организации социальной и солидарной экономики в целом, вносящие вклад в жизнь общества благодаря своей социальной и экономической роли. Адресная помощь им может включать в себя как меры поддержки дохода для удовлетворения их насущных потребностей, так и меры, призванные поддержать их экономическую активность, расши-

5 ILO, *Impact of Lockdown Measures on the Informal Economy: A Summary*, ILO Brief, May 2020.

6 МОТ, *Вестник МОТ: COVID-19 и сфера труда: Второй выпуск: Обновленные оценки и анализ*, 7 апреля 2020 года; ILO, *Impact of Lockdown Measures on the Informal Economy: A Summary*.

ритель имеющиеся возможности (например, касающиеся технологий, обучения и переподготовки или охраны труда), а также создать условия для их формализации в перспективе на этапе восстановления производства.

В принципе оказание помощи неформальным работникам и предприятиям, значительная часть которых невидимы, не имеют (верифицируемых) счетов и отличаются высокой мобильностью – непростое дело, и здесь при включении и исключении могут возникнуть ошибки. Однако критерии соответствия требованиям для получения помощи должны быть справедливыми и понятными с тем, чтобы было легко определить, кто имеет право получать ее, а кто – нет. При разработке таких критериев оказания помощи наиболее уязвимым категориям населения главным обоснованием является гуманитарный аспект и потребность обеспечить выживание. Для тех экономических единиц, которые могут пережить кризис и наращивать производство, главным обоснованием должно быть сохранение их вклада в экономическую и общественную жизнь и содействие их формализации в среднесрочной перспективе.

В рамках государственных программ поддержки может быть целесообразно оказать адресную помощь всем малым экономическим единицам, формальным и неформальным, так как оказание помощи лишь неформальным единицам может быть понято как приглашение уйти в неформальную экономику или остаться там. К тому же адресная помощь всем малым экономическим единицам может содействовать их перспективному переходу из неформальной экономики в формальную. Как и в случае всех мер такого рода, их разработка и реализация должны проходить при участии социальных партнеров.

Вопрос 3: Какие виды помощи нужно оказывать неформальным ММП во время и после пандемии?

Главная цель мер помощи неформальным ММП во время и после пандемии – не допустить закрытия единиц неформального сектора и сокращения занятости, а также улучшить условия для восстановления производства при одновременной охране здоровья работников посредством:

- обеспечения самостоятельным работникам, собственникам предприятий и привлекаемым ими работникам как минимум базового уровня дохода и доступности медицинских услуг в соответствии с за-

конодательно установленным минимальным уровнем социальной защиты;

- сохранения структуры экономики в целом за счет сдерживания операционных затрат, расширения возможностей сохранить предприятие, обеспечив определенный объем производства (за счет новых видов деятельности, новых условий, мер охраны труда и здоровья и т.д.).

Если оперативные меры могут помочь отдельным лицам и предприятиям остаться на плаву, то среднесрочные меры могут заложить основу для повышения их устойчивости к внешним потрясениям и создать условия для их последующей формализации, а долгосрочные – обеспечить переход этих предприятий в формальную экономику⁷.

Среди **оперативных и среднесрочных мер помощи** МОТ различает два уровня: помощь на уровне физических лиц и помощь на уровне экономических единиц.

На уровне физических лиц собственникам неформальных предприятий и привлекаемым ими работникам требуются гарантии базового дохода, а также действенный доступ к качественным медицинским услугам, особенно если они не могут получать достаточный доход в период пандемии. В отсутствие замещающего дохода в случае заболевания, (само)изоляции или карантина они могут быть вынуждены работать несмотря на болезнь или инфекцию, что создает для них и других людей риск заражения. Помощь такого рода может принимать форму поддержки дохода за счет различных программ социальной защиты, а также охраны здоровья, гарантирующей доступ к медицинским услугам⁸.

Чтобы обеспечить **поддержку дохода**, некоторые страны модифицировали и увеличили масштаб **действующих программ социальной защиты**. В некоторых странах (например, в Боливии) органы власти включили в сферу действия существующей программы социальной помощи те группы населения, на которые она не распространялась прежде, а в других (например, в Китае и Индонезии) был повышен размер выплат текущим бенефициарам для более полного удовлетворения их потребностей.

В некоторых странах и регионах созданы **новые социальные программы** для удовлетворения потребностей работников в том числе неформальной экономики. Например, в Тувалу и Гонконге (особый административный район Китая) всему населению были произведены разовые выплаты. В других странах выплаты получили неформально занятые лица. Например, в Таиланде

7 ILO, COVID-19 Crisis and the Informal Economy: Immediate Responses and Policy Challenges. ILO Brief, May 2020.

8 ILO, Sickness Benefits during Sick Leave and Quarantine: Country Responses and Policy Considerations in the Context of COVID-19, Social Protection Spotlight, May 2020; ILO, COVID-19 and the Health Sector, ILO Sectoral Brief, 11 April 2020.

лица, не состоящие на учете в национальной системе социального обеспечения, в том числе неформальные самостоятельные работники, получили трехмесячные выплаты в размере примерно 165 долларов США. В Того система денежных трансфертов Novissi обеспечивает незащищенным лицам и их семьям, а также работникам неформального сектора ежемесячные выплаты в размере 17-22 долларов США. В других странах (например, Египте) адресная помощь целенаправленно оказывалась неформальным работникам, а критерием при этом выступало предыдущее определение неформального статуса, исходящее из вида деятельности и сектора (это могло быть строительство, сельское и рыбное хозяйство, морское судоходство). Однако во многих случаях размера этой помощи не хватало для удовлетворения потребностей неформальных работников, в том числе собственников предприятий.

На **уровне предприятий** их собственникам нужны меры финансовой и нефинансовой поддержки для сохранения предприятия на плаву, обеспечения дохода и удержания работников как во время, так и после пандемии. Это особенно актуально для неформальных предприятий, у которых нет не только сбережений, но также доступа к официальным финансовым услугам и мерам помощи. На пике пандемии, когда вводятся ограничительные меры, у них происходит резкое сокращение спроса и численности клиентов. Поэтому на данном этапе **гранты и субсидии** предпочтительнее кредитов, так как возможности погасить их у неформальных операторов снижены или отсутствуют. В силу ограниченности денежных поступлений им также требуется помощь в виде освобождения от платежей, в том числе для погашения кредитов, или отсрочки их уплаты (к примеру, льготные периоды погашения действующих ссуд, освобождение от оплаты коммунальных услуг и аренды производственных помещений или ее отсрочка). Примером финансовой помощи такого рода являются Филиппины, где часть кредитно-сберегательных кооперативов увеличили сроки погашения ссуд и в опережение графика выплатили членам дивиденды и предоставили патронажные скидки. При этом регулирующий орган призвал эти кооперативы использовать свои фонды развития местных сообществ для поддержки членов в период кризиса. К тому же доступ к **финансовой помощи и льготным кредитам** помогает неформальным предприятиям сохранить кадры, выплатить заработную плату (пусть даже частично) и восстановить или возобновить работу после ослабления карантинных мер. Например, в Индонезии и Таиланде неформальные предприятия в ряде секторов могли получить неотложные ссуды и отсрочку платежей по существующим кредитам. В некоторых случаях также можно дать тем ММП, которые удовлетворяют части (но не всем) формальным критериям, возможность участвовать в **программе государственных закупок** для сбыта или выпуска товаров, пользующихся повышенным спросом

в условиях пандемии, таких как средства индивидуальной защиты, водно-спиртовые гели и антисептики.

В средне- и долгосрочной перспективе неформальным ММП нужен доступ к актуальным, доступным и цифровым финансовым услугам (кредитным, включая чрезвычайные ссуды, сберегательным, страховым и платежным), а также к услугам обучения навыкам предпринимательства для возобновления или переориентации своей деятельности в контексте процесса формализации. Поставщики этих услуг могут сыграть важную роль в повышении их доступности путем разработки финансовых продуктов и услуг, которые отвечают потребностям ММП в послекризисных условиях, и распространения финансовой грамотности, в том числе с помощью цифровых средств, для укрепления потенциала предпринимателей и работников в плане управления их финансами.

Для **укрепления устойчивости бизнеса** неформальным ММП требуется помощь в том, как оптимально управлять и повышать его рентабельность, а также как укрепить свою защиту и защиту своих работников. Это включает помощь в развитии управленческих навыков владельцев бизнеса в целях повышения производительности, но также означает большее юридическое признание этих производственных единиц и привлекаемых ими кадров. Например упрощение порядка постановки на учет и обеспечение возможности сделать это с помощью Интернета может стать стимулом для формализации ММП после кризиса. В свою очередь, это не только поможет предприятиям лучше подготовиться к потенциальным кризисам, но и прорвет порочный круг стагнации производства и неформальных отношений. При этом центральную роль в процессе поддержки устойчивого восстановления работы предприятий должна играть охрана труда. Неформальные предприятия могут не иметь возможности соблюдать требования органов здравоохранения или не иметь доступа к возможностям получить консультации или пройти обучение по вопросам охраны труда, что могло бы помочь им решить эти вопросы. Обеспечение информации и оказание им помощи в том, как включить охрану труда в планы обеспечения непрерывной деятельности, а также как осуществить меры профилактики и снижения степени риска в соответствии с требованиями органов власти в условиях пандемии, будет способствовать дальнейшему укреплению их устойчивости во время и после пандемии. Помощь в вопросах профилактики и снижения рисков заражения COVID-19 на рабочем месте может включать разработку инструкций и инструментов, помогающих ММП проводить анализ рисков и определять простые и недорогие меры противодействия инфекции. Это может также включать в себя финансовую помощь в целях закупки средств индивидуальной защиты и координации действий с органами здравоохранения при обнаружении заболевания. Например, в Гондурасе органы власти опубликовали

общие инструкции для работников неформальной экономики в секторе розничной торговли⁹, а в Колумбии муниципалитет города Богота возглавляет инициативу по обеспечению неформальных предприятий розничной торговли информацией о мерах безопасности и гигиены и применении средств индивидуальной защиты, а также проведению среди них соответствующего обучения. Кооперативам, а также членским организациям иных форм принадлежит важная роль в оказании прямого содействия и облегчении доступа работников к информации и мерам помощи, которую оказывают органы власти и социальные партнеры.

В виду ограниченности ресурсов в условиях кризиса меры государственной помощи не беспредельны, равно как есть предел того, до какой степени они могут способствовать выживанию неформальных ММП. Более оперативное и всеохватное реагирование в период кризиса обеспечивают инвестиции в институциональный потенциал, сделанные в бескризисные периоды. Те страны, которые инвестировали средства в упрощение порядка постановки предприятий на учет, финансовые и нефинансовые услуги поддержки бизнеса, социальное страхование и здравоохранение, и где организации работников и работодателей и структуры солидарной экономики еще до кризиса на деле работали с предприятиями неформальной экономики (напрямую или через представительные организации), оказались больше готовы к тому, чтобы оказывать помощь как формальным экономическим единицам, так и неформальным. Такие страны способны осуществлять срочные меры поддержки дохода и оказывать иную помощь тем, кто в нуждается в этом, и смогли применить специальные программы, такие как распределение работы, сокращение рабочей недели, а также программы защиты от безработицы для того, чтобы сохранить рабочие места, в том числе самостоятельных работников неформальной экономики.

Вопрос 4: Как выявить и охватить неформальные экономические единицы?

В силу неформального характера выявлять и охватывать неформальные экономические единицы и привлекаемых ими работников непросто. Поэтому при реализации мер помощи этим целевым группам органы власти применяли два описываемых ниже подхода.

► Первый подход состоит в том, что им предлагается самим заявить о себе и идентифицировать себя, чтобы получать помощь от государства. При этом органы власти просят заявителей при обращении

за помощью через Интернет сайты или мобильные платформы указать сведения, подтверждающие их личность, экономическую деятельность, иные личные данные. Это создает новые базы данных о физических лицах или дополняет существующие, которые можно использовать для верификации и сверки информации, указанной пользователями, со сведениями других национальных реестров и баз данных для обнаружения злоупотреблений и уже поданных заявлений для получения других пособий. В Аргентине самостоятельные работники неформального сектора должны регистрироваться на сайте Национального агентства социального обеспечения (ANSES), чтобы получить единовременную денежную выплату из Фонда пособий чрезвычайной помощи семьям.

► При втором подходе органы власти сами выявляют секторы и неформальных операторов, наиболее серьезно пострадавших от кризиса и имеющих право получать помощь. Так, в Буркина Фасо был создан фонд в размере 8,7 млн долларов США для адресной помощи лицам, занятым неформальной торговлей овощами и фруктами, среди которых преобладают женщины, так как это сектор был признан одним из наиболее серьезно затронутых кризисом.

При обоих подходах органы власти для определения тех, кто имеет право получить помощь, используют тот или иной способ **начальной идентификации и постановки на учет**. В частности, для этого осуществляется сверка с данными других действующих механизмов идентификации, таких как базы данных социального обеспечения, единые реестры, карточки медицинского страхования, а также муниципальные налоговые реестры.

► Так, в Марокко ежемесячные денежные выплаты, сумма которых зависит от размера домохозяйства, могут получать работники неформального сектора и самостоятельные работники, а также их иждивенцы, которые имеют карточку медицинского страхования в системе RAMED.

► Правительство Кабо-Верде объявило о вводе в действие мер поддержки дохода предпринимателей, отвечающих критериям участия в особой программе для микро- и малых предприятий (REMPE), а также распространило эту поддержку на самостоятельных работников неформального сектора, таких как рыночные торговцы. Для этого предпринимателей, еще не состоящих на учете в едином социальном реестре, попросили сделать это, так как с помощью этого реестра проверяется право заявителя получить помощь.

9 Правительство Гондураса, Министерство здравоохранения, Lineamientos de bioseguridad para trabajadores del sector no formal en Honduras ante el Covid-19, апрель 2020 года.

Эти стратегии охвата обычно реализуются по инициативе центрального правительства, но это может происходить и при поддержке муниципалитетов и других организаций, ближе расположенных к целевой группе – социальных партнеров, общественных и членских организаций (таких как кооперативы, организации неформальной экономики), а также поставщиков финансовых услуг (банков, МФО, мобильных банков, местных сберегательных и кредитных ассоциаций). Эти организации могут направлять таким целевым группам информацию о мерах государственной поддержки, а также оказывать заявителям содействие в подтверждении своих прав, например, помогая заполнять необходимые документы.

При оказании помощи, распределении пособий социальной защиты страны мира используют различные механизмы реализации в целях охвата неформальных работников и предприятий. При этом они по возможности опираются на действующие программы социальной защиты с тем, чтобы использовать имеющиеся административные структуры и механизмы реализации. В странах мира для выявления и регистрации работников и выплаты пособий применялись цифровые технологии. В целях получения и рассмотрения заявлений, осуществления прямых выплат на банковский счет бенефициара для минимизации физического контакта применялась дистанционная регистрация через мобильные приложения и Интернет порталы. Это включало создание банковских счетов и проведение электронных платежей для тех, кто был лишен банковского обслуживания или не имел полноценного доступа к нему. Например, в Бразилии для регистрации лиц в программе чрезвычайных денежных трансфертов сведения о заявителе сверялись с данными других баз данных, а после подтверждения права средства вносились на счет бенефициара. При этом органы власти заводили банковский счет тем, кто не имел его; затем им выдавали дебетовые карты для цифровых и электронных платежей. Такие же подходы применялись в Коста-Рике, Индии и Таиланде. Однако для тех, у кого нет доступа к таким технологиям, нужно предусмотреть альтернативные механизмы.

Доступность **цифровых финансовых услуг** позволяет упростить перевод средств между членами семьи. Чтобы они стали доступнее, можно пересмотреть порядок работы органов власти, ослабить режим регулирования цифровых платежей (например, увеличив лимиты на перечисляемые суммы и ослабив требования к идентификации клиентов). Поставщики таких услуг также могут сыграть свою роль в проведении платежей с помощью цифровых технологий, соблюдая санитарную

дистанцию¹⁰. Цифровые платежи не только способствуют повышению доступности средств для предприятий неформальной экономики, но и продвигают процесс цифровизации финансовых документов, формируя финансовую историю, упрощая предприятию и работникам доступ к финансовым услугам и заработной плате, а также содействуя переходу в формальную экономику.

Вопрос 5: Как уменьшить риск деформализации ММП?

Многие из мер, осуществленных на пике пандемии, имели целью удержать предприятия на плаву, однако, возможно, они также предотвратили деформализацию некоторых из них. В частности, это касается тех экономических единиц, которые существуют не так давно и имеют более слабую платежеспособность, так как работают в сферах, которые пострадали сильнее всего и имеют меньше возможностей пережить кризис. Некоторые меры могут играть важную роль в уменьшении риска деформализации экономических единиц, особенно в период кризиса.

Среди них:

- Отсрочка на определенный срок платежей в счет погашения ссуд банков, МФО, иных поставщиков финансовых услуг, и уплаты налога на доходы физических и юридических лиц.
- Программы государственных гарантий по ссудам, предназначенные для тех предприятий, которые с большой долей вероятности находятся на границе формального и неформального сектора (например самостоятельные работники и микропредприятия с численностью работающих менее 5–10 человек). В виду высокого риска, характерного для таких предприятий, государственная гарантия должна покрывать большую часть ссуды для того, чтобы привлечь к участию в программе коммерческие банки и финансовые учреждения. При этом банки тоже должны взять на себя определенные риски для обеспечения надлежащего контроля и оценки кредитных заявок.
- Программы сохранения рабочих мест, например, сокращения рабочего времени, ухода в отпуск без содержания и субсидий на оплату труда могут помочь предприятиям пережить сложный период без необходимости сокращать кадры или уходить в неформальный сектор¹¹. Такие программы могут помочь предприятию сохранить людские ресурсы, удерживая квалифицированные кадры и экономя средства на сокращение одних работников и их замену другими в будущем. Так, в США законом о помощи нацио-

10 Это платежи органов власти физическим лицам (G2P) в счет социальных трансфертов, платежи органов власти предприятиям (G2B) в счет поддержки бизнеса, а также платежи между физическими лицами (P2P).

11 ILO, *Temporary Wage Subsidies*, 21 May 2020; ILO, *Unemployment Protection in the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations*. 14 September 2020.

нальной экономике в период коронавируса (CARES) предусмотрено выделять работодателям кредиты для сохранения кадров.

- В условиях пандемии переход на безналичную систему выплаты заработной платы может помочь работодателям сохранить зарплату работников, вынужденных находиться в режиме изоляции по месту жительства и, тем самым, сократить риск их деформализации.
- Предприятиям, которые испытывают проблему ликвидности, можно дать налоговые льготы или освободить от уплаты налога, определив размер этих льгот по данным налоговой декларации за последний финансовый год. Так, Закон CARES позволяет американским работодателям отложить уплату их части социальных взносов до 2021 и 2022 года вместо того, чтобы делать это в период с марта по декабрь 2020 года.

В некоторых случаях органы власти могут вводить меры, направленные на стимулирование спроса на товары и услуги в секторах, серьезно пострадавших от пандемии. При помощи мер и стимулов такого рода потребителям или работодателям становится проще покупать товары/услуги у формальных предприятий, что может предотвратить их деформализацию. Такие стимулы, которые в ряде случаев действовали и до пандемии, могут иметь форму налоговых вычетов из расходов, понесенных при покупке этих услуг на официальной основе. Так, во Франции работодатели домашних работников могут получить налоговый вычет с социальных взносов, уплачиваемых за своих работников, либо ваучер, позволяющий им оплачивать часть почасовой ставки оплаты труда работника; остальную часть платит государство¹². Адресные программы, предлагающие услуги подготовки и наставничества либо кредиты при условии наличия или получения официальной регистрации, могут также способствовать удержанию предприятий в рамках формальной экономики.

Вопрос 6: Каким образом такая помощь может способствовать переходу в формальную экономику в средне- и долгосрочной перспективе?

Финансовая помощь государства в критический период пандемии дает неформальным предприятиям стимул для того, чтобы заявить о себе государственным органам, а иногда и встать на учет, так как это зачастую

является условием получения помощи. Однако после прекращения помощи у них может не быть возможности или желания продолжать платить налоги и отчисления на социальное обеспечение, обеспечивать достойные условия труда и соблюдать другие нормы, необходимые для того, чтобы иметь официальный статус. Это является проблемой не только для государства и в целом делового сообщества, действующего в формальной экономике; неформальные предприятия также осознают недостатки неформального статуса в период кризиса и выпадения из сферы действия потенциально благотворных мер государственной помощи.

В результате пандемии органы власти все больше осознают важность содействия переходу в формальную экономику и возможностей, возникших в этой связи. Им необходимо разработать креативные и новаторские подходы на основе социального диалога для внедрения политики, стратегий и мер, заменяющих, в частности, временные стимулы для формализации (финансовую помощь в критический период пандемии) более долговременными инициативами, такими как доступ к социальному обеспечению, финансированию и рынкам. Эта новаторская политика, стратегии и меры также должны иметь целью устранение препятствий для формализации.

Устранение административных барьеров при постановке предприятий на учет может способствовать их переходу в формальную экономику и расширить охват работодателей и работников ММП социальным обеспечением. Упрощение и доступность процесса постановки на учет и других административных процедур может дать стимул для того, чтобы предприниматели получили формальный статус для своих предприятий, встали на учет в системе социального обеспечения и поставили своих работников. Конкретные меры включают в себя обеспечение дополнительных точек доступа, а также возможностей использовать мобильные и онлайн сервисы. При наличии у работников и предприятий выхода в Интернет и адекватной информации виртуальная регистрация может помочь преодолеть географические и бюрократические препятствия¹³.

Упрощение формы учредительных документов и порядка налогообложения микропредприятий и самостоятельных работников может также быть действенным средством для их привлечения в формальную экономику и повышения доступности пособий социальной помощи для таких предприятий, особенно в сочетании с мерами повышения доступности услуг и другими мерами, способствующими росту производительности труда.

12 ILO, Formalizing Domestic Work Through the Use of Service Vouchers: The Particular Cases of France, Belgium and the Canton of Geneva. См. также ILO, Extending Social Security to Domestic Workers: Lessons from International Experience, Issue Brief No.3, 2019.

13 ILO, Extending Social Security to Workers in Micro and Small Enterprises: Lessons from International Experience, Issue Brief No. 2, 2019.

► Аналитическая записка

Ответы на ключевые вопросы о неформальном статусе микро- и малых предприятий в период пандемии COVID-19

Наконец, определение и осуществление мер финансовой помощи и стратегий формализации должно опираться на социальный диалог, посредством которого социальные партнеры могут охватить представительные организации неформальной экономики, чтобы в полной мере понять потребности и приоритеты их членов и затем эффективно отстаивать их интересы.

Настоящий документ подготовили Джудит ванн Доорн, Жайлан Элшазли, Флоранс Бонне, Кинх Ан Нгуен, Кристина Берендт, Валери Бреда, Ана Каталина Римирес и Хосе Луис Виверос. Дополнительные материалы предоставил Марко Марчезе.

Контакты

Международная организация труда,
Женева, Швейцария
International Labour Organization
Route des Morillons 4
CH-1211 Geneva 22
Switzerland

E: sme@ilo.org