

И.Н. Куропатенкова
кандидат экономических наук
Ю.М. Зенович
БГЭУ (Минск)

ОРГАНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ СТРАХОВАНИЯ ОТ БЕЗРАБОТИЦЫ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

В рамках государственного социального страхования граждане нашей страны имеют право на различные выплаты (пенсии, пособия) в зависимости от вида социального риска. Потеря работы также относится к таким случаям. Формирование механизма социальной защиты безработных, включающего социальное страхование и социальную помощь, возможно при гармонизации отношений основных социальных субъектов этого процесса. Выполнение обязанностей в рамках такой системы отношений означает, что в формируемой системе необходимо предусмотреть определенное перераспределение финансовых ресурсов в поддержку мер по сохранению приемлемого и доступного уровня жизни безработного и его семьи. Масштабы перераспределения финансовых средств должны определяться наличием ресурсов, но предусматривать в обязательном порядке обеспечение минимального размера выплат на уровне бюджета прожиточного минимума.

Under the State social insurance the citizens of our country are entitled to various benefits (pensions and allowances) depending on the kind of social risk. Job loss also applies to such cases. Formation mechanism of social protection of the unemployed, including social security and social assistance, possibly with the harmonization of key social actors in this process. Performance of duties under such a system of relations means that the generated system there should be a redistribution of financial resources in support of measures to maintain affordable and accessible life of an unemployed person and his family. The magnitude of redistribution of funds should be determined by the availability of resources, but include mandatory minimum payments at the level of the minimum subsistence budget.

В настоящее время в Республике Беларусь осуществляется процесс формирования системы социальной защиты населения в соответствии с международными нормами и подходами, применяемыми в экономически развитых странах. Реализация права на социальную защиту — это признанная международным сообществом и гарантированная государством возможность человека удовлетворять свои физиологические, социальные и духовные потребности в объеме, необходимом для поддержания достойного уровня жизни.

Так, Национальной стратегией устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 г. среди направлений развития социального страхования в Беларуси отмечено обеспечение гарантий по защите населения от социальных и профессиональных рисков, сопряженных с утратой заработка, работы или здоровья, формирование достаточной экономической базы для возмещения основных социальных страховых рисков [1].

В рамках государственного социального страхования граждане нашей страны имеют право на различные выплаты (пенсии, пособия) в зависимости от вида социального риска. Потеря работы также относится к случаям, при наступлении которых застрахованные работники приобретают право на выплаты по государственному социальному страхованию. Организация социальной защиты от безработицы в нашей стране находится на начальном этапе развития, отсюда вытекает множество проблем и противоречий в построении данной системы. В связи с этим особое значение приобретают вопросы создания эффективной системы социального страхования от безработицы.

Опыт зарубежных стран свидетельствует, что система социальной защиты безработных организуется как на основе принципов классического страхования, так и на основе сочетания элементов социального страхования и государственной социальной помощи, а в некоторых странах и социального обеспечения. Их основные параметры различаются в зависимости от уровня экономического развития страны и целей проводимой государственной политики занятости, но все они решают аналогичные задачи — недопущение резкого падения уровня жизни граждан, потерявших работу, и поддержание уровня жизни безработных на социально приемлемом уровне, позволяющем им осуществлять активный поиск работы.

На основе проведенного обзора существующих систем социальной защиты от безработицы (программ поддержки по безработице) в разных странах мира выявлено, что в большинстве стран (в 106 странах из 184) отсутствуют государственные программы помощи безработным (страны Африки, большинство стран Азии, Латинской Америки и др.). Соответственно только в 78 странах действует система социальной защиты от безработицы, из них в 64 странах проводится страхование от безработицы (европейские страны, США, Канада и др.), в том числе в 17 странах реализуются дополнительные программы социальной помощи, которые начинают действовать по истечении права безработного на получение пособия в рамках системы страхования на случай безработицы [6].

В восьми из указанных 78 стран вместо страхования действуют финансируемые за счет налогов программы социальной помощи, в рамках которой не предусматривается уплата взносов; в шести странах — помощь безработным оказывается из провидентных фондов. Эти фонды существуют лишь в отдельных странах и являются общенациональными организациями, предназначенными для осуществления обязательных сбережений всеми работающими гражданами. Выплаты из этих фондов производятся при наступлении безработицы и, как правило, в виде единовременного пособия [6].

Формирование системы социальной защиты безработных, в основе которой закладываются принципы социального страхования, предполагает установление целевого тарифа на страхование от безработицы, обязательность уплаты страховых взносов в систему нанимателем и работником, ведение персонифицированного учета страховых взносов на страхование от безработицы, определение уровня возмещаемых доходов при потере работы (минимального и максимального), зависимость величины пособия по безработице от объема страховых взносов, вносимых в систему социального страхования, и т.д.

Особенностью организации систем страхования от безработицы является наличие минимально необходимого периода уплаты страховых взносов (достигает до семи лет) для застрахованного, в течение которого происходит предварительное накопление и индивидуализация страховых взносов в системе страхования от безработицы. Это основное условие, которое определяет право застрахованных работников на выплаты из системы страхования от безработицы и их социальную защиту [4].

При организации социальной защиты работников от безработицы на основе сочетания систем социального страхования и социальной помощи социальное страхование организуется на основе принципов социального страхования для работающей части населения, а государство оказывает поддержку безработным, которые не охвачены социальным страхованием через финансирование программ помощи безработным на рынке труда. Социальная помощь оказывается на основании критерия нуждаемости и проверки совокупного дохода безработного и его семьи. При этом программы социальной помощи распространяются не на всех работников, а носят избирательный характер в зависимости от категории безработных.

Такие системы социальной защиты безработных, сочетающие государственные программы по безработице, страхование от безработицы и оказание социальной помощи

безработным, действуют в 80 % стран с высоким уровнем доходов (Австрия, Германия, Швеция, Швейцария, Великобритания, Норвегия, Финляндия, Канада, США и т.д.), в 54 % стран с уровнем доходов выше среднего (Хорватия, Чехия, Венгрия, Словения и т.д.), 35 % стран с уровнем доходов ниже среднего (Болгария, Эстония, Латвия, Литва, Россия, Казахстан и т.д.) и только 8 % стран с низким уровнем доходов (большинство стран Африки, Албания, Афганистан, Пакистан, Монголия и др.) [6].

В странах с низким уровнем доходов социальная защита безработных основывается на программах поддержки безработных, при этом уровень охвата этой формой поддержки незначительный. В большинстве данной группы стран до сих пор отсутствуют широкомасштабные программы социальной помощи, направленные на поддержание минимального уровня доходов безработных. Формируемые системы социальной защиты безработных в большей степени отражают элементы системы социального обеспечения [5].

Анализ сложившейся системы социальной защиты безработных в Республике Беларусь показал, что, как и в большинстве экономически развитых стран, социальное страхование является одним из основных компонентов системы социальной защиты в Республике Беларусь. Действующая в настоящее время система государственного социального страхования, в том числе и выплат пособий по безработице, основывается на Законе Республики Беларусь «Об основах государственного социального страхования». В соответствии с основными положениями Закона «потеря работы относится к страховому случаю, при наступлении которого граждане обеспечиваются соответствующей страховой выплатой по государственному социальному страхованию — пособием по безработице» [3]. Выплата пособий по безработице осуществляется из средств государственного внебюджетного фонда социальной защиты населения, формируемого за счет обязательных отчислений нанимателя на социальное страхование.

Система социального страхования от безработицы в нашей стране еще только формируется, но уже сегодня в ее основу закладываются нормы, используемые в международной практике организации страхования от безработицы, а именно: размер пособия по безработице, хотя и условно, но привязан к заработной плате; величина пособия зависит от причины потери работы и предшествующего безработице статуса работника, наличия у безработного иждивенцев; дифференциация размера пособия в зависимости от периода его выплаты [2].

Вместе с тем действующий механизм поддержки безработных распространяется на все категории безработных независимо от их участия в системе страхования. В качестве минимальной гарантии социальной поддержки безработных выступает базовая величина, а размер максимального пособия по безработице ограничен ее двукратной величиной в равной степени как безработному с большим трудовым стажем, так и не имеющему стажа. Величина пособия по безработице не зависит от объемов внесенных страховых взносов в систему социального страхования, уровня оплаты работника до потери работы и его страхового стажа. До настоящего времени не установлен целевой тариф для формирования источника финансирования мероприятий по содействию занятости населения и выплаты пособий по безработице, он входит в общую величину страховых отчислений нанимателя на социальное страхование. Тем не менее следует учитывать, что экономически развитые страны и страны Европейского союза шли к построению систем социального страхования по безработице в течение длительного периода, Республике Беларусь предстоит решить эти задачи в ограниченный период времени.

В настоящее время действующая система социальной защиты населения в Республике Беларусь делится на две самостоятельные в организационном плане системы с различными источниками финансирования: социальное страхование и социальную помощь, поэтому и формируемая модель системы социальной защиты безработных дол-

жна строиться на основе выработанных подходов и сочетать в себе элементы как социального страхования, так и государственной адресной социальной помощи, в рамках которых осуществляется социальная поддержка различных категорий населения.

В системе государственной адресной социальной помощи критерием нуждаемости выступает величина бюджета прожиточного минимума (далее — БПМ), который является социальным нормативом и используется для регулирования величины социальных выплат. Следовательно, для того чтобы обеспечить возможность для безработных поддерживать свой жизненный уровень в период активного поиска работы и отвечать единому подходу к установлению величины социальных выплат — на уровне критерия нуждаемости, в системе социальной защиты безработных уровень выплат по безработице должен быть привязан к БПМ, а не к базовой величине.

Анализ практики и тенденций развития системы социального страхования от безработицы в развитых странах, а также принципиальных положений, заложенных в конвенциях и рекомендациях МОТ, свидетельствует о том, что основополагающими принципами деятельности финансовой системы страхования от безработицы является обязательность участия в формировании финансовых средств системы страхования от безработицы нанимателя и работника, поэтому в большинстве стран объектами страхования, как правило, выступают наниматели и работники [7].

Однако в некоторых странах (США, Италии, Эстонии) фонды страхования от безработицы формируются только за счет страховых взносов работодателей. Основным аргумент в пользу 100%-ного финансирования системы страхования от безработицы за счет работодателей состоит в том, что работодатели платят за ту безработицу, которую создают они и их работники [6].

Основной вопрос, который необходимо решить при введении страхования от безработицы, — установление величины целевого тарифа на страхование от безработицы, так как от величины тарифа зависит и изменение (рост) страховой и финансовой нагрузки на нанимателя, работника и государство с учетом основных тенденций развития рынка труда.

В Республике Беларусь ситуация на рынке труда позитивная. Уровень официально регистрируемой безработицы на протяжении последних пяти лет сохраняется ниже 1 %, в настоящее время — 0,6 %. На рынке труда проводится активная политика занятости, направленная не на выплату пособий по безработице, а на поддержку нанимателей, создающих рабочие места. Кроме того, принимаются меры упреждения безработицы посредством стимулирования реструктуризации и модернизации производства с целью сохранения рабочих мест.

В последние годы (2008—2012 гг.) отмечена положительная тенденция снижения численности граждан, обратившихся по вопросу трудоустройства, и одновременно увеличения уровня трудоустройства среди этих граждан с помощью органов по труду, занятости и социальной защите.

Получателями пособий по безработице являются работники, высвобожденные в связи с ликвидацией организации или сокращением штата; уволенные по собственному желанию и соглашению сторон, а также длительно неработающие и др. Вместе с тем рынок труда ежегодно пополняется как выпускниками общеобразовательных школ, профессионально не подготовленными, так и выпускниками средних специальных и высших учебных заведений, которым сложно конкурировать на рынке труда со специалистами, имеющими высокую квалификацию и опыт работы.

Среди зарегистрированных в 2012 г. в органах по труду, занятости и социальной защите безработных наибольший удельный вес приходится на безработных с общим средним образованием (37,6 %); почти треть (26,4 %) составляют безработные граждане, имеющие высшее и среднее специальное образование. Наименьший удельный вес безра-

ботных характерен для наиболее конкурентоспособных на рынке труда возрастных групп 35—39 лет и 40—44 года. В то же время удельный вес безработных в возрастной группе 50 лет и старше в связи со снижением их конкурентоспособности на рынке труда постепенно увеличивается. Безработные старших возрастных групп имеют сложности с трудоустройством, поскольку не имеют возможности на равных конкурировать за свободное рабочее место.

В Республике Беларусь с 2012 г. проводится обследование домашних хозяйств по занятости (по методологии МОТ). Результаты оценки безработицы на его основе во многом отражают тенденции, выявленные по результатам анализа официальной статистики, но значительно выше официальных. Следует отметить, что расхождения в оценке уровня безработицы, полученные в ходе выборочного обследования домохозяйств по вопросу занятости, выше в 9 раз по отношению к официально регистрируемой безработице. Такое расхождение в результатах учета безработных объясняется прежде всего факторами методологического характера, которые влияют на получение различных результатов по данным соответствующих обследований и учета органов по труду, занятости и социальной защите. Необходимо отметить причины субъективного характера, связанные с предпочтениями незанятого населения самостоятельно осуществлять поиск работы, не обращаясь в органы по труду, занятости и социальной защите.

Для оценки дополнительной финансовой и страховой нагрузки на нанимателя, государство и обоснования целесообразности введения страхования от безработицы в течение 2013—2014 гг. были проведены оценочные расчеты величины целевого тарифа на страхование по безработице. Расчеты показали, что, рассматривая диапазон уровня безработицы от 0,6 до 8,0 %, при введении страхования от безработицы необходимо устанавливать величину целевого тарифа на страхование от безработицы не ниже 1 %, т.е. введение страхования от безработицы приведет к увеличению страховой и финансовой нагрузки.

Первая группа вариантов расчета величины целевого тарифа на страхование от безработицы осуществлена с учетом сохранения сложившегося механизма социальной защиты безработных, охвата выплатой пособия по безработице всех категорий безработных и повышением им уровня выплаты пособий до БПМ дифференцированно, в зависимости от трудового стажа и причины потери работы (см. таблицу).

Варианты величины целевого тарифа на страхование от безработицы

Уровень безработицы, %	Расходы на выплату пособий по безработице, тыс. р.			Величина ЦТСБ, % ФЗП		
	1-й вариант	2-й вариант	3-й вариант	1-й вариант	2-й вариант	3-й вариант
0,6	201 100 845, 4	259 996 915, 8	450 190 132,1	0,13	0,16	0,28
3,5	1 173 990 699,5	1 578 674 715,5	2 626 109 103,7	0,70	0,99	1,64
5,4	1 809 911 026,1	2 339 991 207, 9	4 051 711 188,5	1,13	1,46	2,53
8,0	2 681 351 187,2	3 466 655 046, 3	6 002 535 094,1	1,68	2,17	3,75

Источник: собственная разработка.

С учетом средств выделяемых в настоящее время на социальные выплаты безработным в рамках Государственной программы занятости населения увеличение страховой нагрузки нанимателя составит 0,3 % фонда оплаты труда. При этом страховая нагрузка нанимателя увеличивается с 6 до 6,3 % фонда оплаты труда.

Вторая группа вариантов расчета величины целевого тарифа на страхование от безработицы предусматривает страхование от безработицы только занятых в экономике работников и повышение уровня выплаты пособий до размера минимальной заработной платы дифференцированно, в зависимости от трудового стажа и причины потери работы. Предварительные расчеты показали, что безработные, которые не имели страхового стажа (45,3 % безработных, зарегистрированных в 2012 г. в органах по труду, занятости и социальной защите), переходят в систему государственной адресной социальной помощи, следовательно, поддержку их уровня доходов в период поиска работы берет на себя государство (см. таблицу).

К безработным, не имеющим страхового стажа, относятся не работавшая ранее молодежь, домохозяйки, беженцы, граждане, возвратившиеся из мест лишения свободы, а также граждане, желающие возобновить трудовую деятельность после длительного перерыва.

В соответствии с действующим механизмом выплаты социальных пособий при уровне доходов ниже БПМ пособие выплачивается в размере разницы между сложившимся уровнем среднедушевых доходов у данных категорий безработных и БПМ. По расчетам требуемая сумма денежных средств составит 44 752 806,0 тыс. р. в год, что повлечет за собой дополнительные финансовые затраты в системе государственной социальной помощи, т.е. увеличение финансовой нагрузки на государство при введении страхования от безработицы.

Третья группа вариантов расчета величины целевого тарифа на страхование от безработицы предусматривает дифференциацию выплат страховых пособий по безработице в зависимости от причины потери работы и наличия трудового стажа до наступления безработицы. При этом величина пособия по безработице рассматривалась максимальной на уровне средней заработной платы по стране, а минимальная — на уровне бюджетного прожиточного минимума (см. таблицу).

Реализация принципов социального страхования предполагает увязку выплат системы социального страхования с объемом уплачиваемых страховых взносов и уровнем доходов застрахованного работника до потери работы, в этом случае введение страхования от безработицы на таких условиях также повлечет за собой увеличение общей страховой и финансовой нагрузки на нанимателя и государство.

Поскольку риск безработицы связывают с деятельностью трех субъектов на рынке труда: работника, нанимателя и государства, то определенная доля этого риска приходится на самого работника по причине недальновидного выбора профессии или недостаточного уровня профессиональной подготовки; на работодателя — в связи с неправильной стратегией развития производства; государства — из-за имеющихся недостатков в проведении экономической и социальной политики. Однако разделить степень риска в зависимости от принятия тех или иных решений работником, нанимателем и государством не представляется возможным, так как они взаимосвязаны, поэтому, как правило, материальная ответственность по этому риску распределяется на всех участников. Изучение различных подходов к организации страхования от безработицы показало, что введение страхования от безработицы в Республике Беларусь можно осуществить за счет перераспределения страховой нагрузки по всем видам социального страхования между нанимателем и работником.

В связи с этим был изучен механизм перераспределения страхового тарифа между работником и нанимателем, который показал, что при условии сохранения прежнего размера страхового тарифа перенесение страховой нагрузки с нанимателя на работника сопровождается соответствующим снижением его величины. Это объясняется тем, что при росте заработной платы работника увеличивается база для исчисления страховых взносов, за счет чего при меньшей величине целевого тарифа на социальное страхование

обеспечивается сохранение на прежнем уровне общей суммы финансовых поступлений в систему социального страхования.

Однако рассматривать перераспределение страховой нагрузки между нанимателем и работником с целью введения страхования по безработице, когда это перераспределение не осуществлено в рамках других видов социального страхования, прежде всего пенсионного, преждевременно. Страхование от безработицы является социальным и основывается на аналогичных принципах функционирования с пенсионным страхованием. Следовательно, необходимо ввести персонифицированный учет уплачиваемых страховых взносов на страхование от безработицы по каждому застрахованному работнику в зависимости от его страхового стажа, а также обеспечить учет уровня доходов, с которых выплачиваются страховые взносы, и разработку механизма накопления, хранения и выплаты пособий по безработице и т.д.

Введение страхования от безработицы наиболее реально осуществить одновременно с реформированием пенсионного обеспечения, введением условно-накопительных счетов в системе пенсионного страхования.

В настоящее время необходимо развивать дополнительное добровольное страхование от безработицы, которое, как правило, создает предпосылки для более полной компенсации утраченного заработка. Данное страхование может быть организовано сверх обязательного социального страхования на основах личной и коллективной ответственности. Уже сегодня в Республике Беларусь некоторые страховые компании осуществляют дополнительное страхование от безработицы. На рынке страховых услуг Белорусский народный страховой пенсионный фонд предлагает специальную программу, которая призвана защитить семью при наступлении таких страховых случаев, как инвалидность, потеря работы, временная нетрудоспособность, смерть.

В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 12 мая 2005 г. № 219 «О страховых взносах, включаемых в затраты по производству и реализации продукции, товаров (работ, услуг), и порядке создания государственными страховыми организациями фондов предупредительных (превентивных) мероприятий за счет отчислений от страховых взносов по договорам добровольного страхования жизни, дополнительной пенсии и медицинских расходов» сумма страховых взносов, включаемых в затраты по производству и реализации продукции, товаров (работ, услуг), определяется с учетом размера ежемесячных страховых взносов за одного работника, по договору добровольного страхования жизни не превышающего одной базовой величины, договору добровольного страхования дополнительной пенсии — двух базовых величин, договору добровольного страхования медицинских расходов (при условии, что договор заключен на срок не менее одного года, и медицинская помощь застрахованным оказывается государственными организациями здравоохранения) — двух базовых величин.

Предоставление нанимателям права относить расходы на дополнительное страхование своих работников от безработицы на затраты по производству и реализации продукции, товаров (работ, услуг) в размерах, предусмотренных для страховых случаев в рамках добровольного страхования жизни, дополнительной пенсии и медицинских расходов, станет начальным этапом работы по организации страхования от безработицы в нашей стране.

Таким образом, формирование системы социальной защиты безработных, включающей социальное страхование и социальную помощь, возможно при гармонизации отношений основных социальных субъектов этого процесса. Выполнение обязанностей в рамках такой системы отношений означает, что в формируемой системе необходимо предусмотреть определенное перераспределение финансовых ресурсов в поддержку мер по сохранению приемлемого и доступного уровня жизни безработного и его семьи. Масштабы перераспределения финансовых средств должны определяться наличием ресур-

сов, но предусматривать в обязательном порядке обеспечение минимального размера выплат на уровне бюджета прожиточного минимума. В настоящее время необходимо развивать дополнительное добровольное страхование от безработицы, которое создает предпосылки для более полной компенсации утраченного заработка и организуется на основах личной и коллективной ответственности, сверх обязательного социального страхования.

Л и т е р а т у р а

1. Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 года / Нац. комис. по устойчивому развитию Респ. Беларусь; редкол.: Я.М. Александрович [и др.]. — Минск: Юнипак, 2004. — 200 с.
2. О занятости населения Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 15 июня 2006 г., № 125-З; в ред. Закона Респ. Беларусь от 13.11.2008 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2006. — № 94. — 2/1222.
3. Об основах государственного социального страхования: Закон Респ. Беларусь, 13 янв. 1995 г., № 3563-XII; в ред. Закона Респ. Беларусь от 06.01.2009 г. // Вед. Вярх. Савета Рэсп. Беларусь. — 1995. — № 14. — 2/474.
4. Антропов, В.В. Социальная защита в странах Европейского союза. История, организация, финансирование, проблемы / В.В. Антропов. — М.: Экономика, 2006. — 271 с.
5. Международный опыт организации системы социальной помощи. — М.: Междунар. бюро труда, 2004. — 124 с.
6. Социальное обеспечение в мире в 2010—2011 гг. Обеспечение охвата во время и после кризиса / Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. — М.: МОТ, 2011. — 292 с.
7. Четвернина, Т.Я. Становление системы защиты от безработицы в современной России / Т.Я. Четвернина. — М.: Наука, 2004. — 350 с.

Статья поступила в редакцию 20.12.2012 г.

А.П. Левкович

кандидат экономических наук, доцент
БГЭУ (Минск)

ГЛОБАЛЬНЫЕ ДИСБАЛАНСЫ В МИРОВОЙ ЭКОНОМИКЕ: СУЩНОСТЬ, МАСШТАБЫ, МЕРЫ КОРРЕКЦИИ

Раскрыта сущность глобальных дисбалансов. Дана оценка масштабов и динамики глобальных дисбалансов в пред- и посткризисный периоды. Выявлены факторы их формирования. Обобщены меры по их коррекции. Показана роль валютной политики в урегулировании глобальных дисбалансов.

This paper reveals the essence of the global imbalances. Analysed are the scope and evolution of the global imbalances over the pre- and postcrisis periods. Measures to be taken for compensating them are summarized. The significance of exchange rate policy for redressing the global imbalances is further proved.