

Усиление мер защиты уровня доходов безработных в поддержку структурных реформ в Беларуси

Милан Водопивец
Университет Приморска, факультет
менеджмента, Словения

Минск, 3-4 ноября 2015 г.

Содержание

1. Актуальность и резюме
2. Уроки внедрения пособий по безработице в странах с переходной экономикой
3. Варианты поддержки благосостояния безработных в Беларуси
4. Заключительные выводы

1. Актуальность и резюме

- Будущий рост производительности и доходов в Беларуси зависит от возможности перераспределения трудовых ресурсов из менее производительных в более производительные секторы и компании.
- Перераспределение в значительной степени определяет рост производительности: «созидательное разрушение» повышает производительность.
- Беларусь обладает широким набором программ на рынке труда – включая, пособие по безработице (UB) и меры активной политики, – но они могут не обеспечить необходимую защиту в условиях динамичного рынка труда.

Актуальность и резюме

- Имея в своем распоряжении информацию об опыте стран с переходной экономикой и стран других регионов, Беларусь обладает отличной возможностью создать эффективную и современную систему поддержки доходов безработных.
- Существует множество вопросов, которые требуют проработки, начиная от щедрости и доступности до системы мотивации, финансирования и администрирования пособий по безработицы (UB), различая при этом изначальные и долговременные принципы организации системы.

Актуальность и резюме: характеристики и принципы

- Возможные подходы к организации программ пособий по безработице (UB) включают в себя одновременно действующие программы помощи безработным (UA) и социальной помощи (SA) в начальной стадии, и страхование по безработице (UI) и социальную помощь в долгосрочной перспективе.
- Программа UB должна основываться на достаточно продолжительном периоде предоставления пособия и на его обоснованном, приемлемом для бюджета уровне.

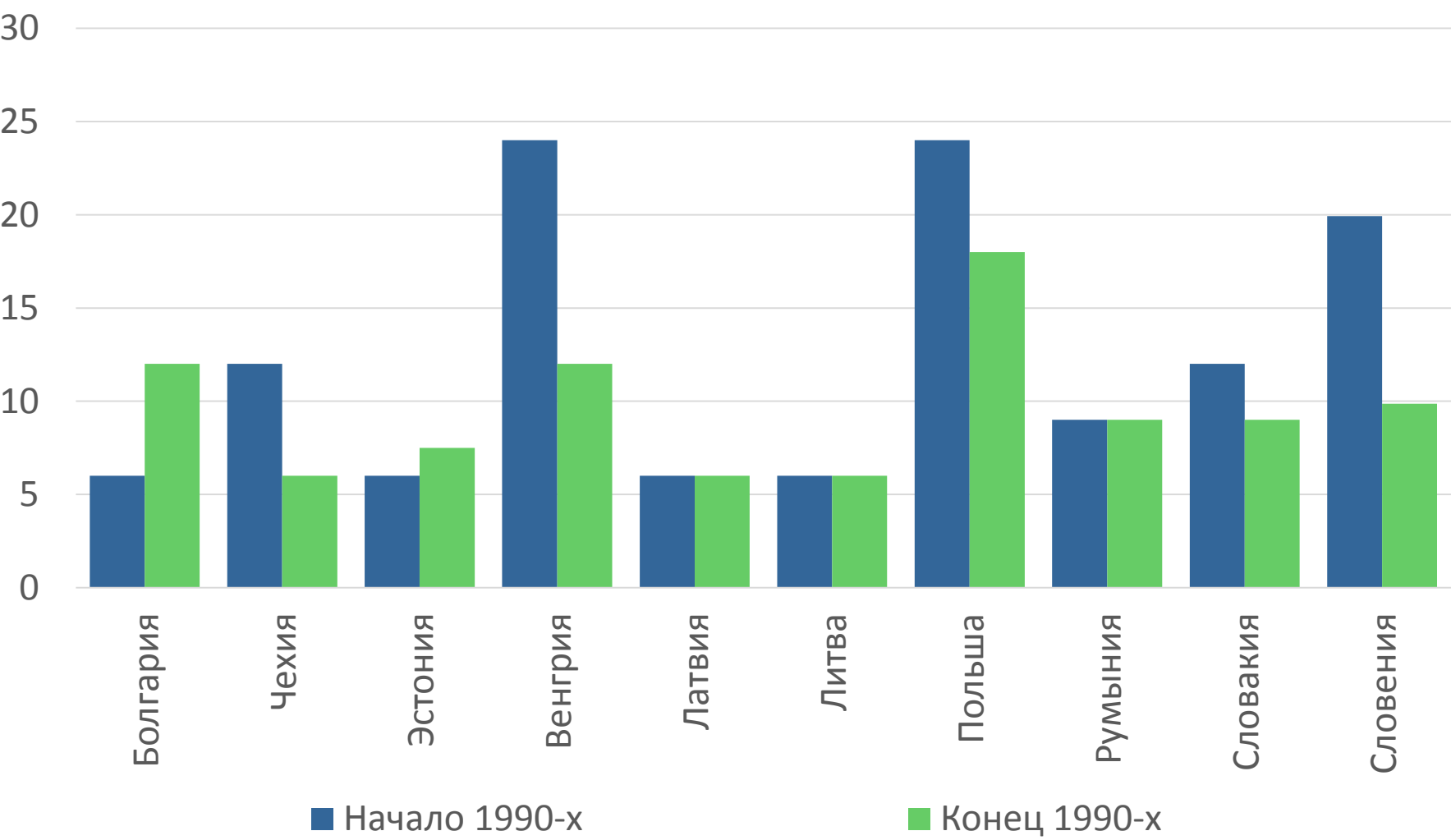
Актуальность и резюме: характеристики и принципы

- Противостоять снижению стимулов к занятости следует через
 - аккуратный подбор параметров программы
 - обуславливая получение пособий в рамках страхования (UI) поиском работы, участием в общественных работах, прохождением переподготовки, а также проводя мониторинг и применяя санкции.
- Усилению программы пособий безработным (UB) способствует реформа системы выходных пособий, в особенности переход к индивидуальным сберегательным счетам (пример Австрии).

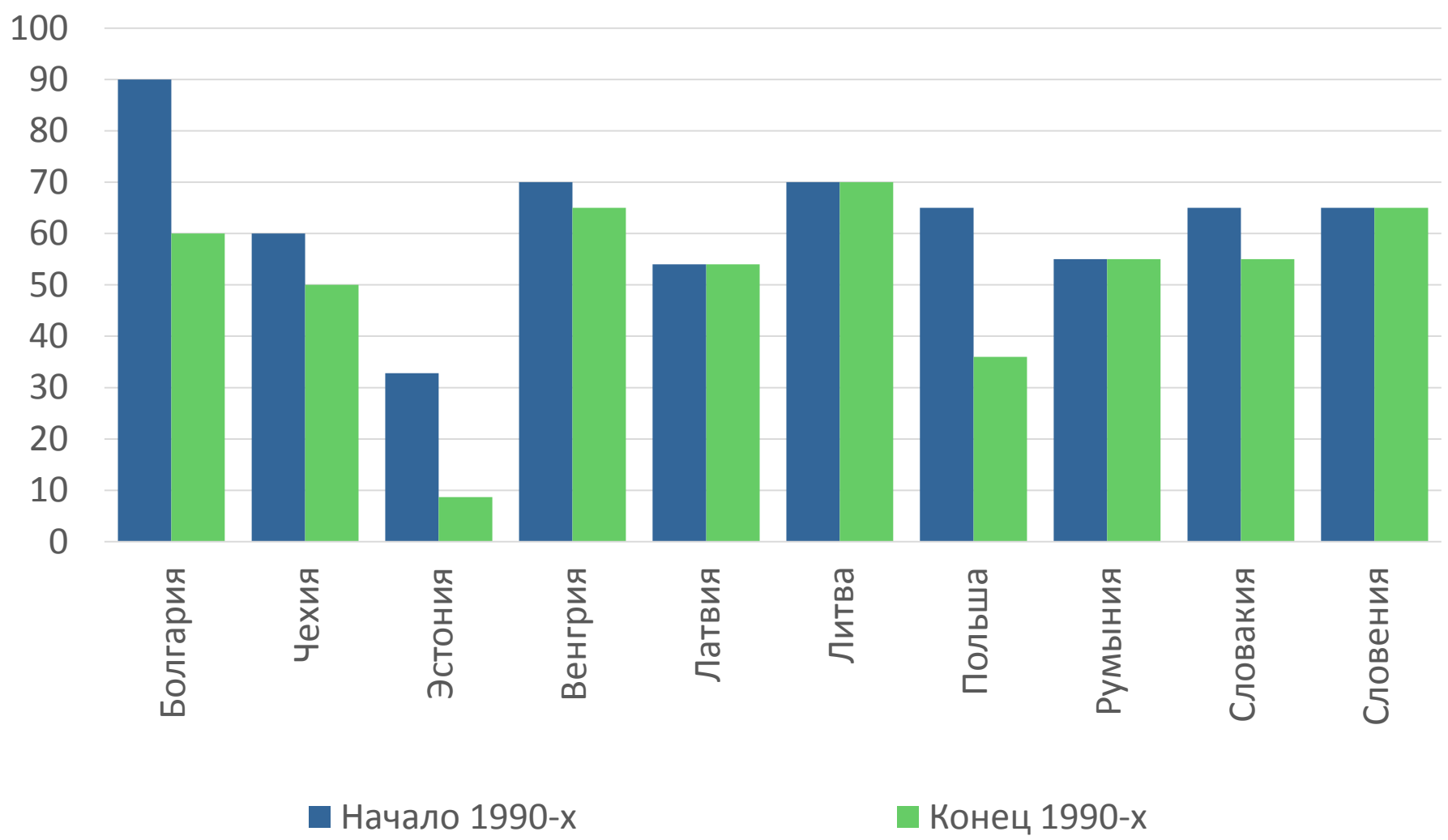
2. Уроки внедрения пособий по безработице в странах региона

- Ожидая рост безработицы, к началу 1990-х все пост-социалистические страны приняли законодательство по поддержке благосостояния безработных, основанное на западных моделях:
 - Коэффициенты замещения варьировались от 50 до 70%, и обычно снижались со временем.
 - Потенциальная продолжительность получения выплат варьировалась от 6 до 24 месяцев.
 - Критерием для получения права на пособие была занятость на протяжении как минимум 9–12 месяцев в течение последних 12–36 месяцев. Уволившиеся по собственному желанию сталкивались с длительным периодом ожидания.
 - Финансирование было основано на взносах нанимателей и работников, а дефицит покрывался бюджетом.

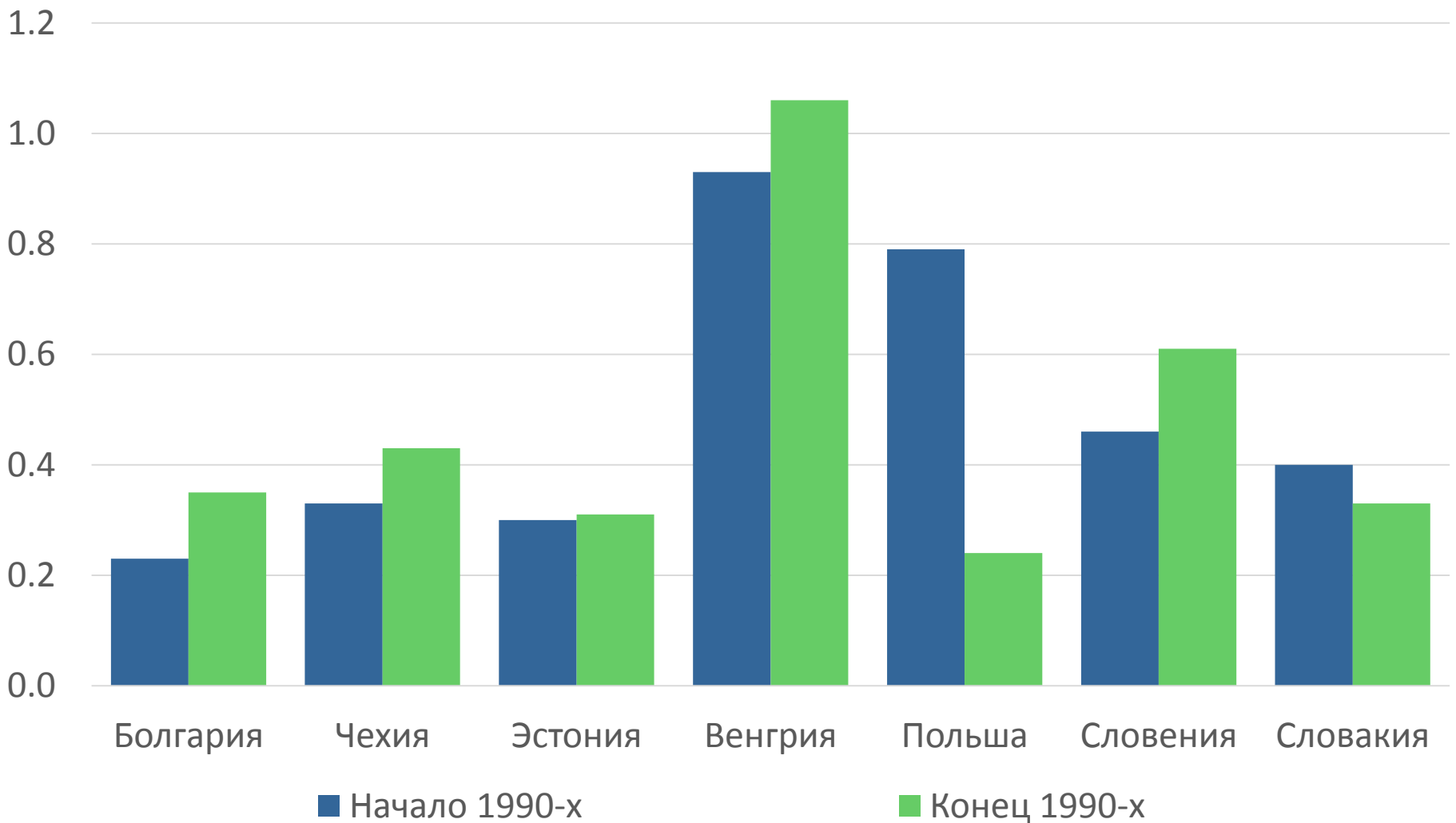
Возможный период выплат в рамках страхования по безработице (месяцев)



Коэффициент замещения в рамках страхования по безработице (% от заработной платы на последнем месте работы)



Соотношение числа получателей пособия и числа безработных



Извлеченные уроки

- Внедрение программ пособий по безработице (UB) было оправданным:
- Программы предоставили надежную и эффективную поддержку доходов в странах, где пособия UB:
 - составляли существенную часть доходов домохозяйств,
 - их получало большинство домохозяйств с безработными,
 - они были ориентированы на бедные домохозяйства (например, в Польше и Венгрии)
- В соответствующих странах программы:
 - способствовали значительному сокращению бедности,
 - носили прогрессивный характер – способствовали снижению неравенства (Vodopivec et al. 2005).

Извлеченные уроки (продолжение)

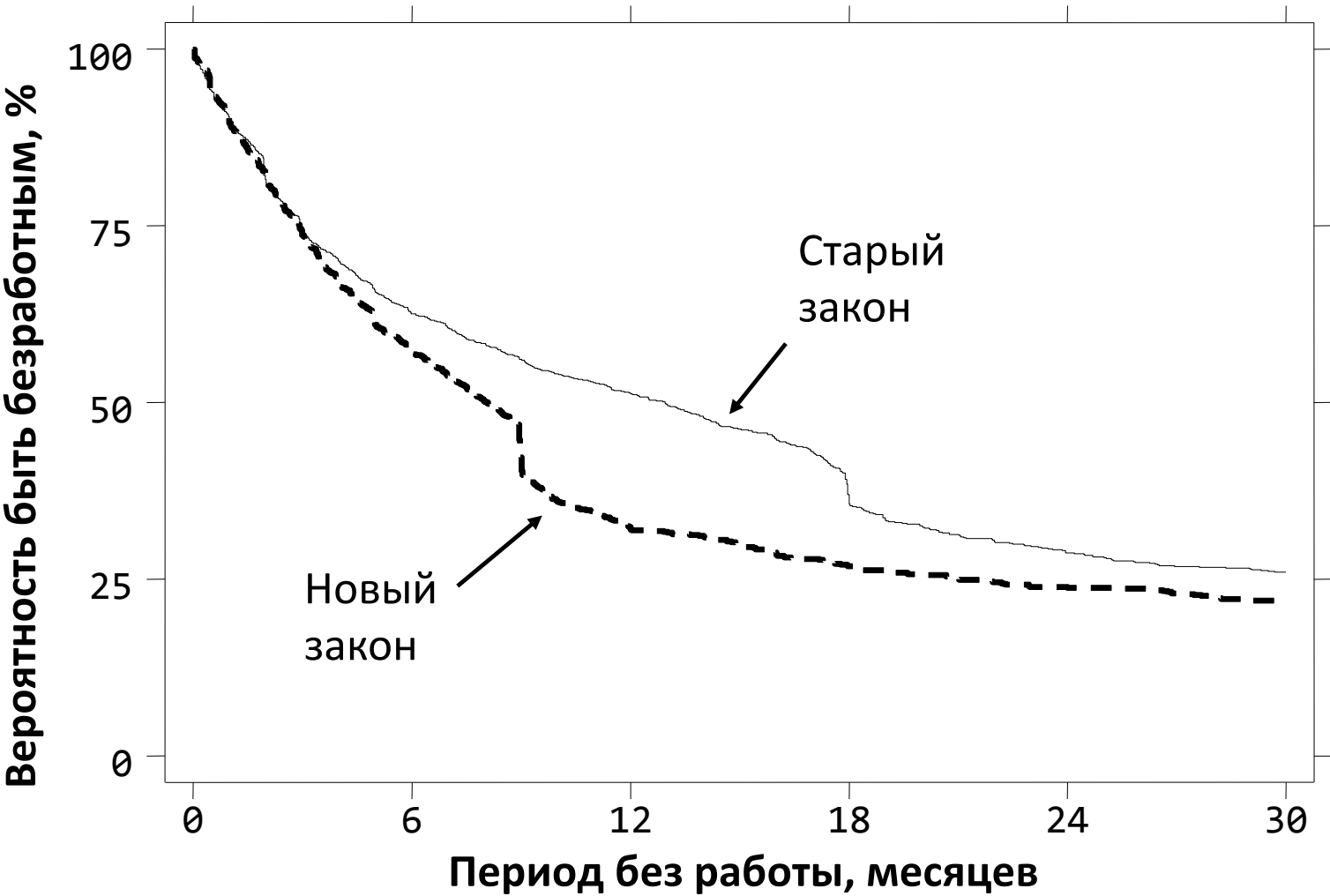
- В странах, где охват программами пособий по безработице был ограничен, и где пособия составляли небольшую долю в доходах домохозяйств (например, в Эстонии, Латвии), программы обеспечивали менее адекватную защиту доходов в случае потери работы.
- Государственная поддержка благосостояния безработных была крайне важной, так как эффективность индивидуальных стратегий преодоления трудностей была низкой на ранних стадиях переходного периода.
- Но: программы имели значительные побочные эффекты – искажение стимулов и проблемы фискальной устойчивости.

Извлеченные уроки (продолжение)

- Пособия по безработице (UB) нарушили стимулы к труду:
 - Пособия UB снизили вероятность трудоустройства безработных (Vodopivec et al. 2005).
 - Пособия UB создали «ловушки безработицы», в особенности программы, основанные на проверке нуждаемости (они вели к высоким эффективным предельным налоговым ставкам при переходе к занятости – эффект от утраты пособия сопоставим с доходом от занятости).
 - Заявители, имеющие большие семьи, часто получали большие пособия в рамках социальной помощи (SA), чем от пособий по безработице (UB), что снижало стимулы к возобновлению трудовой деятельности.
- Страны, не имевшие системы перекрестной проверки выплат пособий по безработице и трудовых заработков, сталкивались с проблемой «двойного охвата».
- Многие программы сталкивались с проблемой фискальной устойчивости.

Продолжительность безработицы среди получателей страховых пособий

Словения: действие нового и старого законов



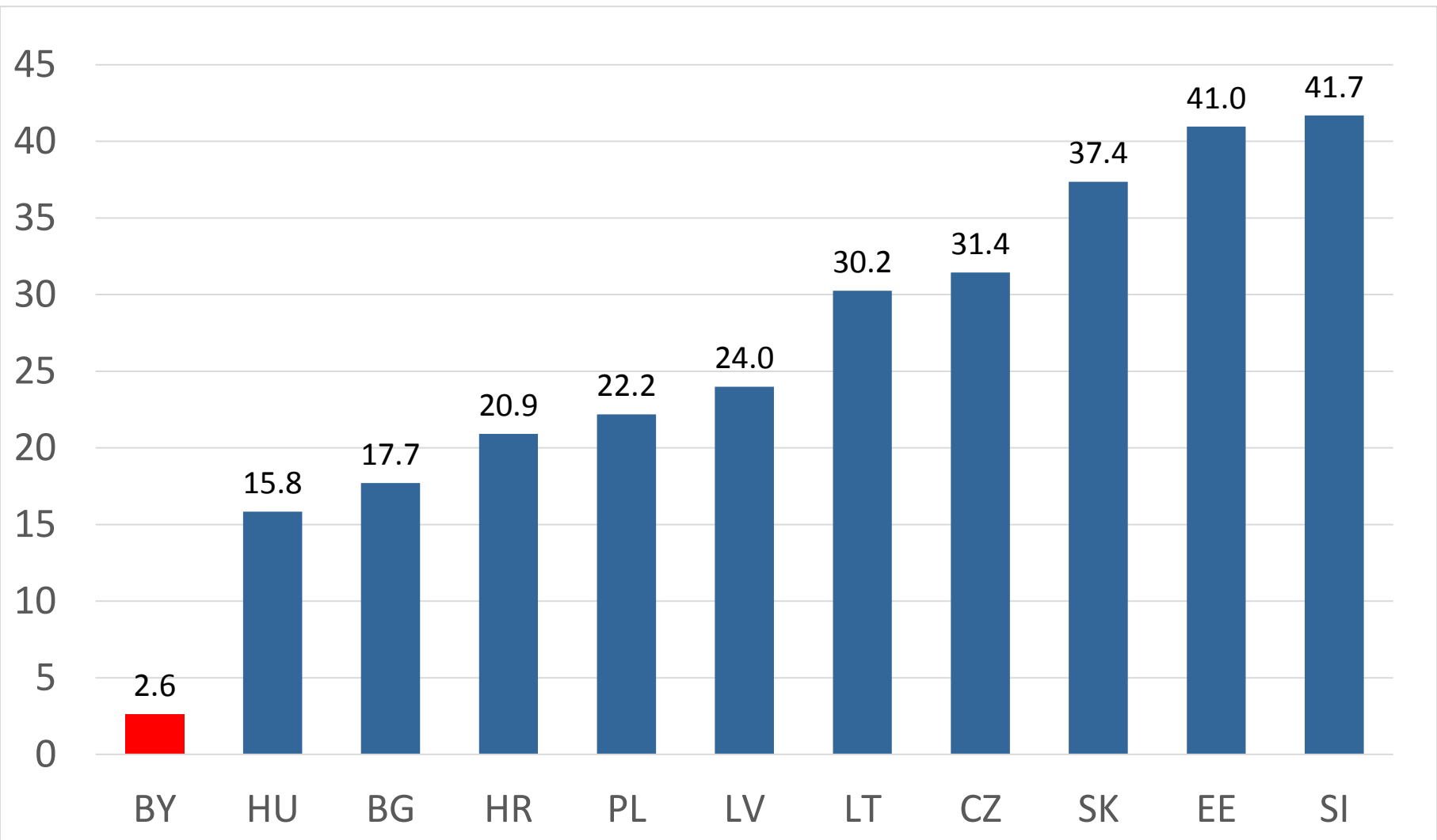
3. Варианты поддержки доходов безработных в Беларуси

- Беларуси следует значительно усилить существующую «номинальную» систему защиты от безработицы, чтобы подготовиться к
 - большому числу безработных в период реструктуризации,
 - большому разнообразию профилей безработных.
- Опыт других стран с переходной экономикой позволяет сформулировать ценные рекомендации и подчеркивает необходимость использования трех видов программ:
 - страхование по безработице (UI),
 - помощь по безработице (UA), и
 - социальная помощь (SA).

Текущая система пособий по безработице должна быть усилена

- Существующая система поддержки безработных – часть ФСЗН – не предоставляет достаточной защиты в условиях динамичного рынка труда:
- Размер пособия по безработице крайне низок
 - в октябре 2013 г. средний размер пособия был BYR 142,586 (примерно USD 13) или 9.7% от минимальной заработной платы и 2.6% от средней заработной платы;
 - общие расходы на поддержку безработных составляют всего 0.004 % от ВВП, что ощутимо меньше расходов стран ОЭСР (0.6% от ВВП) и стран с переходной экономикой (0.4%);
 - наличие формальной привязки размера пособия к размеру заработной платы не оказывает влияния на размер пособия из-за существующего ограничения его максимального размера в 2 базовые величины.
- Охват безработных пособиями низок
 - 1.4% рабочей силы получает поддержку, связанную с безработицей. Например, в странах ОЭСР пособия получают 3.4% рабочей силы, а в странах с переходной экономикой - 2%.

Соотношение среднего пособия по безработице и заработной платы, 2012-13, %



Возможные программы поддержки доходов безработных

- Страхование по безработице (UI). Работники и наниматели уплачивают пропорциональные заработку взносы, что дает им право в случае увольнения на получение пособий по безработице при соблюдении заранее установленных требований. **Основная цель – сгладить колебания потребления.**
- Помощь по безработице (UA). Программа схожа со страхованием по безработице (UI), но финансируется государством и может предоставлять поддержку тем, кто только выходит на рынок труда. Размер помощи одинаков для всех и находится на уровне ниже, чем в рамках страхования. **Помощь выплачивается ограниченное время с целью снижения бедности.**
- Социальная помощь (SA). Предоставляет финансовую помощь последней инстанции в виде денежных пособий или в натуральной форме на основе проверки нуждаемости заявителям с доходами ниже прожиточного минимума. **Предоставляется за счет налоговых поступлений без ограничений по продолжительности в целях снижения бедности.**

Предлагаемые варианты

- Вариант (1) – Долгосрочная перспектива: страхование по безработице (UI) одновременно с социальной помощью (SA)
- UI компонент:
 - Обеспечивает сглаживание потребления для уволенных работников. Опыт стран ОЭСР и стран с переходной экономикой свидетельствует, что UI гарантирует адекватную поддержку безработным.
 - Для улучшения стимулов к занятости программа UI может функционировать как гибридная, включая в себя компонент сберегательных счетов страхования по безработице и компонент солидарного финансирования (пример Чили). Она может обеспечивать тот же уровень пособий, что и стандартная программа.
 - Финансируется взносами работников/нанимателей.
- SA компонент:
 - Направлен на снижение бедности (осуществляется проверка нуждаемости; отсутствуют ограничения по срокам предоставления).
 - Являясь общей программой, она доступна также тем безработным, которые уже утратили право на пособия в рамках UI и которые изначально не были застрахованы.

Предлагаемые варианты

- Вариант (2) – краткосрочная перспектива: помощь по безработице (UA) одновременно с социальной помощью (SA)
- UA компонент
 - Обеспечивает некоторое сглаживание потребления (фиксированные и построенные на проверке нуждаемости пособия на ограниченный срок; или же могут зависеть от уровня заработка).
 - Предоставляется уволенным работникам и, возможно, тем, кто впервые вышел на рынок труда.
 - Финансируется из бюджета (возможности бюджета увеличиваются за счет снижения расходов на субсидирование предприятий).
- SA компонент: см. долгосрочную схему.

Обсуждение вариантов:

вариант (1) vs. вариант (2)

- В сравнении с помощью по безработице (UA), страхование (UI) предоставляет более щедрую поддержку – размер пособий выше – и обеспечивает более эффективное сглаживание потребления. Это особенно важно для высокооплачиваемых работников, у которых эффективная ставка замещения при плоском пособии в рамках UA была бы крайне низкой.
- Основное преимущество UA в меньших издержках. На начальной стадии реструктуризации существенное давление на государственные финансы подталкивает к ограничению расходов на поддержку безработных до уровня, устраняющего риск бедности → UA вместо UI.

Обсуждение вариантов:

вариант (1) vs. вариант (2) (продолжение)

- Крайне важно то, что при любом варианте размер пособия по безработице вырастет многократно по сравнению с текущим уровнем.
- Бюджетное финансирование очень привлекательно (даже в случае страхования по безработице UI):
 - сокращение расходов на поддержку предприятий высвободит средства, которые можно будет направить на финансирование пособий по безработице (UB).
 - уровень налоговой нагрузки на рабочую силу и так чрезмерно высок.

Обсуждение вариантов: Переход от исходной к долгосрочной системе

- Внедрение страхования UI должно пройти до начала структурных реформ для аккумуляции средств. Небольшой изначальный размер взносов должен увеличиваться по мере улучшения ситуации на рынке труда.
- Подход (I): со временем увеличенные страховые взносы (UI) могут полностью заменить бюджетное финансирование. В этот момент страховая программа UI должна заменить программу помощи UA.

Обсуждение вариантов: Переход от исходной к долгосрочной системе (продолжение)

- Подход (II): гибридная система (схожа с Чилийской):
- Взносы на UI могут быть занесены на индивидуальные сберегательные счета страхования по безработице (возможно, связанные с реформой программы выходных пособий), что создает гибридную систему с двумя компонентами:
 - индивидуальное финансирование: взносы по страхованию на личные счета,
 - солидарное финансирование: фиксированные пособия в рамках помощи UA (в долгосрочной перспективе также финансируется взносами)
- Гибридная система увеличивает гибкость рынка труда и улучшает стимулы на рынке труда, обеспечивая при этом работникам защиту эквивалентную подходу (I).

Обсуждение вариантов: внедрение страхования и реформа выходного пособия

- Австрия в 2002 г. отказалась от стандартных условных выходных пособий, заменив их на безусловные регулярные выплаты всем работникам, зачисляемые на их сберегательные счета страхования по безработице.
- Реформа:
 - Устранение дублирования поддержки безработных;
 - Увеличение мобильности рынка труда (выходное пособие создает угрозы для эффективности: оно снижает занятость, сдерживает инновации и ограничивает доступность работы для уязвимых групп населения).
- Реформа может быть элементом перехода к гибридной страховой системе (UI), так как она предполагает создание индивидуальных страховых счетов для всех работников.

Обсуждение вариантов: Обеспечение адекватной структуры пособий в рамках программы UI

- Коэффициент замещения в пределах 50–70%;
- Срок выплаты пособия должен покрывать большую часть периода безработицы;
- Недавние исследования показывают, что снижающийся коэффициент замещения уменьшает функцию пособий по безработице как страховой выплаты;
- Существует компромисс между задачей по сглаживанию потребления и сохранению стимулов к занятости.

Обсуждение вариантов: Повышение стимулов к занятости в рамках страховых программ UI

- Тщательный выбор структурных параметров программы:
 - Установление коэффициента замещения и периода предоставления пособия на уровне, обеспечивающем стимулы к поиску работы;
 - Недопущение бедности и «ловушки безработицы» за счет снижения ставок подоходного налога для отдельных групп населения.
- Использование инструментов мониторинга и санкций для тех, кто не соблюдает правила.
- Привязка получения страховых выплат UI с участием в программах активной политики на рынке труда.
- Введение «самоконтроля»: сберегательные счета страхования по безработице – недавнее институциональное нововведение.

Обсуждение вариантов: Санкции и участие в программах активной политики на рынке труда

- Применение мониторинга и санкций доказало свою эффективность: если получатели не выполняют требований (например, по поиску работы), пособия временно сокращаются или отменяются:
 - В Швейцарии, например, это привело к сокращению периода безработицы с 33 до 30 недель.
- Увязка получения пособия с участием в программах активной политики на рынке труда работает как «экранирующее устройство»:
 - Исследования в США показывают, что риск попасть в программы активной политики на рынке труда сокращает период страховых выплат, т.е. ускоряет процесс поиска работы.

4. Заключение

- Основные вызовы для Беларуси на пути усиления роли программ пособий по безработице:
 - Как предоставить адекватный уровень защиты растущему числу безработных?
 - Как компенсировать побочные эффекты пособий по безработице – искажение стимулов на рынке труда?
 - Как учесть существующие фискальные ограничения, в особенности высокую нагрузку на рынок труда?
- Опыт стран ОЭСР и стран с переходной экономикой по организации программ поддержки доходов безработных содержит ценные уроки для экономической политики.
- В условиях крупномасштабной реструктуризации поддержка благосостояния безработных должна быть согласована с другими направлениями экономической политики – в особенности программами активной политики на рынке труда.