

На правах рукописи

Шарунина Анна Вячеславовна

**Различия в оплате труда работников бюджетного и небюджетного
секторов: масштабы, динамика и механизмы формирования**

Специальность: 08.00.05 —

Экономика управления народным хозяйством (экономика труда)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени кандидата

экономических наук

Москва – 2016

Работа выполнена в федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Национальный исследовательский университет "Высшая школа экономики"»

Научный руководитель: Гимпельсон Владимир Ефимович,
кандидат экономических наук,
профессор

Официальные оппоненты: X

X

Ведущая организация: X

Защита состоится «XX» XX 2016 года в XX.00 на заседании диссертационного совета Д 212.048.05 в Национальном исследовательском университете «Высшая школа экономики» по адресу: 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20, ауд. 309.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» и на сайте <ссылка>.

Автореферат разослан «XX» XX 2016 года

Ученый секретарь

диссертационного совета,

к.э.н.

Вишневская Н.Т.

I. Общая характеристика работы

Актуальность

Современное государство несет на себе целый ряд социально-важных функций, обеспечивая население образованием, медицинскими услугами и разными формами социальной поддержки, участвуя в развитии культуры и науки, поддерживая безопасность и охрану окружающей среды, развивая инфраструктуру и т.п. Часть экономики, связанная с предоставлением государством таких услуг, финансируемых из федерального или региональных бюджетов, называется общественным сектором. Этот сектор работает на благо всего общества, а не отдельных групп или индивидов, потребляющих эти услуги.

Общественный сектор является работодателем для значительной части рабочей силы. От масштаба и характеристик используемого труда зависит и объем, и качество оказываемых этим сектором услуг. Однако в силу своего удельного веса и взаимосвязей с другими отраслями общественный сектор влияет и на общее равновесие в экономике, и на функционирование частного сектора.

Принципы функционирования общественного сектора отличаются от тех, на которых строится частный сектор: здесь нет максимизации прибыли, зачастую имеет место монополия на рынке труда, а результаты индивидуальных трудовых усилий плохо поддаются точному измерению. В связи с этим возникает проблема определения уровня оплаты труда занятых в общественном секторе. Политика зарплатообразования на рынке труда в общественном секторе влияет на эффективность не только в нем, но и в частном секторе. Поэтому экономическая наука уделяет большое внимание формированию заработной платы, а также различиям в оплате работников частного и общественного секторов.

В России широко используется термин «бюджетный сектор», который не является полностью тождественным общественному сектору; он охватывает

отрасли социальной сферы, финансируемые из бюджетов разных уровней. Для целей настоящего исследования данное терминологическое различие не представляется принципиальным, и, в дальнейшем оба термина используются как равнозначные¹.

Под занятыми в общественном секторе работниками («бюджетниками»), в данном диссертационном исследовании подразумеваются работники организаций, которые находятся в государственной собственности, финансируются из бюджета (федерального, регионального или муниципального) и производят общественные блага.

Если бюджетникам недоплачивают по сравнению с тем, что они могли бы, при прочих равных, получать в альтернативном (то есть небюджетном) секторе, то они могут сменить работу и, тогда их рабочие места будут пустовать или будут замещаться работниками с «худшими» производительными характеристиками (например, менее «способными»², обладающими более низкой квалификацией и т.п.). Тем самым качество услуг, оказываемых бюджетным сектором, будет снижаться вслед за снижением качества работников. Переплата работникам этого сектора по отношению к сопоставимым работникам небюджетного сектора подрывает занятость и конкурентоспособность последнего и создает дополнительную фискальную нагрузку.

¹ Многие организации в образовании и здравоохранении, финансируемые из бюджетов разных уровней, могут иметь статус автономных учреждений (согласно ФЗ РФ от 3 ноября 2006 г. N174-ФЗ «Об автономных учреждениях»), но для данного исследования это не имеет принципиального различия.

² Как известно, в экономической литературе под термином «способности» понимаются различные ненаблюдаемые характеристики индивида, формирующие его производительный потенциал. Они могут быть когнитивными и некогнитивными, например, мотивация, целеустремленность, коммуникабельность и другие, которые сложно или практически невозможно измерить, но оказывающие прямое или косвенное влияние на производительность и, соответственно, на величину заработной платы.

Представление о том, что бюджетникам недоплачивают (относительно альтернативного сектора), распространено в общественном мнении многих стран и, как правило, основано на сравнении средних отраслевых заработных плат. Такое сравнение средних – назовем его «безусловный разрыв» – может давать искаженную картину, поскольку разные отрасли используют разную (по своим характеристикам) рабочую силу. Простое сопоставление средних показателей отраслевых заработных плат в России, игнорирующее межсекторные различия в составе рабочей силы, также свидетельствует о наличии существенного и устойчивого межсекторного несоответствия.

Корректное сравнение заработных плат представителей бюджетного и небюджетного секторов – «условный разрыв» – предполагает, что сравниваются работники с идентичными производительными характеристиками, но принадлежащие разным секторам. Это означает соблюдение условия «при прочих равных» – учет социально-демографических характеристик работников, характеристик занимаемых ими рабочих мест, неденежных составляющих оплаты труда, селективности выбора профессии и сектора, ненаблюдаемой неоднородности и возможной эндогенности.³ Имеющиеся в литературе сопоставления средних оценок дают лишь приблизительное представление и недостаточны для того, чтобы делать научно-обоснованные практические выводы для экономической и социальной политики.

Проблема оплаты труда в бюджетном секторе представляет значительный научный и практический интерес для всех стран – как развитых, так и развивающихся. Россия не является исключением. Оценивание межсекторных (условных) разрывов заработных плат неразрывно связано с решением целого ряда теоретических, статистических и эконометрических проблем. Для этого

³ В дальнейшем при использовании термина «разрыв» без прилагательного (условный или безусловный) подразумевается первый вариант, то есть «при прочих равных».

необходимы более детальные исследования с использованием больших массивов микроданных и современных методов эконометрики.

Поддержание заработной платы бюджетников на уровне аналогичных работников небюджетного сектора – одно из важных направлений социальной политики многих странах, включая Россию. Однако само по себе повышение заработной платы, не связанное с изменением структуры занятости или улучшением качества предоставляемых услуг, оправдано только в том случае, если заработная плата бюджетников в действительности занижена относительно схожих работников небюджетного сектора. Ведь политика повышения заработной платы работникам бюджетного сектора влияет на весь рынок труда в целом.

В течение последних 20 лет Правительством РФ предпринимались различные меры, направленные на снижение различий в оплате труда работников бюджетного и небюджетного секторов. Среди таких мер – неоднократные повышения МРОТ, введение новой системы оплаты труда работников бюджетного сектора, и, наконец, «Майские указы» (2012 г.)⁴. В одном из них поставлена задача увеличения средних зарплаток определенных групп бюджетников до значений, кратных средним значениям в соответствующих регионах. Вопрос о том, как различные меры государственной политики влияют на заработные платы бюджетников (относительно небюджетников и с учетом их индивидуальных характеристик), является крайне актуальным и недостаточно исследованным.

Степень научной разработанности проблемы

Адам Смит в Главе X «Исследования о природе и причинах богатства народов» писал о том, что «Совокупность выгод и невыгод различных применений труда и капитала в одной и той же местности должна быть совершенно одинаковой или постоянно иметь тенденцию к равенству».

⁴ Указ Президента РФ № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» от 07.05.2012 г.

Развитие этого тезиса означает, что равный труд оплачивается одинаково, если прочие условия также равны. Это также можно назвать «законом единой цены». Причины, по которым цена одинакового труда в разных экономиках оказывается разной и «закон единой цены» не соблюдается, изучаются во множестве работ.

Теоретическую основу диссертационной работы составляют теории, объясняющие существование различий в оплате труда между (сопоставимыми) работниками, имеющими схожие производительные характеристики и занятыми на схожих рабочих местах.

Ведущее место среди них занимают неоклассические теории, прежде всего, теория компенсирующих различий (А. Смит, С. Розен). Наблюдаемые различия в средних заработных платах между работниками бюджетного и небюджетного секторов могут быть следствием действия компенсирующих механизмов. Согласно данной теории, работники должны получать компенсацию (в виде повышенного вознаграждения) за относительно худшие условия труда (характеристики рабочего места). Полный учет всех характеристик должен ликвидировать условный разрыв.

Другое объяснение дает теория человеческого капитала, создание которой связано с именами Т. Шульца и Г. Беккера, согласно которой существует связь между человеческим капиталом (например, образованием, квалификацией и опытом) и уровнем заработной платы. При равенстве характеристик человеческого капитала (и при прочих равных) межсекторного разрыва не должно быть. Однако есть ненаблюдаемые или трудно учитываемые индивидуальные характеристики (способности, склонность к риску, интенсивность работы и т.п.), а также институциональные особенности зарплатообразования, которые могут создавать различия и поддерживать их на протяжении определенного времени.

Обе представленные выше теории допускают в условиях конкурентного рынка труда наличие различий в оплате труда между сопоставимыми

работниками, но лишь как краткосрочный феномен, связанный со скоростью адаптации. Со временем он должен сходить на нет.

Альтернативная теория предполагает неконкурентность рынков труда. Теория сегментированности рынка труда подразумевает наличие барьеров или существенных издержек при перемещении между сегментами. Это ограничивает предложение труда в «лучшем» сегменте и, как следствие, дает возможность для его инсайдеров получать ренту. Другими словами, равновесная заработная плата в «хорошем» сегменте установится на более высоком уровне по сравнению с ситуацией интегрированного и несегментированного рынка труда.

Теоретическая и эмпирическая литература, посвященная исследованию различий в заработных платах, крайне обширна. Важная часть этой литературы посвящена оцениванию разрывов в заработных платах работников бюджетного и небюджетного секторов. Многочисленные исследования, основанные на данных по европейским странам (например, О. Баргейн, С. Делл'Аринга, Л. Кай, А. Лиу, С. Луцифора, Б. Мелли, Д. Меюрс, Р. Мюллер, Ф. Ориго, Д. Томас, А. Хенли и т.д.), показывают, что работники, производящие общественные блага и оплачиваемые из бюджета (бюджетники), как правило, имеют более высокую заработную плату по сравнению с работниками небюджетного сектора. Такое равенство проявляется при учете «прочих равных условий». Фактически в странах с развитой экономикой заработная плата в бюджетном секторе устанавливается на основе равновесия, сложившегося на рынке небюджетного сектора. Это связано с тем, что бюджетный сектор не нацелен на максимизацию прибыли и не может сам устанавливать рыночную цену труда. Поэтому здесь должна использоваться информация об оплате труда (соответствующего качества) работников небюджетного сектора, которая транслируется в бюджетный сектор. В итоге разрыва в заработных платах в общем случае не должно быть вообще. Но так как работники бюджетного

сектора часто объединены в профсоюзы и политически более активны, они могут иметь преимущество при формировании оплаты.

Исследователи, анализирующие данные по странам с развивающейся экономикой, приходят к различным выводам. Так, например, А. Тансел не находит подтверждение наличия межсекторного разрыва в Турции для мужчин, в то время как у женщин заработная плата в бюджетном секторе выше по сравнению с небюджетным сектором. В работе У. Паницца и Ц. Куианг по странам Латинской Америки сделан вывод о том, что как женщины, так и мужчины имеют денежные преимущества, работая в бюджетном секторе. Наличие межсекторного разрыва в пользу работников бюджетного сектора исследователи объясняют сегментированностью рынков труда и дефицитом хороших рабочих мест в небюджетном секторе.

Исследования, посвященные восточно-европейским странам с переходной экономикой, свидетельствуют об отсутствии различий в оплате труда работников бюджетного и небюджетного секторов. К таким странам относятся Болгария (Е. Фаларис) и Эстония (К. Лепирг). В некоторых странах, например, Польше, В. Адамчик и А. Беди обнаружили незначительный разрыв в пользу работников небюджетного сектора (от 7% до 10%). Стоит отметить, что в этих исследованиях внутриотраслевая структура рабочей силы контролировалась. Полученные в них выводы соответствуют той укрупненной картине, которую рисуют отраслевые макроданные по пост-социалистическим странам Восточной Европы за период с конца 1980-х годов до настоящего времени. Если в начале переходного периода разрыв в оплате труда в пользу работников небюджетного сектора был значительным (как и в России), затем постепенно он сошел на нет.

Хотя исследований, посвященных межсекторным различиям в странах-членах СНГ, крайне мало, имеющиеся свидетельства о наличии устойчивого и негативного (для бюджетников) разрыва. В работе Ю. Городниченко и

К. Сабирьяновой, основанной на данных по Украине, показано, что работники бюджетного сектора получают меньшую заработную плату.

Различия в оплате труда работников бюджетного и небюджетного секторов в России изучали В. Гимпельсон, Т. Журавлева, Б. Йованович, М. Локшин и А. Лукьянова. Так, В. Гимпельсон и А. Лукьянова опубликовали серию работ, в которых оценивался межсекторный разрыв в заработной плате работников бюджетного и небюджетного секторов, но эти исследования относятся к периоду 2000–2004 гг. Период после 2004 года остается недостаточно исследованным, хотя он представляет особый интерес. В эти годы неоднократно проводились повышения заработной платы работникам бюджетного сектора, но их эффект не изучен.

Проводимые в последний период времени изменения в процессе зарплатообразования в бюджетном секторе были направлены на укрепление связи между заработными платами бюджетников и показателями региональных рынков труда. В одной из работ В. Гимпельсона и А. Лукьяновой рассматривался региональный аспект исследуемого разрыва на ограниченном наборе регионов с использованием данных за 2003 г. Анализ межсекторного разрыва, основанный на данных по всем регионам РФ до и после ряда изменений процесса установления заработных плат бюджетников и соотнесение их с региональными нормами, представляет самостоятельный интерес.

Изучение межсекторных различий в заработной плате в России тесно связано с исследованиями функционирования рынка труда в целом (Д. Браун, Е. Вакуленко, Н. Вишневская, В. Гимпельсон, И. Денисова, А. Зайцева, Е. Гурвич, Р. Капелюшников, Р. Колосова, А. Коровкин, Х. Леманн, А. Муравьев, Т. Разумова, К. Сабирьянова Питер, Дж. Эрл и др.), вопросами формирования заработных плат (Т. Журавлева, О. Кислицына, А. Лукьянова, С. Капелюк, А. Разумов, С. Рошин, Л. Смирных, А. Ощепков и др.), развитием

бюджетного сектора (И. Абанкина, Т. Абанкина, М. Колосницына, С. Смирнов, С. Шишкин, Л. Якобсон и др.).

Таким образом, анализ многочисленных эмпирических исследований, проведенных с помощью различной методологии и на разных данных, свидетельствует о том, что в странах с развитой экономикой разрыва либо нет вообще, либо он незначительный и складывается в пользу работников бюджетного сектора. В странах с развивающейся и переходной экономиками исследования не дают столь однозначного ответа на поставленный вопрос, но разрыв, если и есть, то также скорее в пользу бюджетников. Однако в России ситуация является «нестандартной» и отличается от той, что наблюдается почти повсеместно. Это может быть связано со специфичностью институциональных механизмов образования заработных плат в России. В нашей стране бюджетный сектор является экономическим субъектом, самостоятельно устанавливающим заработные платы, то есть имеющим относительную автономию зарплатообразования при высоких издержках сокращения численности занятых. Это может вести к формированию устойчивого негативного (условного) разрыва, стимулирующего негативный отбор и снижающего качество производимых общественных благ.

Отсутствие в экономической литературе комплексных исследований по России и политическая острота данной темы обуславливают актуальность данного диссертационного исследования, а имеющиеся статистические данные позволяют провести анализ величины, динамики и структуры разрыва заработных плат работников бюджетного и небюджетного секторов со схожими характеристиками.

Цели и задачи работы

Цель диссертационного исследования заключается в выявлении и анализе различий в оплате труда работников бюджетного и небюджетного секторов в России, а также факторов, влияющих на формирование таких различий. При

этом под различиями понимается разрыв в заработной плате сопоставимых работников, то есть условный разрыв.

Для достижения данной цели в рамках диссертационного исследования необходимо решить следующие основные задачи:

- 1) структурировать основные теоретические и эмпирические подходы к объяснению межсекторного разрыва в оплате труда;
- 2) проанализировать институциональные условия (и их изменения) формирования заработной платы в бюджетном секторе и динамику повышения заработной платы в 2000-2015 гг.;
- 3) разработать методологию эмпирического анализа, которая может быть применена для изучения межсекторного разрыва в оплате труда в России;
- 4) с помощью эконометрического аппарата и с использованием больших массивов микро-данных:
 - оценить динамику занятости и межсекторной мобильности работников;
 - оценить наличие условного разрыва, его величину и динамику во времени;
 - рассмотреть вариацию условного разрыва между группами работников (в разных точках распределения заработных плат);
 - проанализировать региональные показатели, оказывающие влияние на соотношение заработных плат работников бюджетного и небюджетного секторов.

Объект исследования

Объектом исследования является занятое население России в возрасте от 15 до 72 лет (в возрасте экономической активности).

Предмет исследования

Предметом исследования является соотношение заработных плат работников бюджетного и небюджетного секторов.

Теоретической и методологической базой исследования являются современная экономическая теория и научные труды ведущих российских и зарубежных исследователей, посвящённые анализу дифференциации

заработных плат между группами работников, в частности между работникам бюджетного и небюджетного секторов. В эмпирической части диссертационного исследования применяются современные методы эконометрического анализа, включая панельные и квантильные регрессии и методы декомпозиции.

Информационная база

В данной работе использованы три основных источника *данных*:

1. Данные Федеральной службы государственной статистики (Росстат), представленные в сборниках «Труд и занятость в России», «Социально-экономическое положение России» и «Регионы России. Социально-экономические показатели». Это агрегированные данные, в том числе помесечные, которые позволяют оперативно отслеживать ситуацию как по стране в целом, так и на региональных рынках труда за 2000-2016 гг.

2. Данные Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения НИУ ВШЭ (РМЭЗ-ВШЭ) за 2000-2014 гг. Одна из частей анкеты мониторинга посвящена вопросам труда и занятости. Эти микроданные позволяют выделить бюджетников и небюджетников, а также содержат много дополнительных характеристик работников и рабочих мест.

3. Данные Обследования заработной платы по профессиям (ОЗПП), проведенного Росстатом в 2005-2013 гг. Это данные из отчетности предприятий по выборке, составляющей около 700 тыс. работников. ОЗПП позволяют выделить бюджетный сектор, контролируя форму собственности. Данные репрезентативны для каждого региона и позволяют оценить региональную вариацию разрыва между группами работников.

Научная новизна исследования

1. Показано, что на российском рынке труда поддерживается условный разрыв в оплате труда, учитывающий различия в основных характеристиках работников и занимаемых ими рабочих мест, в среднем около 30%. Представлены свидетельства того, что работники, имеющие

ненаблюдаемые производительные характеристик более высокого качества, в большей мере испытывают недоплату за работу в бюджетном секторе.

2. Анализ влияния институциональных изменений на процесс зарплатообразования в бюджетном секторе и формирование межсекторных различий в 2000-2015 гг. показал, что переход от единой тарифной сетки к новой системе оплаты труда в бюджетном секторе не привел к существенным изменениям в относительных заработных платах работников бюджетного сектора. В то же время реализация майского указа привела к сокращению – хотя и неполному – условного разрыва заработных плат работников бюджетного и небюджетного секторов.
3. На основе анализа потоков на рынке труда установлены связи бюджетного сектора с другими сегментами рынка труда. Показана относительная изолированность бюджетного сектора, который является донором рабочей силы для других сегментов, но не является реципиентом.
4. Впервые получены оценки разрыва заработных плат работников бюджетного и небюджетного секторов по каждому региону Российской Федерации. Список регионов с наибольшими разрывами менялся год от года, в то время как группа регионов с низкими разрывами оставался стабильным по составу.
5. Оценено влияние региональных – демографических и фискально-бюджетных – характеристик на величину условного разрыва в заработных платах. Полученные оценки подтверждают, что относительная недоплата работникам бюджетного сектора больше в регионах с более высоким уровнем валового регионального продукта на душу населения и низкой долей трансфертов в доходах регионального бюджета.

Практическая значимость

Основные положения диссертационного исследования могут быть использованы Министерством труда и социальной защиты РФ при разработке мер в области занятости и зарплатообразования в бюджетном секторе. Результаты диссертационного исследования вошли в итоговые отчеты научно-прикладных проектов Центра трудовых исследований НИУ ВШЭ.

Апробация результатов работы

Основные положения и результаты диссертационного исследования были представлены в докладах на следующих научных и научно-практических конференциях:

- 1) XVII Апрельская международная научная конференция «Модернизация экономики и общества» (Москва, Россия, 2016 г.);
- 2) 2-я международная конференция пользователей «Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения НИУ ВШЭ» (Москва, Россия, 2015 г.);
- 3) XVI Апрельская международная научная конференция «Модернизация экономики и общества» (Москва, Россия, 2015 г.);
- 4) научный семинар Департамента прикладной экономики факультета экономических наук НИУ ВШЭ (Москва, Россия, 2015 г.);
- 5) совместный семинар Центра трудовых исследований и Лаборатории исследований рынка труда доклад (Москва, Россия, 2014 г.);
- 6) XV Апрельская международная научная конференция «Модернизация экономики и общества» (Москва, Россия, 2014 г.);
- 7) совместный семинар Центра трудовых исследований и Лаборатории исследований рынка труда (Москва, Россия, 2013 г.);
- 8) семинар «Секреты академической кухни» (Москва, Россия, 2013 г.);
- 9) 1-я международная конференция пользователей «Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения НИУ ВШЭ» (Москва, Россия, 2013 г.);
- 10) Второй российский экономический конгресс (Суздаль, Владимирская область, Россия, 2013 г.);
- 11) International Scientific Conference for Doctoral Students and Young Researchers EDAMBA 2012 (Братислава, Словакия,

2012 г.); 12) IX Международная научная конференция «Устойчивое развитие российских регионов: экономика политических процессов и новая модель пространственного развития» (Екатеринбург, Россия, 2012 г.); 13) XIII Апрельская международная научная конференция «По проблемам развития экономики и общества» (Москва, Россия, 2012 г.); 14) конференция «Теоретические и прикладные исследования в экономике и финансах» (Нижний Новгород, Россия, 2011 г.); 15) совместный семинар Центра трудовых исследований и Лаборатории исследований рынка труда (Москва, Россия, 2011 г.); 16) XIII международная научно-практическая конференция по проблемам реформирования общественного сектора «Public Sector Transition» (Санкт-Петербург, Россия, 2011 г.).

Основные теоретические и практические результаты диссертационного исследования отражены в пяти печатных работах общим объемом 10,3 п.л. (вклад автора 6,3 п.л.). Из них четыре статьи опубликованы в журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки России, общим объемом 8,5 п.л.

Логика и структура работы

Логика диссертационного исследования предполагает движение от постановки проблемы до обсуждения результатов эмпирического анализа. В рамках такой логики важными этапами являются формулирование проблемы в рамках экономической теории, выбор эмпирической методологии и сбор данных, эконометрический анализ и обсуждение его результатов. В соответствии с этим диссертация имеет следующую структуру:

Введение

Глава 1 Экономический анализ различий в оплате труда работников бюджетного и небюджетного секторов

1.1 Базовые теоретические представления

1.2 Обзор эмпирических исследований различий в оплате труда работников бюджетного и небюджетного секторов

1.3 Институциональные механизмы зарплатообразования в России

Глава 2 Бюджетный сектор в России: занятость, мобильность и заработная плата

2.1 Основные тенденции в оплате труда работников бюджетного сектора

2.2 Занятость и мобильность работников бюджетного сектора

Глава 3 Различия в оплате труда работников бюджетного и небюджетного секторов

3.1 Эконометрическая методология оценки различий в оплате труда и используемые данные

3.2 Дескриптивный анализ межсекторных различий

3.3 Динамика межсекторного разрыва в оплате труда

3.4 Межсекторный разрыв в разных точках распределения по заработной плате

Глава 4 Межсекторные различия в оплате труда в регионах России

4.1 Межрегиональная дифференциация межсекторного разрыва

4.2 Эконометрическая методология оценки региональной вариации межсекторных различий и используемые данные

4.3 Региональная вариация межсекторного разрыва заработных плат

4.4 Причины региональной дифференциации различий в оплате труда

Заключение

Список литературы

Приложения

Общий объем работы составляет 177 страниц, из которых 139 страницы занимает основная часть работы.

II. Содержание работы

1. Институциональные механизмы формирования и динамика изменения заработных плат работников бюджетного сектора

В настоящем диссертационном исследовании под термином «бюджетный сектор» понимается совокупность организаций, которые заняты производством

важнейших общественных благ в таких видах деятельности как образование, здравоохранение, государственное управление, находятся полностью в собственности государства и финансируются преимущественно из бюджетов различных уровней. В научной и зарубежной литературе этот сектор часто называется общественным (public sector). Занятые являются «работниками бюджетного сектора» или «бюджетниками». Соответственно, все остальные занятые в экономике называются «работниками небюджетного сектора» или «небюджетниками».

Формирование заработной платы в бюджетном секторе является сильно институционализированным и зарегулированным процессом во всех без исключения странах. Однако характер и процедуры регулирования могут сильно различаться. Если исходить из того, что организации бюджетного сектора не являются рыночными субъектами, максимизирующими прибыль, то информация о том, какой должна быть «правильная» и равновесная заработная плата, должна задаваться экзогенно. Соответствующие сигналы организации бюджетного сектора получают из рыночного сектора, используя для этого различные процедуры и каналы. Устанавливая заработную плату своим работникам на основе этих сигналов, они поддерживают равновесие в оплате труда и минимизируют отрицательный отбор в сектор и избыточное фискальное давление сектора на бюджет. Относительная гибкость занятости облегчает поддержание равновесных зарплат в процессе подстройки. Если где-то равновесие нарушается, то это временное явление.

Институты формирования заработной платы в России устроены иначе. Здесь на протяжении большей части пост-советской истории механизмы экзогенного задания параметров оплаты труда не действовали. Организации бюджетного сектора устанавливали заработные платы своим сотрудникам самостоятельно и автономно, без привязки к альтернативным ставкам.

Исторически в России для определения уровня оплаты труда бюджетников использовалась Единая тарифная сетка (ЕТС), которая была

введена 14 октября 1992 г.⁵ ЕТС делила всех работников бюджетного сектора на 18 разрядов в зависимости от их квалификации и сложности выполняемой ими работы. При повышении МРОТ автоматически повышалась и тарифная ставка 1-го разряда, а следовательно, и размер оплаты труда работников всех следующих разрядов. Другими словами, МРОТ, который являлся общероссийской величиной, определял нижнюю границу заработной платы в бюджетном секторе.

С 1 июня 2011 г. ЕТС была повсеместно отменена, оплата труда работников во всех организациях бюджетного сектора осуществляется согласно Новой системы оплаты труда (НСОТ)⁶. Как и при формировании заработной платы на основе ЕТС, при НСОТ уровень оплаты по-прежнему зависел от выделяемых на эти цели финансовых ресурсов и численности бюджетников (и фактически представляет результат деления первого на второе). В этом смысле переход на НСОТ мало что изменил. Самым важным аспектом данного изменения являлось снижение централизации в вопросах зарплатообразования в бюджетном секторе.

Новый этап реформирования механизмов установления заработных плат в бюджетном секторе начался в 2012 году с указом президента № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики». Настоящий указ зафиксировал целевые показатели заработных плат для основных профессиональных групп (врачей, учителей, научных сотрудников и т.д.). Цели варьируются по профессиональным группам, но основаны на соотношениях с региональной средней заработной платой. При этом целевые ориентиры для оплаты низкоквалифицированного вспомогательного и обслуживающего персонала бюджетного сектора в Майском указе не

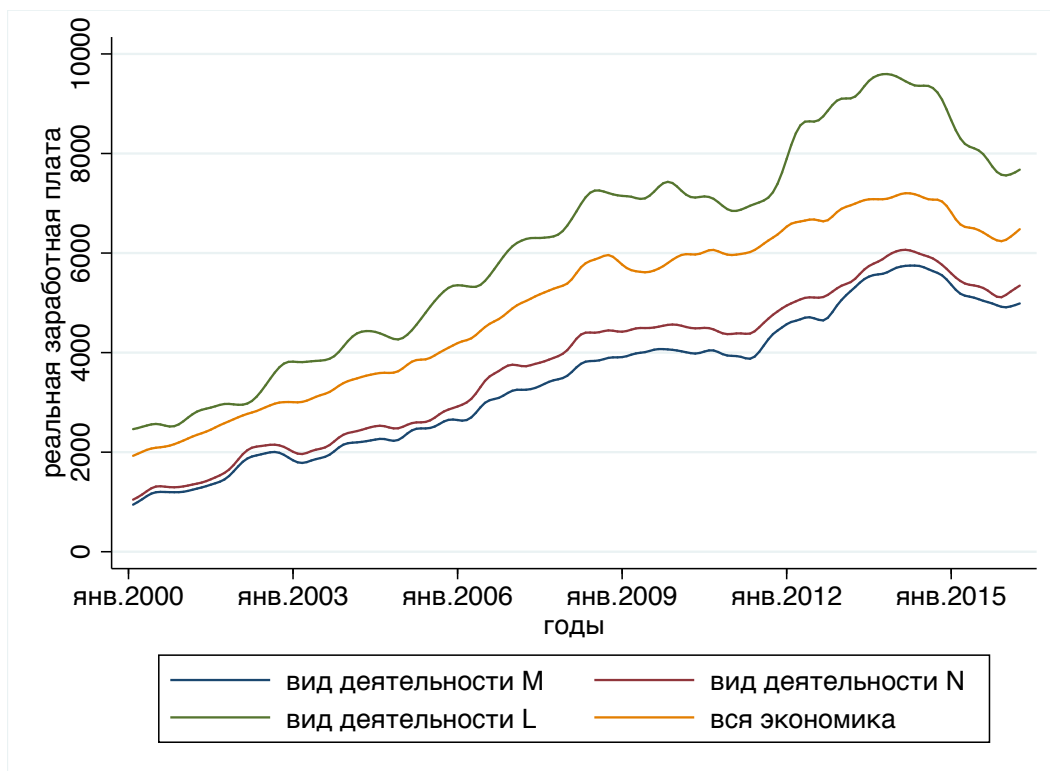
⁵Постановление Правительства Российской Федерации № 785 «О дифференциации в уровнях оплаты труда бюджетной сферы на основе Единой тарифной сетки»

⁶Постановление Правительства Российской Федерации № 583 «О введении новых систем оплаты труда» от 05 августа 2008 г.

предусмотрены. Он еще больше по сравнению с НСОТ усилил децентрализацию процесса зарплатообразования в бюджетном секторе за счет привязки к региональным показателям.

Российский механизм формирования заработной платы в бюджетном секторе обеспечивает возможность гибкого подхода при формировании заработной платы каждого конкретного работника. Ни МРОТ, ни ЕТС, ни НСОТ не задавали конкретные значения, вводя лишь определенные ориентиры. Конкретные ставки определялись исходя из финансовых возможностей (фонда оплаты труда), предоставленных бюджетным организациям их учредителями, и наличной численности занятых, зачастую задаваемой нормативно. Учитывая тот факт, что численность в бюджетном секторе является сильно инерционной и трудно поддается количественной подстройке (в этом смысле «экзогенной»), именно параметры заработной платы являются балансирующими. В рамках такой институциональной матрицы отклонения заработной платы бюджетников от заработной платы небюджетников становятся очень вероятными. Однако устойчивость таких разрывов предполагает определенную сегментацию бюджетного сектора, не позволяющую её работникам свободно его менять.

В России на протяжении последних десятилетий наблюдается устойчивый межсекторный (безусловный) разрыв в оплате труда. Однако, согласно рисунку 1, начиная с 2013 г. (а для вида деятельности «Государственное управление» с 2012 г.) для работников бюджетного сектора наблюдается существенный рост заработной платы, который опережал темпы роста заработной платы по экономике в целом. Таким образом, основываясь только на безусловных оценках межсекторного разрыва, можно увидеть значительную динамику в сторону уменьшения разрыва в 2013-2015 гг., что вероятнее всего является следствием исполнения майского указа и одновременного торможения роста реальных заработных плат в небюджетном секторе после кризиса 2009 года.



Источники: доклады «Социально-экономическое положение России», Росстат.

Примечания. 1) виды деятельности «Образование», раздел М ОКВЭД, «Здравоохранение и предоставление социальных услуг» (раздел N) и «Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение» (раздел L). 2) Данные по всей экономике включают виды деятельности М, N и L. 3) Данные дефлированы к ценам января 2000 г. с помощью ежемесячного ИПЦ и сезонно сглажены.

Рисунок 1 – Динамика реальных заработных плат по отдельным видам деятельности бюджетного сектора и экономики в целом (январь 2000 – март 2016 гг.), руб. января 2000 г.

2. Занятость и мобильность работников бюджетного сектора

За 2000-2015 гг. совокупная занятость в бюджетном секторе снизилась примерно на 4%, что составляет около 400 тыс. человек. При этом численность занятых в образовании до 2010 г. не менялась, но затем имело место уменьшение занятых примерно на 7%. Численность занятых в здравоохранении мало изменилась за весь исследуемый период. Основной рост до 2010 г. пришелся на государственное управление, численность занятых в котором

возросла более чем на 25%. Отметим, что доля бюджетников по отношению ко всем занятым в экономике также оставалась стабильной на протяжении всего периода и колебалась вокруг отметки в 21%.

На основе данных РМЭЗ-ВШЭ за 2000-2014 гг. был выполнен эмпирический анализ динамики занятости и мобильности работников бюджетного сектора в России. Благодаря панельной природе данных возможно проследить изменения в положении индивидов во времени и оценить интенсивность и состав потоков.

Различия между работниками разных секторов российской экономики связаны не только с характеристиками составляющих их работников и рабочих мест, но и с особенностями функционирования регулирующих институтов. Это, прежде всего, касается законодательства о защите занятости, которое в России – по своей букве – отличается достаточной жесткостью. Однако его информант далеко не полон и варьирует от максимального уровня в бюджетном секторе до минимального в некорпоративном. Аналогичные соображения применимы к установлению минимальной заработной платы или функционированию профсоюзов. Основной вывод из анализа мобильности работников бюджетного и небюджетного секторов заключается в том, что бюджетный сектор слабо связан потоками с другими сегментами рынка труда. Он является донором для небюджетного сектора, но сам не получает никакого значимого притока извне. Так, ежегодно лишь 3% работников небюджетного сектора и 2,2% занятых в некорпоративном секторе переходят на бюджетные рабочие места. Если соотнести данные потоки с общей численностью населения, то показатели становятся еще меньше – 1,4% и 0,2% соответственно. Такое «донорство» затрагивает в большей степени мужчин и в гораздо меньшей степени женщин. Можно говорить о низкой мобильности (с точки зрения межсекторных переходов) женщин, занятых в бюджетном секторе. Низкая мобильность работников бюджетного сектора усиливает рыночную власть работодателя при установлении заработной платы.

Приведённый в диссертации анализ показывает, что наблюдается разный уровень мобильности у работников бюджетного сектора, обладающих различным накопленным человеческим капиталом. Так работники, занимающиеся низкоквалифицированной работой, чаще уходят из бюджетного сектора в небюджетный по сравнению с работниками, имеющими диплом о высшем образовании и занимающими должности, которые более требовательны к квалификации и профессионализму. Таким образом, данные выводы дополнительно подчеркивают важность проведения оценивания межсекторного разрыва в различных точках распределения заработных плат работников на российском рынке труда.

3. Оценки разрыва в оплате труда работников бюджетного и небюджетного секторов

Эмпирические оценки величины и динамики межсекторного разрыва заработных плат работников на российском рынке труда были осуществлены с использованием ряда эконометрических методов. Если начальные оценки получены с помощью метода наименьших квадратов, то разрыв вдоль распределения заработных плат и анализ природы межсекторного разрыва исследовался с применением методологии квантильной регрессии и основанной на ней квантильной декомпозиции, предложенной Б. Мелли и В. Черножуковым.

Информационной базой эконометрических оценок являются данные РМЭЗ-ВШЭ за 2000-2014 гг., на основе которых были произведены расчеты и в предыдущем разделе.

Согласно дескриптивному анализу, бюджетники⁷ значительно более образованы (более 40% бюджетников имеют высшее образование, тогда как

⁷ Респондент был отнесен к категории бюджетник, если он отвечал на вопрос «В какой отрасли Вы работаете...», что работает в здравоохранении, образовании, органах управления, науке и культуре и при этом указывал, что единственным собственником

среди небюджетников высшее образование есть лишь у каждого пятого), но отличаются меньшей межфирменной мобильностью и чаще имеют вторичную занятость. Необходимо отметить высокий процент женщин в бюджетном секторе (84,4%, тогда как в небюджетном – 47,4%).

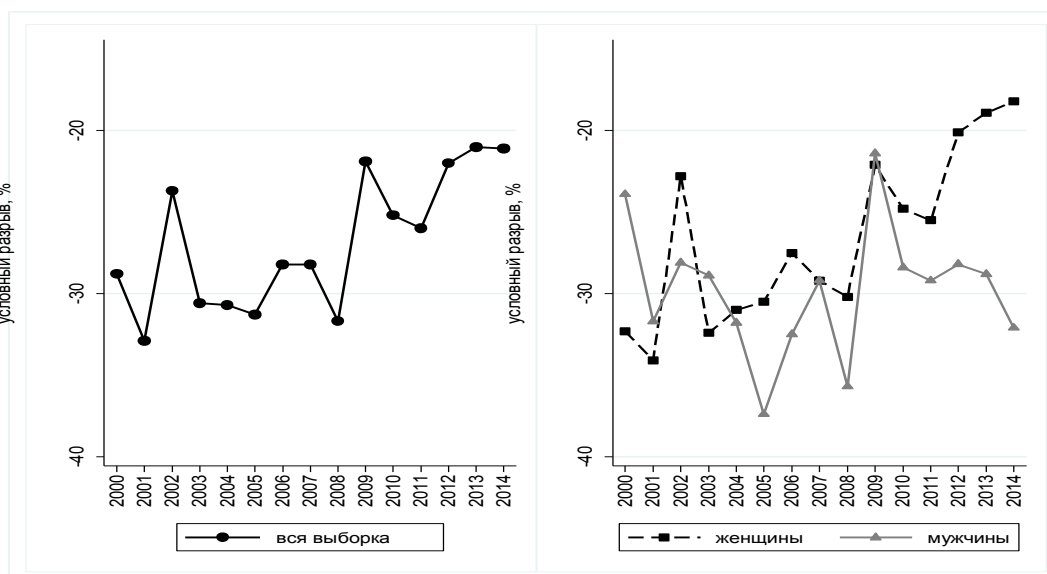
Работники бюджетного сектора получают более низкую заработную плату по сравнению с работниками небюджетного сектора. Это видно как при использовании агрегированных средних, так и эконометрических оценок при контроле на основные наблюдаемые индивидуальные характеристики индивидов, характеристики регионов и некоторые характеристики рабочих мест.

Согласно рисунку 2 в среднем за весь период разрыв составлял около 27% в пользу небюджетников (отрицательное значение оценки разрыва объясняется тем, что базовой категорией для сравнения являются работники небюджетного сектора), при этом негативный разрыв сохранялся на протяжении всего периода. Введение НСОТ в бюджетном секторе в 2011 году не оказало значимого влияния на величину межсекторного разрыва. В то же время введение майского указа сократило разрыв почти на 20% (т.е. на 4-5 п.п.).

Наибольшей величины (около 33%) разрыв достигал в 2001 г., в 2003-2005 гг., а также в 2008 г., когда он превышал уровень в 30%. Наоборот, он был наименьшим – около 22% – в кризисном 2009 г., а также в 2012-2014 гг. При сравнении оценок у мужчин и женщин по отдельным подвыборкам наибольший интерес представляют период 2012-2014 гг., когда наблюдается увеличение разницы между мужчинами и женщинами по величине межсекторного разрыва (-32,1% у мужчин против -18,2% у женщин). Возможное объяснение увеличения межсекторного разрыва для мужчин связано с тем, что среди мужчин-бюджетников по сравнению с женщинами-

организации, в которой он работает, является государство. Все остальные респонденты относились к категории небюджетников.

бюджетниками гораздо выше доля тех, чья заработная плата не затрагивается повышением, предусмотренным майским указом.



Примечание: все оценки значимы на 1% уровне значимости

Источник: РМЭЗ-ВШЭ, 2000-2014 гг.

Рисунок 2 – Оценки межсекторного разрыва, полученные с помощью МНК-модели (базовая категория – работники небюджетного сектора), %

Оценки, полученные с помощью МНК-регрессий, не учитывают ненаблюдаемые индивидуальные характеристики («способности») индивидов, которые могут напрямую влиять на величину заработной платы, и являются оценками в середине распределения. Для устранения этих недостатков используется методология квантильной регрессии.

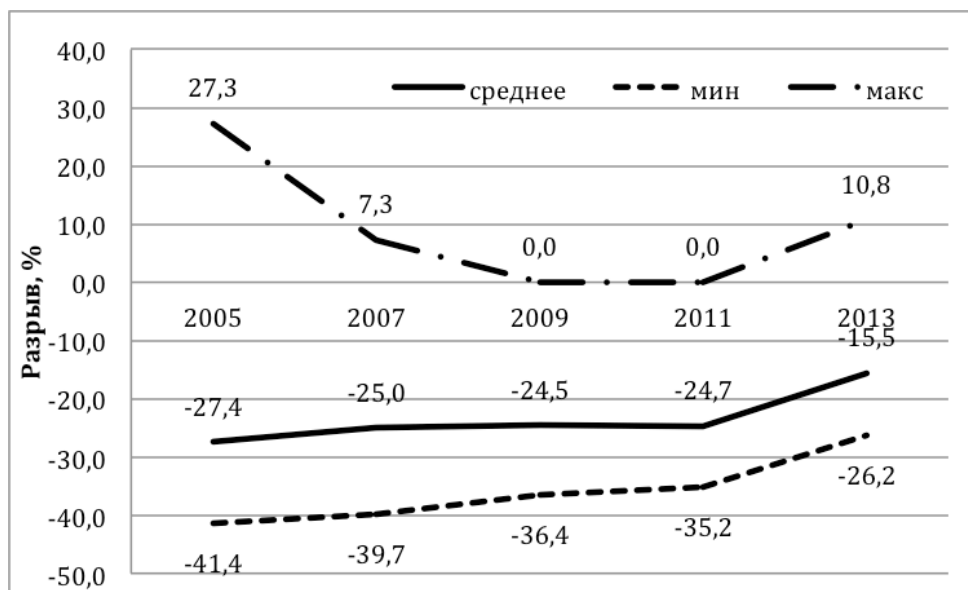
Основной вывод, который позволяют сделать эти оценки, заключается в следующем. При движении вдоль распределения заработной платы слева направо увеличивается относительный разрыв между бюджетниками и небюджетниками. Это означает, что при прочих равных, получатели относительно высоких заработных плат оказываются «оштрафованы» в большей мере, чем обладатели низких заработных плат. Другими словами, бюджетник, находящийся в первом дециле условного распределения заработных плат, будет иметь меньшие потери в заработной плате (по отношению к аналогичному по характеристикам и децилю работнику

небюджетного сектора) по сравнению с бюджетником во втором дециле; у работника бюджетного сектора, находящегося в девятом дециле распределения заработных плат, потери оказываются максимальными.

4. Динамика и дифференциация межсекторного разрыва по регионам России

Основным источником данных для оценки разрывов в российских регионах является Обследование заработной платы по профессиям (ОЗПП) за 2005-2013 гг. Как следует из расчетов, вариация межсекторного разрыва между российскими регионами существенна и меняется со временем. Показатели вариации условного межсекторного разрыва в процентном выражении за 2005-2013 гг. представлены на рисунке 3. Распределение оценок в целом скошено в сторону максимальных разрывов, однако в каждый анализируемый год есть регионы, в которых бюджетники получают «премию» или не «штрафуются» за свою работу. Значимое сокращение разрывов в 2013 г. объясняется действием сразу двух факторов: институциональными изменениями, которые подтянули вверх заработные платы работников бюджетного сектора (выполнение майского указа), и шоками, которые затормозили (и даже снизили) заработные платы работников небюджетного сектора. Список регионов с наибольшими разрывами менялся год от года, в то время как группа регионов с низкими разрывами оставался стабильным по составу, включая в себя в основном республики Северного Кавказа.

Таким образом, регрессионный анализ показывает, что регионы, имевшие наибольший межсекторный разрыв, меняются год от года, в то время как регионы, где заработные платы бюджетников при прочих равных близки к заработным платам работников небюджетного сектора, представляют собой стабильное во времени множество.



Источник: ОЗПП, 2005-2013 гг.

Рисунок 3 – Динамика межсекторных разрывов в российских регионах, 2005-2013 гг.

5. Причины региональной дифференциации разрыва в оплате труда работников бюджетного и небюджетного секторов

На данном этапе анализа единицей наблюдения является регион (а не индивид). Кроме ОЗПП и полученных на его основе оценок, использованы агрегированные (по регионам) данные Росстата (логарифм ВРП на душу населения, доля бюджетников в общей региональной занятости, уровень безработицы в регионе, плотность населения в регионе, доля лиц моложе трудоспособного возраста в населении, доля лиц старше трудоспособного возраста в населении, уровень урбанизации), и Федерального Казначейства РФ (доля трансфертов из Федерального бюджета в доходах консолидированного бюджета субъекта федерации⁸).

Демографическое влияние объясняет вариацию в разрыве особенностями демографической структуры регионов. Предполагается наличие зависимости

⁸ Доля трансфертов была рассчитана как доля безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы РФ, которые учитывают все виды трансфертов (дотации, субсидии и субвенции, а также иные межбюджетные трансферты), в доходах консолидированного бюджета субъекта федерации.

величины межсекторного разрыва от возрастной структуры населения. *Фискально-бюджетное влияние* предполагает, что региональные различия являются следствием функционирования механизма перераспределения от «сильных» регионов к «слабым». Слабые регионы получают дотации и вздувают заработные платы бюджетникам, что снижает разрыв.

Ниже приведены основные выводы, все утверждения, сформулированные далее, выполняются *при прочих равных*.

Во-первых, в столичных регионах (Москва и Санкт-Петербург), где относительно невелика доля бюджетников в общей занятости и доля демографических групп вне трудового возраста, разрыв больше, чем в других регионах. Кроме того, столичные регионы имеют высокий уровень ВРП на душу населения и являются регионами-донорами, данные факторы, согласно фискально-бюджетной гипотезе, увеличивают разрыв.

Во-вторых, рост концентрации потребителей услуг бюджетного сектора (лица до 16 лет и лица пенсионного возраста) ведет к увеличению разрыва. Соответственно, увеличение доли данных возрастных когорт в населении региона ведет к уменьшению налоговых сборов бюджета при дополнительной бюджетной нагрузке.

В-третьих, в отличие от предыдущих исследований не было выявлено влияния безработицы на вариацию разрыва между регионами. Наиболее вероятное объяснение заключается в учете большего количества демографических и финансовых характеристик регионов.

В-четвертых, высокая плотность населения в регионе уменьшает разрыв. Высокая плотность населения означает более конкурентные рынки труда. Высокая конкуренция на небюджетном рынке ведет к снижению заработных плат работников небюджетного сектора, и, как следствие, заработные платы бюджетников становятся относительно выше, и разрыв сокращается.

В-пятых, увеличение доли трансфертов в доходах регионального бюджета ведет к уменьшению разрыва. При увеличении доли трансфертов в

доходах региональных бюджетов, региональные власти повышают заработные платы бюджетникам, они становятся относительно выше, и разрыв снижается.

III. ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ РАБОТЫ

1. Выводы сложившего стереотипа о «недоплате» бюджетникам были подкреплены эмпирическим анализом, согласно оценкам которого разрыв в заработных платах бюджетников составляет около 30% в пользу работников небюджетного сектора. В тоже время у более квалифицированных и способных работников уровень недоплаты существенно выше. Необходимо отметить, что с реализацией майского указа наблюдается перераспределение бюджетных средств в пользу более квалифицированных и высокооплачиваемых работников.
2. Результатом систематизации теоретических и эмпирических исследований, анализа основных институциональных изменений, которые оказывали свое влияние на механизм зарплатообразования, является заключение, что лишь специальные постановления, которые подтягивают заработную плату определенных категорий бюджетников, оказывают статистически значимое влияние на сокращение разрыва.
3. В работе показана относительная изолированность бюджетного сектора, в который крайне редко переходят занятые других секторов экономики.
4. Результаты эмпирического анализа региональных различий межсекторного разрыва демонстрируют, что различия в оплате труда работников бюджетного и небюджетного секторов имеют статистически значимую дифференциацию по регионам и временным периодам.
5. «Штраф» (негативный условный разрыв) работникам бюджетного сектора, при прочих равных, больше в регионах с более высоким уровнем ВРП на душу населения и более низкой долей трансфертов в доходах регионального бюджета.
6. Для преодоления проблемы недоплаты работникам бюджетного сектора, вызванной несовершенством рынка, требуется внести изменения в

государственную политику. Материалы, предложенные в данном диссертационном исследовании, могут быть полезны государственным органам, принимающим решение о механизмах зарплатообразования в бюджетном секторе.

IV. СПИСОК ПУБЛИКАЦИЙ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Работы, опубликованные автором в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАКом Министерства образования и науки РФ:

1. Шарунина А.В. Является ли российский «бюджетник» «неудачником»? Анализ межсекторных различий в оплате труда // Экономический журнал Высшей школы экономики. – 2013. – Т. 17. No 1. – С.75-107. (2,1 п.л.)
2. Шарунина А.В. Потоки на российском рынке труда: 2000-2012 гг. // Экономический журнал Высшей школы экономики. – 2015. – Т. 19. No 3. – С.313-348. (2,3 п.л.) (в соавторстве с Гимпельсоном В.Е., личный вклад автора 1,2 п.л.)
3. Шарунина А.В. Где бюджетнику жить хорошо? Анализ межсекторных различий в оплате труда в регионах России // Журнал Новой Экономической Ассоциации. – 2016 – No 2 (30). – С. 105-128 (1,5 п.л.)
4. Шарунина А.В. «Дороги, которые мы выбираем»: перемещения на внешнем и внутреннем рынках труда // Экономический журнал Высшей школы экономики. – 2016. – Т. 20. No 2. – С.201-242. (2,6 п.л.) (в соавторстве с Гимпельсоном В.Е., Капелюшников Р.И., личный вклад автора 0,9 п.л.)

Другие работы, опубликованные автором по теме кандидатской диссертации:

1. Sharunina A. Estimating the Public-Private Wage Gap in Russia: What Does Quantile Regression Tell Us? // Препринт НИУ ВШЭ BRP//104/EC/2015. М.: НИУ ВШЭ. – 2015. – 32 стр. (1,8 п.л.) (в соавторстве с V.Gimpelson, A.Lukiyanova, личный вклад автора 0,6 п.л.)

Лицензия ЛР No 020832 от «15» октября 1993 г.

Подписано в печать «XX» XX 2016 г. Формат 60x84/16

Бумага офсетная. Печать офсетная.

Усл. печ. л. 1,2.

Тираж 100 экз. Заказ No XX Типография издательства НИУ ВШЭ,

125319, г. Москва, Кочновский пр-д., д. 3.