

УДК 331

Государственное регулирование занятости населения: от программ поддержки дохода для безработных до закона о страховании по безработице (на примере Чили)

Канд. экон. наук **Яковлева А.В.**, yeif@mail.ru

Университет ИТМО

Институт холода и биотехнологий

191002, Санкт-Петербург, ул. Ломоносова, 9

Во всем мире озабоченность проблемой безработицы стимулирует интенсивные дебаты по вопросу совершенствования инструментов социального обеспечения, доступных для безработных работников. Страхование по безработице является наиболее распространенной в развитых странах государственной программой поддержки дохода для безработных. В этих странах оно, как правило, гарантирует адекватную защиту, охватывает большинство занятых лиц независимо от их профессии или отрасли и обеспечивает должное сглаживание потребления. В данной работе описывается чилийский опыт внедрения новой программы страхования по безработице. Новое страхование по безработице в Чили представляет собой смешанную систему, которую финансируют все социальные субъекты (правительство, работодатели и работники), и формирует два типа механизмов финансирования: индивидуальный сберегательный счет для каждого работника и чрезвычайный фонд, называемый «Фондом солидарности».

Ключевые слова: страхование по безработице, безработица, социальное страхование, индивидуальные сберегательные счета по страхованию безработицы, гарантии государства в области занятости

A Case Study of Government Control of Employment in Chile: from Income Support Programs for the Unemployed to Unemployment Insurance Act

Ph.D. **Yakovleva A.V.**, yeif@mail.ru

University ITMO

Institute of Refrigeration and Biotechnologies

9, Lomonosov Street, St Petersburg, 191002

All over the world concerns over the problem of unemployment stimulate intense debates over the improvement of social security instruments available to unemployed workers. Unemployment insurance is a state income support program for the unemployed prevailing in developed countries. It generally provides adequate protection, covers the majority of employees regardless of their occupation or industry and ensures effective consumption smoothing. This article describes the experience in implementing the new unemployment insurance program in Chile. The new Chilean unemployment insurance is a mixed scheme, financed by all social actors (government, employers and employees), and it creates two types of funding mechanisms: an individual savings account for each worker and a contingency fund, called «Solidarity Fund».

Keywords: unemployment insurance, unemployment, social insurance, unemployment insurance savings accounts, employment guarantees.

Чили является наиболее интенсивно развивающейся страной Латинской Америки и Карибского бассейна. Численность населения составляет около 16,45 млн. человек. В 2008 г. стоимостный объем ВВП был равен 252,9 млрд. долл. США, ВВП в расчете на

душу населения – 15200 долл. США по паритету покупательной способности. При этом 18,2% населения живет еще ниже уровня бедности [1, 120].

В конце 1990-х годов ухудшение торговли и внешнего спроса (измеренное по приросту ВВП торгового партнера) из-за Азиатского финансового кризиса замедлило экономическое развитие и привело к повышению уровня безработицы. Доля безработных работников выросла в среднем до 8,3% в 1999 году с 6,1% за год до этого и 7% за предыдущие пять лет. Несмотря на то, что экономический рост достиг 6,3% в 2005 году, безработица с 1999 года остается высокой, в среднем 8,9%. Резкое повышение уровня безработицы в конце 1990-х годов возобновило споры о том, как лучше защитить работников от риска безработицы [5, 2].

До введения системы страхования по безработице в Чили существовало ряд программ, направленных на защиту работников от безработицы (таблица 1).

Таблица 1

Виды программ, направленных на защиту работников от безработицы

Название программы	Комментарии
Выплаты выходного пособия.	Обязательное выходное пособие представляло собой месячную выплату за каждый год работы, но не более установленного максимального периода, который мог быть увеличен в результате коллективных переговоров. Этот максимальный период выплат был увеличен в начале 1990-х годов с пяти до 11 месяцев. Только работники, уволенные не по своей вине, имели право на получение таких выплат. Проблема, связанная с выходным пособием, состояла в том, что оно подлежало выплате в периоды, когда предприятие находилось в бедственном положении. Часто это приводило к тому, что выходное пособие не выплачивалось, так как предприятия становились банкротом.
Субсидии по безработице.	Эти субсидии были введены для служащих в 1936 году. Размер выплаты был низким от 12 до 25 долларов США в месяц, и максимальный период 12 месяцев. Государство обеспечивало этими пособиями работников удовлетворяющих следующим условиям: попавшим под сокращение, зарегистрированных в городском бюро по трудоустройству и проработавших не менее 12 месяцев из предыдущих 24. Бюджетные затраты на эту программу составляли приблизительно 10 миллионов долларов в год. В 2001 году во время высокой безработицы только 10% лиц, активно искавших работу, были охвачены этой программой.
Общественные работы.	Программа являлась способом обеспечения рабочими местами и доходом работников в периоды низкой экономической активности. Государство обеспечивало работников низкой заработной платой в обмен на участие их в общественных работах. Период продолжительности этих программ составлял от трех до шести месяцев.
Субсидии на трудоустройство.	Они были направлены на стимулирование компаний к трудоустройству работников на рабочих местах частного сектора во время высокой безработицы. В период экономического спада в результате Азиатского финансового кризиса, работодатели получили субсидию в размере 40% от минимального оклада каждого работника, нанятого на срок четыре месяца. К тому же, компании получали единовременную сумму на профессиональное обучение. Государство финансировало создание от 100 000 до 150 000 рабочих мест. Как и в случае программ общественных работ, для начала или окончания выплат субсидий на трудоустройство не было каких-либо предварительных условий, это скорее был результат дискреционного решения государства.

	Расходы на эту программу оказались довольно высоки (около 60 миллионов долларов США), также были часты сообщения о мошенничестве. Сюда относится создание предприятий-призраков, трудоустройство работодателями «мертвых душ» или увольнение и повторное трудоустройство предприятиями работников ради получения субсидий.
Страхование по безработице для домашней прислуги.	Это программа была создана в 1991 году, была направлена на защиту домашней прислуги от безработицы посредством индивидуальных сберегательных счетов по страхованию безработицы. Работодатели должны были перечислять 4,1% от ежемесячной заработной платы домашней прислуги на его/ее индивидуальный сберегательный счет. При расторжении трудовых отношений по любой из причин работник мог снимать накопленную сумму. Однако следует заметить, что накопленная сумма была весьма незначительной, так как один раз в год работник имел право снять с индивидуального счета накопленные средства с согласия работодателя.
Содействие в поиске работы.	Осуществлялось при содействии муниципалитетов и некоторых частных организаций. Ими совместно был разработан единый государственный реестр вакансий. Данный реестр неразрывно связан с новой системой страхования по безработице. Каждый раз при подаче заявления на получение пособия по безработице он появляется в списке соискателей работы.

По мнению отдельных исследований Г. Асеведо, П. Эскенази, К. Пагес описанные выше программы, направленные на снижение напряженности на рынке труда, страдали от отсутствия четко поставленных задач, слабым контролем и мониторингом со стороны государства, а также бюджетными ограничениями, которые возникали в результате увеличения затрат во время кризиса, именно тогда, когда государство сталкивалось с бюджетными трудностями. Более того, некоторые компоненты, такие как выплаты выходного пособия, очень негативно сказывались на рынке рабочей силы. Новый закон о страховании по безработице, описанный ниже, является попыткой устранить некоторые из этих недостатков [9, 11].

В октябре 2002 года Законом № 19.728 правительство Чили впервые ввело новое законодательство для системы страхования по безработице. На государственном и международном уровнях она была представлена как модель для других развивающихся стран, так как она защищает от безработицы, предупреждает ситуации нанесения морального ущерба, что характерно для традиционных систем страхования по безработице, и имеет относительно низкие требования к размеру государственного бюджета.

Чилийская программа представляет собой смешанную систему, которую финансируют все социальные субъекты (правительство, работодатели и работники), и формирует два типа механизма финансирования: индивидуальный сберегательный счет для каждого работника и чрезвычайный фонд, называемый «Фондом солидарности». При наступлении безработицы работники имеют право снять накопленные на своих индивидуальных счетах сбережения. Если их недостаточно, чтобы прожить пять месяцев без работы, работники имеют право при определенных условиях и ограничениях получить субсидию из «Фонда солидарности».

Рассмотрим механизм формирования новой системы страхования по безработице по бессрочным контрактам. Так работодатели вносят 1,6% от заработной платы на

индивидуальные счета своих работников, организованных по типу пенсионных счетов. Работники перечисляют на эти счета 0,6% от ежемесячной заработной платы. В итоге, 2,2% от ежемесячного дохода работника идет на счета, которые в течение года накопят сумму, равную четверти ежемесячного дохода работника. Работодатели также вносят 0,8% от своего дохода в «Фонд солидарности», который получает дополнительное финансирование из финансового бюджета. Государственный взнос в «Фонд солидарности» составляет 16 млн. дол. США в год (фиксированная сумма) [9, 29].

Несколько различные условия действуют для работников по срочному договору, действующему в течение определенного периода времени. В их случае работодатель обязан отчислять 3% от ежемесячного дохода на их индивидуальные сберегательные счета на протяжении всего срока договора, что за год составит примерно треть ежемесячного дохода.

Максимальный период этих платежей составляет 11 лет. Если работник состоит на службе у одного работодателя более 11 лет, платежи прекращаются, поскольку считается, что на индивидуальных сберегательных счетах накоплено достаточно сбережений, чтобы покрыть любой период безработицы.

К моменту снятия сбережений с индивидуальных счетов работник должен иметь официально оформленный договор, делать взносы на протяжении 12 месяцев (6 месяцев для работников по краткосрочному договору) до наступления безработицы, находится в возрасте от 18 до 65 лет и трудовой стаж не менее 30 дней. Последнее условие означает, что безработные должны оплачивать первый месяц своей безработицы за свой счет. Структура взносов определяется из того, что средняя продолжительность безработицы в Чили (в условиях нормального развития экономики) составляет примерно пять месяцев. Следовательно, число возможных снятий со счета равняется пяти, независимо от суммы, накопленной на счету. Только работники по срочному договору имеют право получить доступ ко всем своим сбережениям одним снятием со счета [9, 30].

Если работник меняет работу, не становясь при этом безработным, система перестраивается, и он имеет право либо снять накопленные средства, либо оставить их на счету, что совсем не отразится на платежных обязательствах нового работодателя.

Описанные выше условия действуют в отношении всех наемных работников независимо от причины их пребывания без работы. К тому же, если работники с официальными бессрочными договорами были сокращены по экономическим соображениям, и те, кто на своем счете накопил сумму меньше двух месячных зарплат, имеют право пополнить свои сбережения из «Фонда солидарности». Отметим, что только работники, уволенные не по своей вине, могут получать эти пособия, которые вначале составляют 50 процентов от средней зарплаты за предыдущие 12 месяцев, а впоследствии снижаются на 5 процентов ежемесячно и доходят до 30 процентов выплаты в пятом месяце. Законом также устанавливаются нижние и верхние значения абсолютных сумм выплачиваемых пособий. Максимальная и минимальная сумма меняется в соответствии с изменениями индекса потребительских цен (таблица 2). Работники не могут получать средства из «Фонда солидарности» больше двух раз за пять лет [5, 17].

Таблица 2

Выплаты из «Фонда солидарности»

Продолжительность периода безработицы (месяцев)	Минимальная выплата (долларов США)	Выплаты в % от среднего дохода за последние 12 месяцев	Максимальная выплата (долларов США)
1	108.747	50	234.794
2	90.211	45	211.315
3	79.089	40	187.835
4	69.204	35	164.356
5	59.317	30	140.877

Примечание: Эти суммы действительны с 1 февраля 2013 года по 31 января 2014 года. Они перепроверяются каждый год.
Источник: <http://www.spensiones.cl/573/article-2683.html> [10]

Существуют обязательные требования для сохранения финансовой стабильности «Фонда солидарности». Общая сумма ежемесячных выплат не может превышать 20 процентов от суммы накопленных средств [5, 20].

Получатели страховой суммы будут также зарегистрированы в муниципальных агентствах по трудоустройству главным органом страхования. Это означает, что они будут автоматически зарегистрированы службами посредничества в трудоустройстве. Безработные, пользующиеся данной системой и уволенные по «деловым соображениям», будут иметь преимущественное право на получение профессиональной подготовки, которую предоставляет Национальная служба профессионального обучения.

По словам К. Зенбруха, ученого из университета Калифорнии, новое законодательство по страхованию безработицы, введенное в 2002 году, постепенно должно вытеснить предыдущую программу пособий, поскольку все новые договоры должны внести вклад в новую систему. Работники с договорами, заключенными до октября 2002 года, могут принять участие в системе на добровольной основе. Она будет действовать в дополнение к существующему законодательству по выходному пособию, которое дает право работникам с бессрочными договорами, уволенным по экономическим соображениям, получать месячную заработную плату один раз в год работы у работодателя максимум в течение 11 лет. Новое страхование по безработице никак не затронет права на выходное пособие, разве что средства, накопленные на индивидуальных сберегательных счетах, считаются резервом на случай возможных в будущем сокращений и, таким образом, вычитаются из полной суммы взносов на выходное пособие [9, 31].

По состоянию на декабрь 2004 года, лишь спустя 27 месяцев после начала действия программы 3 миллиона работников, или 83% наемной рабочей силы присоединилось к системе страхования по безработице. Однако не все входящие в систему работники делали регулярные взносы. Соотношение делающих взносы лиц к присоединившимся работникам в тот же период времени составляло 54%.

Пособия по системе страхования по безработице были выплачены более чем 500 000 человек, 93% из которых были временными работниками. Средняя сумма пособия, которую получали временные и постоянные работники, составляла 103 доллара США и 160 долларов США (60 000 и 92 000 чилийских песо) соответственно. Большинство работников получают пособия по окончании трудовых отношений, в то время как меньшинство получают пособия, уволившись по собственному желанию. По

состоянию на июль 2004 года, лишь 1% всех выплат был произведен не из «Фонда солидарности» [5, 20-21].

Исходя из вышеизложенного, следует выделить следующие преимущества системы страхования по безработице в Чили: минимальная угроза морального вреда - безработные, получающие от данной системы пособия, снимают свои собственные сбережения. За исключением «Фонда солидарности», из которого средства можно снять лишь при особых обстоятельствах. Главное - способность отдельного человека копить; требуется ограниченная институциональная инфраструктура - такой схемой могут управлять существующие агентства и организации, особенно если в стране уже есть действующая пенсионная система; дополнительные ресурсы для инвестирования - средства из системы страхования по безработице могут вкладываться в инструменты денежного рынка. Это повышает ликвидность финансового рынка и обеспечивает дополнительные средства для инвестирования; защита работников - большая часть рабочей силы, трудоустроенной в официальном секторе, будет находиться под защитой. Однако данная система не лишена недостатков и к ним следует отнести: низкий процент безработного населения, охватываемого страхованием. Из данной системы страхования исключаются, наемные работники без официально оформленного договора, так же работники моложе 18 или старше 65 лет. Работники, не делавшие взносы в систему, по крайней мере, 12 месяцев (шесть месяцев в случае срочных договоров) или не имеющие минимальный стаж в 30 дней, также не имеют права снимать средства со счета; недостаточная защита безработных - имеются расхождения между теоретическими положениями и реальным рынком труда.

Список литературы

1. Костюнина Г.М. Трудовые отношения в Чили // Труд за рубежом. – 2009.- № 1 (81).
2. Яковлева А.В., Ласкина Л.Ю. Управление риском безработицы путем страхования // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия «Экономика и экологический менеджмент», 2013. – No 1. [Электронный ресурс]: <http://www.economics.ihbt.ifmo.ru>
3. Яковлева А.В. Индивидуальные сберегательные счета по страхованию безработицы как способ обеспечения пособиями по безработице // Российское предпринимательство. – 2011. – №9 (2).
4. Яковлева А.В. Особенности системы страхования по безработице в Чили // Региональная экономика: теория и практика. – 2011. – № 38 (221).
5. Acevedo G., Eskenazi P., Pages C. Unemployment Insurance in Chile: A New Model of Income Support for Unemployed Workers. Discussion Paper No. 0612. October 2006.
6. Hartley G. R., J. C. van Ours, Vodopivec M. Incentive Effects of Unemployment Insurance Savings Accounts: Evidence from Chile. Discussion Paper No. 4681. January 2010.
7. Kilgour J. G. Unemployment Insurance in the 21st Century - <http://cbr.sagepub.com/content/42/3/152>.
8. Robalino D., Vodopivec M., and Bodor A. Savings for Unemployment in Good or Bad Times: Options for Developing Countries. Discussion Paper No. 0913. August 2009.
9. Sehnbruch K. Unemployment insurance or individual savings accounts: Can Chile's new scheme serve as a model for other developing countries? *International Social Security Review*, Vol. 59, 1/2006.
10. Superintendencia de Pensiones.- <http://www.spensiones.cl/573/article-2683.html>