
ОБЗОРЫ, РЕЦЕНЗИИ

Анна Лукьянова

МЕРЫ ПО ПОДДЕРЖКЕ РАБОЧИХ МЕСТ В ПЕРИОД КОРОНАКРИЗИСА: РОССИЯ VERSUS СТРАНЫ ОЭСР

В статье анализируются меры по сохранению рабочих мест, реализованные в России в ответ на кризис COVID-19. Они сравниваются с программами, принятыми в других странах, прежде всего, в странах ОЭСР. Программы по сохранению рабочих мест позволяют работодателям получить финансовую поддержку для выплат заработной платы. Правительства идут на такой шаг, чтобы поддержать доходы населения и дать возможность работодателям сохранить рабочие места, которые в противном случае могли быть ликвидированы во время пандемии. Основное внимание уделяется качественному анализу дизайна программ: описываются первоначальные характеристики и корректировки, внесенные в ходе кризиса. Обсуждаются критерии доступа, уровень поддержки работников и работодателей, общие расходы на программы и потенциальные риски, связанные с их реализацией. Российские мероприятия имели специфический формат субсидирования заработных плат: средства для сохранения рабочих мест предоставлялись в форме кредитов, которые были списаны подавляющему большинству заемщиков в конце срока действия программы. Охват ограничен узким кругом наиболее пострадавших отраслей, тогда как ограничения распространялись на предприятия практически всех отраслей. Размер кредита не был привязан к сокращению выручки или рабочего времени, как это делалось в других странах, где поддержка рабочих мест осуществлялась в форме субсидирования заработных плат. Меры были приняты с опозданием и не позволяли задним числом ком-

Анна Львовна Лукьянова – к. э. н., ст. н. с., Центр трудовых исследований, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва, Россия. Электронная почта: alukyanova@hse.ru

пенсировать потери, понесенные в самой острой, начальной фазе кризиса. По финансовой жесткости российские программы имеют больше сходства со схемами, реализованными в развивающихся странах с серьезными фискальными проблемами. Максимальная сумма поддержки была установлена на низком уровне и не обеспечивала социальных гарантий для работников. Результаты анализа показывают, что недостатки в дизайне программ могли подорвать их эффективность. При этом фиксируется интенсивное институциональное обучение в процессе выработки окончательного дизайна, о чем свидетельствует разворот в сторону безвозмездности и усиление роли ФНС как оператора программ.

Ключевые слова: коронавирус, поддержка рабочих мест, неполная занятость, субсидирование заработных плат, ФОТ 2.0

DOI: 10.17323/727-0634-2023-21-4-735-746

Спровоцированный пандемией кризис нанес серьезный урон российской экономике и рынку труда. В отличие от предшествующих кризисов, вызванных сокращением совокупного спроса, кризис 2020 г. начался на фоне благоприятной экономической ситуации и стал следствием жестких административных мер, направленных на замедление распространения инфекции и предотвращение коллапса системы здравоохранения. Введение локдаунов и других ограничений на работу предприятий привели к значительному спаду производства, сопровождавшемуся сокращением рабочего времени, снижением заработных плат и ростом безработицы. Российская экономика оказалась под дополнительным давлением: глобальная рецессия спровоцировала падение цен на энергоносители и другие товары российского экспорта. Глубина шока потребовала экстраординарных мер реагирования для смягчения последствий кризиса.

Стандартный набор мер по решению проблем на рынке труда включают программы поддержки занятости, направленные на бизнес и занятое население, а также меры компенсации доходов и активной политики, направленные на безработных. Во многих странах ключевыми инструментами поддержки рынка труда стали программы сохранения рабочих мест. Уже к маю 2020 г. ими было охвачено свыше 50 млн работников в странах-членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), что в десять раз больше, чем в 2008–2009 гг. (OECD 2020). Поддержка занятости со стороны государства обусловлена не только социальными мотивами: стремлением предотвратить массовые увольнения и сохранить стабильность в обществе, но и чисто экономическими причинами. Сохранение сложившихся отношений между работниками и работодателями позволяет защитить специфический человеческий капитал, сформировавшийся в этих отношениях, а также сэкономить на издержках увольнения и затратах на посткризисный найм работников. Кроме того, меры по сохранению рабочих мест были призваны ослабить увеличившуюся нагрузку на систему социальной защиты, включая государственные службы занятости.

Схожие по интенциям и дизайну программы реализованы в 2020 г. и в России. В статье анализируются такие программы, демонстрируются их сходства и различия с мерами, реализованными в странах ОЭСР. Фокус внимания сосредоточен на дизайне программ и изменениях во времени с точки зрения охвата, условий доступа, размера поддержки. Еще одна особенность работы состоит в том, что рассматривались только те меры по поддержке занятости, которые были реализованы на федеральном уровне и финансировались из федерального бюджета. Источником информация о российских программах стали постановления правительства РФ, постоянно обновлявшие на протяжении 2020–2021 гг. планы/отчеты правительства РФ по преодолению кризиса, опубликованные в сети Интернет стенограммы выступлений министров. Для анализа программ, реализованных в странах ОЭСР, использовались аналитические материалы ОЭСР, Всемирного Банка, Европейской комиссии, а также информация с сайтов агентств, ответственных за реализацию отдельных программ.

Меры поддержки рабочих мест в РФ

Поддержка занятости в 2020 г. реализовывалась в различных формах: отсрочки по налоговым выплатам, возврат налога на профессиональный доход для самозанятых, снижение страховых взносов для индивидуальных предпринимателей, льготное кредитование и др. В исследовании внимание ограничилось анализом мер, условия доступа к которым имели прямую привязку к сохранению численности работников.

Следует отметить, что в России это была вторая попытка внедрить антикризисные программы по сохранению рабочих мест. Первая принята в 2009–2010 гг., операторами стали региональные службы занятости (Постановление правительства РФ 2008). Предполагалось, что работники, участвующие в программе, должны заниматься уборкой территорий, текущим ремонтом и прочими вспомогательными работами, получая за счет федерального бюджета компенсацию в размере МРОТ (регионы могли увеличить эту сумму за счет собственных средств). Отбор работодателей для участия в программе осуществлялся центрами занятости, а основными получателями субсидии стали крупные предприятия, имевшие тесные связи с региональными властями. В 2020 г. финансирование большинства программ осуществлялось через ФНС, что повысило их доступность для всех работодателей из пострадавших отраслей и обеспечило властям возможность контролировать выдачу и использование кредитов через специализированную блокчейн-платформу.

В 2020 г. первой мерой по поддержке рабочих мест стала программа беспроцентных кредитов на выплату заработной платы для предприятий из наиболее пострадавших отраслей. Первоначально эта программа вводилась для субъектов малого и среднего бизнеса, но быстро распространилась

и на крупные предприятия (Постановление правительства РФ 2020b). Максимальная величина займа в рамках программы привязывалась к численности работников и рассчитывалась так: количество сотрудников \times МРОТ \times шесть месяцев. Первые шесть месяцев ставка по кредитам составляла 0%, следующие шесть месяцев – ключевая ставка Банка России минус 2 п.п. Важной характеристикой программы являлось то, что кредит подлежал возврату. Первоначальный дизайн предполагал лишь субсидии банкам для покрытия разницы между рыночной и льготной ставками. Программа беспроцентных кредитов четко определяла цели использования кредита заемщиком («на неотложные нужды для поддержки и сохранения занятости»), но не накладывала на заемщиков конкретных обязательств по сохранению занятости.

По оценкам Минэкономразвития РФ (2021), в рамках программы беспроцентных кредитов израсходовано более 102 млрд рублей и поддержано 1,2 млн рабочих мест. Банки и бизнес-сообщество критически отнеслись к предложенной программе. Многие из тех, кто обращался в банки так и не смогли получить кредит. Окончательные решения о выдаче кредитов принимались на основе оценки платежеспособности заемщиков, а также собственной оценки того, сможет ли заемщик преодолеть текущие трудности. Это обстоятельство фактически исключало получение кредита предприятиями, не являвшимися ранее клиентами банков-участников программы. Ситуация улучшилась после решения об обеспечении беспроцентных кредитов гарантиями Внешэкономбанка, что позволило снизить кредитные риски банков.

Практически одновременно правительство внедрило программу грантов на выплату заработной платы и решение других неотложных задач для малого и среднего бизнеса из наиболее пострадавших отраслей (Постановление правительства РФ 2020a). Условием получения гранта было снижение численности работников не более чем на 10% по отношению к предыдущему месяцу. Размер субсидии был очень мал и рассчитывался исходя из фактической численности работников, умноженной на МРОТ. Выплаты по программе начались в середине мая 2020 г., то есть спустя 1,5–2 месяца после начала карантинных ограничений и после завершения режима «нерабочих дней». В рамках программы выдано 2,2 млн грантов на сумму 90,4 млрд рублей и поддержано около трех млн рабочих мест (Минэкономразвития РФ 2021). Заметим, что несмотря на привязку к численности работников, средства гранта могли расходоваться не только на выплату заработной платы, но и на другие цели. Гранты для малых и средних предприятий из пострадавших отраслей – это единственная масштабная мера по сохранению рабочих мест, которая имела изначально безвозмездный характер и проводилась через ФНС без участия банковского сектора. Отсутствие в цепочке финансового посредника позволило ускорить доступ к средствам поддержки и снизило риск отказов.

Более масштабной оказалась введенная месяцем позже программа с более привлекательными для работодателей условиями (ФОТ 2.0), которая

объединила в себе условия двух предшествующих. Таким образом, в дизайне программ по сохранению рабочих мест мы видим стремительный процесс институционального обучения, что не наблюдалось в прошлый кризис. ФОТ 2.0 – это программа кредитования с возможностью списания для предприятий из пострадавших отраслей или отраслей, требующих поддержки для возобновления деятельности, а также для социально ориентированных НКО (Постановление правительства РФ 2020с). Конечная ставка по такому кредиту составляла 2% (с чем и связано название программы), остальное субсидировалось государством. Предприятиям, которые сохранили более 90% сотрудников, кредит списывался вместе с процентами. Если в штате осталось не менее 80% работников, заемщик должен был вернуть половину ссуды и выплатить проценты. Кредит можно было использовать как на выплату заработных плат, так и на рефинансирование ранее взятого беспроцентного кредита, который не предусматривал списания (см. выше).

В рамках ФОТ 2.0 заключено около 200 тыс. соглашений на сумму более 400 млрд рублей и поддержано более пяти млн рабочих мест, что составляет порядка 7–8% от общей численности занятых (Минэкономразвития РФ 2021). По данным банков-участников программы, 98% заемщиков выполнили требования, которые необходимы для списания 100% кредита, и чуть меньше 2% – требования, необходимые для списания 50% кредита. При этом требования по расчету исходной численности были ослаблены уже в ходе реализации программы путем передвижки даты расчета исходной численности на более поздний срок. Таким образом, фактически все предприятия-участники де факто получили государственную субсидию на поддержку рабочих мест.

Чтобы оценить расходы на поддержку занятости (суммарно на перечисленные программы потрачено не менее 600 млрд рублей, не считая экономии за счет снижения взносов в социальные фонды), можно сравнить их с расходами на поддержку безработных и семей с детьми. В 2020 г. на социальные выплаты безработным гражданам из федерального бюджета было потрачено 197,2 млрд рублей, на единовременную материальную помощь семьям с детьми от 3 до 16 лет – 259 млрд рублей, на дополнительные пособия семьям с детьми до 3 лет – 70,4 млрд рублей. По этому критерию, программы по сохранению рабочих мест следует признать ключевым элементом антикризисной политики на рынке труда.

Сравнение с программами по поддержке рабочих мест в странах ОЭСР

Охват. В среднем по странам ОЭСР различными схемами по поддержке занятости в апреле-мае 2020 г. охвачено около 20% занятых по найму, в отдельных странах существенно больше – до 66% в Новой Зеландии, более 30% – в Австрии, Франции и Великобритании (OECD 2020). Если в России

доступ к программам сохранения рабочих мест ограничивался наиболее пострадавшими отраслями, то в развитых странах обращаться за поддержкой могли предприятия всех отраслей, поскольку карантинные ограничения распространялись на все отрасли. В период локдауна многие страны, где ранее не было программ поддержки занятых, ввели специальные схемы частичной компенсации доходов. В других странах существовавшие ранее программы были распространены на новые категории занятых: имеющих временные трудовые контракты, занятых в режиме заемной занятости и даже на некоторые категории самозанятых. Концентрация на ограниченном числе секторов во время первой волны COVID-19 типична для стран с формирующимися рынками и развивающихся стран, имеющих жесткие фискальные ограничения (Gentilini et al. 2020).

Заметим, что несмотря на крайне привлекательные условия, количество участников программ начало резко сокращаться во всех странах ОЭСР по мере снятия карантинных ограничений. Так, во время второй волны в ноябре-декабре 2020 г., число обращений за поддержкой было существенно ниже, чем в марте-мае 2020 г. (OECD 2021). Снижение спроса на меры по поддержке занятости отражает адаптацию фирм к кризисной ситуации, в том числе через расширение удаленной занятости, что не могло быть оперативно реализовано в первую волну COVID-19. Сокращению обращений за поддержкой могло способствовать и внедрение во второй половине 2020 г. дифференцированного подхода к разным отраслям в зависимости от строгости антиковидных ограничений.

В России реальный доступ к денежным средствам в рамках ФОТ 2.0 предприятия смогли получить не ранее июня 2020 г., тогда как основная масса увольнений, административных отпусков и сокращений рабочего времени пришлось на период «нерабочих» дней в апреле-мае 2020 г. Таким образом помощь была оказана с сильным запозданием, к тому моменту, когда львиная часть потерь от апрельского локдауна уже были покрыты за счет снижения доходов работников и сокращения оборотных средств предприятий. Для сравнения, во Франции, в рамках программы *Activité Partielle*, фирмы имели право компенсировать понесенные ранее потери: заявка на участие в программе могла быть подана в течение 30 дней с момента начала первого эпизода неполной занятости. В Италии заявка могла быть подана в течение четырех месяцев после начала снижения деловой активности, а расчет размера выплат осуществлялся задним числом за прошлые периоды с февраля 2020 г. (OECD 2020).

Российские программы в качестве дополнительного условия предполагали, что в отношении заемщика не введена процедура банкротства, программа грантов содержала условия об отсутствии недоимки по налогам и страховым взносам. Из европейских стран схожие условия имелись в Австрии, Чехии, Венгрии, Латвии, Литве, Словении, Словакии и Швеции. В остальных странах ЕС финансовое состояние компании не являлось

условием для участия в программе (Eurofound 2021). Предъявление дополнительных критериев по финансовому состоянию оценивается неоднозначно. С одной стороны, эти требования исключают из поддержки часть наемных работников, с другой стороны, они позволяют сократить риски поддержки зомби-компаний с низкой жизнеспособностью в долгосрочной перспективе, которые все равно будут ликвидированы по завершении кризиса.

Критерий назначения выплат. Программы по сохранению рабочих мест реализовались в двух основных форматах: (1) поддержка неполной занятости, когда государство компенсирует работодателям выплаты работникам за неотработанное время; (2) субсидирование заработной платы при сокращении объема выручки ниже пороговых значений.

В большинстве развитых стран реализованы программы поддержки неполной занятости. Схемы субсидирования неполной занятости более эффективны с точки зрения бюджетных расходов, так как в этом случае выплаты жестче привязаны к масштабам сокращения деловой активности. Предпочтение программам поддержки неполной занятости, как правило, отдается в странах с жестким трудовым законодательством, высокими издержками увольнения работников и негибкими заработными платами (Lydon et al. 2019), а также там, где уже действуют регулярные программы поддержки неполной занятости либо такие программы уже развертывались в 2008–2009 гг.

В программах субсидирования заработной платы критерием участия в программе является не сокращение рабочего времени, а сокращение объема выручки. В 2020 г. такие программы использовались в Австралии, Новой Зеландии, Канаде, Эстонии, Польше, Ирландии и Нидерландах. В Австралии и Новой Зеландии для участия в программе предприятиям было достаточно подтвердить падение выручки на 15–50%, схемы предполагали выплату фиксированной суммы в расчете на одного работника. В некоторых странах, например, в Нидерландах и Словакии, размер поддержки зависел от масштабов сокращения выручки (OECD 2020). Основным достоинством программ по субсидированию заработной платы является простота в администрировании: фирмы не должны отчитываться о сокращении рабочего времени, которое сложнее измерить, чем снижение выручки. Кроме того, такие программы, как правило, не создают негативных стимулов сохранять режим неполной занятости при восстановлении роста спроса на свою продукцию. Основные риски субсидирования заработной платы связаны с тем, что средства могут быть направлены фирмам, которые сохранили бы занятость и без государственной поддержки. Заметим, что дизайн российской программы, где основным критерием участия была отраслевая принадлежность, чреват подобными потерями, хотя в ситуации столь жестких ограничений этот риск невелик. Схемы субсидирования заработной платы считаются более выгодными работодателям: субсидии не привязаны к сокращению рабочего времени и могут покрывать как отработанное, так и неотработанное время. Напротив, схемы

с субсидированием неполной занятости предпочтительнее для работников: если предприятие продолжает работать, то работодатель должен полностью оплачивать заработную плату за отработанное время, а государственные субсидии компенсируют выплаты за неотработанное время.

В России реализован специфический формат субсидирования заработных плат: средства для сохранения рабочих мест предоставлялись в форме кредитов (де факто субсидий), однако размер выплат не зависел от реальных масштабов сокращения выручки или отработанного времени. Подобный дизайн чреват проявлением обоих типов рисков: избыточных бюджетных расходов и недостаточной защищенности работников. Использование списочной численности в качестве единственного критерия могло способствовать переводу работников в режим неполной занятости. В схожей по дизайну американской программе *Paycheck Protection Program* за основу для расчета численности брался эквивалент полной занятости. При оценке эффективности программ поддержки занятости целесообразно было (хотя бы в выборочном порядке) собирать дополнительные сведения о изменении численности работников списочного состава, работавших неполное рабочее время.

Размер субсидий. Используемая в России схема субсидирования заработных плат допускала падение заработных плат работников ниже МРОТ, обязательства перед работниками явно были не установлены. Таким образом, сумма могла оказаться ниже пособия по безработице, максимальная величина которого увеличена в период коронакризиса до уровня МРОТ. К тому же регистрация в центре занятости давала возможность получения материальной помощи от региональных властей и дополнительных пособий на детей, что снижало финансовые стимулы оставаться на предприятии.

В большинстве стран дизайн программ по поддержке занятости предполагал выплату рабочим 45 до 90 % средней заработной платы за неотработанное время и полное покрытие расходов фирм на эти выплаты. В среднем даже для ситуации полного простоя уровень замещения для работника со средней заработной платой в странах ОЭСР составлял от 40 до 100 %. Для работников с низкой заработной платой коэффициент замещения мог быть еще выше, если схема предполагала выплаты в фиксированном размере или были установлены ограничения на размеры выплат (OECD 2020).

Установленный порог компенсации во Франции составил 4,5 МРОТ, в Португалии – 3 МРОТ. Привязка размера выплат к пособиям по безработице в период локдауна и полного простоя производилась лишь в Исландии, где размер выплат за неотработанное время рассчитывался по правилам начисления пособия по безработице. Прямая привязка размера поддержки к МРОТ вне зависимости от фактической величины заработных плат, характерна для развивающихся стран и стран с формирующимися рынками. В Колумбии, Сербии и Доминиканской Республике размер выплаты установлен на уровне 50 % МРОТ (Gentilini et al. 2020). Основным мотивом

фиксации поддержки в терминах МРОТ служило стремление минимизировать затраты на поддержку и упростить администрирование – фирмам не нужно предоставлять сведения об оплате труда, особенно в ситуациях, когда соответствующая информация не собирается или ее качество не вызывает доверия. При этом следует учитывать, что выплаты должны быть больше пособия по безработице и покрывать базовые потребности работников, что не было обеспечено дизайном российской программы.

Требование сохранения рабочих мест являлось ключевым условием в российской программе, и оно не типично для европейских программ. Подобные условия не накладывались в Бельгии, Финляндии, Германии, Венгрии, Ирландии и Швеции. Впрочем, в Германии защита от увольнения является частью многих отраслевых коллективных договоров, регулирующих условия схем сохранения рабочих мест. В Венгрии такие меры защиты включены в законодательство, позже отменены, поскольку организации работодателей сочли их неработоспособными. В Австрии, Болгарии, Кипре, Эстонии, Франции, Литве, Португалии, Румынии, Словакии, Словении и Испании защита от увольнения обеспечивалась на период получения выплат конкретными работниками. В Греции и Италии защита продлевалась сверх указанного периода. Лишь в Австрии, Греции, Италии, Нидерландах и Португалии защита распространялась не только на работников, получающих поддержку в рамках программы, но и на весь персонал компаний (Eurofound 2021).

Общая оценка программ

Подводя итоги и оценивая российские программы поддержки занятых, следует отметить: программы имеют больше сходства с мероприятиями, реализованными в развивающихся странах, но беспрецедентны по финансовой жесткости особенно в первую фазу кризиса. В России изначально элемент безвозмездности сводился к минимуму. Основная часть программы построена на негативных стимулах – угрозе полного возврата полученных средств с процентами при несоблюдении требований по поддержанию численности, что является очень жестким условием с учетом охвата наиболее пострадавших предприятий и сохранения высокой неопределенности в отношении продолжительности пандемии.

К числу других недостатков дизайна российских программ можно отнести. Во-первых, узкий охват, ограниченный предприятиями из наиболее пострадавших отраслей, без учета фактического размера ущерба и продолжительности воздействия. Предприятия из других отраслей, столкнувшиеся со снижением выручки вследствие COVID-19, не могли принять участие в программе. Во-вторых, отсутствие гибкости в определении условий выдачи кредита. При невозможности сохранить 80% работников, участник программы должен вернуть всю сумму кредита с процентами, причем сами они не могли изменить это требование путем изменения суммы кредита.

Использование численности работников в качестве единственного критерия могло способствовать их переводу в режимы сокращенного рабочего времени и на контракты с неполной занятостью с пропорциональным сокращением обязательств по выплате заработной платы. В-третьих, жесткие условия списания кредита, которые не предполагают списание кредита пропорционально доле сохраненных рабочих мест. Например, в схожей по дизайну американской программе *Paycheck Protection Program* сохранялась возможность частичного списания даже при неполном соблюдении условий по сохранению численности и размеров ФОТ. В-четвертых, низкий уровень обязательств предприятий-участников программы перед своими работниками в части сохранения размера заработной платы. Меры направлены на сохранение занятости, но не на поддержание доходов работников. Низкий уровень обязательств перед работниками чреват резким сокращением зарплаток и ростом бедности. Он также осложняет удерживание высококвалифицированных работников, и, соответственно, выполнение требований по сохранению численности. Сохранение высококвалифицированных работников является необходимым условием продолжения успешной деятельности по завершении острой фазы кризиса.

Жесткие требования по сохранению численности наверняка «отпугнули» от участия в программе потенциальных участников, которые были успешны до начала пандемии, но не имели требуемой уверенности в перспективах своего бизнеса. Отказ таких предприятий от участия в программе мог привести к массовым увольнениям, что в свою очередь, могло способствовать росту безработицы. Подобный самоотбор наиболее успешных из числа пострадавших предприятий может сформировать искаженные представления об итоговой эффективности программы. Высокая доля участников, которым был списан кредит по итогам ФОТ 2.0, указывает на то, что самоотбор мог быть важным фактором завышения результативности программы.

Выражение признательности

Исследование осуществлено в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ.

Материалы для анализа

Минэкономразвития РФ (2021) *План преодоления экономических последствий новой коронавирусной инфекции*. Доступно по ссылке: https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/plan_preodoleniya_ekonomicheskikh_posledstviy_novoy_koronavirusnoy_infekcii.html (дата обращения: 18 сентября 2022).

Постановление Правительства РФ (2008) *О дополнительных мероприятиях, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации*. № 1089 от 31.12.2008.

Постановление Правительства РФ (2020а) *Об утверждении Правил предоставления в 2020 году из федерального бюджета субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства, ведущим деятельность в отраслях российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции.* № 576 от 24.04.2020.

Постановление Правительства РФ (2020б) *Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным в 2020 году юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям на неотложные нужды для поддержки и сохранения занятости.* № 422 от 02.04.2020.

Постановление Правительства РФ (2020с) *Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным в 2020 году юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям на возобновление деятельности.* № 696 от 30.11.2020.

Eurofound (2021) COVID-19: Implications for Employment and Working Life. Publications Office of the EU.

OECD (2020) *Job Retention Schemes during the COVID-19 Lockdown and Beyond.* OECD, Paris.

OECD (2021) *Supporting Jobs and Companies: A Bridge to the Recovery Phase.* OECD, Paris.

Anna Lukyanova

JOB RETENTION SCHEMES DURING THE CORONAVIRUS CRISIS: RUSSIA VERSUS THE OECD COUNTRIES

This paper analyses the Job Retention (JR) programs implemented in Russia in response to the COVID-19 crisis and compares them with those undertaken in other, mostly OECD, countries. JR schemes allow eligible employers to access financial support to fund labor costs and preserve jobs that might have been terminated during the pandemic. Governments introduced this initiative to protect the income of workers during reduced working time or complete shut-down. We describe the original design of the JR schemes used in Russia and the subsequent adjustments made during the crisis. We discuss the eligibility criteria, the level of support for employees and employers, and the potential risks associated with the programs. Russian JR programs took a special form of lump-sum wage subsidies: funds were provided as loans, but the loans were fully forgiven for most borrowers at the end of the program period. The coverage was limited to a narrow set of the 'most affected' industries while the government-imposed restrictions on business activity affected companies in all sectors. The amount of the loan was not tied to a reduction in earnings or working hours as has been the case in other countries that have used wage subsidies. The key support package was introduced

Anna Lukyanova – Cand. Sci. (Econ.), Senior Research Fellow, Centre for Labour Market Studies, HSE University, Moscow, Russian Federation. Email: alukyanova@hse.ru

late and did not allow for retroactive claims. In terms of financial rigidity, the Russian JR schemes resemble those implemented in emerging economies with severe fiscal pressures. The maximum amount of support was low and did not provide basic social guarantees for workers. Firms were required to maintain the number of employees, but not the level of compensation. Design flaws may have undermined the effectiveness of the program. On the positive side, we document intensive institutional learning in the implementation phase: the turn towards more free services and the increasing role of the Federal Tax Service as a program operator.

Keywords: COVID-19, job retention schemes, short-time work, wage subsidies

DOI: 10.17323/727-0634-2023-21-4-735-746

References

Gentilini U., Almenfi M., Dale P., Palacios R., Natarajan H., Galicia Rabadan G., Okamura Y., Blomquist J., Abels M., Demarco G., Santos I. (2020) *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-time Review of Country Measures*. World Bank, Washington DC.

Lydon R., Mathä T., Millard S. (2019) Short-time Work in the Great Recession: Firm-level Evidence from 20 EU Countries. *IZA Journal of Labor Policy*, (8): 2.