



Специальная серия публикаций по мерам налогово-бюджетной политики в ответ на COVID-19

Настоящая статья является частью серии публикаций, подготовленных Департаментом по налогово-бюджетным вопросам, для помощи странам-членам в преодолении чрезвычайной ситуации, связанной с COVID. Мнения, выраженные в настоящей статье, принадлежат персоналу МВФ и не обязательно отражают точку зрения МВФ, Исполнительного совета или руководства МВФ.

Вопросы сокращения заработной платы государственных служащих в целях перераспределения расходов в кризис¹

Правительства по всему миру несут большие потери в доходах в то время, как потребности в расходах, в том числе на срочные меры поддержки населения и компаний, находятся на исторически высоком уровне. Отсутствие бюджетных возможностей, особенно в странах, которые подошли к началу текущего кризиса со слабыми бюджетными и внешними резервами и высоким уровнем государственного долга, предполагает, что странам может потребоваться сделать ставку на некую форму перераспределения расходов, чтобы удовлетворить потребности в срочных расходах. В этих условиях ряд стран уже сократили номинальную заработную плату некоторых групп государственных служащих (или рассматривают возможность ее сокращения). Целью настоящей статьи является помощь директивным органам, проводящим эту политику в качестве временной чрезвычайной меры в условиях текущего кризиса COVID-19, в вопросах, которые необходимо принять во внимание, а не оценка адекватности данной меры. К таким вопросам относятся: (i) прогрессивность и масштаб предполагаемых сокращений номинальной заработной платы, (ii) влияние на экономику сэкономленных за счет данных сокращений средств и их связь с необходимостью перераспределения расходов и (iii) важность следования стандартам прозрачности и подотчетности. Наконец, статья проливает свет на необходимость понятной кампании по информированию общественности с логичными идеями, в том числе в целях обозначения необходимости подобных мер и создания условий для их отмены.

Все вопросы и комментарии к настоящему документу просьба направлять по адресу: cdsupport-spending@imf.org.

¹ Статью подготовили Мерседес Гарсия-Эскрибано и Хади Абдалла.

Необходимость принятия экстренных мер для противодействия кризису COVID-19 привела к борьбе за поиск подходящих мер и способов из финансирования. Правительства по всему миру сталкиваются с существенными потребностями в финансировании развертывания экстренных мер политики в различных секторах (включая сферу здравоохранения для сдерживания пандемии, снижения заболеваемости и лечения заболевания) и поддержки населения и компаний. В то же время правительства сталкиваются с быстрым сокращением налоговых поступлений. В некоторых странах ответные меры ограничены изначально высоким уровнем государственного долга и ограничением заимствований, что заставляет директивные органы обращаться к экстренному финансированию, в том числе перераспределять расходы для удовлетворения неотложных нужд.

Сокращение размера вознаграждения государственных служащих часто было важной частью ответных мер политики во время предыдущих кризисов. В последних эпизодах консолидации фонда оплаты труда государственных служащих бюджетные корректировки были обеспечены в основном за счет корректировки уровня заработных плат, а не за счет сокращения занятости (рисунок 1). Потенциальный вклад снижения уровня вознаграждения в создание бюджетных возможностей обусловлен рядом причин.

- **Относительно большая доля фонда оплаты труда государственных служащих в общих расходах.** На фонд оплаты труда государственных служащих обычно приходится большая доля общих государственных расходов, и, таким образом, он является основным компонентом стратегий бюджетной консолидации в ответ на экономические кризисы. В среднем на расходы на фонд оплаты труда приходится примерно одна пятая часть общих расходов, они составляют от 24,5 процентов в странах с развитой экономикой до примерно 27 процентов в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах². Таким образом, размер фонда оплаты труда сильно варьируется по странам, отражая различия в уровне вознаграждения и численности трудовых ресурсов.
- **Возможность относительно быстрой процедуры с точки зрения разработки и реализации.** Это особенно полезно в текущих условиях, когда правительство старается финансировать быстрое принятие мер политики в рамках ответа на кризис. В целом, реформы, направленные на сокращение фонда оплаты труда, охватывают разные виды мер, включая меры с упором на уровень вознаграждения, занятость и институциональную основу, чтобы обеспечить внесение глубоких и рациональных изменений в фонд оплаты труда. Стратегия реформы ориентирована на условия конкретной страны. Так, корректировка размера вознаграждения может оказаться невозможной, например, для стран, где недавно были проведены длительные заморозки заработных плат или где надбавки к зарплатам в государственно-частном секторе изначально низкие, отсутствуют или имеют отрицательное значение. Кроме того, не все меры реформы оплаты труда могут принести быстрое облегчение бюджетного бремени. Так, в отличие от корректировки уровня заработной платы, другие меры, такие как сокращение штата и меры по управлению заработной платой (например, вознаграждение с учетом результатов работы), могут помочь обеспечить более равномерное сокращение, но на их разработку и реализацию, как правило, требуется время, и они могут требовать предварительных расходов (например, на выплату выходного пособия).
- **Относительно менее спорные политико-экономические условия по сравнению с мерами влияния на занятость.** Несмотря на то, что и сокращение заработных плат, и увольнения (например, отказ от продления временных трудовых договоров) могут обеспечить сокращение

² Более подробная информация представлена в публикации МВФ (2016).

расходов на оплату труда государственных служащих в краткосрочной перспективе, первое помогает сохранить связь между работниками и государственными структурами, что имеет важное значение, учитывая временный характер перераспределения расходов в условиях COVID-19.

- **Тот факт, что во многих странах существует премиальный компонент заработной платы в государственном секторе, который расширяется во время спадов.** В отличие от работников, занятых в частном секторе, государственные служащие во многих странах обладают защитой занятости и зарабатывают примерно на 10 процентов больше, чем сотрудники с аналогичным набором навыков в частном секторе (МВФ, 2016 год)³. Этот премиальный компонент заработной платы, как правило, снижается в период подъемов, но существенно увеличивается во время экономических спадов, когда заработные платы государственных служащих не снижаются в отличие от заработных плат в частном секторе (МВФ, 2016 год)⁴. С точки зрения справедливости, сокращение номинальной заработной платы, особенно в текущих условиях кризиса, вполне может быть продиктовано необходимостью в общественной солидарности и распределении финансового бремени в краткосрочной перспективе⁵.

В настоящее время несколько стран рассматривают возможность сокращения заработной платы в рамках перераспределения расходов на период текущего кризиса. Парагвай недавно объявил о сокращении на 10 и 20 процентов заработных плат работников государственного сектора, заработные платы которых превышают минимальный размер оплаты труда в пять и десять раз соответственно⁶. Уругвай также объявил о сокращении заработных плат наиболее высокооплачиваемых государственных чиновников максимум на 20 процентов и направлении сэкономленных средств во вновь созданный Фонд борьбы с коронавирусом⁷. Сан-Марино объявило о сокращении заработных плат в государственном секторе для содействия в финансировании расходов в сфере здравоохранения. Правительства Албании, Бразилии и Руанды также рассматривают возможность сокращений⁸. Другие страны, такие как Буркина-Фасо, объявили об обязательных отчислениях части заработных плат некоторых работников на финансирование антикризисных мер, а такие страны, как Белиз и Коста-Рика, отложили все запланированные повышения заработных плат⁹. Во время последних кризисов, которые требовали существенной бюджетной консолидации, страны также прибегали к мерам в области заработной платы (МВФ, 2016 год). К ним относятся: (а) Нидерланды в условиях реформ 1980-х годов, (б) Греция, Ирландия, Португалия и Франция, в числе прочих, в условиях Великой рецессии и финансового кризиса 2008–2009 годов и (в) Гондурас во время периода бюджетной консолидации 2013–2015 годов.

³ В соответствии с оценками МВФ (2016 год), средний размер премиального компонента заработной платы в государственном секторе составлял 10,1 процента — 5,4 процента в странах с развитой экономикой, 11,7 процента в странах с формирующимся рынком и 12,8 в развивающихся странах.

⁴ В соответствии с данными МВФ (2016 год), заработные платы в государственном секторе, как правило, демонстрируют неэластичность в сторону снижения во время экономических спадов, но проявляют гибкость и растут вместе с заработными платами в частном секторе в период экономических подъемов.

⁵ Из того же духа солидарности, в Тунисе недавно был учрежден фонд солидарности (Fond de Solidarité) для пожертвований от населения Туниса (включая работников государственного сектора), как способ разделения бремени кризиса.

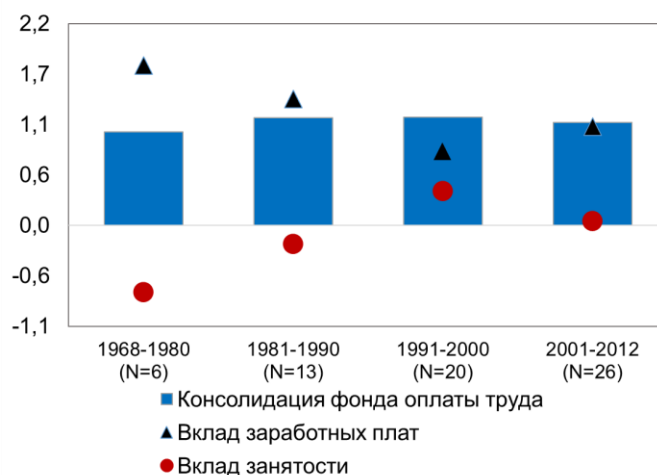
⁶ См. <https://www.aa.com.tr/en/americas/paraguay-to-cut-public-sector-wages-over-covid-19/1785779>.

⁷ См. Трекер мер политики МВФ и <https://www.telesurenglish.net/news/Uruguay-lacalle-implements-economic-measures-facing-covid-19-20200327-0003.html>.

⁸ См. Трекер мер политики МВФ.

⁹ См. Трекер мер политики МВФ.

Рисунок 1. Вклад уровня занятости и заработных плат в консолидацию фонда оплаты труда государственных служащих (в процентах ВВП)



Источник: МВФ, 2016 год.

Примечание. Эпизоды консолидации фонда оплаты труда определяются как двухлетние периоды, в течение которых соотношение фонда оплаты труда государственных служащих к ВВП ежегодно уменьшается и совокупное снижение составляет не менее 0,5 процента ВВП.

Несмотря на то, что временное сокращение заработной платы может помочь решить проблемы срочных расходов, по которым ограничены бюджетные возможности, оно должно быть тщательно спланировано и реализовано, чтобы обеспечить ожидаемую экономию и избежать непредвиденных последствий. Правительства, рассматривая возможность принятия таких мер, должны обеспечить их соответствие следующим критериям.

- **Прогрессивный характер (величина сокращения изменяется в зависимости от уровня вознаграждения).** Хотя различия в уровне заработных плат — или в более широком смысле, вознаграждения, куда входят многочисленные надбавки, — сотрудников с разным уровнем квалификации в государственном секторе обычно ниже по сравнению с частным сектором, а те, кто занимает более высокую должность могут получить отрицательную надбавку, более стабильные условия труда работников государственного сектора требуют проявления солидарности с работниками частного сектора, которые сталкиваются в потере работы и значительным сокращением дохода¹⁰. Соображения солидарности и справедливости указывают на необходимость того, чтобы большая доля бремени легла на более высокооплачиваемых работников государственного сектора. Для избежания непреднамеренного создания бедности сокращения размеров вознаграждения могут совсем не затрагивать работников государственного сектора с более низким уровнем заработка.
- **Целевая направленность (не затрагивают сотрудников приоритетных отраслей).** Важно, чтобы корректировки не коснулись заработных плат работников государственного сектора, занятых в некоторых сферах, независимо от их уровня доходов, если, например, они прямо или косвенно участвуют в антикризисных мерах. К ним относятся работники сферы здравоохранения (например, врачи и медсестры, работники служб экстренной помощи, парамедики и пр.). В большинстве стран

¹⁰ С учетом того, что эта мера носит временный характер, вопрос сохранения квалифицированного персонала вызывает меньше беспокойства, в частности, принимая во внимание условия занятости в частном секторе.

к работникам экстренных служб также относятся пожарные, социальные работники и сотрудники служб безопасности (включая полицию)¹¹. Сокращение оплаты труда также может не распространяться на некоторых работников в других секторах, если считается, что они заняты предоставлением услуг, которые являются важной частью антикризисных мер. В зависимости от страны, к их числу могут относиться рабочие, занятые в строительстве и обустройстве медицинских учреждений, работники транспортного сектора, которые обеспечивают доставку лекарств и оборудования в медицинские учреждения, работники почтовых служб, которые доставляют товары первой необходимости, и работники государственного сектора, которые напрямую вовлечены в обеспечение функционирования и стабильности поставок продовольствия и товаров медицинского назначения.

- **Временный характер и соответствие базовым правовым и институциональным основам (с четкой стратегией выхода).** Политическую и общественную поддержку сокращения размера вознаграждения можно укрепить, подчеркнув ее временный характер, в том числе с помощью соответствующих правовых гарантий, и не допуская ее восприятия как попытки директивных органов реализовать программу реформ в более долгосрочной перспективе. Даже при временном характере сокращений критически важно обеспечить их соответствие базовой правовой основе, чтобы избежать будущих обязательств в виде задолженности по заработной плате¹². Основные оклады и большинство других выплат (например, премии, тринадцатые зарплаты и различные надбавки) обычно рассматриваются как причитающиеся государственным служащим выплаты и, таким образом, закреплены в законе о государственной службе. Аналогичным образом, важно обеспечить надлежащую институциональную основу для осуществления корректировки заработной платы. Сочетание сокращения заработной платы с установлением временного потолка фонда оплаты труда может помочь обеспечить ожидаемую экономию бюджетных средств за счет укрепления связи с бюджетным планированием и процессом подготовки бюджета¹³.

Поддержку сокращения заработных плат можно укрепить за счет предоставления гарантий того, что получаемые в итоге бюджетные возможности помогут финансировать критически важные государственные расходы. Для этого необходима полная прозрачность расходования средств, сэкономленных в результате принятых мер. Сэкономленные от сокращений средства могут быть использованы на поддержку финансирования необходимого увеличения расходов на здравоохранение¹⁴, чтобы обеспечить сдерживание пандемии и снижение заболеваемости, а также сформировать устойчивость к вспышке эпидемии. В соответствующих случаях они также могут помочь в финансировании столь необходимого расширения социальных расходов, таких как выделение денежных средств наиболее пострадавшим от шока слоям населения, или страхования на случай безработицы (с точки зрения как масштабов покрытия, так и щедрости выплат). Другие меры политики в отношении расходов, которые помогают компаниям удерживаться на плаву и сохранять рабочие места в частном секторе, такие как субсидирование заработной платы, также могут быть эффективны и потенциально могут приниматься во внимание в зависимости от обстоятельств каждой конкретной страны.

¹¹ Поскольку во многих странах большая доля работников государственного сектора занята в сфере здравоохранения, безопасности и образования, объем сэкономленных средств снизится, если в этих секторах не будет проводиться сокращение оплаты труда.

¹² Конституционные основы некоторых стран предполагают, что одна ветвь государственной власти не может вводить корректировки заработной платы в другой ветви в соответствии с принципом разделения властей.

¹³ Раньше потолок фонда оплаты труда или численности рабочей силы вводился в странах, где его не было, в качестве механизма кризисного управления для уравновешения наиболее существенных институциональных недостатков (МВФ, 2016 год).

¹⁴ См. статью «Контроль последствий коронавируса: рекомендации по политике в области расходов на здравоохранение».

Прогрессивные и временные сокращения уровня вознаграждения некоторых работников государственного сектора могут оказать положительное влияние на совокупный спрос. Хотя меры по сокращению заработной платы, как указано в настоящей статье, направлены, в первую очередь, на удовлетворение срочных потребностей бюджетного финансирования, они также могут помочь поддержать совокупный спрос. Например, поскольку сэкономленные за счет этих мер средства будут поддерживать уровень доходов домашних хозяйств, которые больше всего пострадали от кризиса COVID-19, это может привести к росту совокупного спроса за счет частного потребления, в основном из-за разницы в предельной склонности к потреблению между теми, кому сократили заработную плату и теми, кто получает пособия, финансируемые за счет этих сокращений. Последние могут столкнуться с ограничением ликвидности и, таким образом, ожидается, что они потратят любые полученные пособия. Это соответствует выводам, приведенным в экономической литературе, которые предполагают, что государственные расходы более эффективны для стимулирования совокупного спроса на потребление, когда в экономике велика доля домашних хозяйств, испытывающих ограничение ликвидности (Galí, J. López-Salido, J.D. and Vallés, J., 2007).

В целом, четкая, последовательная и своевременная стратегия информирования общественности, а также прозрачность и подотчетность в использовании государственных ресурсов имеют критически важное значение для обеспечения широкого общественного доверия и поддержки во время кризиса, а также для эффективного создания условий по стратегии выхода и отмене временных экстренных мер. На данном этапе объяснение того, что меры поддержки для противодействия кризису COVID-19 носят временный характер, может помочь в управлении ожиданиями (МВФ, 2020 год). В дальнейшем управление ожиданиями может играть ключевую роль в разработке мер политики по выходу из кризиса, поскольку возможность правительств смягчать влияние кризиса будет ослабевать. Потенциальное влияние кризиса может быть сильнее и устойчивее того, с которым можно справиться посредством временных мер, на которые распространяется действие сдерживающих бюджетных ограничений в странах. Дополнительным мощным инструментом, который правительство может использовать для обеспечения широкой общественной поддержки, может быть сильная коммуникационная стратегия с последовательным информированием обо всех компонентах управления. Эффективная коммуникационная стратегия также должна обеспечивать соответствие транслируемой обществу информации интересам различных внешних заинтересованных сторон, которые играют ключевую роль в сохранении общественной поддержки (Worley, Pasquier, and Canpolat, 2018; Abdallah et al., 2019). Это также может помочь создать условия для стратегии выхода и отмены временных мер. Наконец, прозрачность и подотчетность перед обществом также имеют важное значение для дальнейшего укрепления широкой общественной поддержки мер, а также для обеспечения достижения намеченных ими целей.

СПРАВОЧНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

- Abdallah, Chadi, Fernanda Brollo, Ayal Frank, and Delphine Prady, 2019, “[Colombia: Technical Assistance Report-Reforming Energy Pricing](#),” IMF Country Report 19/344 (Washington: International Monetary Fund).
- De Bidegain, Ignatius, Paolo Dudine, Klaus Hellwig, Samir Jahan and Geneviève Verdier, 2020, “[Managing the Impacts of the Coronavirus: Guidance on Health Spending Policies](#),” Special Series on Fiscal Policies to Respond to COVID-19 (Washington: International Monetary Fund).
- Galí, Jordi, J. David López-Salido and Javier Vallés, J., 2007, “Understanding the Effects of Government Spending on Consumption,” *Journal of the European Economic Association*, Vol. 5, No. 1, pp.227–70.
- International Monetary Fund, 2020, “[Chapter 1: Policies to Support People During the COVID-19 Pandemic](#)” (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2016, “[Managing Government Compensation and Employment - Institutions, Policies, and Reform Challenges](#),” IMF Policy Paper (Washington: International Monetary Fund).
- Shang, Baoping, Brooks Evans, and Zhiyong An, 2020, “[Expenditure Policies in Support of Firms and Households](#),” Special Series on Fiscal Policies to Respond to COVID-19 (Washington: International Monetary Fund).
- Worley, Heather B., Sara Munro Bryan Pasquier, and Ezgi Canpolat, 2018, “[Designing Communication Campaigns for Energy Subsidy Reform: Communication](#),” Energy Subsidy Reform Assessment Framework (ESRAF) Good Practice Note 10 (Washington: The World Bank Group).
- Claude Wendling, Virginia Alonso, Sandeep Saxena, Vincent Tang, and Concepcion Verdugo, 2020, “[Keeping the Receipts: Transparency, Accountability, and Legitimacy in Emergency Responses](#),” Special Series on Fiscal Policies to Respond to COVID-19 (Washington: International Monetary Fund).