современная практика применения добровольной системы страхования по безработице за рубежом

Аннотация

Мировая научная мысль накопила значительный опыт научно-прикладных исследований в области страхования риска, связанного с потерей работы, которому не всегда в отечественной истории уделялось подобающее внимание. Соответственно, это несколько сдерживало, и сдерживает на сегодняшний день творческое использование лучших образцов мировой науки в области страхования по безработице в нашей стране. В этом контексте в данной статье рассматривается современная практика применения добровольной системы страхования по безработице за рубежом.

Ключевые слова: добровольная система страхования по безработице, обязательное страхование по безработице, страхование по безработице, безработица

Яковлева Анна Валерьевна
канд. экон. наук, доцент кафедры экономической теории и экономической политики, Санкт-Петербургский национальный исследовательский университет информационных технологий, механики и оптики (Институт холода и биотехнологий)
yeif@mail.ru

Наличие различных рисков в обществе требует разработки специальных мероприятий с целью обезопасить человека от неблагоприятных последствий их реализации. Предотвращение, минимизация и ликвидация таких последствий обеспечивается в системе социальной зашиты населения. При этом проблемы ее формирования и функционирования могут рассматриваться как в целом, так и с точки зрения ее составных частей. К их числу относится, в том числе социальная защита безработных, реализуемая на рынке труда и направленная на предотвращение и компенсацию социально неблагоприятных последствий безработицы.

Страхование от безработицы

Из всех социальных рисков безработица, несомненно, сопряжена с наибольшими сложностями. В большинстве стран государственные меры, направленные на защиту от риска безработицы, были осу-

ществлены спустя несколько десятилетий после создания других отраслей социального страхования. Это отставание во многих случаях было следствием глубокой неуверенности в соизмеримости безработицы и других рисков рынка рабочей силы и в возможности применения традиционных методик страхования к ситуациям временной потери работы.

Становление системы защиты от безработицы в странах с рыночной экономикой происходило под влиянием эволюции взглядов общества на роль политики занятости и социально-экономической политики в целом, расширения круга институтов, ответственных за эту политику, трансформации функций и задач, стоящих перед службами занятости на каждом этапе развития общества.

Выбор системы страхования по безработице

Выбор системы страхования по безработице требует ответа на три взаимосвязанных вопроса. Первый вопрос касается организации страхового пула: его «границ» (то есть, решений о включении различных отраслей, характеризующихся разной вероятностью риска) и характера распределения риска между разными отраслями, характеризующимися разной вероятностью риска. Второй вопрос заключается в разделении административных обязанностей между профсоюзами, работодателями и государством. Третий вопрос – вопрос о затратах – требует вынесения политических решений о размере социальных пособий и распределении затрат на новую программу между профсоюзами, работодателями и государством [6].

Разные системы страхования по безработице, внедренные в начале XX века, предлагали разные компромиссные решения этих проблем. Социальное страхование по безработице как общественный институт возник впервые в некоторых европейских государствах. До того как социальная политика по вопросу страхования по безработице окончательно сформировалась, инициаторами страхования являлись профсоюзы. Которые, в свою очередь, предложили добровольную систему страхования по безработице и пособия безработным членам как способ противостояния давлению на заработную плату в

в большинстве стран государственные меры, направленные на защиту от риска безработицы, были осуществлены спустя несколько десятилетий после создания других отраслей социального страхования

...все чаще возникали требования государственного вмешательства в обеспечение или, по крайней мере, финансирование страхования по безработице

сторону ее снижения в периоды экономического спада. Однако недостатки и изъяны системы, контролируемой исключительно профсоюзом, стали все более очевидны в 1920-х годах. Членство зачастую разрешалось только более высоко оплачиваемым квалифицированным работникам, а большинство неквалифицированных рабочих оставались без страхования по безработице. Массовая и продолжительная безработица в межвоенные годы привела к увеличению числа претендентов на пособия и быстро исчерпала средства профсоюзов. Поэтому все чаще возникали требования государственного вмешательства в обеспечение или, по крайней мере, финансирование страхования по безработице. Модели, принятые в первые двадцать лет прошлого столетия, включали либо так называемую гентскую систему (то есть, государственные субсидии для добровольных систем под контролем профсоюзов), чье название произошло от бельгийского города, в котором она была впервые внедрена в 1901 году, или обязательные государственные системы. В 1920-х годах первая была доминирующей моделью в Европе, принятая в Бельгии, Нидерландах, Франции, Швейцарии и странах Северной Европы. Однако после Второй мировой войны большинство этих стран заменило гентскую систему обязательным страхованием по безработице, которое уже было внедрено в Великобритании, Австрии, Италии и Германии. В современных государствах всеобщего благосостояния членство в фондах страхования по безработице обязательно для большинства работников, а национальные системы управляются исключительно государством, как в Соединенном Королевстве, или в сотрудничестве с социальными партнерами. Добровольное страхование по безработице, контролируемое фондами, привязанными к профсоюзам, осталось лишь в Дании, Швеции и Финляндии.

добровольной
е за рубежом

Участие государства и профсоюзов в страховании по безработице

Зарубежные исследователи указывают на то, что в соответствии с теорией М. Олсона «Об избирательных стимулах» страны, в которых страхование по безработице является добровольным и осуществляется профсоюзами, имеют более высокие коэф-

фициенты членства в профсоюзах, чем страны с обязательной государственной системой (*табл. 1*). Отсутствие обязательной государственной системы и наличие добровольного страхования по безработице, организованного профсоюзами, обеспечивает избирательные стимулы, позволяющие решить проблему «безбилетников», т.е. страхование по безработице предоставляет пособия только участникам системы. К тому же, оно позволяет поддерживать связь между профсоюзами и работниками, временно находящимися без работы.

Как видно из *таблицы 1*, коэффициент членства в профсоюзах Финляндии, Швеции и Дании определенно высок. К тому же, не считая небольшого снижения членства в профсоюзах Дании за последние годы, страны с гентской системой противостояли общей тенденции снижения значимости профсоюзов в других странах Европы. Цифры по Норвегии в говорят о том, что высокий коэффициент членства в профсоюзах – не просто общая черта северных государств благосостояния. Данные, приведенные в таблице, подчеркивают явное положительное влияние добровольного страхования по безработице на организационную силу профсоюзов. Существование гентской системы положительно сказалось на коэффициенте членства в профсоюзах в период с 1950 по 1985 год. Это влияние было особенно заметно в периоды роста безработицы. В странах с обязательной государственной системой безработные, как правило, прекращали или приостанавливали свое членство в профсоюзах. Напротив, безработ-

...после Второй мировой войны большинство этих стран заменило гентскую систему обязательным страхованием по безработице...

Таблица 1

Коэффициент членства в профсоюзах

Страна	Годы				
	1970	1980	1990	2000	2003
Дания	60,3	78,6	75,3	73,3	70,4
Финляндия	51,3	69,4	72,5	75,0	74,1
Швеция	67,7	78,0	80,8	79,1	78,0
Германия	32,0	34,9	31,2	25,0	22,6
Норвегия	56,8	58,3	58,5	53,7	53,3
Соединенное Королевство	44,8	50,7	39,3	29,7	29,3

Источник: [5]

существование гентской системы положительно сказалось на коэффициенте членства в профсоюзах в период с 1950 по 1985 год

ные и занятые лица в странах с гентской системой оставались и все чаще становились участниками добровольных систем страхования по безработице в периоды экономического спада. Лица, начинающие работать, также были более заинтересованы во вступлении в профсоюзы в странах с добровольным страхованием по безработице, чем в странах с обязательной государственной системой.

Причины использования обязательного страхования по безработице

Одной из причин, по которой современные государства всеобщего благосостояния используют обязательное, а не добровольное страхование по безработице, является проблема неблагоприятного отбора. Расширение членства в фондах работников со сравнительно низким риском безработицы есть не только вопрос социальной солидарности, но и вопрос финансовой жизнеспособности. Фонды добровольного страхования по безработице сталкиваются с проблемой «хороших рисков», снижающих коэффициент вступления в фонды и, следовательно, приводящих к увеличению членских взносов, что, в свою очередь, еще больше снижает финансовые стимулы к присоединению к этой сис-

добровольной
е за рубежом

Таблица 2

Сравнение систем страхования по безработице, 2005 г.

Форма страхования по безработице	Дания	Швеция	Германия	Соединенное Королевство
	Добровольная	Добровольная	Обязательная	Обязательная
Количество фондов осуществляющие управление	32	37	1	1
Ежемесячный членский взнос (евро)	55	11	96	240
Чистый коэффициент замещения (%)	61	77	61	45
Максимальный срок получения права на пособия	4 года	600 дней	12/18 (для претендентов старше 55 лет) месяцев	6 месяцев
Коэффициент страхования	83	85	68	86
Коэффициент получателей пособий (%)	85	85	47	20

Источник: [5].

теме. Эти теоретические соображения указывают на более высокие издержки и/или меньшую эффективность добровольного страхования по сравнению с обязательным. Эмпирически это не подтверждено (*табл. 2*).

В 2005 году коэффициент страхования (доля рабочей силы, охваченной страхованием по безработице) и коэффициент получателей пособия (доля безработных, получающих пособия по безработице) были значительно выше в Дании и Швеции, нежели в Германии или Соединенном Королевстве, двух странах с системами обязательного страхования. Различия в последнем лишь отчасти объясняются более короткими максимальными сроками получения права на пособие в странах, не имеющих гентской системы. Если брать только претендентов на пособия с периодом безработицы менее трех месяцев, то коэффициент получателей пособий по безработице был выше в Германии (около 60%) и СК (около 30%), но все равно ниже, чем в Дании и Швеции. Другие аспекты, как то критерии получения права на пособия, также являются объясняющими факторами в данном случае. Более того, добровольное страхование по безработице может быть, по крайней мере, таким же обширным, как и обязательное и в то же время менее затратным, насколько можно судить по прямым затратам на отдельных застрахованных лиц.

Добровольное страхование по безработице может быть более эффективным

В целом, если смотреть шире, примеры Дании и Швеции показывают, что добровольное страхование по безработице может быть более эффективным с точки зрения социальной политики, чем системы обязательного страхования. Проблемы неблагоприятного отбора риска можно избежать посредством довольно высоких пособий и низких прямых затрат, что делает членство в фондах добровольного страхования более привлекательным. В *таблице 3* представлена краткая характеристика функционирования современных датской и шведской систем страхования по безработице. В *таблице 3* также представлены важные изменения, осуществленные шведским правительством начиная с января 2007 года.

фонды добровольного страхования по безработице сталкиваются с проблемой «хороших рисков»...

Таблица 3

Основные характерные черты систем добровольного страхования по безработице в Дании и Швеции в 2005 году и соответствующие изменения в Швеции в январе 2007 года [*в скобках и курсивом*]

	Дания	Швеция
Управление	32 отдельных фонда, в т.ч. один непрофсоюзный фонд и три «открытых» фонда на конкурсной основе	37 отдельных фондов [*36 фондов в 2007 году в результате объединения 2 фондов*], привязанных к определенному профсоюзу, один независимый фонд
Членство	Работники на полной и частичной занятости; лица с законченным академическим или профессиональным образованием, индивидуальные предприниматели	Работники на полной занятости, работники на частичной занятости (с минимальным количеством часов в неделю – 17), индивидуальные предприниматели, студенты [*с января 2007 года этого варианта уже нет*]
Финансирование	Стандартный членский взнос во всех фондах плюс разные взносы для покрытия административных расходов, субсидии в виде налоговых льгот (основной доход)	Небольшой членский взнос для покрытия административных расходов, субсидии в виде налоговых льгот (95%) из общих налогов и взносов работодателей и индивидуальных предпринимателей [*в 2007 году членские взносы должны были покрывать 46% расходов на страхование по безработице*]
Размер	90% от предыдущего дохода до месячного максимума 14 170 датских крон (около 1900 евро); минимальное пособие 82% от максимума	80% от предыдущего дохода до суточного максимума 730 шведских крон (около 79 евро) за первые 100 дней безработицы и до суточного максимума 680 крон (73 евро) для следующих 200 дней [80% *предыдущего дохода до суточного максимума 680 шведских крон за первые 200 дней безработицы, 70% от дохода впоследствии*]
Право на пособие	Максимум 4 года; через (или за) 12 месяцев претенденты вступают в «период активации»	Максимум 300 дней; возможно продление в отдельных случаях еще на 300 дней
Условия обретения права на пособие	Членство в фонде не менее 12 месяцев; 26 недель занятости (полной) или 34 недели (неполной) за последние 3 года; (особые правила в зависимости от профессиональной квалификации ищущего работу лица)	Занятость не менее 6 месяцев при работе не менее 70 часов в месяц [*увеличено до 80 часов в месяц минимум*]; или не менее 450 часов занятости за 6 месяцев подряд (при не менее 45 часов в месяц) [*480 часов за 6 месяцев подряд при работе не менее 50 часов в каждый из месяцев*]
Период ожидания	нет	5 дней

Источник: [5].

В целом, структура этих систем определяет четкие стимулы к присоединению к системе добровольного страхования по безработице и в Дании, и в Швеции. В обеих странах размер индивидуальных взносов (которые могут быть установлены вместо подоход-

ного налога) сравнительно невелик, а размер пособия сравнительно высок, особенно для получателей дохода среднего и ниже среднего. По мнению зарубежных исследователей недавние законодательные изменения в Швеции, безусловно, снизили финансовую привлекательность вступления в фонд страхования по сравнению с ситуацией до 2007 года, в свою очередь это может бросить тень сомнения на устойчивость данной системы в среднесрочной перспективе [4].

...добровольное страхование по безработице может быть, по крайней мере, таким же обширным, как и обязательное и в то же время менее затратным...

Вывод

В современных условиях глубокое и всестороннее изучение опыта применения добровольной системы страхования по безработице позволяет использовать подобный механизм в отечественной практике для повышения эффективности системы социальной защиты населения в России. Тем более что в Конституции РФ в п. 3 ст. 39 записано: «Поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность» [1].

В законе «О занятости населения в Российской Федерации» от 19 апреля 1991 года № 1032-1 статьей 37 предусмотрено «осуществлять добровольное страхование на случай потери работы, путем заключения со страховыми организациями договора добровольного страхования на случай потери работы» [2]. Однако как нет на современном этапе законодательно закрепленного толкования категории «добровольное социальное страхование», так и нет *законодательной базы, поясняющей условия страхования по безработице [4].*

Литература

1. Конституция Российской Федерации (1993) // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.
2. Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» от 19.04.1991 № 1032-1 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 17. – Ст. 1915 (ред. от 30.12.2012).
3. Адамчук Н.Г. Мировой страховой рынок на пути к глобализации. – М.: Московский государственный институт международных отношений (Университет). Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2004.

4. Яковлева А.В. Особенности системы страхования по безработице в Чили // Региональная экономика: теория и практика. – 2011. – № 38 (221).
5. Clasen J., Viebrock E. Voluntary Unemployment Insurance and Trade Union Membership: Investigating the Connections in Denmark and Sweden // Journal of Social Policy. Cambridge University Press. July 2008. Volume 37. Issue 03.
6. Mares I. Negotiated risks: employers' role is social policy development. The Department of Government in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy. Harvard University. Cambridge, Massachusetts. December 1998.
7. Яковлева А.В. Страхование по безработице как элемент социального обеспечения трудящихся (опыт США) // Российское предпринимательство. — 2011. — № 11 Вып. 1 (195). — с. 33-40. — http://www.creativeconomy.ru/articles/14167/.

pn

Anna V. Yakovleva
Cand. of Economic Sci., Associate Professor of Economic Theory and Economic Policy Department, National Research University of Information Technologies, Mechanics and Optics (Institute of Refregeration and Biotechnologies)

The Current Practice of Application of the Voluntary System of Unemployment Insurance Abroad

Abstract

The world scientific thought has accumulated considerable experience in applied research in insurance against risks associated with job loss, which was not always given a proper attention in the history of Russia. Thus, it somewhat hampered and keeps hampering the creative use of the best developments of the scientific community in unemployment insurance in our country. In this context, the article examines the current foreign experience with applying voluntary unemployment insurance.

Keywords: voluntary unemployment insurance system, compulsory unemployment insurance, unemployment insurance, unemployment