

РЕГИОНАЛИЗАЦИЯ МИНИМАЛЬНЫХ ЗАРАБОТНЫХ ПЛАТ

Вишневская Н.Т.*

Аннотация

Одна из важнейших проблем, которая стоит перед государственными органами при выборе механизма установления минимальной оплаты труда, это учет региональных различий в уровне цен, доходах населения и структуре рабочей силы. Для решения этой задачи все большее число стран используют инструменты децентрализации установления минимальной оплаты труда. Органы государственного управления, решая проблему региональных диспропорций, должны выбрать оптимальную модель детерминации размера минимальной оплаты труда, которая примет во внимание особенности текущего этапа экономической и политической ситуации в стране, а также позицию социальных партнеров – профсоюзов и работодателей. В данной статье мы ставим своей задачей ответить на вопрос: как учитывается региональная дифференциация рынков труда, структуры экономики и рабочей силы при установлении минимального размера оплаты труда в странах с различным социально-экономическим укладом? Какие механизмы при этом используются и что можно сказать об основных преимуществах и недостатках применяемых в отдельных странах подходов? Участвуют ли в этом процессе социальные партнеры? Для государственных органов Российской Федерации знакомство с применяемыми практиками установления региональных минимальных заработных плат в мире и их последствиями приобретает большое значение, учитывая, что российские регионы получили возможность самостоятельно устанавливать нижний предел оплаты труда. Именно поэтому опыт стран, достаточно давно экспериментирующих с установлением минимальной оплаты труда, отражающей социально-экономические условия на региональных рынках труда, представляется важным и полезным.

Ключевые слова: минимальная заработная плата; рынок труда; регионы; регионализация.

Введение

Регулирование нижнего предела оплаты труда в той или иной форме существует в подавляющем большинстве стран мира: в развитых и переходных экономиках, а также во многих развивающихся странах (ILO World of Work Report, 2013). Однако механизм установления минимальной заработной платы (далее – МЗП)¹ существенно различается в отдельных эко-

* Вишневская Нина Тимофеевна – кандидат экономических наук, заместитель директора Центра трудовых исследований, НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: vishnev@hse.ru

номиках. Эти отличия касаются в первую очередь той роли, которую играют государственные органы в процессе определения минимального порога оплаты труда. Разные модели детерминации величины МЗП подразумевают и разные подходы к процедуре ее установления, выбору механизма корректировки МЗП по мере роста потребительских цен, дифференциации МЗП между отдельными категориями работников. Роли и степень ответственности социальных партнеров в отдельных странах также могут существенно различаться.

Одна из важнейших проблем, которая стоит перед государственными органами при выборе механизма установления минимальной оплаты труда, – это учет региональных различий в уровне цен, доходах населения и доле низкооплачиваемой рабочей силы и, более широко, в состоянии рынка труда отдельных регионов. Для решения этой проблемы все большее число стран использует такой инструмент, как регионализация минимальной оплаты труда, формы осуществления которой, как показывает международная практика, также неодинаковы. В данной статье мы попытаемся проанализировать основные подходы к децентрализации установления минимальной оплаты труда, применяемые странами с различным социально-экономическим и политическим укладом. Какие при этом используются механизмы? Что можно сказать об основных преимуществах и недостатках применяемых подходов, о роли социальных партнеров в установлении минимальной оплаты труда на региональном уровне? И, пожалуй, самое главное, какие проблемы помогает решать децентрализованная система установления минимальной заработной платы?

Для государственных органов Российской Федерации изучение практик установления региональных минимальных заработных плат в мире приобретает большое значение, так как начиная с 2007 г. российским регионам была предоставлена возможность самостоятельно устанавливать нижний предел оплаты труда. За прошедшие девять лет свыше $\frac{4}{5}$ субъектов РФ получили опыт работы с этим институтом. Однако «разнобой» в системах определения величины региональной минимальной оплаты труда, в охвате занятых, способах корректировки, соотношении с федеральным МРОТ свидетельствует о том, что выбор наиболее эффективной системы детерминации минимальной заработной платы на региональном уровне пока далек от завершения. Именно поэтому опыт стран, достаточно давно экспериментирующих с установлением минимальной оплаты труда, отражающей социально-экономические условия на региональных рынках труда, представляется важным и полезным.

Основные модели установления минимальной заработной платы

Выбор той или иной модели установления МЗП не является чисто техническим вопросом, он оказывает непосредственное влияние как на уровень МЗП, так и на порождаемые этим институтом экономические последствия. Несмотря на национальное многообразие, в мировой практике можно выделить две основные модели, используемые при установлении ми-

нимальной оплаты труда²: первая – установление минимальной заработной платы в рамках коллективно-договорной системы; вторая – определение государством (законодательным органом или правительством) МЗП для всей страны (за определенными исключениями). Для краткости последнюю модель часто называют «законодательной» (statutory).

Подчеркнем, что у каждой из альтернативных моделей имеются свои преимущества и недостатки, а выбор конкретной модели зависит от многих факторов. Среди них следует назвать особенности экономической и политической ситуации, в частности состояние экономики и ее структура, масштабы страны и численность населения. Одним из важнейших факторов, определяющих выбор той или иной модели установления МЗП, является характер трудовых отношений: степень организованности и влияния профсоюзов и объединений работодателей, «вовлеченность» государства в социально-экономические процессы.

В рамках *первой модели* величина МЗП фиксируется на уровне отдельных отраслей при заключении отраслевых коллективных соглашений. Подобная модель может действовать исключительно в странах с развитой системой социального партнерства. Именно поэтому такая система сложилась в Германии, Австрии, Швейцарии, Скандинавских странах, Италии; среди неевропейских стран – в Южно-Африканской Республике.

Установление МЗП в рамках коллективно-договорной системы позволяет учитывать сложившийся уровень зарплат в отдельных секторах экономики. Ведь минимальная оплата труда, которую «потянет» экспортно-ориентированное производство, для отраслей с низким уровнем заработной платы, например для розничной торговли, может оказаться экономически неподъемной.

Система коллективно-договорного регулирования обеспечивает более высокий уровень МЗП по сравнению с «законодательной» моделью. По расчетам Т. Боери, индекс Кейтца (отношение минимальной заработной платы к средней/медианной зарплате) в странах, применяющих первую модель установления МЗП, в среднем на 10–12 пунктов выше по сравнению со странами, использующими вторую – «законодательную» систему (Boeri, 2014).

Однако поскольку при первой модели установление МЗП происходит в рамках переговоров между основными социальными партнерами, то возникает проблема распространения условий коллективных соглашений на нечленов профсоюза, в том числе на работников предприятий, на которых вообще нет профсоюзных организаций. В ряде стран, например Германии и Швеции, используется так называемый «механизм распространения» (extension mechanism), который предусматривает распространение условий коллективного договора, в том числе о размере минимальной оплаты труда, на работников, не состоящих в профсоюзных организациях. В других странах, например Италии, правительство своим указом распространяет условия отраслевых коллективных соглашений на всех работников отрасли.

В то же время даже в этих странах системой регулирования минимального уровня оплаты труда охвачены далеко не все группы работников, более

того, из системы МЗП часто «выпадают» целые отрасли. Причем именно эти группы рабочей силы являются наименее оплачиваемыми. По этой причине многие страны, которые используют первую модель, планируют либо уже осуществляют реформу установления минимальной оплаты труда. Не демонтируя существующую систему, эти страны вводят (как, например, это происходит в Южной Африке и как уже произошло в Германии в 2015 г.) общенациональную МЗП, которая будет распространяться в первую очередь на работников отраслей, в которых не заключаются коллективные соглашения.

В странах, использующих модель установления МЗП в рамках коллективно-договорной системы, государство может влиять на данный процесс лишь опосредованно. Одним из рычагов, с помощью которого власти пытаются оказать воздействие на переговорщиков, является создание трехсторонних комиссий, в которых государственные органы являются «третьей» стороной. Правда, решения подобных комиссий в большинстве случаев носят совещательный характер (Saget, 2005).

В рамках *второй модели* величина минимальной оплаты труда определяется государством в результате утверждения ее одним из государственных органов – законодательной либо исполнительной властью. Определение величины МЗП может происходить также в результате квазиправовой процедуры в трудовом суде. Последний, третий вариант применяется достаточно редко – в настоящее время он используется только в Австралии.

«Законодательная» модель установления минимальной оплаты труда является в мире наиболее распространенной. По подсчетам экспертов МОТ, она применяется в 135 из 151 (т.е. в 90%) странах–членах этой международной организации. Более того, число стран, переходящих на подобную модель, имеет тенденцию к увеличению (прежде всего за счет развивающихся стран) (ILO World of Work Report).

В большинстве стран, применяющих вторую модель, органом, утверждающим новую ставку минимальной оплаты труда, является правительство. И это вполне логично, так как ответственность за определение размера МЗП, а также сроки и способы ее корректировки берет на себя орган власти, отвечающий за результаты социально-экономической политики в стране. Подобный подход становится определенным ограничителем проведения обусловленной политическими факторами популистской политики в отношении величины минимальной оплаты.

В подавляющем большинстве стран под действие закона о МЗП попадают только работники коммерческого сектора. Это не означает, что заработная плата работников бюджетного сектора не регулируется «снизу». Просто обычно это происходит не в рамках основного законодательства о МЗП, а в рамках законов, регулирующих труд этой категории занятых.

В половине стран, которые применяют вторую модель, т.е. в 45% всех стран–членов МОТ, действует единая ставка МЗП. Установленный минимум заработной платы (помесячный или почасовой, последний облегчает расчет заработной платы частично занятых) распространяется на всю тер-

риторию страны, и под действие подобного закона/правительственного акта подпадает все работающее население (за некоторыми исключениями). Отметим сразу, что подобный подход характерен прежде всего для небольших стран, где отсутствуют резкие различия в уровне экономического развития отдельных регионов.

В другой половине стран, применяющих вторую модель, законодательно устанавливаются множественные ставки минимальной заработной платы для отдельных отраслей экономики, профессиональных групп, уровней квалификации, предприятий разной величины, а также для разных возрастных категорий рабочей силы и т.д. (Global Wage Report, 2010). В некоторых странах (например, Индии) действуют очень сложные и даже запутанные системы, когда количество ставок минимальной оплаты труда измеряется десятками, что чрезвычайно затрудняет реализацию данных систем на практике и в конечном счете снижает степень осуществления государством своих договорных обязательств.

Сложные системы установления МЗП имеют много недостатков, самый существенный из них – трудности корректировки множественных ставок минимальной оплаты труда при изменении основных макроэкономических показателей. Именно поэтому в последние годы во многих странах наблюдается тенденция к консолидации различных ставок минимальной оплаты труда. Главным критерием при определении различий в уровнях минимальной оплаты труда все чаще становится квалификация работников.

Конечно, введение единой общенациональной минимальной заработной платы не означает отсутствия определенных исключений. Так, несмотря на то, что с момента принятия первых законов о минимальной оплате труда круг работников, на которых она распространяется, постоянно расширялся, в настоящее время отдельные категории рабочей силы все еще «выпадают» из этой системы. В подавляющем большинстве стран из «зоны» минимальной оплаты труда исключены работники, находящиеся на испытательном сроке, ученики, а также инвалиды, труд которых обычно регулируется специальным законодательством (OECD Employment Outlook, 2009). Единственным крупным государством, где законодательство о МЗП распространяется на всех без исключения работников, является Мексика.

Практически повсеместно существуют пониженные ставки МЗП для работников младших возрастных групп³. Это делается для поддержания занятости молодых людей. Работодатели, поставленные перед необходимостью платить одинаковые ставки МЗП всем работникам, при найме, скорее всего, предпочтут работника более опытного и, соответственно, более старшего возраста.

Индекс Кейтца в отдельных странах может существенно различаться. Несмотря на значительные межстрановые различия, в среднем по миру этот показатель колеблется в пределах 40% (World of Work Report, 2013). Однако необходимо подчеркнуть, что установление высокого уровня МЗП в экономически слабых странах чаще всего ведет к массовым нарушениям этого закона.

Установление уровня минимальной оплаты труда непосредственно государством не означает, что принятию этого решения не предшествует процесс обсуждения данного вопроса с профсоюзами и работодателями. Анализ особенностей установления МЗП по данным, собираемым фондом Родолфо Дебенедетти (Rodolfo Debenedetti), показал, что лишь в 16 из 60 стран, попавших в выборку, государственная власть устанавливает нижний предел оплаты труда самостоятельно, без проведения предварительных консультаций (Voeri, 2012). В эту группу входят США, Новая Зеландия, Уругвай, Перу, ряд африканских государств. В остальных странах, применяющих общенациональную модель установления МЗП, государство ведет предварительные переговоры с социальными партнерами. Чаще всего эти переговоры проводятся в рамках трехсторонних комиссий по установлению минимальной оплаты труда, в отдельных случаях – с привлечением независимых экспертов.

В последние два десятилетия наблюдается усиление роли трехсторонних комиссий при установлении минимальной оплаты труда. Трехсторонний социальный диалог особенно важен в переходных экономиках, поскольку он позволяет с меньшими трениями осуществлять рыночные реформы, для успеха которых чрезвычайно важна широкая общественная поддержка. Однако трипартизм в странах с переходной экономикой во многих случаях является асимметричным. В идеале процедура установления МЗП должна уравнивать интересы трех сторон: государства, работников и работодателей, – способствовать выработке такого решения, которое, с одной стороны, обеспечивает интересы основных контрагентов трудовых отношений, а с другой – не создает дополнительных препятствий для эффективного функционирования экономики. Однако при слабости профсоюзного движения и недостаточной представительности ассоциаций работодателей доминировать начинает государство. В подобной ситуации основной задачей трехсторонних комиссий становится легитимизация государственной политики, независимо от интересов социальных партнеров. Это хорошо видно на примере таких восточноевропейских стран с переходной экономикой, как Венгрия, Чехия и Болгария (Van Klavern, Gregory & Schulten, 2015).

Одним из главных недостатков общенациональной минимальной заработной платы является то, что не в полной мере учитывается социально-экономическая ситуация в отдельных регионах. В частности, такие показатели, как: динамика и структура занятости, состояние региональных рынков труда, отраслевая структура производства, удельный вес низкооплачиваемой рабочей силы. Единая МЗП может даже ухудшить положение на рынке труда в тех регионах, где средняя (медианная) заработная плата ниже, а удельный вес получателей заработной платы в минимальном размере выше среднего по стране. Понятно, что это наименее развитые регионы. Таким образом, единая общенациональная МЗП может стать фактором усиления региональной дифференциации. Скорректировать негативные последствия подобного подхода может применяемая во многих странах политика регионализации минимальных заработных плат.

Регионализация минимальных заработных плат – как это работает?

Следует сказать, что определенный учет территориальных различий возможен и в рамках первой модели установления МЗП. Отдельные отраслевые коллективные договоры предусматривают разный нижний предел оплаты труда для предприятий отрасли, расположенных в различных регионах страны. Однако проблема учета региональных различий при установлении минимальной оплаты труда наиболее остро стоит при применении «законодательной» модели. Единая для всей территории страны минимальная заработная плата характерна скорее для небольших экономик. Крупные государства, особенно с федеративным устройством, а также государства, где регионы обладают значительной самостоятельностью либо сильно различаются по своим социально-экономическим условиям, обычно применяют более децентрализованную систему детерминации минимальной оплаты труда.

В некоторых странах (США, Канаде) подобная децентрализованная система установления МЗП сложилась исторически. Первые законы о минимальной оплате труда появились первоначально в отдельных штатах, и лишь впоследствии был введен общенациональный минимум. Во многих других государствах, которые относительно недавно вступили на путь быстрого экономического развития (Бразилии, Мексике), подобные системы вводились одновременно с введением всей системы МЗП.

Классификация стран по видам регионализации

Виды и способы регионализации минимальной заработной платы в отдельных странах могут иметь свои особенности, в соответствии с которыми их можно разделить на несколько групп.

В первую группу входят государства с единой общенациональной ставкой МЗП, которые вводят пониженный минимум оплаты труда в отдельных регионах, обычно расположенных за пределами основной территории страны. Чаще всего это регионы, значительно отстающие в своем экономическом развитии от основной территории и с более низким уровнем средней заработной платы. В качестве примера можно привести Португалию, где пониженные ставки МЗП действуют для Азорских островов и острова Мадейра. В Испании более низкие ставки МЗП введены для Канарских островов. Подобная система существует в Малайзии, где введенная только в начале 2010-х гг. система общенациональной минимальной заработной платы определила пониженную (в среднем на 12%) ставку для трех отдаленных провинций, также расположенных на отдельном острове, – Сабак, Лабуан и Саравак.

Во второй группе стран центральное правительство (либо законодательная власть) определяет уровень МЗП, который выступает в качестве нижней границы для всей территории страны. При этом регионы имеют законодательное право устанавливать свой нижний порог оплаты труда в зависимости от состояния региональной экономики и рынка труда. Обычно подобная система применяется в государствах с федеративным устройством. Среди наиболее крупных стран, применяющих подобную систему, назовем США, Канаду, Мексику, Бразилию. В эту группу входит Китай. Сра-

зу подчеркнем, что именно данный способ регионализации минимальной заработной платы является наиболее распространенным.

В третьей группе стран центральное правительство осуществляет лишь координацию всего процесса детерминации МЗП, тогда как весь процесс принятия решений относительно ее конкретной величины происходит на региональном уровне. Подобная схема действует в Японии, где правительство участвует в работе общенационального Совета по заработной плате. Конкретные решения о размерах минимального уровня оплаты труда устанавливаются в Советах префектур по минимальной заработной плате (Regional minimum wages councils). Эти советы являются четырехсторонними и включают равное число представителей работников (профсоюзов и советов предприятий), работодателей, представителей органов власти и независимых экспертов. Подобная схема установления МЗП характерна также для Китая.

И, наконец, в странах, отнесенных к четвертой группе, центральное правительство может само устанавливать региональные минимумы оплаты труда для отдельных областей. Так происходит во Вьетнаме, где помимо общенациональной МЗП, которая распространяется преимущественно на работников бюджетного сектора, центральное правительство «разбивает» страну на четыре региона, для каждого из которых устанавливается свой минимум оплаты труда. До недавнего времени подобным образом действовало и правительство Мексики.

Особенности корректировки МЗП

Одной из наиболее острых проблем «законодательной» системы МЗП, в том числе ее региональной составляющей, является выбор критериев корректировки нижнего предела заработной платы по мере изменения экономических условий. Если в модели установления МЗП через коллективно-договорную систему этот вопрос решается путем переговоров и обычно «привязывается» к очередному раунду заключения отраслевого коллективного соглашения, то при использовании второй модели возможны различные варианты, выбор которых, как правило, не обходится без острых политических дискуссий. Отметим, что лишь в небольшой группе стран периодичность и факторы пересмотра размера минимальной оплаты труда закреплены законодательно. Подобный подход позволяет сделать изменение МЗП более предсказуемым (что особенно важно для работодателей), а также освобождает процесс установления МЗП от влияния такого политического фактора, как электоральный цикл. В то же время подобный подход может стать источником разгона инфляции.

Обычно в странах, где МЗП устанавливается региональным правительством либо законодательной властью, именно эти органы определяют алгоритм ее корректировки. В большинстве стран в региональном законе/правительственном указе устанавливается «потолок» основных индикаторов, при достижении которых может быть осуществлена корректировка величины минимального размера оплаты труда. При этом лишь в меньшинстве случаев производится регулярная (в привязке к определенной дате) корректировка размера МЗП. Чаще всего подобные пересмотры происходят с разными

промежутками времени, причем часто для изменения уровня МЗП необходимо существенное изменение экономических условий. При спонтанных пересмотрах МЗП основная трудность состоит в выборе отрезка времени, на протяжении которого произошли эти изменения (например, за какой период следует принимать во внимание рост потребительских цен, движение каких экономических индикаторов следует учитывать). Немаловажно и то, что при подобной схеме может существенно возрасти роль электорального цикла, что очень часто и происходит на практике.

Как правило, основными критериями для изменения размера МЗП являются макроэкономические показатели, в первую очередь динамика индекса потребительских цен. Другие экономические факторы, которые зачастую принимаются во внимание, – ситуация с безработицей и рост средних заработных плат. Реже учитываются такие макроэкономические факторы, как производительность труда либо общая динамика ВВП. Так, Чили – единственная страна Латинской Америки, в которой при установлении нового уровня минимальной оплаты учитывается не только рост цен, но и динамика производительности труда. В Бразилии корректировка МЗП зависит от темпов роста ВВП за последние два года.

Опыт отдельных стран (Коста-Рика, Малайзия⁴) по изобретению сложных формул, которые пытаются отразить влияние множества факторов, оказался неудачным не только потому, что ситуация может меняться очень быстро, а отдельные показатели демонстрировать разнонаправленное движение, но также и потому, что никакая формула пока не способна выдать результат, устраивающий всех участников рынка труда, включая работников, работодателей и государственную власть.

Рассмотрим более подробно отдельные примеры регионализации систем МЗП.

Североамериканские страны

Система регионализации МЗП в странах Северной Америки, также как и вся система детерминации минимума, имеет целый ряд характерных черт. Во-первых, США и Канада принадлежат к группе стран, в которых уровень минимальной оплаты труда устанавливается законодательными органами отдельных штатов (США) или провинций (Канада). Площадкой, на которой профсоюзы и работодатели могут выразить свою позицию, являются заседания соответствующих комитетов Конгресса и Сената. Во-вторых, первоначально помимо региональных минимумов в этих странах федеральными законодательными органами вводился общенациональный минимум, однако сейчас он сохранился только в США. В то же время эти минимумы играли в этих двух странах разную роль. В США федеральная МЗП является нижним пределом, ориентируясь на который отдельные штаты устанавливают «свой» минимальный уровень оплаты. В Канаде до 1996 г. общенациональный минимум распространялся исключительно на отдельных работников государственных предприятий, расположенных в различных частях страны. В первую очередь этот закон регулировал оплату труда служащих железных дорог, находящихся в общегосударственной собственности. Однако в 1996 г. он был отменен, и в настоящее время вопрос о размере МЗП от-

носится к юрисдикции отдельных провинций. В-третьих, к особенностям системы МЗП в странах Северной Америки можно отнести использование исключительно почасового размера минимальной оплаты труда. Подобный подход облегчает расчет заработков работников с неполным рабочим временем. В-четвертых, хотя в обеих странах регионы сами устанавливают сферу распространения закона о минимальной оплате труда, наблюдается процесс сближения *условий* получения МЗП в отдельных штатах. При этом количество имевшихся исключений постепенно уменьшается. В настоящее время отменены существовавшие до конца 1970-х гг. различные ставки МЗП для «старожилов» и лиц, вновь нанятых на работу. Также отменены пониженные ставки МЗП для молодых людей (в этом пункте США отличаются от подавляющего большинства стран). Одно из немногих ограничений, которое продолжает действовать, это исключение из системы МЗП мельчайших предприятий с числом работников до 4–6 человек. И, наконец, в-пятых, при сближении условий получения МЗП дифференциация ставок МЗП между отдельными штатами, напротив, усиливается. (Как мы покажем ниже, во многих крупных странах, применяющих регионализацию МЗП, идет противоположный процесс – унификация не только условий получения, но и размера минимальной оплаты труда.)

В середине 1990-х гг. только семь американских штатов могли себе позволить иметь более высокую ставку МЗП по сравнению с общефедеральным минимумом. На 1 января 2015 г. уже 29 штатов плюс округ Колумбия ввели у себя более высокие ставки минимальной оплаты труда, при этом средний размер ставки МЗП в этих штатах составил 8,36 долл. в час, что на 11% выше общефедерального минимума (7,25 долл. в час). Из оставшихся регионов страны 16 штатов повысили региональный минимум до уровня федерального и еще пять штатов (штаты американского юга – Луизиана, Миссисипи, Алабама, Теннесси и Южная Каролина) применяют закон, по которому они отказываются от установления «своей» МЗП, а вводят минимум, устанавливаемый федеральным правительством.

В 2015 г. региональный минимум лишь в семи американских штатах отличался от общефедерального на незначительную величину (на 1–8%). В 16 штатах размер превышения значительно выше и составляет от 12 до 14%. И, наконец, в девяти наиболее богатых штатах региональная часовая ставка минимальной оплаты труда существенно (на 24–31%) обгоняет общенациональный показатель (Doyle, 2016).

В отличие от США, разрыв в уровне региональной МЗП канадских провинций и территорий не столь существенный, между первой и второй группами провинций в среднем он не превышает 4%, а по отношению к среднему уровню МЗП в третьей группе, куда вошли наиболее экономически развитые провинции страны, составляет 10% (<http://srv116.services.gc.ca/dimt-wid/sm-mw/rpt1.aspx?GoCTemplateCulture=en-CA>).

Страны Латинской Америки

В наиболее крупных странах Латинской Америки (Бразилия, Уругвай, Чили, Перу) нижний предел минимальной оплаты труда устанавливается центральным правительством, тогда как конкретный уровень МЗП и груп-

пы работников, на которые она распространяется, определяются правительствами отдельных штатов.

В крупнейшей латиноамериканской стране Бразилии центральное правительство в течение длительного времени само устанавливало минимальный размер оплаты труда для отдельных регионов. Однако с 2000 г. эта практика была изменена, и каждый штат получил законодательное право вводить свою региональную минимальную оплату труда. При этом центральное правительство оставило за собой право устанавливать общенациональную МЗП, которая должна служить определенным ориентиром для властей штатов и одновременно обеспечивать минимальный уровень оплаты труда работникам, которые не подпадают под законодательство о труде отдельных штатов. Регионы сами выделяют категории работников, которым определяется «своя» РМЗП. Так, в Рио-де-Жанейро таких категорий девять, в штате Сан-Паулу – три, в Рио-Гранде и Паране – четыре. В штате Парана минимальные ставки оплаты труда устанавливаются для следующих категорий: работников сельского хозяйства, работников промышленности, занятых в торговле и услугах, технических специалистов среднего уровня квалификации.

Особенностью ситуации в Бразилии является то, что РМЗП существенно превышают общенациональный размер минимальной оплаты труда только в самых развитых частях страны. Дифференциация между общенациональной МЗП и региональными минимумами в четырех наиболее развитых штатах составляет от 12% в Сан-Паулу до 35% в штате Парана (Manzano, 2015). В то же время большинство бразильских штатов оставляют размер региональной МЗП на уровне общенациональной. Это более слабые в экономическом отношении регионы страны, которые опасаются, что увеличение расходов работодателей на труд может еще больше снизить конкурентоспособность местных экономик.

Бразилия, в отличие от США, которые чрезвычайно редко пересматривают размер общенациональной МЗП, предоставляя отдельным штатам полную свободу действовать самостоятельно, производит систематический пересмотр общенациональной минимальной оплаты труда, а вслед за ней и РМЗП. В этой стране начиная с 2008 г. при пересмотре размера минимальных выплат учитывается как рост потребительских цен, так и динамика ВВП⁵. Подобный подход, во-первых, приводит к быстрому росту оплаты труда в минимальном размере. Достаточно сказать, что в 2014 г. по сравнению с 2008 г. размер общенациональной МЗП в реальном выражении вырос на 34% (Marinakakis, 2015). Во-вторых, достаточно высокая величина МЗП ведет к тому, что доля ее получателей составляет в среднем по стране около 40%. И, наконец, в-третьих, использование определенной формулы при корректировке РМЗП фактически сводит на нет деятельность четырехсторонних комиссий, в которых первоначально обсуждаются возможности повышения МЗП.

В Бразилии комиссия по минимальной заработной плате включает представителей не трех сторон, как в большинстве других стран (профсоюзы, работодатели и государство), а четырех. Четвертой стороной являются представители организаций пенсионеров. Вхождение пенсионеров в комиссии отражает факт связи между институтом МЗП и пенсионной системой.

В Бразилии размер МЗП оказывает непосредственное влияние на размер пенсионных выплат. Связь института МЗП с системой социального страхования еще в недалеком прошлом была характерна для многих других латиноамериканских стран. Однако в последнее время наметилась тенденция к отказу от этой зависимости, и пенсионная система все чаще действует без «оглядки» на динамику нижнего предела оплаты труда. Уругвай провел подобную реформу еще в 2004 г. Мексика анонсировала реформу на 2016 г.

На примере Латиноамериканского региона можно указать на явление, которое пока еще не превратилось в тенденцию, однако находит свои первые подтверждения и в других странах, вступивших на путь быстрого экономического развития. Речь идет о постепенном выравнивании региональных ставок минимальной оплаты труда и, соответственно, сокращении дифференциации РМЗП. Особенно активно этот процесс идет в Мексике, где центральное правительство само устанавливает уровень минимальной заработной платы для отдельных регионов. В 1980-е гг. вся страна была разделена на три региона в зависимости от уровня экономического развития, в каждом регионе была установлена «своя» РМЗП. В 1990 г. разрыв между регионом А (самым богатым) и регионом С (самым бедным) составлял 16,6%. Однако в 2000 г. этот разрыв был сокращен до 13,7%, а в 2009 г. дифференциация составила всего 5%. Наконец, в 2012 г. зона В (средняя по уровню экономического развития) и зона С были слиты в одно образование с единой ставкой МЗП. В октябре 2015 г. на территории всей страны была введена единая минимальная заработная плата (там же). Объяснение подобной политики можно найти в стремлении властей ограничить перелив рабочей силы из наиболее бедных и, соответственно, наименее экономически развитых частей страны в более благополучные регионы. Подобные потоки стали причиной сосредоточения низкоквалифицированной, преимущественно аграрной, рабочей силы в экономически развитых частях страны, где они пополняли ряды безработных.

Азиатские страны

Крупнейшая азиатская страна – Китай относится к группе стран, где нет общенациональной МЗП, а нижний порог оплаты труда устанавливается исключительно на уровне отдельных провинций, которых в настоящее время насчитывается тридцать одна. Правительства провинций обладают полномочиями устанавливать конкретную величину МЗП, а также выбирать способы и периоды ее корректировки. Закон о минимальной оплате труда распространяется на все без исключения группы работников, т.е. помимо работников коммерческого сектора в его сферу попадают государственные служащие, работники НПО, малых предприятий, самозанятые. МЗП не является одинаковой для всех групп работников, обычно существуют три-четыре различных уровня минимальной оплаты труда для отдельных категорий рабочей силы. Таким образом, в стране действует около 100 различных ставок МЗП.

Минимальной оплате труда в Китае отводится важная роль в политике подтягивания доходов жителей страны к уровню развитых стран и снижения неравенства. Темпы роста МЗП в Китае значительно обгоняют другие страны Европы и Азии. Между 1995 гг. и 2012 гг. минимальная оплата труда

в номинальном выражении росла в среднем по стране на 10% ежегодно, тогда как рост индекса потребительских цен составил всего 3% (National Bureau of Statistics of China, 2014). Быстрый рост нижнего предела оплаты труда, безусловно, стал возможен благодаря высоким темпам развития китайской экономики. В то же время к ускоренному росту МЗП властей Китая подтолкнуло растущее неравенство в оплате труда, а также нарастание социальной напряженности, выражающееся, в частности, в увеличении числа забастовок (особенно после 2010 г.).

Помимо постоянного увеличения размера региональной МЗП государственная власть в лице китайских провинциальных органов, действуя «сверху», подталкивает профсоюзы и работодателей к переговорному процессу и установлению такого размера минимальной оплаты труда, который устроил бы обоим социальным партнерам (естественно, не ниже МЗП данной провинции). Развитие системы коллективно-договорных отношений рассматривается властями Китая как одно из приоритетных направлений социально-экономической политики. В частности, наличие коллективных договоров на предприятиях является одним из важных показателей при оценке работы местных органов власти. Профсоюзам предоставлены значительные полномочия не только в ходе переговорного процесса на предприятиях, но и по контролю за соблюдением трудового законодательства. Так, юридически закреплено их право на участие в проверках, проводимых инспекторами по труду. Профсоюзы стали одним из элементов достаточно жесткой системы контроля за соблюдением трудового законодательства. В результате Китаю удалось достичь высокой степени соблюдения законодательства о МЗП. По оценкам экспертов МОТ, доля работников, получающих заработную плату ниже установленного минимума, не превышает 3,5% (Rani & Belser, 2013).

Каждая китайская провинция устанавливает уровень региональной МЗП, принимая во внимание темпы экономического роста региона, уровень и структуру заработных плат. При этом различия в конкретной сумме МЗП не столь значительны, а сама МЗП составляет приблизительно 1000 юаней. Провинции, где показатель МЗП несколько ниже, сосредоточены на западе страны – это экономически менее успешные регионы. В то же время из-за серьезной дифференциации средних региональных заработных плат индекс Кейтца существенно различается между регионами. В 2012 г. при среднем показателе 34% минимальная региональная величина индекса Кейтца составила 23%, в то время как максимальная – 50% (Hu, 2015). Из 31 китайской провинции в двадцати индекс Кейтца был выше среднего уровня, причем в почти – выше 40%, в остальных – ниже или на уровне средней.

В отличие от Китая, который лишь два десятилетия назад ввел институт МЗП, в Индии подобное законодательство появилось еще во второй половине 1940-х г. Начиная с 1991 г. центральное правительство устанавливает общенациональный минимум оплаты труда исключительно как ориентир для отдельных штатов, которые самостоятельно определяют его минимальный размер. Исключением являются семь территорий, которые управляются непосредственно центральным правительством, и соответственно, именно оно устанавливает здесь минимум зарплат.

Трудовое законодательство Индии предоставляет право штатам самостоятельно выделять категории работников, которые подпадают под закон о МЗП. Примерно в трети штатов охват составляет всего 10–30% работников, еще в одной трети он достигает 70–80%, остальные штаты располагаются в этом диапазоне (Ibid.). Группы работников, которые практически повсеместно остаются «за бортом» действия закона о минимальной оплате труда, – следующие: домашняя прислуга, наемные сельскохозяйственные работники, занятые по срочным трудовым договорам.

Индийская система установления МЗП является одной из самых сложных и запутанных в мире. В 31 штате устанавливаются множественные ставки МЗП для различных категорий работников в зависимости от отрасли, профессии, уровня квалификации, возраста и географического района. Количество категорий различается по штатам от 13 до 72. В результате в стране действуют, по подсчетам экспертов МОТ, 1724 ставки МЗП (Belser, 2015). Размер МЗП серьезно различается по отдельным отраслям для одной и той же профессиональной группы, а внутри профессий – в зависимости от определенного района внутри территории штата.

Индия принадлежит к группе стран, где решение властей отдельных штатов о новом уровне МЗП принимается после рассмотрения предложений консультативной комиссии по минимальной заработной плате. Данную комиссию составляет равное число представителей работников (профсоюзов и советов предприятий), работодателей и независимых экспертов. Однако предложения комиссии носят консультативный характер, и окончательное решение выносится правительством штата в лице министерства труда и социальной защиты.

В Индии, в отличие от других стран, при расчете МЗП принимают во внимание прожиточный минимум, который включает потребности не только самого работника, но и членов его семьи (из расчета двое взрослых и двое детей) (Varkkey, 2015).

Одна из наиболее болезненных проблем любой системы МЗП – это вопрос о корректировке нижнего предела оплаты труда по мере роста стоимости жизни. Закон не обязывает индийские штаты оперативно пересматривать размер МЗП (по закону это должно происходить не реже одного раза в пять лет). Поскольку периодичность пересмотра МЗП отдана на откуп правительствам штатов, изменение нижнего порога оплаты труда часто становится инструментом в политической борьбе. Отмечено, что повышение минимальных заработков чаще всего происходит перед региональными выборами (Van Klavern, Gregory & Schulten, 2015).

Сдерживать рост издержек работодателей в результате повышения минимальных ставок оплаты труда и одновременно смягчить для работников последствия роста цен позволяет сложившаяся в стране практика разделения МЗП на две части: основную и переменную.

Основная ставка МЗП пересматривается редко, в то время как вторая составляющая достаточно часто индексируется (в некоторых штатах 1–2 раза в год). На переменную часть приходится в среднем 72–78% от основной МЗП.

Сложная по своей конструкции индийская система МЗП ведет к тому, что значительная часть работающих по найму (около 30%) не подпадают под действие законов о минимальной оплате труда. Даже среди «включенных» почти 60% зарабатывают меньше установленного законом минимума (Rani & Belser, 2013).

Заключение

Как следует из проведенного анализа, государства с обширной территорией и различным уровнем развития отдельных частей страны широко используют регионализацию минимальной заработной платы. Применение децентрализованной модели позволяет учитывать особенности развития отдельных регионов: состояние региональных рынков труда, в том числе динамику и структуру занятости, удельный вес низкооплачиваемой рабочей силы, а также отраслевую структуру производства, тогда как единая для всей страны МЗП может даже ухудшать положение на рынке труда в тех регионах, где средняя (медианная) заработная плата ниже, а удельный вес получателей заработной платы в минимальном размере выше среднего по стране.

Среди подходов, которые выбирают страны при регионализации минимальных заработных плат, превалирует метод, при котором регионы имеют законодательное право устанавливать свой нижний порог оплаты труда в зависимости от состояния региональной экономики и рынка труда, тогда как центральное правительство (либо законодательная власть) определяет уровень МЗП, который выступает в качестве нижней границы для всей территории страны. Хотя юридически подобный подход зачастую не требует согласования изменения уровня минимальной оплаты с контрагентами трудовых отношений, во многих странах активно действуют трехсторонние комиссии, которые вырабатывают свои предложения для правительства. Более того, в последние два десятилетия при установлении размера минимальной оплаты труда наблюдается усиление роли трехсторонних комиссий, состоящих из представителей государства, профсоюзов и объединений работодателей. Трехсторонний социальный диалог особенно важен в переходных экономиках, поскольку он позволяет с меньшими трениями осуществлять рыночные реформы, для успеха которых необходима широкая общественная поддержка.

Наиболее болезненным вопросом института минимальной оплаты труда являются сроки пересмотра и размер минимума при изменении социально-экономических условий. Во всех странах этот процесс происходит в условиях острых политических баталий, так как интересы основных контрагентов социальных отношений часто носят взаимоисключающий характер. Хотя многие страны пытаются упорядочить механизм пересмотра МЗП, вводя конкретные сроки пересмотра, более четко определяя факторы, влияющие на новый уровень минимальной оплаты труда, и даже пытаются минимизировать политическое влияние, разрабатывают сложные формулы пересмотра, все же наиболее продуктивным представляется диалог со всеми социальными партнерами, результаты которого должны быть положены в основу решений, принимаемых правительствами.

ЛИТЕРАТУРА

1. Boeri T. Setting the Minimum Wage // *Labour Economics*. 2014. Vol. 19. N. 3. P. 281–290.
2. Boeri T. Setting the Minimum Wage. IZA DP 4335. 2012.
3. Belser P. Minimum Wages: The Chinese and Indian Experience. Workshop in International Minimum Wage Experience. Gauteng, South Africa. 20–21 June. 2015.
4. Doyle A. Whats the Minimum Wage? 2016. URL: <http://jobsearch.about.com/od/increase/fl/minimum-wage-rates-2015.htm> (дата обращения: 27.09.2016).
5. Hu Y. China / в кн.: *Minimum Wages, Collective Bargaining and Economic Development in Asia and Europe*. Ed. by Van Klavern, M., Gregory D. and Th. Schulten. Palgrave MacMillan. 2015.
6. ILO Global Wage Report. Wage Policies in Time of Crisis. ILO, Geneva. 2010.
7. ILO World of Work Report. Repairing the Economic and Social Fabric. ILO, Geneva. 2013.
8. Manzano M. The Brazilian Experience. Workshop in International Minimum Wage Experience. Gauteng, South Africa, 20–21 June. 2015.
9. Marinakis A. Minimum Wage Implementation in Latin America. Workshop in International Minimum Wage Experience. Gauteng, South Africa, 20–21 June. 2015.
10. National Bureau of Statistics of China. WageIndicator Data and WSI Minimum Wage Database. 2014.
11. Rani U., Belser P. Minimum wage coverage and compliance in developing countries. *International Labour Review*. 2013. Vol. 152. N. 3–4. P. 381–410.
12. OECD. *OECD Employment Outlook*. Paris. 2009.
13. Sager C. *Fundamentals of Minimum Wage Fixing*. ILO. Geneve. 2005.
14. Van Klavern M., Gregory D., Th. Schulten (eds). *Minimum Wages, Collective Bargaining and Economic Development in Asia and Europe*. Palgrave MacMillan. 2015.
15. Varkkey B. India in *Minimum Wages, Collective Bargaining and Economic Development in Asia and Europe*. Ed. By Van Klavern M., Gregory D., Th. Schulten. Palgrave MacMillan. 2015.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ В российской терминологии – минимальный размер оплаты труда (МРОТ).
- ² Подробно о моделях установления минимальной оплаты труда в странах с развитой рыночной экономикой см.: Н.Вишневецкая. «Минимальная заработная плата: мировой опыт и российская практика» в монографии «Заработная плата в России: эволюция и дифференциация». М.: Издательский дом ГУ ВШЭ. 2007.
- ³ Хотя в подавляющем числе стран пониженные ставки по возрастному принципу вводятся обычно для молодых людей, в Чили они применяются и для работников старше 65 лет.
- ⁴ В Малайзии при ежегодном пересмотре уровня МЗП применяется формула, учитывающая такие показатели, как уровень бедности, рост производительности труда, индекс потребительских цен, уровень безработицы, удаленность региона от столицы.
- ⁵ С 2008 г. величина минимальной оплаты труда в Бразилии рассчитывается как сумма инфляционного роста цен за предыдущий год плюс темпы роста ВВП за год, предшествующий предыдущему.

REGIONALIZATION OF MINIMUM WAGES

Vishnevskaya Nina T.

PhD in Economics, Deputy Director of the Centre for Labour Market Studies at the HSE.

Address: National Research University Higher School of Economics.

20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.

E-mail: pers.vishnev@hse.ru

Abstract

Minimum wages are nearly universal policy instrument – they are applied in more than 100 countries (ILO, 2008). One striking feature, however, is their impressive diversity. These differences include the setting regimes, adjustment methods, coverage of employees and the role of social partners. The way in which the minimum wages are set is very important, as the fixing mechanism may affect both the level and the responsiveness of the minimum wages to changes in key economic parameters.

Many countries with vast territories and inter-regional economic differentiation have introduced regional minimum wages (RMW). The aim of this article is to analyze the mechanisms of MW regionalization that are used by countries with different socio-economic structure. What are the major advantages and disadvantages of these mechanisms? What is the role of social partners in setting the MWs at the regional level? And most important – what problems may be solved by the regionalization of the MWs?

Based on the practice of the MW regionalization, we divide countries into four groups. However, the prevailing method is the coexistence of the national minimum wage floor set by the

federal government and regional minimum wages. We conclude that the decentralized model allows taking into account the situation in the regional labor markets, including the dynamics and structure of employment, the share of low-wage labor and sectoral structure of production.

Keywords: minimum wages; labor market; regions; regionalization.

Citation: Vishnevskaya N.T. (2016). Regionalizatsiya minimal'nykh zarobotnykh plat [Regionalization of Minimum Wages]. *Public Administration Issue*, no 4, pp. 27–44 (in Russian).

REFERENCES

1. Boeri, T. (2014). Setting the Minimum Wage. *Labour Economics*, vol. 19, no 3, pp. 281–290.
2. Boeri, T. (2012). Setting the Minimum Wage. IZA DP 4335.
3. Belser, P. (2015). Minimum Wages: The Chinese and Indian Experience. Workshop in International Minimum Wage Experience. Gauteng, South Africa, 20–21 June.
4. Doyle, A. (2016). Whats the Minimum Wage? Available: <http://jobsearch.about.com/od/increase/fl/minimum-wage-rates-2015.htm> (accessed: 27.09.2016).
5. Hu, Y. (2015). China (In: Minimum Wages, Collective Bargaining and Economic Development in Asia and Europe. Ed. by Van Klavern, M, Gregory D. and Th. Schulten). Palgrave MacMillan.
6. ILO Global Wage Report (2010). Wage Policies in Time of Crisis. Geneva, ILO.
7. ILO World of Work Report (2013). Repairing the Economic and Social Fabric. Geneva, ILO.
8. Manzano, M. (2015). The Brazilian Experience. Workshop in International Minimum Wage Experience. Gauteng, South Africa, 20–21 June.
9. Marinakis, A. (2015). Minimum Wage Implementation in Latin America. Workshop in International Minimum Wage Experience. Gauteng, South Africa, 20–21 June.
10. National Bureau of Statistics of China (2014). Wage Indicator Data and WSI Minimum Wage Database.
11. Rani, U. & Belser, P. (2013). Minimum wage coverage and compliance in developing countries. *International Labour Review*, vol. 152, no 3–4, pp. 381–410.
12. OECD (2009). OECD Employment Outlook. Paris.
13. Sager, C. (2005). Fundamentals of Minimum Wage Fixing. Geneva, ILO.
14. Van Klavern, M, Gregory, D. & Th. Schulten (eds). (2015). Minimum Wages, Collective Bargaining and Economic Development in Asia and Europe. Palgrave MacMillan.
15. Varkkey, B. (2015). India. (In: Minimum Wages, Collective Bargaining and Economic Development in Asia and Europe. Ed. By Van Klavern, M, Gregory, D. and Th. Schulten). Palgrave MacMillan.