



Международная
организация
труда

Сравнительный анализ системы страхования по безработице и страхования занятых лиц в странах Азии и в мире

Джон Картер
Мишель Бедар
Селин Пейрон Биста



Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и
Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии

Сравнительный анализ системы страхования
по безработице и страхования занятых лиц
в странах Азии и в мире

Сравнительный анализ системы страхования
по безработице и страхования занятых лиц
в странах Азии и в мире

Джон Картер
Мишель Бедар
Селин Пейрон Биста

Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и
Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии

© Международная организация труда, 2014
Первое издание 2013 г.

Публикации Международного бюро труда охраняются авторским правом в соответствии с Протоколом 2 Всемирной конвенции об авторском праве. Тем не менее краткие выдержки из них могут воспроизводиться без получения разрешения при условии указания источника. Для получения прав на воспроизведение или перевод следует обращаться по адресу: ILO Publications (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211, Geneva 22, Switzerland, либо по электронной почте: pubdroit@ilo.org. Международное бюро труда приветствует такие обращения.

Библиотеки, учреждения и другие пользователи, зарегистрированные в организациях интеллектуальной собственности, могут делать копии согласно лицензиям, выданным им для этой цели. Для того чтобы найти организации интеллектуальной собственности в вашей стране, посетите сайт www.ifro.org.

ILO Cataloguing in Publication Data

Carter, John; Bédard, Michel; Bista, Céline Peyron

Сравнительный анализ системы страхования по безработице и страхования занятых лиц в странах Азии и в мире / Джон Картер, Мишель Бедар, Селин Пейронг Биста, Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. – Москва: МОТ, 2014 г.

ISBN: 9789224275449 (print); 9789221275459 (web pdf)

ILO DWT and Country Office for Eastern Europe and Central Asia

unemployment benefit / social protection / social security financing / Argentina / Bahrain / Canada / Chile / China / Denmark / France / Germany / Japan / Korea R / Mongolia / Thailand / USA / Viet Nam

02.10

Также издано на английском языке. *Comparative review of unemployment and employment insurance experiences in Asia and worldwide / John Carter, Michel Bédard, Céline Peyron Bista; Promoting and Building Unemployment Insurance and Employment Services in ASEAN, ILO Regional Office for Asia and the Pacific. – Bangkok: ILO, 2013, 978-92-2-1275442*

Библиографическое описание книги МОТ

Названия, соответствующие практике, принятой в Организации Объединенных Наций, и изложение материала в настоящей публикации не являются выражением какого-либо мнения Международного бюро труда ни о правовом статусе какой-либо страны, района или территории или их властей, ни о делимитации их границ.

Ответственность за выраженные в подписных статьях, исследованиях и прочих произведениях мнения лежит исключительно на их авторах, и факт публикации не означает, что Международное бюро труда поддерживает излагаемые мнения.

Упоминание названий фирм, коммерческих изделий и процессов не означает их одобрения Международным бюро труда, так и отсутствие упоминания конкретной фирмы, коммерческого изделия или процесса не свидетельствует об их неодобрении.

Издания Международного бюро труда и их электронные версии имеются в продаже в крупных книжных магазинах или местных бюро МОТ во многих странах мира; их можно также получить непосредственно в отделе публикаций Международного бюро труда: ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. По этому же адресу можно получить бесплатный каталог публикаций МБТ или перечень последних изданий, в том числе по электронной почте (pubvente@ilo.org).

Посетите наш вебсайт: www.ilo.org/publns

Отпечатано в России.

Краткий обзор

В настоящем отчете представлен анализ системы страхования по безработице и системы страхования занятых лиц в 14 странах как средства обеспечения частичного возмещения доходов для застрахованных работников в период, когда они находятся без работы в поисках новой занятости. Для сравнительного анализа отобраны страны не только из разных географических районов, но также различающиеся по своему экономическому развитию. Две из них находятся в Северной Америке (Канада и США), две – в Южной Америке (Аргентина и Чили), три – в Европе (Дания, Франция и Германия), одна – на Ближнем Востоке (Бахрейн), две являются членами Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) (Таиланд и Вьетнам), а последние четыре расположены в Восточной Азии (Китай, Япония, Монголия и Республика Корея).

Цель отчета – не дать подробное описание всех характеристик и параметров, а продемонстрировать основные особенности и практику применения систем страхования по безработице (три страны даже решили назвать их системами страхования занятых лиц). В 72 странах мира выплачиваются пособия по безработице. Выборка стран в данном исследовании представляется достаточно интересной и широкой, хотя и не может считаться исчерпывающей. Отчет позволяет рассмотреть и проанализировать концепции и идеи на конкретных примерах.

Исследование проводилось в рамках реализации проекта «Совершенствование и развитие системы страхования по безработице и служб занятости в странах АСЕАН».

Предисловие

Финансовый и экономический кризис 2009 года и его последствия для рынка труда привлекли внимание к необходимости принятия мер по защите работников от безработицы.

С одной стороны, пособия по безработице должны гарантировать по крайней мере частичное замещение дохода, обеспечивая для получателя определенный уровень жизни до его возвращения на работу. С другой стороны, они помогают безработным в поиске работы и расширяют их возможности устроиться на работу.

Все больше стран признают, что гарантированный заработок позволяет выровнять потребление внутри страны в тот период, когда спрос на внешнем рынке падает в связи с замедлением темпов развития мировой экономики. В конечном счете страны, предпринимающие меры по защите и поддержке безработных, обладают большими возможностями в обеспечении специалистами, востребованными в меняющихся экономических условиях.

Поэтому нормы, устанавливаемые Международной организацией труда в сфере социального обеспечения и особенно в сфере защиты безработных, представляют собой ориентиры для стран, рассматривающих возможности усиления защиты населения от безработицы.

Так как страны Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) стремятся к интеграции к 2015 году, проблема укрепления системы социального обеспечения и создания минимального уровня социальной защиты в государствах региона приобретает особое значение. Хотя в странах Юго-Восточной Азии безработица находится на сравнительно низком уровне (в среднем 4,7% в 2011 году), незащищенные работники с samozанятостью или участвующие в семейном бизнесе все еще составляли 180 миллионов человек в 2011 году, или 62% всех работников. Во время семинара МОТ–АСЕАН, посвященного вопросам страхования по безработице, гарантированного заработка и активной политики на рынке труда в городе Хошимин 20–22 марта 2012 года, правительства стран АСЕАН и социальные партнеры признали, что пособия по безработице, а также другие меры социальной защиты по поддержке безработных и работающей бедноты должны стать неотъемлемой частью политики развития, обеспечивающей устойчивые результаты в борьбе с бедностью.

Из стран АСЕАН только Таиланд в 2004 году и Вьетнам в 2009 году создали системы страхования по безработице. Другие страны, например, Малайзия и Филиппины, рассматривают возможности введения пособий по безработице.

В настоящем исследовании представлен сравнительный анализ опыта стран Азии и других стран в сфере страхования по безработице и страхования занятых лиц. Мы надеемся, что документ станет полезным источником информации для стран АСЕАН, изучающих разнообразные варианты введения и корректировки системы выплаты пособий по безработице.

Исследование проводилось в рамках реализации проекта «Совершенствование и развитие системы страхования по безработице и служб занятости в странах АСЕАН».

Йошитеру Урамото,
Региональный директор
Регионального бюро МОТ
для Азиатско-Тихоокеанского региона

От авторов

Авторы с благодарностью отмечают огромную поддержку правительства Японии и помощь странам АСЕАН в рамках Программы многосторонней и двусторонней помощи МОТ–Япония. В этой региональной программе, запущенной в 1974 году, объединены технические знания и опыт МОТ и финансовая поддержка Министерства здравоохранения, труда и социального обеспечения Японии. Основная помощь оказывалась в ходе реализации проекта «Совершенствование и развитие системы страхования по безработице и служб занятости в странах АСЕАН» МОТ–Япония–АСЕАН, направленного на создание и укрепление систем социального обеспечения и служб занятости.

Мы также выражаем благодарность экспертам в министерствах и департаментах, занимающихся вопросами страхования по безработице и страхования занятых лиц в 14 странах, за их помощь в анализе ключевых характеристик и моделей стран. Это Аргентина, Бахрейн, Канада, Чили, Китай, Дания, Франция, Германия, Япония, Монголия, Республика Корея, Таиланд, США и Вьетнам. Благодаря их содействию были получены рекомендации экспертов по техническим вопросам, связанным с функционированием систем страхования по безработице и страхования занятых лиц.

Мы очень обязаны мисс Иссири Реунгпож, помощнику по программе и административным вопросам Программы страхования по безработице МОТ–Япония–АСЕАН. Мы глубоко благодарны ей за рекомендации и поддержку в ходе сотрудничества с региональными офисами МОТ и национальными министерствами (департаментами), занимающимися вопросами страхования по безработице и страхования занятых лиц.

Содержание

Краткий обзор	iii
Предисловие	iv
От авторов	v
Список сокращений	ix
Пояснительная записка	x
1. Введение к обзору системы страхования по безработице и страхования занятых лиц	1
1.1. Предпосылки исследования	1
1.2. Развитие различных систем страхования по безработице и страхования занятых лиц	3
1.3. Влияние систем страхования по безработице и страхования занятых лиц на уровень безработицы и количество увольнений	4
1.4. Взаимодополняемость выплаты пособий по безработице в рамках системы страхования и гарантии социального дохода, не зависящего от взносов	5
1.5. Выходное пособие и доход после увольнения	6
2. Сравнение систем страхования по безработице и страхования занятых лиц	9
2.1. Основные характеристики систем страхования по безработице и страхования занятых лиц	9
2.2. Сочетание выплаты пособий по безработице с другими мерами социальной защиты и поддержки	9
2.3. Институциональное устройство фондов страхования по безработице и страхования занятых лиц в 14 странах	11
2.4. Система управления выплатами	11
3. Разнообразные параметры и методики системы страхования по безработице и страхования занятых лиц	13
3.1. Охват	13
3.2. Условия, дающие право на получение пособия: период работы	16
3.3. Условия, дающие право на получение пособия: причины безработицы	17
3.4. Период ожидания перед получением первой выплаты пособия по безработице	17
3.5. Продолжение выплат пособия	18
3.6. Единовременная выплата бонусов для восстановления на работе	19
3.7. Период выплаты пособия по безработице	19
3.8. Занятость в период получения пособия по безработице	20
3.9. Ставка замещения дохода	21
4. Регулирование, финансирование и устойчивость систем страхования по безработице и страхования занятых лиц	27
4.1. Выплата взносов	27
4.2. Общие издержки	28
4.3. Устойчивость	29
5. Сравнительный анализ эффективности систем страхования по безработице и страхования занятых лиц	33
5.1. Анализ проблем и потребностей работающих женщин и мужчин	33
5.2. Исследование различных проблем и потребностей лиц с ограниченными возможностями	33
5.3. Показатели эффективности и мониторинг системы и существующих проблем (активные и превентивные меры)	34
5.4. Сравнение правового и фактического охвата систем страхования	35
5.5. Сравнение размера пособий с прожиточным минимумом и минимальным размером оплаты труда (в странах, где таковые установлены)	37
5.6. Доля лиц, трудоустроенных до окончания срока выплаты пособия	37

6. Заключение	39
Краткие сведения о системах страхования по безработице и страхования занятых лиц в исследуемых странах	41
Аргентина	42
Бахрейн	46
Вьетнам	50
Германия	55
Дания	59
Канада	62
Китай	67
Монголия	70
Республика Корея	74
США	78
Таиланд	83
Франция	87
Чили	91
Япония	96
Список литературы	101

Список сокращений

АПРТ	Активная политика на рынке труда
ВВП	Валовой внутренний продукт
ИПЦ	Индекс потребительских цен
МОТ	Международная организация труда
НПО	Неправительственная организация
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
США	Соединенные Штаты Америки

Пояснительная записка

В настоящее время в мире насчитывается около 72 стран, обеспечивающих в той или иной форме выплату пособий по безработице (МОТ, 2012 г.). В исследовании рассмотрены системы страхования по безработице и страхования занятых лиц 14 стран. Это такие страны, как Канада и США в Северной Америке, Аргентина и Чили в Южной Америке, Дания, Франция и Германия в Европе, Бахрейн на Ближнем Востоке, Китай, Япония, Монголия, Республика Корея, Таиланд и Вьетнам в Азии. В некоторых странах, например Канаде, Республике Корея и Японии, действует система страхования занятых лиц, что свидетельствует об упреждающем характере предпринимаемых мер. Хотя в системе страхования занятых лиц уделяется больше внимания программам поддержки занятости, основополагающие принципы разработки и реализации мер по выплате пособий по безработице остаются неизменными.

Принятие или пересмотр программ страхования по безработице были связаны с региональными трудностями и международным кризисом. США и Канада создали свои системы соответственно в 1935 и 1940 гг. в ответ на Великую депрессию 1930-х. Расширение корейской программы страхования занятых лиц в 1998 году было отчасти вызвано азиатским финансовым кризисом 1997 года. Экономика Таиланда была восстановлена после кризиса примерно к 2001 году, а в 2004 году правительство решило ввести систему страхования по безработице. В разные годы Китай (1997 г.) и Вьетнам (2009 г.) осознали необходимость защиты по безработице для решения проблем на рынке труда, связанных с переходом от социалистической плановой экономики к экономике, ориентированной на рынок.

Практически во всех рассматриваемых странах существует система, обеспечивающая выплату регулярных и временных пособий, сумма которых зависит от заработной платы на последнем рабочем месте. За исключением Чили, системы 13 стран основаны на принципах социального страхования, рекомендованных в Конвенции МОТ 1952 года «О минимальных нормах социального обеспечения» № 102. В Дании действует добровольная программа, охватывающая более 80% работающего населения. В Чили пособия в первую очередь зависят от индивидуальных накоплений, а затем могут быть дополнены компонентом социального страхования. В США и Китае реализацию программ и определение размера пособий контролируют штаты и провинции.

Опыт стран свидетельствует о том, что для быстрого трудоустройства наиболее эффективным механизмом по защите нуждающихся работников и их семей является сочетание выплаты пособий по безработице с оказанием поддержки в повторном трудоустройстве. Все страны предоставляют традиционные услуги, необходимые для эффективного поиска работы: консультирование, организация ярмарок, помощь в подготовке резюме, предоставление информации о рынке труда, обеспечение доступа к базе данных вакансий, оплата транспортных расходов (при переезде с целью трудоустройства) и др. Кроме того, большинство систем включают в себя различные программы по содействию застрахованным лицам в повышении квалификации, прохождении обучения, например оплату расходов на обучение, а также продление срока выплаты пособия по безработице, если период обучения превышает период выплаты пособия.

Во всех 14 странах в системе страхования по безработице традиционно участвуют наемные работники частного сектора. Некоторые страны расширили целевую аудиторию, которая также включает в себя самозанятых и другие категории работников, занимающиеся трудовой деятельностью на добровольной основе. В Аргентине, Чили, Дании, Республике Корея и Таиланде пособия по безработице не выплачиваются сотрудникам государственных учреждений. Хотя трудящиеся-мигранты по закону должны быть застрахованы в рамках систем, они редко получают пособия по безработице, так как это связано с необходимостью оставаться в стране для регулярного посещения служб занятости. Они могут получить пособие, только если оно выплачивается единожды по выезде из страны. За исключением Канады, Дании, Франции и Германии, надомные работники не имеют права на получение пособий. Работники с низким доходом также не включены в систему страхования по безработице в Германии, Японии и Республике Корея. Этим правом не могут воспользоваться нештатные сотрудники, временные и сезонные работники в Китае, Японии, Республике Корея и Вьетнаме.

Для получения права на пособие по безработице должны быть выполнены два условия. Во-первых, работник должен быть застрахован на последнем рабочем месте, и за него должны поступать взносы. Во-вторых, на выплату пособия может повлиять причина расторжения трудового контракта, например, уволился ли работник по собственному желанию или был уволен. При выяснении причины расторжения контракта работают определенные механизмы, позволяющие решать проблемы, связанные с вынужденными или неизбежными увольнениями. Чтобы работник имел право на пособие, требуется, чтобы за него поступали взносы в течение 6–12 месяцев. Взносы должны выплачиваться 6 месяцев в Аргентине, Чили (для временных работников), США, Японии, Республике Корея и Таиланде. 12 месяцев выплаты взносов

требуется в Бахрейне (12 месяцев для первой выплаты компенсации, хотя есть возможность включить лиц, ищущих работу впервые), Чили (для постоянных работников), Китае, Дании, Германии и Вьетнаме. Во Франции право на пособие регулируется менее жесткими требованиями: только 4 месяца работы и выплаты страховых взносов. В Монголии установлены самые высокие требования: 24 месяца выплаты взносов, последние 9 из которых не должны прерываться. В системах Вьетнама и Чили (по программе индивидуальных сбережений) допускается выплата пособий для лиц, уволившихся по собственному желанию. Тем не менее более эффективными мерами в отношении уволившихся по собственному желанию являются продление периода ожидания (Дания, Франция, Германия и Япония) или снижение размера пособия (Таиланд).

Регистрация в службах занятости является обязательным требованием во всех странах для получения пособия по безработице. Во Франции, Германии и некоторых других странах были разработаны индивидуальные программы по трудоустройству и повышению квалификации в рамках реализации стратегии по поддержке безработных. В Дании установлен высокий размер пособия по безработице, для получения которого необходимо, чтобы безработный активно занимался поиском работы, при этом ожидается, что чем больше он получает пособие по безработице, тем активнее должен искать работу. В США реализуется программа под названием «Услуги по профилированию и повторному трудоустройству работников» для выявления тех, кто с наибольшей вероятностью будет оставаться без работы длительное время, или тех, кто подвергается наибольшему риску быть уволенным.

Максимальный период выплаты пособий может зависеть от многих факторов, таких как ситуация в стране, структура безработицы, возможности нового трудоустройства и даже последние события. С точки зрения страхования трудно предложить идеальную формулу. Однако необходимо отметить, что всегда должен соблюдаться баланс между потребностями и издержками. Немногие страны выплачивают пособие по безработице больше 12 месяцев, и это обычно касается лиц с большим стажем работы или тех, кто ранее занимал высокие посты. В Монголии период выплаты пособия по безработице самый короткий (до двух с половиной месяцев). В Дании каждому лицу, делавшему необходимые страховые взносы в течение 52 недель, выплачивается пособие на протяжении двух лет. Бахрейн обеспечивает единое пособие в течение шести месяцев (при условии 12 месяцев застрахованной занятости). Только в Китае и Вьетнаме внимание уделяется выслуге лет. В некоторых странах (Аргентина, Франция, Германия, Япония и Республика Корея) период выплаты пособия зависит не только от длительности занятости, но также от возраста безработного. При этом претенденты старшего возраста имеют возможность получать пособие на протяжении более длительного срока. В ряде стран (Чили, Монголия, Япония, Таиланд, США и Канада) существуют также условия, в соответствии с которыми срок выплаты пособий по безработице продлевается во время высокой безработицы или экономического кризиса, а также в случае стихийного бедствия или катастрофы. И наконец, во Франции, Германии, Канаде, Японии и США получатели пособий по безработице могут продолжать получать пособие частично или полностью после выхода на работу на неполный рабочий день.

Чаще всего размер пособия колеблется в пределах 50–60% от доходов, с которых производились взносы. Это характерно для Аргентины (первые четыре месяца выплаты пособия), Бахрейна, Канады, Чили (только первый месяц), Германии (по стандартной ставке), Республики Кореи, Таиланда (для уволенных не по собственному желанию), США и Вьетнама. В Германии пособие выше для лиц с одним или более ребенком на иждивении и составляет 67%, в то время как во Франции и Японии ставка выше для безработных, получавших ранее низкий доход (до 75–80% соответственно). Выше всего пособие по безработице в Дании, где ставка составляет 90%.

Во всех странах, кроме Дании, взносы в фонд выплаты пособий по безработице делают работодатели, и во всех, кроме США (за исключением трех штатов), – работники. Правительство финансирует выплату пособий в четырех странах (Бахрейн, Таиланд, Вьетнам и, в меньшей степени, Чили), а правительство еще четырех стран (Аргентины, Германии, Китая и США) делает это в экстренных случаях.

Во всех 14 странах нет различий в выплате пособий мужчинам и женщинам. Канада, Германия, Республика Корея, Таиланд и США приняли специальные меры для содействия занятости лицам с ограниченными возможностями, а также иные меры в рамках системы страхования по безработице (страхования занятых лиц).

При оценке эффективности систем страхования по безработице доля неформальной занятости на рынке труда неизбежно ограничивает охват системой страхования по безработице и страхования занятых лиц, особенно когда рассматривается фактический охват. Это, в частности, касается Аргентины, Таиланда и Вьетнама, а также трудящихся-мигрантов из сельских районов Китая. Даже в странах, где нет проблем с неформальной занятостью, фактический охват безработных обычно составляет от 40 до 50%. Для обеспечения социального равенства и перераспределения доходов большая часть этих стран дополнили свои системы выплаты пособий по безработице программами выплат, не зависящими от взносов, которые

позволяют гарантировать минимальный доход незащищенным работникам, включая тех, кто уже использовал право получать пособие по безработице. Другим важным индикатором эффективности системы страхования по безработице и страхования занятых лиц является сравнение размера пособия по безработице с национальным прожиточным минимумом или минимальным размером оплаты труда, если таковой установлен. Почти во всех рассмотренных странах размер пособия по безработице колеблется между двумя этими величинами.

Исследование позволяет сделать следующие выводы. Основной вывод заключается в том, что в каждой стране имеется своя система страхования по безработице, зависящая от ситуации, особенностей безработицы, характеристик рынка труда, имеющихся программ и др. Второй вывод связан с необходимостью иметь четкое представление о том, чего можно добиться с помощью системы страхования по безработице, реально понимая ограничения подобного инструмента. Ни одна система страхования по безработице, как бы хорошо она ни была разработана, даже если она сопровождается мерами активной политики на рынке труда, не способна решить проблему безработицы. Цель страхования по безработице должна быть простой и понятной, а именно: обеспечение временного и частичного замещения дохода застрахованного лица, потерявшего работу, в период поиска новой занятости.

1. Введение к обзору системы страхования по безработице и страхования занятых лиц

1.1. Предпосылки исследования

Хотя глобальный экономический кризис и кризис в сфере занятости оказали значительное влияние на страны АСЕАН, экономики этих стран успели восстановиться. Тем не менее, по оценкам экспертов, уровень безработицы в Юго-Восточной Азии не продемонстрировал серьезного снижения: с 5,2% в 2009 году до 4,7% в 2011 году. Особенно высоким уровень безработицы остается в Индонезии (6,6% в августе 2011 года) и на Филиппинах (6,4% в октябре 2011 года). Уровень безработицы в регионе среди молодежи (13,5% в 2011 году) также в пять раз превышает этот показатель для взрослых.

Тем не менее необходимо рассматривать эти цифры как примерные индикаторы, поскольку в неформальном секторе, где людям приходится работать, чтобы выжить, концепция «безработицы» вообще не имеет смысла. В 2011 году в странах Юго-Восточной Азии было примерно 180 миллионов работников, имеющих незащищенную занятость (самозанятые и семейные работники), что составляет примерно 62% всех работников. В дополнение к этому, по оценкам экспертов, почти каждый третий работник тратит на жизнь вместе с семьей менее 2 долл. США в день.

Однако из всех стран АСЕАН только Таиланд в 2004 году и Вьетнам в 2009 году приняли программы страхования по безработице. В обеих странах на данный момент программой охвачено 9 миллионов работников. В других странах АСЕАН, например, в Малайзии, Индонезии и на Филиппинах, прошедший кризис показал негибкость условий найма и увольнения работников, включая выплату выходного пособия, что в дальнейшем негативно повлияло на экономику: предприятия неохотно заключают долгосрочные контракты с работниками и не хотят инвестировать в персонал (в обучение, карьерный рост и др.). Общеизвестно, что реформы трудового законодательства, повышающие гибкость системы, не должны ущемлять права работников. Реформы должны сопровождаться введением системы выплаты пособий по безработице и реализацией мер по активной политике на рынке труда.

Страны АСЕАН заинтересованы в опыте стран, реализующих программы страхования по безработице не только в Азии, но и в других регионах. В ответ на этот запрос МОТ подготовила сравнительный анализ в рамках проекта МОТ–Япония–АСЕАН «Совершенствование и развитие системы страхования по безработице и услуг занятости в регионе» (в дальнейшем именуемый Проект страхования по безработице МОТ–Япония–АСЕАН). Проект также был призван стимулировать обмен информацией и наращивание экспертных знаний в странах АСЕАН о мерах по обеспечению гарантированного дохода и предоставления услуг по содействию занятости. В рамках проекта проводятся информационные мероприятия и достигается эффект синергии с национальными проектами по разработке систем страхования по безработице и страхования занятых лиц (например, Малайзия и Филиппины), кроме этого, Проект МОТ–Япония–АСЕАН обеспечивает крупномасштабную поддержку Вьетнаму для корректировки и совершенствования программы страхования по безработице.

Авторы данного исследования попытались показать, что для эффективной защиты работников, потерявших работу, нужно применять широкий спектр мер, объединяющих денежные выплаты и повышение квалификации, а также повышение уровня занятости. В исследовании собраны данные об отдельных программах страхования по безработице и страхования занятых лиц со всего мира. Сделанные выводы и передовой опыт послужат для развития и укрепления систем страхования по безработице и услуг занятости в странах АСЕАН.

Цель данного отчета – дать обзор некоторых практик, применяемых в странах, отобранных для исследования программ страхования по безработице. Всего было проанализировано 14 систем. Авторы отчета не претендуют на то, что в отчете дана исчерпывающая информация о разнообразных подходах, но, кажется, нам удалось представить достаточно широкий спектр мер, реализуемых в разных странах. Мы надеемся, этого будет достаточно для обсуждения и изучения информации.

Для анализа были отобраны следующие страны: в Северной Америке – Канада и США; в Южной Америке – Аргентина и Чили, в Европе – Дания, Франция и Германия; на Ближнем Востоке – Бахрейн; в Азии – Китай, Япония, Монголия, Республика Корея, Таиланд и Вьетнам. В настоящее время в 72 странах мира в той или иной мере происходит выплата пособий по безработице¹.

1 См. Отчет МОТ «Социальное обеспечение в мире, 2010–2011 гг.» (Женева, 2010): http://www.ilo.org/public/russian/region/eurpro/moscow/info/publ/ilo_social_security.pdf

Рисунок 1. Отбор 14 стран, реализующих программы выплаты пособий по безработице

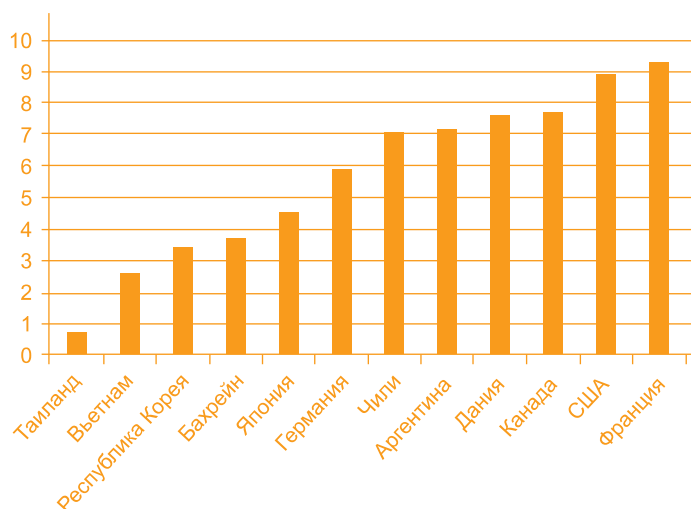


Все 14 стран реализуют программы социального страхования, кроме Чили (именной накопительный счет).

Источник: Отчет МОТ «Социальное обеспечение в мире, 2010–2011 гг.» (Женева, 2010).

Ситуация с безработицей в этих 14 странах отличается по масштабам и характеристикам. Самый высокий уровень безработицы (более 6% на декабрь 2011 года) наблюдался в шести странах Организации экономического сотрудничества и развития, а также в Аргентине, но различные способы измерения уровня безработицы в этих странах могут поставить под сомнение точность сравнения. Кроме того, достаточно низкий уровень безработицы во Вьетнаме и Таиланде может быть связан с наличием неформального сектора, который искажает уровень безработицы.

Рисунок 2. Уровень безработицы в отобранных странах в 2011 г.*



* Данные по Вьетнаму за 2009 г. Нет данных по Китаю и Монголии.

Приведенные в таблице данные датируются МОТ 17 июля 2012 года и получены из официальных статистических источников стран. Их сбор и публикация осуществляются ежемесячно, ежеквартально и раз в полгода. В основе информации лежат данные стран, которые не корректируются в зависимости от сезона и не корректировались или видоизменялись МОТ. Статистические данные и определения, а также данные за прошедшие периоды можно получить в интернет-базе статистических данных Департамента статистики МБТ LABORSTA по адресу <http://laborsta.ilo.org>.

В каждой стране сложились уникальные социально-экономические условия и рынок труда. Решения, реализуемые в каждом отдельном случае, обычно отражают эти условия, социальный консенсус, исторические предпосылки, развитие и компромисс. В отчете невозможно описать полностью все многообразие этих условий, и никакое описание нельзя считать исчерпывающим.

Хотя мы попытались представить правдивую картину происходящего в каждой стране и проверяли данные, но если мы допустили ошибки, или опустили какую-то информацию, или забыли о каких-то важных подробностях, мы заранее приносим извинения.

1.2. Развитие различных систем страхования по безработице и страхования занятых лиц

В большинстве из стран, изученных в рамках данного исследования, системы страхования по безработице и страхования занятых лиц существуют уже примерно шесть десятилетий, при этом раньше всего такие программы начали реализовываться в Дании – в 1907 году, а позже всего во Вьетнаме – в 2009 году. Самые опытные страны, в основном в Европе и Северной Америке, внесли значительные изменения в свои системы за прошедшие годы для обеспечения оптимального использования фондов страхования по безработице и страхования занятых лиц в ответ на изменяющиеся экономические потребности и проблемы, возникающие на рынке труда.

Со времени своего создания в 1919 году МОТ выступала за защиту от безработицы. Пособие по безработице является частью социального обеспечения в соответствии с Конвенцией МОТ 1952 года «О минимальных нормах социального обеспечения» № 102, основной конвенцией МОТ по вопросам социального обеспечения. В Конвенции № 102 описаны минимальные стандарты и доли населения в процентах, которые должны получать защиту в рамках систем социального обеспечения. В документе также указан минимальный размер пособия, условия, дающие право на его получение, и периоды выплаты пособия. Конвенция МОТ 1988 года «О содействии занятости и защите от безработицы» № 168, а также сопровождающая ее Рекомендация № 176 устанавливают высокие стандарты пособий по безработице, в основном применяющиеся в промышленно развитых странах. Конвенция № 168 приветствует содействие полной, продуктивной и свободно выбранной занятости, соблюдение принципов равного доступа и недопущения дискриминации. Принятая Рекомендация «О минимальных уровнях социальной защиты» № 202 отмечает важность объединения мер социального обеспечения и программ по поддержке занятости.

Большинство стран называют свои программы «Страхованием по безработице», а Канада, Япония и Республика Корея считают свои программы «Страхованием занятых лиц». Это название подчеркивает сочетание мер по защите от безработицы с мерами по содействию занятости посредством реализации различных программ на рынке труда. Многие, если не большинство стран, например, Дания, Франция или Германия, комбинируют усилия по содействию занятости и защите от безработицы.

Принятие или пересмотр программ страхования по безработице было часто связано с региональными или международными кризисами. США и Канада ввели свои системы в 1935 и 1940 годах соответственно в ответ на Великую депрессию 1930-х. В 1940-х годах Канада также пыталась предотвратить возможные проблемы, связанные с последствиями Второй мировой войны. Расширение программы страхования занятых лиц в Корею в 1998 году было отчасти связано с азиатским финансовым кризисом 1997 года. После восстановления экономики вследствие азиатского финансового кризиса в 2001 году Таиланд решил запустить в 2004 году программу страхования по безработице. В разные годы Китай, Монголия и Вьетнам осознали необходимость создания систем страхования по безработице для решения проблем на рынке труда, связанных с переходом от социалистической плановой экономики к экономике, ориентированной на рынок.

Страны приняли специальные положения, касающиеся страхования по безработице, в рамках антикризисных мер. Чили сделала это после землетрясения в 2010 году, как и Япония после землетрясения и цунами в марте 2011 года. В 2009 году многие страны, а именно Канада, Япония, Монголия и США, увеличили размер пособий по безработице и период их выплаты в ответ на мировой финансовый и экономический кризис 2008 года.

Заметной тенденцией во многих странах стало расширение охвата населения программами страхования по безработице. В Канаде система страхования по безработице стала всеобщей в 1972 году после включения в нее государственных служащих, а также работников с высоким уровнем доходов. В том же году в США были отменены правила, в соответствии с которыми программы страхования по безработице не были предназначены для предприятий с минимальным количеством работников. В 1998 году Республика Корея расширила охват своей системой страхования занятых лиц, которая теперь включает всех работ-

ников, все рабочие места вне зависимости от размера предприятий. В настоящий момент во Вьетнаме в системе страхования по безработице могут участвовать все работники, занятые на предприятиях, штат которых составляет не менее 10 работников, но планируется отменить и это ограничение.

1.3. Влияние систем страхования по безработице и страхования занятых лиц на уровень безработицы и количество увольнений

Правильно разработанная система страхования по безработице играет важную стабилизационную роль в период замедления темпов развития экономики в регионах, пострадавших от кризиса. Как отмечалось в исследовании, «программа страхования по безработице, частично компенсируя потерянный заработок, прерывает негативный цикл увеличения уровня безработицы, ведущий к сокращению объемов потребления, что, в свою очередь, приводит к замедлению темпов экономической деятельности»². В том же исследовании сделан вывод о том, что во время экономического спада в США в 2008 году «стабилизационный эффект стандартной программы страхования по безработице приближался примерно к одной десятой дефицита валового внутреннего продукта (ВВП) в реальном выражении, вызванного экономическим спадом. Дополнительные платежи также сыграли важную стабилизационную роль». Такие же результаты демонстрируются в странах, где программы страхования по безработице имеют значительный охват и масштабы, о чем повторяется в ряде исследований³.

С точки зрения работодателей и правительства, наличие программ страхования по безработице должно мотивировать безработного к поиску занятости в сферах, охваченных системой страхования. Защита, обеспечиваемая системой страхования по безработице, становится еще одним преимуществом зарегистрированной оплачиваемой занятости, что способствует сокращению неформальной занятости, так как в противовес неформальному сектору и независимой занятости работодатели имеют возможность предложить работнику привлекательное и конкурентоспособное вознаграждение труда. Защита страхованием по безработице предотвращает увольнение работников и пополнение работающих в неформальной экономике во времена экономического спада, так как система обеспечивает частичное замещение доходов.

Работодатели и общество получают пользу от наличия системы страхования по безработице, поскольку легче решить проблемы увольнений, а также снижается возможность общественных волнений. Работники с большей легкостью смиряются с неприятными перспективами безработицы, зная, что, как минимум, у них есть временная помощь для перехода к альтернативной деятельности.

Не менее важен и тот факт, что пособия по безработице не допускают обеднения людей и позволяют безработным сохранить чувство собственного достоинства.

И все же высказываются мнения, что пособия по безработице оказывают демотивирующий эффект и способствуют уклонению от трудовой деятельности и повышению уровня безработицы. В Чили эти соображения сыграли основную роль при разработке системы, основанной прежде всего на накопительных счетах, а не на концепциях взаимной выручки и страхования⁴.

Контраргументы говорят о том, что моральные риски могут быть преувеличены, а пособия по безработице, наоборот, позволяют безработным не спешить с поиском работы и выбирать рабочее место, соответствующее их образованию, опыту и возможностям, и не принимать первое попавшееся предложение. Это повысит эффективность подбора кадров, что принесет пользу не только работодателям и работникам, но также экономике в целом, даже если и увеличивает время поиска работы.

Это похоже на ситуацию, когда работодатели предоставляют работникам отпуск по болезни, чтобы работники могли отдохнуть и вылечиться, вместо того чтобы ходить на работу с плохим состоянием здоровья.

Противоположные аргументы разделили экономистов рынка труда или, как минимум, некоторых из них на два лагеря: тех, кто поддерживает роль системы страхования по безработице, и тех, кто с ней не согласен. Представители обоих лагерей говорят о том, что у них имеются объективные доказательства и анализ, подтверждающие их точку зрения. Возможно, справедлива средняя позиция, в соответствии с которой необходимы достаточные, но не завышенные пособия по безработице с эффективным контролем за выполнением условий, дающих право на их получение, включая необходимость активного поиска работы.

2 W. Vroman: *The Role of Unemployment Insurance as an Automatic Stabilizer During a Recession* (Washington, District of Columbia, The Urban Institute, 2010), http://wdr.doleta.gov/research/FullText_Documents/ETAOP2010-10.pdf [accessed 30 April 2013]. [последнее обращение 30 апреля 2013 г.].

3 Например, анализ литературы Анки-Стефании Сава: <http://www.ann.ugal.ro/eco/Doc2010/Sava.pdf> [последнее обращение 30 апреля 2013 г.].

4 Тем не менее чилийская система страхования по безработице содержит некоторый компонент взаимовыручки, который был до некоторой степени расширен в мае 2009 года.

С этим связаны еще два аспекта. Во-первых, уклонение от трудовой деятельности в значительной мере зависит от размера выплачиваемых пособий по безработице, особенно от уровня замещения доходов, а также от максимальной суммы, которая выплачивается безработному за определенную неделю или месяц. Во-вторых, компенсирующий фактор будет работать в той мере, в какой безработный занимается активным поиском работы при эффективном мониторинге поиска работы. В отсутствие такого мониторинга пособия по безработице могут стать пассивными пособиями, о чем часто и говорится при пессимистичных оценках.

Важно сочетание этих двух факторов. Высокое пособие должно сопровождаться жесткими требованиями, низкое, тем не менее замещающее в достаточной мере доход пособие, также требует мер по контролю за поиском работы, хотя в этом случае он будет и не таким жестким.

В любом случае требования активного поиска работы сейчас обязательны в большинстве стран. Эти требования – непереносимое условие для эффективного функционирования системы страхования по безработице, особенно если размер пособия сравнительно высокий. Однако более активное использование электронных методов заполнения документов и отчетности увеличивает риски, вызванные устранением межличностных контактов. В США была введена процедура для выявления безработных, которые могут лишиться права на пособие. Таким лицам рекомендуется явиться для получения услуг по повторному трудоустройству, а их право получать в дальнейшем пособие будет зависеть от участия в программах по трудоустройству.

В Канаде, наоборот, считается, что предоставление услуг при личном обращении слишком дорого и обременительно, и в этой стране в основном прибегают к заявлениям получателей пособий, которые они делают каждые две недели, о том, что они занимаются активным поиском работы. Выборочно для получателей пособий, входящих в группу повышенного риска, проводятся проверки. Некоторых из них могут пригласить для собеседования. Этот подход может работать там, где размер пособия невелик, например, где ранее получаемый доход замещается на 55%, как, например, в Канаде.

В настоящий момент ужесточение требований в отношении поиска работы можно наблюдать в Дании и Франции. В Чили и Аргентине, наоборот, в программах страхования по безработице активному поиску работы уделяется не так много внимания, несмотря на официальную пропаганду. Вместо этого основной акцент делается на само пособие, и, по сути, выплачиваются очень низкие пособия по безработице.

1.4. Взаимодополняемость выплаты пособий по безработице в рамках системы страхования и гарантии социального дохода, не зависящего от взносов

Программы страхования по безработице обычно предназначены для работников формального сектора, а в некоторых странах их меньшинство. Для обеспечения социального равенства и перераспределения доходов рекомендуется дополнять выплату пособий по безработице в рамках системы страхования выплатами, не зависящими от взносов, что позволяет предоставить минимальные гарантии дохода для незащищенных работников, включая тех, кто больше уже не имеет права получать пособие по безработице.

В большинстве из 14 стран существует вид социальной поддержки, не зависящей от взносов, для оказания помощи социально незащищенным группам населения, включая безработных, которые не отвечают условиям для получения пособия по безработице в рамках системы страхования или уже лишились возможности получать подобное пособие. Реализацией этих программ социальной поддержки часто занимаются местные или региональные органы власти, а финансируются они за счет общих налоговых поступлений.

В Республике Корея и США эта помощь предоставляется при условии активного поиска работы. В Японии уполномоченные правительством органы (организации) изучают потребности семьи и, если доход семьи ниже определенного уровня, ей предоставляется государственная поддержка. В Монголии меры правительства по оказанию помощи нуждающимся сопровождаются деятельностью неправительственных организаций, большинство из которых находятся за пределами страны. Бахрейн предоставляет значительную социальную помощь лицам и семьям с низким уровнем доходов, это возможно благодаря небольшой численности населения и сравнительно высокому ВВП. В Аргентине безработные или лица с низким уровнем дохода, имеющие детей до 18 лет или детей-инвалидов, получают пособие на ребенка.

Две страны, Франция и Китай, могут служить примером минимальной гарантии дохода, который зависит от средств, имеющихся у семьи. Во Франции система социального обеспечения известна под названием «Активный единый доход» (Revenu de solidarité active). Она предназначена для людей без какого-либо дохода, а также для лиц с низким уровнем дохода, чтобы гарантировать минимальный прожиточный минимум для всех. Пособие может предоставляться гражданам Франции или иностранцам, легально проживающим в

стране. Для того чтобы иметь возможность получать единый активный доход, лицо должно быть старше 25 лет, или иметь детей на иждивении, или иметь работу в последние три года.

В Китае переход от социалистической экономики к конкурентной рыночной экономике негативно отразился на жителях больших городов. Китайское правительство разработало программы социального обеспечения для поддержки тех, на кого экономическая реструктуризация оказала негативное воздействие. Это программа денежных выплат в зависимости от уровня доходов, под названием «Программа гарантированного минимального дохода», в народе известна как «*dibao*» («дибао»)⁵. Пособие изначально предназначалось только для городских жителей, доход семей которых не достигал установленного на местном уровне минимального размера, который считался необходимым для базового выживания. Затраты по выплате пособий брали на себя центральные и местные (муниципальные) органы власти. Размер пособия не превышал минимального размера оплаты труда и пособия по безработице, что должно было стимулировать граждан к трудоустройству. Постепенно, начиная с 2006 года, Программа была распространена на сельские районы, хотя размер пособий там намного ниже городских.

1.5. Выходное пособие и доход после увольнения

Доход после увольнения состоит из выходного пособия, выплачиваемого обычно с учетом выслуги лет, а также невыплаченной заработной платы или выплат за неиспользованный отпуск. Национальное законодательство часто требует уведомить работника за определенный период времени до увольнения или предоставить работнику соответствующую денежную компенсацию: работодателю позволено заплатить работнику, например, компенсацию в размере заработной платы за четыре недели работы вместо уведомления работника, что его трудовой контракт будет расторгнут через четыре недели.

Невыплаченная заработная плата будет отнесена к услугам, предоставляемым до того, как работник потерял свою работу. С нее будут производиться взносы по программе страхования по безработице и страхования занятых лиц, она также будет включена в основную заработную плату, используемую при определении среднего заработка на последнем месте работы и соответствующего пособия по безработице.

Оплата отработанного, но еще не использованного отпуска будет, по сути, равна продолжению выплаты заработной платы за соответствующий период, и с него будут производиться взносы по программе страхования по безработице и страхования занятых лиц. Теоретически, пособие по безработице должно выплачиваться только тогда, когда закончится этот период. То же самое применяется в отношении платежей, выполненных вместо уведомления работника об увольнении.

Если такие ситуации понятны, то этого нельзя сказать о выходном пособии. Выходное пособие и страхование по безработице служат тем же целям, таким образом, они могут быть отчасти взаимозаменяемыми, так как оба инструмента пополняют финансовые ресурсы уволенных работников. Тем не менее выходное пособие выплачивается вне зависимости от того, останется ли в дальнейшем работник без работы, и его размер определяется без учета возможности безработицы в будущем или ее затяжного характера. Выходное пособие не выплачивается работникам, уволенным за должностной проступок, а в результате работодатели могут несправедливо обвинить работника в недобросовестном исполнении обязанностей. Выходное пособие и пособие по безработице также отличаются тем, что первое регулируется законом о занятости и предварительно не финансируется, в то время как последнее в большинстве стран регулируется законом о социальном обеспечении и гарантируется государством.

Поэтому выходное пособие соответственно гораздо менее надежный и эффективный инструмент, чем пособия по безработице для защиты работников от финансовых последствий, связанных с потерей рабочего места. Их фактическая выплата может зависеть от финансовых возможностей работодателя и возможностей работника взыскать платеж, что также связано с проблемами.

На основании вышесказанного возникает вопрос: как страны сочетают программы страхования по безработице с выплатой выходных пособий, если таковые имеются?

В Аргентине, Чили и Таиланде, как мы увидели, программы страхования по безработице не учитывают выходных пособий, поэтому пособия по безработице выплачиваются полностью даже при наличии обязательных по законодательству выплат для уволенных работников. В законодательстве Аргентины есть норма, которая могла бы позволить вычесть выходное пособие из пособия по безработице, но она не при-

5 D. J. Solinger: *The Dibao Recipients: Mollified Anti-Emblem of Urban Modernization*, (Irvine, California, 2008), http://www.socsci.uci.edu/~dorjsoli/china_perspectives_2008.pdf [последнее обращение 11 октября 2012 г.].

меняется. Особым образом сложилась ситуация в Чили. Там работодатели переводят взносы отдельных работников на накопительный счет в системе страхования по безработице. С момента запуска программы страхования по безработице в 2002 году эти средства вычитаются из будущего выходного пособия, что должно частично компенсировать эти выплаты (в результате чего работодатели оплачивают 20% обязательств по выплате выходного пособия). Таким образом, пособие по безработице не сокращается, вместо этого сокращается выходное пособие.

В Канаде и некоторых штатах США выходное пособие вычитается из пособия по безработице, которое могло бы быть выплачено, что, в свою очередь, приводит к отсрочке выплаты пособия по безработице. Эта система работает не во всех штатах США. В соответствии с законодательством некоторых стран выходное пособие полностью зависит от срока предыдущей трудовой деятельности. По правилам страхования по безработице в Монголии начало выплаты пособия по безработице откладывается до конца выплаты выходного пособия. Во Вьетнаме работодатели должны были выплачивать выходное пособие до 1 января 2009 года, но теперь такой нормы больше нет для работников, участвующих в системе страхования по безработице⁶.

Франция занимает среднюю позицию, так как в рамках системы страхования по безработице выплата пособия откладывается, но только в той мере, в которой размер выходного пособия превышает минимум, требуемый по закону. Размер минимального выходного пособия устанавливается в национальном законодательстве и может повышаться в ходе заключения коллективных трудовых договоров.

Нет данных о том, что выплата выходных пособий вычитается из пособий по безработице или влияет на них в остальных странах, рассмотренных в рамках этого доклада, а именно в Бахрейне, Дании, Германии, Китае, Монголии, Республики Корея, Японии и Таиланде.

⁶ Статья 139 Положения о переходе, параграф 6 закона о социальном страховании (2006 г.) гласит: «Период, когда работники совершают взносы в системе страхования по безработице в соответствии с положениями данного закона, не должен влиять на выплату выходного пособия по условиям данного закона или закона о кадрах и государственных служащих» (возможно: «Если работники совершают взносы в системе страхования по безработице, это не означает, что они имеют право на получение выходного пособия»).

2. Сравнение систем страхования по безработице и страхования занятых лиц

2.1. Основные характеристики систем страхования по безработице и страхования занятых лиц

Большинство стран называют свою систему защиты от безработицы страхованием по безработице, что связано с основной целью страхования по безработице – обеспечением финансовой защиты в период временной безработицы. Тем не менее некоторые страны, а именно Канада, Республика Корея и Япония, используют термин «страхование занятых лиц», так как это название свидетельствует об упреждающем характере принимаемых мер. Хотя в программах страхования занятых лиц может уделяться больше внимания поддержке занятости, основополагающие принципы разработки и реализации мероприятий по выплате пособий по безработице остаются неизменными. Например, в Республике Корея программа защиты рабочих мест называется страхованием занятых лиц, чтобы подчеркнуть, что социальная защита связана с реализацией политики на рынке труда.

Практически во всех странах, участвовавших в исследовании, есть национальная система обязательного страхования, в рамках которой выплачиваются денежные пособия, зависящие от заработной платы на последнем рабочем месте. Эти системы основаны на принципах социального страхования в соответствии с нормами МОТ. Три основополагающих принципа (нормы) любой программы социального обеспечения, соответствующей Уставу МОТ, это ответственность государства, коллективное финансирование и распределение рисков между всеми членами, а также совместное управление. В Конвенции МОТ 1952 года «О минимальных нормах социального обеспечения» № 102 указывается, что системы социального обеспечения должны финансироваться коллективно за счет средств от страховых взносов или налоговых поступлений или из обоих источников, чтобы распределить риски между членами сообщества.

Однако из этого правила есть исключения. Например, в Дании существует добровольная программа, в рамках которой денежные пособия выплачиваются в зависимости от размера заработной платы на последнем рабочем месте последние два года. В США система состоит из 53 отдельных программ штатов, предоставляющих временные денежные пособия вынужденным безработным в период поиска новой работы. В Чили пособия связаны с личными накоплениями и могут дополняться страховым компонентом. Китай проводит политику на национальном уровне, но муниципалитеты обеспечивают реализацию закона о страховании по безработице, сбор взносов и выплату пособий по безработице (размеры взносов и пособий определяются на уровне провинций и страны).

В некоторых странах разработаны уникальные способы предоставления гражданам пособий по безработице. В Бахрейне работники получают два вида пособий: а) компенсационная выплата вынужденным безработным, потерявшим рабочее место и активно занимающимся поиском работы; б) помощь лицам, ищущим работу впервые, оставшимся без работы в момент выхода на рынок труда.

Дания создала систему добровольного страхования с выплатой денежных пособий в зависимости от заработной платы на последнем рабочем месте за последние два года для работников, участвующих в фонде страхования по безработице.

В большинстве случаев, за исключением Вьетнама, программы охватывают трудящихся-мигрантов. В статье 6 Конвенции МОТ № 168 оговаривается, что «каждый Член Организации гарантирует равенство обращения всем защищенным лицам без дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, вероисповедания, политических воззрений, иностранного происхождения, национальности, этнического или социального происхождения, трудоспособности или возраста». Большинство обязательных программ охватывают наемных или постоянных работников, но есть и исключения. В большинстве стран в программах участвуют государственные служащие. Конвенция МОТ № 168 касается и государственных служащих, за исключением тех, чья занятость до пенсионного возраста гарантируется национальным законодательством.

2.2. Сочетание выплаты пособий по безработице с другими мерами социальной защиты и поддержки

Во Франции существует система гарантированной государством заработной платы. Система контролируется и финансируется работодателями, а реализуется Национальным межпрофессиональным союзом по

вопросам занятости в промышленности и торговле (Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce). Подобный фонд, а именно Программа гарантированного повышения заработной платы, существует в Республике Корея с 1998 года, когда в стране была разработана система страхования занятых лиц. Французская система гарантирует выплату средств, причитающихся работникам (заработной платы, выплаты вместо уведомления об увольнении, выходного пособия и др.), в случае банкротства работодателя. В Канаде также функционирует система защиты заработной платы, не предусматривающая взносов. Программа гарантирует выплату задолженности по заработной плате, отпускных, выходного пособия и платы по расторжению договора, если фирма объявляет себя банкротом и не может выполнить свои обязательства.

Программы распределения работы (Канада, Франция и Германия) очень популярны среди работодателей, особенно в трудные времена и во времена кризиса. Это стабилизационные программы, разработанные для того, чтобы помочь работодателям и работникам избежать временных увольнений, если снижается деловая активность и работодатель не в силах решить эту проблему. В Канаде существуют нормы, в соответствии с которыми денежные пособия выплачиваются работникам, имеющим право на получение пособий по программам страхования занятых лиц. Они получают пособия, если работают по сокращенному графику, в то время как работодатель восстанавливает предприятие. В Канаде работники, участвующие в программе распределения работы, считаются готовыми к работе, и их сниженная заработная плата полагается за счет пособия по безработице до обычной заработной платы. В этих трех странах программы распределения работы частично или полностью финансируются программой страхования по безработице.

Многие страны связывают денежные выплаты с активной политикой на рынке труда с целью оказания помощи безработным работникам в быстром поиске и сохранении постоянной занятости. В преамбуле к Конвенции МОТ № 168 приводятся следующие рекомендации: «...признавая, что политика, ведущая к стабильному, устойчивому безынфляционному экономическому росту и к гибкому реагированию на изменения, а также стимулированию всех форм продуктивной и свободно избранной занятости, включая мелкие предприятия, кооперативы, самозанятость и местные инициативы по трудоустройству с помощью перераспределения ресурсов, направляемых на финансирование деятельности, связанной исключительно с оказанием содействия трудоустройству, особенно с помощью профессиональной ориентации, профессиональной подготовки и профессиональной реабилитации, обеспечивает надежную защиту от отрицательных последствий вынужденной безработицы, тем не менее, вынужденная безработица существует, и поэтому важно, чтобы системы социального обеспечения оказывали содействие занятости и экономическую поддержку тем, кто является по не зависящим от них причинам безработными...»

Все страны предоставляют услуги в сфере занятости, необходимые для поиска работы, такие как профессиональная ориентация, организация ярмарок вакансий, помощь в подготовке резюме, предоставление информации о рынке труда, база вакансий и др. В большинстве стран имеются программы для безработных, получающих пособия по безработице. Такие лица могут пройти обучение и получить дополнительные пособия, покрывающие расходы на обучение, а срок выплаты пособия по безработице может быть продлен, если срок обучения выходит за рамки периода выплаты пособия по безработице.

В системе страхования занятых лиц в Корее программа выплаты пособий по безработице тесно связана с программой стабилизации занятости, а также программой повышения квалификации работников. Эти комплексные программы приносят пользу как работодателям, так и работникам. В системе страхования Кореи пособия по безработице делятся следующим образом: а) пособие для лиц, ищущих работу, с частичным замещением дохода в период поиска новой работы; б) пособие для содействия занятости, которое в дополнение к пособию для лиц, ищущих работу, обеспечивает денежные выплаты и поддержку нашедшим работу, посещающим курсы профессионального обучения и переехавшим в другое место для трудоустройства.

В Японии система страхования занятых лиц состоит из: а) программы выплаты пособий по безработице (взносы совершаются работниками и работодателями), предоставляющей поддержку безработным (замещение дохода, профессиональная ориентация, пособие на обучение); б) программы двух услуг (взносы работодателей и правительства), обеспечивающей стабильность занятости и развитие способностей работников.

В рамках первого компонента безработные получают пособие на профессиональное обучение вне зависимости от того, как долго они получали пособие по безработице. Программа обеспечивает возможности поиска работы в широкой сфере, когда безработный, заинтересованный в новой работе, может получать пособие по безработице в течение дополнительных 90 дней.

В ходе реализации мероприятий центры «Здравствуй, работа» (государственные центры занятости) управляют системой страхования по безработице, обеспечивая консультации для трудоустройства и под-

бор рабочих мест. В дополнение к этому центры «Здравствуй, работа» предоставляют рекомендации по вопросам занятости для предприятий, чтобы создавалась благоприятная среда для сохранения рабочих мест и, в частности, обеспечивалась непрерывная занятость пожилых людей до 65 и даже до 70 лет различными способами. Другая уникальная особенность программы «Здравствуй, работа» заключается в том, что она гарантирует поиск работы с помощью назначения безработным специальных консультантов. Распространение деятельности центров «Здравствуй, работа» на выпускников отражает сложную ситуацию с занятостью молодых людей с 2010 года.

В Китае фонд страхования по безработице может использоваться для субсидирования профессиональной подготовки и профессиональной ориентации безработных и для содействия их трудоустройству. В Монголии безработный, имеющий право на получение пособия по безработице, может учиться на курсах профессиональной подготовки или переподготовки в течение шести месяцев после расторжения трудового контракта или через два года после окончания первых курсов профессиональной подготовки.

В Германии система профессионального обучения является важнейшим компонентом немецкой системы образования. В Германии гораздо больше внимания уделяется стажировкам для квалифицированных специалистов, обучаемых опытными работниками или инструкторами. Поэтому в Германии гораздо меньше студентов (по сравнению с другими западными странами) и гораздо меньше молодых людей начинают трудовую деятельность с обучения на производстве.

Политика на рынке труда Дании называется «флексекьюрити» (гибкость + социальное обеспечение), или «золотой треугольник»: а) гибкий рынок труда с минимальным ограничением права работодателей на наем и увольнение работников; б) комплексная социальная защита, включая высокие пособия по безработице, особенно для лиц с низким уровнем дохода; в) активная политика на рынке труда, требующая от безработных прилагать много усилий для трудоустройства посредством активного поиска работы, получения направлений для трудоустройства, получения консультаций и прохождения обучения.

2.3. Институциональное устройство фондов страхования по безработице и страхования занятых лиц в 14 странах

В статье 27 Конвенции МОТ № 168 приводятся рекомендации для представителей защищаемых лиц и работодателей участвовать в управлении программами страхования по безработице, как минимум, в роли консультантов.

Основные функции программ страхования по безработице и страхования занятых лиц заключаются в сборе взносов и обработке заявок на получение пособий по безработице. Обычно сбором страховых взносов занимаются налоговые органы или органы социального страхования (в некоторых странах эти учреждения также участвуют в выплате пособий по безработице, например, во Вьетнаме и Бахрейне). Министерства социального страхования и труда отвечают за получение и обработку заявок на пособия по безработице (в некоторых странах эти учреждения также участвуют в выплате пособий по безработице, например, в Аргентине, Канаде, Франции и Республике Корея).

В Монголии три разных учреждения участвуют в реализации программы страхования по безработице: Генеральное бюро социального страхования занимается сбором взносов, Бюро службы по труду и социальному благосостоянию принимает и обрабатывает заявки на пособия по безработице, а Министерство социального благосостояния и труда отвечает за выплату пособий.

В Дании в соответствии с правилами, установленными государством, вопросами страхования по безработице и выплаты пособий по безработице занимаются частные фонды. Размер взносов, устанавливаемый этими фондами, может различаться, но остается на низком уровне. Национальное управление рынком труда отвечает за большинство норм в сфере страхования по безработице. А Пенсионный фонд Дании проводит мониторинг реализации программы страхования по безработице, выполняя функции контроля, надзора за соблюдением норм, аудита отдельных фондов для обеспечения соответствия их деятельности государственной политике, целям, нормам и директивам.

2.4. Система управления выплатами

В большинстве случаев после расторжения договора работодатель выдает работнику официальное уведомление о прекращении трудовой деятельности и безработный должен обратиться в орган занятости или

страхования по безработице, как только он получит это уведомление, после прекращения его трудовой деятельности. В дополнение к этому во многих странах предусмотрена справка или книжка с указанием доходов, с которых совершались страховые взносы, и длительность занятости. Этот документ заполняется работодателем и предоставляется безработному сразу после увольнения или немного позже. Книжка нужна агентству, которое занимается обработкой заявок на пособия по безработице, для оценки размера пособия, причитающегося безработному, а также для анализа причин увольнения и прав работника на получение пособия по безработице, например, уволился ли работник по собственному желанию или это было вынужденное увольнение, увольнение за должностной проступок или увольнение по веской причине (домогательство, опасные условия труда и др.).

В Канаде безработным не обязательно обращаться в центр, обрабатывающий заявки на пособия по безработице, лично, здесь все заявки направляются по Интернету. После заполнения электронного бланка-заявки для получения пособия безработному предлагаются виртуальные услуги занятости.

В Республике Корея также применяются процедуры, в соответствии с которыми до получения денежного пособия по безработице безработному необходимо получить от руководителя Бюро социального обеспечения документ, подтверждающий право на получение пособия, а также еще раз обратиться в Бюро через одну–четыре недели (сроки определяются руководителем Бюро), чтобы продемонстрировать, как он пытается трудоустроиться.

Безработные могут получать пособие по безработице безналичным переводом или наличными. В Монголии пособие выплачивается наличными. Безработные в крупных городах Вьетнама получают пособие безналичным платежом на банковский счет, в то же время в небольших городах и сельских районах работникам обычно пособие выплачивается наличными.

3. Разнообразные параметры и методики системы страхования по безработице и страхования занятых лиц

В 14 странах, проанализированных в данном отчете, применяются различные подходы к выплате пособий по безработице. Рассматривая эти вопросы, мы будем обращаться к двум основным конвенциям МОТ, касающимся вопросов выплаты пособий по безработице. Это Конвенция МОТ 1952 года «О минимальных нормах социального обеспечения» № 102 и Конвенция МОТ 1988 года «О содействии занятости и защите по безработице» № 168.

Именно Конвенция МОТ № 102 считается «основной конвенцией МОТ по социальному обеспечению, так как это единственный международный инструмент, основанный на принципах социального обеспечения, создающих общепризнанные в мире единые минимальные нормы для всех девяти сфер социального обеспечения»⁷. Конвенция МОТ № 168 и соответствующая Рекомендация № 176 устанавливают высокие стандарты в отношении пособий по безработице, в основном применяемые в промышленно развитых странах, а также в других регионах.

3.1. Охват

С точки зрения страхования основная цель страхования по безработице заключается в обеспечении защиты от риска потерять работу. В дополнение к этому система, финансируемая полностью или частично за счет взносов, может быть устойчивой только в том случае, если она основана на достаточно широком распределении рисков. Эти двойные цели достигаются за счет охвата большинства работников, таким образом обеспечивая реальную компенсацию для возможно большего количества уволенных. Далее, не менее важно, что издержки распределяются между большой группой лиц, делающих взносы.

Необходимые взносы были бы чрезмерно высокими, если бы они ложились только на плечи тех работников, которые входят в группу повышенного риска, связанного с потерей работы. Или, если взглянуть на это с другой точки зрения, было бы нецелесообразно обеспечить защиту только тех работников, у которых меньше шансов стать безработными.

Статья 11 Конвенции № 168 требует, чтобы страны охватывали программой страхования 85% всех работников, включая государственных служащих, если они не обеспечены защитой по национальному законодательству. Статья 6 этой конвенции также предписывает странам гарантировать равные права и недопущение дискриминации для защищенных лиц, включая трудящихся-мигрантов. В соответствии с Конвенцией № 102 50% работников должны быть охвачены программами страхования. Обе конвенции не требуют охвата самозанятых лиц в связи со сложностью оценки их условий работы.

Конвенция № 168 также касается работников, занятых неполный рабочий день. Они также должны быть защищены, кроме случаев, когда количество отработанных часов или доход считаются незначительными. В статье 25 говорится о том, что «каждый Член Организации обеспечивает адаптацию предусмотренных законом систем социального обеспечения, имеющих основой профессиональную деятельность, к особенностям труда работников, работающих неполное рабочее время, если их рабочее время или их заработок нельзя считать незначительными согласно предписанным условиям». То есть в системе должны участвовать те, кто работает почти полный рабочий день, в то же время как те, кто работает только несколько часов в неделю или в месяц, должны быть исключены. Поэтому необходимо определить минимально приемлемое количество часов и размер дохода.

Анализ данных в таблице 1 показывает, что все 14 стран действительно включили в систему страхования широкие группы населения, практически всех наемных работников. Но есть и исключения. В некоторых странах государственные служащие не участвуют в системе страхования – это Аргентина, Чили, Япония, Республика Корея и Таиланд. Из системы могут исключаться группы работников с особыми условиями труда или чье участие на рынке труда минимально. Это касается домашних работников в Аргентине,

⁷ В 2002 году Административный совет МОТ еще раз подчеркнул, что Конвенции № 102 и № 168 являются двумя из шести конвенций, которые можно считать актуальными в сфере социального обеспечения. ILO: *Setting Social Security Standards in a Global Society, An analysis of present state and practice and of future options for global social security standard setting in the International Labour Organization* (Geneva, ILO, 2008): <http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/downloads/policy/policy2e.pdf> [последнее обращение 11 октября 2012 г.].

Бахрейне и Чили, работников с низкой заработной платой в Германии, Японии и Республике Корея или временных и сезонных работников во Вьетнаме.

Некоторые страны исключают работников, занятых на фирмах с количеством сотрудников ниже определенного уровня, но это ограничение скорее препятствует эффективности, чем способствует ей. Это ведет к искусственным барьерам на рынке труда или к административным проблемам и проблемам правоприменения, так как предприятия делят свой бизнес на небольшие части, чтобы избежать выплаты взносов. Такие ограничения действительно устраняются через некоторый промежуток времени. Примеры этого можно встретить в Республике Корея (которая отменила подобные ограничения в 1998 году, через три года после запуска программы страхования занятых лиц) и во Вьетнаме (где реализация программы страхования по безработице началась в 2009 году, но теперь планируется отменить ограничение в 10 работников). Бахрейн также раньше исключал из системы работников малых предприятий в соответствии с законом о социальном страховании, но это ограничение было отменено еще до того, как была запущена система страхования по безработице в 2006 году. В США подобное ограничение по охвату программой страхования по безработице было отменено в 1972 году.

Таблица 1. Правила охвата систем страхования по безработице и страхования занятых лиц

Страна	Охват населения
Аргентина	– все наемные работники частного сектора, кроме: а) домашних работников; б) государственных служащих (федерального уровня, уровня провинций и муниципалитетов); в) сотрудников частных учебных учреждений; г) преподавателей частных университетов.
Бахрейн	– все наемные работники, включая государственных служащих и лиц, занимающихся поиском работы впервые; – трудящиеся-мигранты также имеют право на получение пособий по безработице; – исключения: служащие вооруженных сил и персонал служб безопасности.
Вьетнам	– работники с постоянными и бессрочными контрактами, работодатели с количеством работников не менее 10, включая частные и государственные предприятия, государственную службу и вооруженные силы.
Германия	– все наемные работники, кроме тех, кто зарабатывает менее 400 евро в месяц; – любые лица, обеспечивающие медицинский уход за иждивенцами на дому, самозанятые, работающие как минимум 15 часов в неделю или занятые за пределами Германии в странах, не входящих в ЕС, могут делать добровольные страховые взносы.
Дания	– все наемные или самозанятые работники на добровольной основе (примерно 80% всех занятых лиц).
Канада	– все наемные работники, включая служащих вооруженных сил и государственных служащих; – исключения: самозанятые и предприниматели.
Китай	– работники всех городских предприятий и государственных учреждений; – мигранты, работающие в сельских районах, которые вступают в стабильные трудовые отношения и подписывают контракт.
Монголия	– все работники, включая государственных служащих; – самозанятые могут зарегистрироваться на добровольной основе.
Республика Корея	– все наемные работники, кроме государственных служащих и тех, кто работает в компаниях, занимающихся сельским хозяйством, лесным хозяйством, рыболовством или ведением домашнего хозяйства; – также исключаются: работники, занятые менее 60 часов в месяц (менее 15 часов в неделю), и те, кто связан родственными отношениями с работодателем; – системой охватываются трудящиеся-мигранты (в зависимости от типа визы работника); – самозанятые и мелкие предприниматели (со штатом менее 50 работников) могут добровольно участвовать в программе.
США	– почти все наемные работники участвуют в программе страхования по безработице на федеральном уровне и уровне штатов, включая домашних работников и сотрудников государственных учреждений; – исключаются следующие категории работников: федеральные работники (включая вооруженные силы) и сотрудники железнодорожных компаний (для них разработаны специальные программы). Также большинство штатов ограничивают страхование для сельскохозяйственных работников, занятых на больших фермах. Супруги и дети предпринимателей также обычно в программах не участвуют.
Таиланд	– все работники частного сектора, кроме: фермеров, домашних работников, компаний, у которых до 2004 года началась реализация программ «улучшенный социальный пакет для работников»;

Франция	– исключения: государственные служащие и сотрудники государственных предприятий (для них разработана отдельная программа). – все наемные работники частного сектора, включая домашних работников; – государственные учреждения и высшие учебные заведения должны самостоятельно обеспечить страхование работников или участвовать в общей программе страхования по безработице; – для определенных групп применяются особые правила, например, для работников, получающих комиссию за услуги, для временных работников и лиц, работающих на дому, или поставителей сферы искусства.
Чили	– все наемные работники, если они заняты с октября 2002 года, и на добровольной основе, если они были приняты на работу ранее; – исключения: государственные служащие, домашние работники, стажеры, молодежь до 18 лет, самозанятые и пенсионеры⁸.
Япония	– все местные и иностранные наемные работники частных предприятий, кроме: а) тех, кто старше 65 лет (кроме постоянно застрахованных работников старшего возраста); б) работников на неполный рабочий день, занятых менее 20 часов в неделю (кроме застрахованных поденных рабочих); в) нерегулярных работников, отработавших менее 31 дня; г) сезонных работников, занятых менее 4 месяцев в год по 30 часов в неделю.

Во всех странах на правила охвата населения программами страхования влияет сложность страхования работников в неформальном секторе. Это объясняется тем, что работники, оказавшиеся в подобной ситуации по собственной воле, из-за отсутствия возможностей трудоустройства на формальных предприятиях или по воле работодателя, просто не попадают под действие социального страхования. Многие из этих лиц имеют самостоятельную занятость, другие занимаются незарегистрированной деятельностью. Тем не менее можно стимулировать участие незарегистрированных работников в системе социального страхования, если они осознают ее пользу и рентабельность, особенно с точки зрения потенциального повышения благосостояния, например, как в случае с программой страхования по безработице.

Руководствуясь аналогичными соображениями, правительство Республики Корея запустило в феврале 2012 года пилотный проект с целью сокращения социальной незащищенности путем субсидирования взносов по социальному страхованию для низкооплачиваемых работников, занятых на предприятиях со штатом менее 10 сотрудников, которые раньше не участвовали в системе страхования. Цель проекта в оказании содействия участию в страховании занятых лиц и реализации национальной программы обеспечения пенсии по старости. С 1 июля 2012 года программа субсидирования страхования занятых лиц и пенсии по старости были распространены на граждан всей страны⁹. К 7 июля 2012 года программа внедрена во всей стране¹⁰.

Интересен опыт Дании в сфере охвата работников системой страхования – не только потому, что участие в программе страхования по безработице носит добровольный характер, но также и потому, что в ней учитываются самозанятые работники. Это стало возможным благодаря тому, что датская система поддерживается значительными государственными субсидиями, составляющими примерно 70% всех издержек. Таким образом, доступное страхование по безработице становится привлекательным для работников, и 80% из них действительно принимают решение участвовать в программе. Негативное воздействие рисков может, однако, иметь место, но оно не представляет серьезной проблемы даже для самозанятых работников¹¹ в связи с обеспечением широкого охвата.

Другие страны также расширили охват программами страхования по безработице на самозанятых работников, но обычно эта группа ограничивается предпринимателями, для которых существуют дополнительные условия. Например, в январе 2012 года в Республике Корея была запущена программа страхования для мелких предпринимателей. С 2006 года в Германии разрешается добровольное страхование для тех, кто открыл свое дело в период занятости по найму или получения пособий по безработице. В 2009 году в Австрии (не рассмотрена в данном исследовании) была разработана программа добровольного страхования по безработице с неизменяемым сроком участия 8 лет. В США в штате Калифорния также возможно

8 За исключением работников, ушедших на пенсию в связи с нетрудоспособностью, которые имеют право на получение пособия по безработице.

9 Министерство занятости и труда, Республика Корея, 9 июня 2012 года: http://www.moel.go.kr/english/topic/employment_policy_view.jsp?idx=930; и 3 июля 2012 года: http://www-dev.kdi.re.kr/kdi_eng/highlights/govern_view.jsp?no=6101&page=20&rowcnt=10 [последнее обращение 12 ноября 2012 г.].

10 Австрия, не участвовавшая в этом исследовании, ввела подобные меры в 2008 году.

11 M. Ejrnæs and S. Hochguertel: *Entrepreneurial Moral Hazard in Income Insurance* (Tinbergen Institute Discussion Paper TI 2008-065/3, 2008).

участие предпринимателей, у которых работает один или более работников. Пока еще рано оценивать успешность проектов по расширению охвата, но опыт показывает, что при определенных условиях возможно участие в программах страхования самозанятых лиц.

3.2. Условия, дающие право на получение пособия: период работы

Для того чтобы иметь право получать пособие по безработице, должны быть выполнены два условия. Во-первых, право зависит от предыдущей работы и взносов. Во-вторых, важен характер риска безработицы, а именно, было ли увольнение вынужденным, или это было увольнение по собственному желанию, или работник был вынужден уволиться по не зависящим от него обстоятельствам.

По первому условию и в Конвенции № 102, и в Конвенции № 168 подчеркивается, что период предыдущей работы и выплаты взносов не должен быть больше, чем это необходимо для предотвращения злоупотреблений. Обычно страны устанавливают период выплаты взносов длительностью в 12 месяцев, который затем дает право безработному получать пособие. В ряде стран этот период составляет 6 месяцев, это Аргентина, Чили (для временных работников), США, Япония, Республика Корея и Таиланд. 12 месяцев требуется в Китае, Бахрейне (12 непрерывных месяцев для получения первой компенсации, хотя ищущие работу впервые могут претендовать на получение пособия), Чили (для постоянных работников), Дании, Германии и Вьетнаме. Во Франции этот период более короткий – только четыре месяца работы с выплатой страховых взносов. Самые жесткие требования установлены в Монголии – 24 месяца взносов, последние девять из них должны быть непрерывными.

Уникальные требования разработаны в Канаде. Они зависят от регионального уровня безработицы: право на пособие может получить безработный, отработавший всего 420 часов или примерно 10–12 недель полной занятости, если он живет в регионе с высоким уровнем безработицы (уровень безработицы превышает 13%). Канадская система страхования занятых лиц также не имеет аналогов, так как условия труда исчисляются исключительно в часах (по сравнению с Францией, где необходимо отработать 122 дня или 610 часов). Хотя эта система подходит для сезонных работников и категорий, занятых большое количество часов в день, право на пособие трудно получить работникам, занятым неполный рабочий день, и большинство из них – женщины.

С такой же проблемой связан вопрос о сезонной занятости и безработице. Страны должны решить, как реагировать на сезонные заявки на получение пособий по безработице, и эти решения, скорее всего, будут основаны на структуре экономики и желании или необходимости поддерживать занятость в секторах сезонной работы или в регионах, где доминирует сезонная работа. По этому вопросу в статье 17.2 Конвенции № 168 приводится следующая рекомендация: страны должны «стремиться приспособлять страховой период к особенностям труда сезонных работников».

В соответствии с принципами страхования повторение сезонной заявки на получение пособия по безработице обычно не допускается, так как выплата пособия в этом случае основывается на достоверности, а не на конкретном объекте страхования. Исходя из этих принципов, необходимо установить период длительностью примерно в год для предоставления права на получение пособия, хотя к применению этого принципа необходимо подходить с гибкостью. Примером негибких правил может служить необходимость непрерывной выплаты взносов в течение нескольких месяцев, например, двенадцати в Бахрейне или даже девяти в Монголии, что приводит к исключению многих безработных. Выяснилось, что это также было характерно для Чили, где раньше требовалось 12 непрерывных месяцев работы для получения права на пособие в рамках системы страхования по безработице. Но это требование заменили в 2009 году на 12 месяцев за последние два года, только три из которых должны быть непрерывными.

Системы страхования по безработице Канады, Франции, Германии и США (38 штатов из 53 юрисдикций) позволяют безработным делать сезонные заявки на получение пособия. Например, в Канаде примерно половина всех пособий выплачивается впервые обратившимся (по определению, это заявители, которые не обращались в службу занятости последние пять лет). Вторая половина выплачивается заявителям, которые обращаются для получения пособия ежегодно или достаточно регулярно. В Германии сезонные краткосрочные пособия используются с той же целью, позволяя предприятиям скорректировать время работы в зависимости от сезонных экономических изменений в строительном секторе и других отраслях, подвергающихся сезонным колебаниям, связанным с плохими погодными условиями.

3.3. Условия, дающие право на получение пособия: причины безработицы

С одной стороны, безработный должен отработать достаточное количество времени и выплачивать взносы, чтобы получить право на пособие. С другой стороны, важно, как и почему он остался без работы, так как от этого зависит, имеет ли он право на пособие. Это важно для решения проблем увольнений по сокращению штата, связанных с экономической необходимостью. Таким образом, в статье 20 Конвенции № 168 указывается на возможность отказа в выплате пособия, если кто-либо потерял работу из-за должностного проступка или ушел с работы без какой-либо видимой причины, или если безработица наступила в результате трудового конфликта. В Конвенции № 102 содержатся подобные положения.

Тем не менее почти во всех странах пособия выплачиваются лицам, которые были вынуждены уйти с работы, например, в связи с невыплатой заработной платы, опасными условиями труда или незаконными действиями работодателя. Обсуждая вопросы санкций и исключений в рамках системы страхования по безработице, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) отметила: «Все страны признают, что серьезное нарушение со стороны работодателя может быть достаточным основанием для ухода работника по собственному желанию, и такое решение является оправданным»¹².

Также учитываются и обстоятельства, не связанные с занятостью. Например, когда работник уходит с работы из-за переезда супруга, чтобы избежать домашних проблем. Эти причины считаются убедительными во Франции, Канаде, большинстве штатов США и некоторых других странах.

Для того чтобы определить, было ли нарушение со стороны работодателя или есть другие веские причины для увольнения, часто требуется тщательный анализ и оценка. Иногда необходимо оценить различия в заявлениях работодателя и бывших работников. Вынесение решения о «правомерной причине» для увольнения требует компетентных и квалифицированных сотрудников, а также четких рекомендаций.

В исследуемой группе из 14 стран только в Чили работник, уволившийся по собственному желанию, не имеет права на получение пособия по безработице, поскольку законодательство не предусматривает каких-либо уважительных причин для добровольного увольнения. В этом случае работнику остается только подать на бывшего работодателя в суд. Однако в этой же стране, если добровольно уволившийся работник требует получения выплаты с индивидуального сберегательного счета системы страхования по безработице, он незамедлительно получает полную сумму пособия. Во Вьетнаме пособия по безработице также выплачиваются даже добровольно уволившимся. Несмотря на эти два примера, ничем не обусловленная выплата пособий добровольно уволившимся, судя по всему, не соответствует первичной задаче страхования по безработице.

Более эффективный подход был принят в ряде стран, где пособия по безработице выплачиваются работникам, которые уволились по собственному желанию после длительного периода ожидания (например, через 5 дополнительных недель в Дании, четыре месяца – во Франции, 12 недель – в Германии и три месяца – в Японии). В Таиланде пособия уволившимся по собственному желанию выплачиваются, но при этом используется пониженная ставка (30% дохода вместо 60% для уволенных работников) и более короткий период выплаты (до трех месяцев вместо шести месяцев). Оба названных подхода можно назвать «компромиссными» и при этом достаточно эффективными.

3.4. Период ожидания перед получением первой выплаты пособия по безработице

После того как право на пособие установлено, в большинстве стран должен пройти период ожидания выплаты пособия. Период ожидания в системе страхования по безработице – это период безработицы, в течение которого пособие не выплачивают, что требует от застрахованного лица взять на себя часть рисков, связанных с потерей работы. Это необходимо по ряду причин.

- Во-первых, это франшиза, которая наравне с автомобильной страховкой и другими видами страхования позволяет предотвратить случаи мелких или недобросовестных притязаний.
- Во-вторых, это необходимо для устранения издержек на обработку заявок, если период безработицы очень короткий; затраты в таких случаях будут чрезмерными по сравнению с суммой выплачиваемых пособий.

¹² OECD: *OECD Employment Outlook 2000* (Paris, 2001).

- В-третьих, необходимо время для анализа заявок безработных и оценки их права на получение пособия.
- В-четвертых, это снижает общие издержки на систему страхования по безработице посредством перекладывания части потеряннного дохода на самого безработного, так как он должен сам также обеспечивать себя и нести за это ответственность.

Подводя итог, можно отметить, что пособия по безработице обычно не предназначены для решения проблем при очень коротком переходе от одной работы к другой, но они необходимы в случае более серьезных перерывов в работе, когда вероятность финансовых трудностей более высока.

Конвенции № 168 и № 102 устанавливают максимальный период ожидания, составляющий семь дней. В большинстве стран период ожидания длится не более одной недели, за редким исключением, когда периода ожидания нет совсем. Так, период ожидания длительностью 7 дней установлен во Франции, Японии, Республике Корея, Таиланде, Бахрейне и большинстве штатов США. В Аргентине, Китае, Германии и Монголии нет периода ожидания. В Канаде период ожидания составляет 2 недели. А в Дании периода ожидания нет для наемных работников, а самозанятым придется подождать три недели.

3.5. Продолжение выплат пособия

После того как право безработного работника на получение пособия по безработице установлено, он должен подтверждать свой статус, чтобы получать компенсацию регулярно. По правилам страхования по безработице и застрахованных лиц безработные почти во всех странах должны заниматься активным поиском работы и оставаться трудоспособными и готовыми работать. Это соответствует положениям статьи 10.1 Конвенции № 168. На практике заявители должны регулярно обращаться в местный центр занятости лично или (в некоторых странах) по почте или телефону и даже через Интернет. Их также могут спросить о тех шагах, которые они предприняли для поиска работы, например, они должны будут указать названия компаний, в которые обращались. Безработные должны отчитываться о поиске работы с той же регулярностью, с какой они получают пособия, например ежемесячно, если пособия выплачиваются раз в месяц (в большинстве систем страхования по безработице и страхования занятых лиц), или раз в две недели, если пособия выплачиваются дважды в месяц (как, например, в Канаде и США).

Заявителям также придется согласиться на любую предложенную занятость, если она им подходит с точки зрения опыта, образования и личных обстоятельств, о чем сказано в статье 21 Конвенции № 168. Безработные должны проходить обучение и участвовать в мероприятиях по поддержке занятости в соответствии со статьей 20 (пункт f) Конвенции № 168 и статьей 69 (пункт h) Конвенции № 102.

Тем не менее страны очень различаются по степени исполнения этих требований, а если соблюдение этих положений не обеспечивается, повышается риск того, что пособия по безработице становятся «пассивными», как они иногда и называются. И все же эти характеристики не должны повсеместно применяться к отдельным безработным, большинство из которых в значительной части случаев предпочитают занятость, приносящую доход, вместо пособий по безработице. Например, в Канаде выяснилось, что только 27% получателей пособия по безработице пользовались возможностью получения пособия в течение всего периода, и большинство заявителей (55%) сообщали о другой работе, приносящей доход, при получении пособия¹³.

В рамках реализации стратегии по поддержке безработных лиц Франция, Германия и ряд других стран разработали индивидуальные планы по трудоустройству и повышению квалификации уволенных работников, требующие обращения безработных в центр занятости для подачи заявления. В Дании безработные получают значительное пособие по безработице, но вместе с тем они обязаны активно участвовать в мероприятиях по повторному трудоустройству. Ожидается, что чем дольше заявитель получает пособие по безработице, тем более активно он должен участвовать в мероприятиях по трудоустройству и повышению квалификации. В США применяется процедура, известная под названием «Услуга по профилированию и повторному трудоустройству безработного», для выявления и оказания помощи тем, кто с наибольшей вероятностью может оставаться без работы длительное время.

Подобные программы подчеркивают необходимость принятия мер, ориентированных на отдельных безработных, и личных контактов при наличии автоматизированных систем и современного процесса принятия

13 EI Monitoring and Assessment Report 2010, Canada Employment Insurance Commission, 2011, http://www.hrsdc.gc.ca/eng/employment/ei/monitoring_assessment/index.shtml [последнее обращение 11 октября 2012 г.].

решений. Принимая во внимание характер рисков безработицы, включая ее индивидуальные и личные аспекты, разработчики программ страхования по безработице понимают, что нельзя полагаться только на безличные компьютерные системы. Это значило бы, что проблемы решаются пассивно, тогда как необходимо предоставление активной помощи. Административные расходы и барьеры могут быть сведены к минимуму, но система гораздо менее эффективно помогает людям найти подходящую занятость. Эту проблему можно проиллюстрировать на примере чилийской системы страхования по безработице: в то время как система очень эффективно действует с точки зрения сбора взносов и выплаты пособий, очень мало внимания уделяется стимулированию поиска работы безработными.

3.6. Единовременная выплата бонусов для восстановления на работе

В двух странах лицам, нашедшим постоянную работу, может выплачиваться единовременная денежная сумма. В Республике Корея работник, нашедший работу до окончания срока получения пособия по безработице, получает бонус в размере 50% от всех невыплаченных пособий. Например, если работник имеет право на шесть месяцев получения пособия и находит работу через два месяца выплат, он получит единовременную выплату, равную двухмесячному пособию (половина того, на что он имеет право). Увеличение расходов на выплату бонусов вынудило ужесточить эти правила в 2009 году, последствия чего предстоит еще оценить¹⁴.

В рамках системы страхования по безработице во Вьетнаме безработные могут получить все оставшиеся пособия по безработице единовременно выплаченной суммой, когда они находят работу или начинают нести военную службу, и даже если они возвращаются к предыдущему работодателю. Как уже упоминалось выше, любой потерявший работу во Вьетнаме имеет право на получение пособия, поэтому, видимо, любой уволенный или уволившийся получает максимально возможный размер пособия, то есть обеспечиваются такие условия, которые не могут быть эффективными в долгосрочной перспективе.

В период с 1980-х по 1990-е годы в четырех разных штатах США проводились пробные проекты по выплате бонусов за повторное трудоустройство. Первоначально результаты получили неопределенную и противоречивую оценку, хотя при повторной оценке отношение к этим экспериментам стало более позитивным.

В общем, в ходе исследования 2010 года были сделаны следующие выводы: «Обзор литературы о мерах в отношении пособий по безработице и бонусах за повторное трудоустройство ясно демонстрирует, что финансовые стимулы, вне зависимости от того, позитивные они или негативные, повышают количество трудоустроенных безработных. Судя по всему, большее воздействие оказывают меры в отношении пособий, чем бонусы за повторное трудоустройство»¹⁵. Так же, как и в случае со многими, если не со всеми, мерами политики на рынке труда, очень важно обеспечить тщательное планирование и адресность подобных мероприятий.

3.7. Период выплаты пособия по безработице

После получения права на пособие главными элементами в формуле пособия становятся период выплат и размер суммы. В соответствии со статьей 19 Конвенции № 168 период выплаты пособия должен быть не менее 26 недель безработицы за одно обращение или 39 недель в течение двух лет. Конвенция № 102 предписывает период длительностью минимум 13 недель в год.

Максимальное время выплаты пособия безработному различается в разных странах и зависит от ситуации в стране, уровня безработицы, представлений о справедливости и о пользе пособий, распространенности злоупотреблений и выделяемых бюджетных средств.

Период выплаты пособия обычно также зависит от требований, предъявляемых к безработному, претендующему на получение пособия. Таким образом, в странах с невысокими требованиями обычно устанавливается достаточно короткий период выплат.

14 Kiu-Sik Bae: *Labor Issues in Korea 2010*, (Seoul, Korea Labor Institute, 2011), http://www.kli.re.kr/kli_ehome/publication/vew.ehome-100007?ifEnDataExist=1&seq=6936 [последнее обращение 11 октября 2012 г.].

15 B. van der Klaauw and J. C. van Ours: *Carrot and Stick: How Reemployment Bonuses and Benefit Sanctions affect Job Finding Rate* (Amsterdam, Tinbergen Institute Discussion Paper, 2010).

Лишь некоторые страны выплачивают пособие больше 12 месяцев. Если это и происходит, то обычно касается заявителей, проработавших продолжительное время. Самый короткий период выплаты пособия в Монголии (до двух с половиной месяцев). В Дании пособие предоставляется в течение двух лет всем, кто имеет право на пособие и делал ранее взносы в течение 52 недель¹⁶. Подобным же образом в Бахрейне все пособия по безработице выплачиваются в течение шести месяцев (12 месяцев для застрахованных работников).

Как и Дания, Франция установила максимальный период выплаты пособия длительностью до двух лет. Однако в рамках этого максимального периода выплаты производятся после четырех месяцев страховых взносов. В Канаде период выплаты пособия также невелик для тех, кто отработал небольшое количество часов на застрахованном рабочем месте. Но чем выше уровень безработицы в регионе, тем дольше могут получать пособие те безработные, которые в этом регионе живут¹⁷.

Только в Китае и Вьетнаме внимание уделяется выслуге лет. В Китае работники, отработавшие от одного до пяти лет, делавшие страховые взносы, могут получать пособие в течение одного года. Но если работник проработал 10 лет, то период увеличивается до 24 месяцев. Подобным же образом длительный трудовой стаж учитывается во Вьетнаме. Через год работы безработный имеет право на три месяца выплаты пособия, через три года – на шесть месяцев, через шесть лет – на девять месяцев и через 12 лет – на 12 месяцев.

В некоторых странах продолжительность периода выплаты пособий по безработице зависит не только от предыдущего стажа работы, но и от возраста безработного, при этом заявители старшего возраста имеют право на получение пособия в течение более длительного срока. Так обстоят дела в Аргентине, Франции, Германии, Японии и Республике Корея.

В ряде стран имеются специальные условия по длительности выплаты пособий по безработице во времена, когда безработица находится на высоком уровне или когда происходят природные бедствия и катастрофы. Кроме того, продление срока выплаты возможно с помощью особых положений законодательства, когда в этом возникает необходимость. Например, специальные законы имеются в Чили, Монголии, Японии, Таиланде, США и Канаде.

Таким образом, для установления максимально возможного периода выплаты пособия используются различные подходы, зависящие от ситуации и условий в стране, от структуры безработицы и возможностей повторной занятости и даже от внешних событий. Это не кажется оптимальным с точки зрения системы страхования, но необходимо отметить, что крайне важно найти компромисс между оптимальным сроком и расходами.

Конвенции № 102 и № 168 настаивают на предоставлении пособия по безработице в виде регулярных выплат (по сравнению с единовременной денежной выплатой), так как доказано, что это более эффективно для защиты безработных. В ходе проведения сравнительного анализа удалось сделать еще одно наблюдение о выплате пособия по безработице. Пособие обычно выплачивается ежемесячно, как обычная или традиционная заработная плата. Но в Канаде и США безработные получают пособие раз в две недели. Даже если эта система более сложна с административной точки зрения, она может иметь некоторые преимущества. Во-первых, чем короче период, тем чаще проводятся проверки деятельности и статуса безработного заявителя, что позволит компенсировать дополнительные административные издержки и барьеры. И, во-вторых, бенефициарии быстрее и регулярнее получают денежный доход, что целесообразно, если человек не имеет работы и, соответственно, другого источника дохода.

3.8. Занятость в период получения пособия по безработице

В ряде стран бенефициарии системы страхования по безработице могут продолжать получать пособие частично или полностью, даже когда они начали работать неполный рабочий день. Тем не менее к этим безработным также применяются стандартные правила, они должны продолжать искать постоянную работу и принимать соответствующие предложения о работе на полный рабочий день, а также проходить обучение или участвовать в мероприятиях в сфере занятости, на которые их направляют. Если заработная плата на работе при неполном рабочем дне превышает определенный лимит, они перестают получать пособие или его размеры сокращаются.

¹⁶ Необходимо отметить, что ранее пособия по безработице в Дании могли выплачиваться в течение 7 лет.

¹⁷ Таблица «Период (в неделях) выплаты пособий», Закон о страховании занятых лиц, Департамент юстиции Канады: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-5.6/page-80.html#h-75> [последнее обращение 11 октября 2012 г.].

Эти меры преследуют три цели: во-первых, они способствуют продолжению активности безработных на рынке труда и сохранению, а также расширению опыта работы. Возможно, внештатная работа даже станет «мостиком» к полной занятости. Во-вторых, эти меры позволяют работодателям найти работников, готовых работать неполный рабочий день. В-третьих, работники имеют возможность поддерживать необходимый уровень жизни в период, когда они ушли с одной работы и еще не нашли новую.

Подобные нормы приняты во Франции, Германии, Канаде, Японии и США. Во Франции пособие по безработице выплачивается работникам, имеющим неполную занятость, если их заработная плата не превышает 70% от средней заработной платы, которую он получал ранее, и если в месяц он работает не более 110 часов¹⁸. В Германии бенефициарии, работающие менее 15 часов в неделю, могут продолжать получать пособие по безработице в полном объеме, но если они начинают работать 15 часов и более, они теряют право на получение пособия. В Канаде безработные могут получать до 75 канадских долларов в неделю, или 40% от их недельного пособия без снижения размера пособия. Любые дополнительные доходы вычитаются из суммы их пособия. В Японии заработок при неполной занятости лица, официально признанного безработным, возможен, но пособие по безработице может быть сокращено до определенной суммы, о чем говорится в статье 19 закона о страховании занятости Японии¹⁹. Такие же правила установлены в США, но в разных штатах применяются различные нормы относительно суммы дохода от неполной занятости, которую работник может получать без ущерба для пособия по безработице.

3.9. Ставка замещения дохода

В соответствии со статьей 15 Конвенции МОТ № 168 ставка замещения дохода не может быть ниже 50% от заработка на предыдущем месте работы. В той же статье установлен верхний предел средней заработной платы. Конвенция МОТ № 102 предписывает установить эту ставку в размере 45%.

Страховые правила о ставке замещения дохода и периоде выплаты были разработаны почти 70 лет назад Альфредом Д. Уотсоном, страховым статистиком, который сыграл важную роль в формировании канадской системы страхования по безработице: «Для эффективного функционирования системы страхования гораздо важнее, не завышен ли размер пособия, чем слишком долгий период выплаты, так как завышенное пособие отражается на всем периоде выплаты, будь он длительный или короткий, и заявитель перестает активно заниматься поиском работы»²⁰. Эта рекомендация все еще актуальна сегодня.

Чаще всего размер пособия варьируется от 50 до 60% от заработной платы на предыдущем месте работы. Это применяется в таких разных странах, как Аргентина (первые четыре месяца выплаты пособия), Бахрейн, Канада, Чили (хотя только в первый месяц), Германия (по стандартной ставке), Республика Корея (для вынужденных безработных), США и Вьетнам. В Германии ставка выше – 67% для лиц с одним или более детей на иждивении, в то время как во Франции и Японии ставка еще выше для безработных с низким доходом (до 75 и 80% соответственно). Самое высокое соотношение в Дании, где пособие по безработице составляет 90% заработка.

Ниже всего показатели в Чили и Аргентине. Обе эти страны выплачивают ежемесячные пособия по понижающейся ставке от 50 до 30% в Чили и от 50 до 35% в Аргентине. Временные работники в Чили могут получать пособие по безработице только в течение двух месяцев в размере 35 и 30%. Китай обеспечивает пособия по единой ставке вне зависимости от заработной платы на предыдущем месте работы, при этом в соответствии с национальными правилами пособие не может превышать минимальный размер оплаты труда в регионе. Тем не менее пособие должно быть выше размера гарантированного минимального прожиточного минимума (по программе под названием «дибао»), который устанавливается на местном уровне и призван решать проблемы крайней бедности. В Монголии безработные получают пособия в размере 45% от заработной платы на предыдущем месте работы, кроме случаев, когда стаж работы выше 5 лет, тогда ставка увеличивается как минимум до 50%.

В исследуемых странах установлены максимальные размеры регулярно выплачиваемого пособия по безработице. Сумма должна быть обоснованной, например, сравнимой со средней заработной платой наемных работников или с другой точкой отсчета. Во Франции сумма ежемесячного пособия примерно в три раза ниже средней заработной платы работника. В Канаде она составляет примерно половину средней заработной платы. В других странах пособие еще ниже.

18 Если эти условия выполняются, пособия по безработице выплачиваются по сниженной ставке (заработная плата от неполной занятости переводится в оплату за полные рабочие дни, а пособие по безработице возмещает недостающие дни в месяце).

19 Закон о страховании занятости (Закон № 116 от 28 декабря 1974) Японии: http://www.jil.go.jp/english/laborinfo/library/documents/lilj_law11.pdf [последнее обращение 16 июля 2012 г.].

20 A.D. Watson: *An Explanation of the Principles and Main Provisions of the Unemployment Insurance Act*, (Ottawa, 1953).

С точки зрения теории страхования размер пособия и взносов должен устанавливаться на основе одной и той же шкалы доходов. Именно этот подход используется в большинстве стран за исключением Бахрейна, где налогом облагается весь фонд заработной платы, но устанавливается максимальный размер ежемесячного пособия, а также Китая, где сумма пособия не зависит от заработной платы, а устанавливается по единому тарифу. Не работает этот принцип и в США, где в большинстве штатов есть ограничения на заработную плату, с которой совершаются взносы, и они гораздо ниже (для взносов работодателей) базы, используемой для расчета пособий.

Представляет интерес и тот факт, что в большинстве стран риски безработицы выше для групп населения с низким, а не с высоким доходом. То есть высокие максимальные значения взносов должны теоретически привести к увеличению поступлений, а не выплат пособий по безработице.

Таблица 2. Страховой пакет в исследуемых системах страхования по безработице и страхования занятых лиц

Страна	Требования к заявителям для получения права на пособие	Период выплаты пособия	Размер пособия
Конвенция № 102	статья 20: пособие предоставляется в случае приостановки заработка, вызванной невозможностью для защищенного лица, способного и готового работать, получить работу	статья 24: период ограничен 13 неделями в рамках 12-месячного периода или 26 неделями в рамках 12-месячного периода, когда защищаются все работники, средства которых на время покрываемого риска не превышают установленных пределов	статья 67: размер пособия для обычного бенефициария (мужчина с женой и двумя детьми) должен достигать как минимум 45% заработной платы
Конвенция № 168	статьи 20 и 21: в пособии может быть отказано, его выплата может быть прекращена или его размер может быть сокращен, если работник: а) отсутствует на территории страны-участницы; б) преднамеренно способствовал своему увольнению; в) добровольно оставил работу, не имея на то уважительной причины; г) прекратил работу в период трудового спора; д) пытался получить или получил пособие обманным путем; е) не воспользовался без уважительных причин теми возможностями, которые имеются для трудоустройства, профессиональной ориентации, подготовки; ж) отказался от подходящей занятости; з) получает другие пособия, компенсирующие потерю в доходе	статья 19(а): выплата ограничена 26 неделями в каждом периоде безработицы или 39 неделями в течение любого периода в 24 месяца	статья 15.1: пособия должны устанавливаться в размере не менее 50% от предыдущего заработка или не менее 50% от установленной законом минимальной заработной платы или от заработной платы, обеспечивающей минимум, необходимый для покрытия расходов на основные жизненные нужды; выплачивается то, что больше
Аргентина	– как минимум 6 месяцев непрерывной работы с выплатой взносов последние 3 года; – вынужденная потеря работы или уход с работы по веским причинам	зависит от периода выплаты страховых взносов: • 6–11 мес.: 2 месяца выплаты пособия; • 12–23 мес.: 4 месяца выплаты пособия; • 24–35 мес.: 8 месяцев выплаты пособия; • 36 мес. и более: 12 месяцев выплаты пособия; • 6 дополнительных месяцев выплаты пособия для лиц старше 45 лет	– 4 месяца выплаты пособия в размере 50% от средней заработной платы за последние 6 месяцев, еще 4 месяца – 42,5% и оставшийся период – 35%; – с 2006 г.: минимальная сумма – 250 аргентинских песо, максимальная сумма – 400 аргентинских песо

Страна	Требования к заявителям для получения права на пособие	Период выплаты пособия	Размер пособия																								
Бахрейн	– компенсационное пособие (кроме случаев, когда работник уволился по собственному желанию): • первый раз: 12 месяцев без перерыва; • второй раз: 12 месяцев за последние 18 месяцев; • третий раз: 18 месяцев за последние 24 месяца; • четвертый раз и более: 36 месяцев за последние 48 месяцев; – пособие для оказания помощи: впервые ищущие работу	– компенсационное пособие: 6 месяцев без перерыва или с перерывами для каждого периода безработицы; – пособие для оказания помощи: 6 месяцев в течение 12 месяцев	– компенсационное пособие: 60% от средней заработной платы, максимум 500 (минимально 150) бахрейнских динаров в месяц; – пособие для оказания помощи: выпускники – 150 бахрейнских динаров в месяц; остальные – 120 бахрейнских динаров																								
Вьетнам	– делал страховые взносы не менее 12 месяцев за последние 24 месяца; – зарегистрировался в качестве безработного в центре службы занятости; – подал заявку на получение пособия по безработице в течение 15 дней с даты регистрации; – без работы 15 рабочих дней после регистрации; – не получает пенсию	– 3 месяца выплаты пособия в случае застрахованной занятости в течение 12–35 месяцев; – 6 месяцев пособия в случае 36–71 месяц застрахованной занятости; – 9 месяцев пособия в случае 72–143 месяцев застрахованной занятости; – 12 месяцев пособия в случае 144 и более месяцев застрахованной занятости	– размер пособия равен 60% средней заработной платы, с которой делались взносы за последние 6 месяцев, но не более 20-кратного размера минимальной заработной платы; – одна и та же сумма и период выплаты пособия применяются в случае добровольного или вынужденного увольнения																								
Германия	– заявитель должен отработать, как минимум 12 месяцев за последние 3 года; – должен быть не старше 65 лет; – быть безработным (совсем не работающий, работающий менее 15 часов в неделю или с закончившейся samozанятостью); – быть зарегистрированным в качестве безработного (только при личном обращении в местное бюро занятости); – ищущий работу и готовый к ней приступить; – вынужденная безработица или дополнительные 12 лет периода ожидания	зависит от возраста и количества отработанных месяцев: <table><thead><tr><th>Взносы (мес.)</th><th>Пособие</th><th>Возраст</th></tr></thead><tbody><tr><td>12</td><td>6</td><td>любой</td></tr><tr><td>16</td><td>8</td><td>любой</td></tr><tr><td>20</td><td>10</td><td>любой</td></tr><tr><td>24</td><td>12</td><td>любой</td></tr><tr><td>30</td><td>15</td><td>старше 50</td></tr><tr><td>36</td><td>18</td><td>старше 55</td></tr><tr><td>48</td><td>24</td><td>старше 58</td></tr></tbody></table>	Взносы (мес.)	Пособие	Возраст	12	6	любой	16	8	любой	20	10	любой	24	12	любой	30	15	старше 50	36	18	старше 55	48	24	старше 58	– стандартная ставка: 60% от предыдущего заработка за вычетом налогов и взносов в фонд социального страхования; – для работников с одним ребенком на иждивении: 67%; – с пособия не выплачиваются налоги; – агентство занятости также берет на себя выплату взносов по обязательному страхованию здоровья работника и долгосрочной медицинской помощи, а также пенсионных взносов
Взносы (мес.)	Пособие	Возраст																									
12	6	любой																									
16	8	любой																									
20	10	любой																									
24	12	любой																									
30	15	старше 50																									
36	18	старше 55																									
48	24	старше 58																									
Дания	– должны отработать как минимум 52 недели за последние 3 года; – вынужденная безработица, в остальных случаях период ожидания составляет 5 недель; – должны зарегистрироваться в качестве безработных в первый день потери работы	– пособия выплачиваются на протяжении максимум 2 лет в течение трехлетнего периода	– пособия составляют 90% доходов, расчет производится на основе средней заработной платы за последние 3 месяца; – в 2011 году максимальный размер пособия составлял 766 датских крон в день или примерно 16 600 датских крон в месяц; – из страховых фондов по безработице также оплачиваются отпускные, пособия на профобучение и добровольный досрочный уход на пенсию																								
Канада	– 420–700 часов застрахованной занятости в прошлом году, в зависимости от уровня безработицы в регионе; – новые участники рынка труда должны отработать 910 часов; – лица, ушедшие по собственному желанию и уволенные за должностной проступок, не имеют право получать пособие; – принимаются веские причины для ухода	– стандартные пособия: 14–45 недель выплаты пособий в зависимости от отработанных часов и уровня безработицы в регионе; – пособия выплачиваются раз в две недели	55% среднего недельного дохода, максимум 485 канадских долларов (в 2012 году)																								

Страна	Требования к заявителям для получения права на пособие	Период выплаты пособия	Размер пособия
Китай	– взносы работодателей и работников, которые выплачивались в течение как минимум одного года; – безработные не «по собственной воле»; – должны зарегистрироваться в качестве безработных и продемонстрировать готовность получить новую работу	– период зависит от страховых взносов: • менее пяти лет = 12 месяцев; • 5–10 лет = 18 месяцев; • более 10 лет = 24 месяца – мигранты в сельских районах получают единовременную выплату	размер пособия определяется органами власти в провинции. Пособие выплачивается по единой ставке ниже минимальной заработной платы, но выше гарантированного прожиточного минимума
Монголия	– не менее 24 месяцев занятости с выплатой взносов, последние 9 из которых должны быть непрерывными (с 1 августа 2009 года по 1 января 2011 этот период был сокращен до 6 месяцев); – еще 6 месяцев застрахованной занятости для повторного обращения (с 1 августа 2009 года по 1 января 2011 этот период был сокращен до 3 месяцев); – должен зарегистрироваться в территориальном органе по содействию занятости	– пособия могут выплачивать до 76 дней (с 1 августа 2009 года по 1 января 2011 этот период был увеличен до 126 дней)	– пособия рассчитываются на основе средней заработной платы за последние 3 месяца и отработанного времени: • до 5 лет: 45% ставки; • 5–10 лет: 50%; • 10–15 лет: 60%; • 15 лет и более: 70%; – минимальный размер пособия: не менее 75% официальной минимальной заработной платы
Республика Корея	– отработать как минимум 180 дней за последние 18 месяцев, не менее 60 часов в месяц; – безработные работники должны зарегистрироваться в качестве безработных для трудоустройства; – должен быть готов к работе; – налагается штраф в случае отказа от предложения о работе или ухода с работы по собственному желанию	– зависит от возраста и длительности работы: 90–180 дней для лиц моложе 30, 90–210 дней для лиц в возрасте 31–50, 90 – 240 дней для лиц старше 51 или для лиц с ограниченными возможностями; – срок выплаты пособия может быть продлен на основе очень жестких критериев еще на 60 дней для тех, чей период получения пособия уже закончился; – в период высокой безработицы применяются специальные пособия, если отношение получателей пособия ко всем застрахованным занятым лицам превышает определенный показатель	– размер пособия по безработице составляет 50% стандартного дневного заработка, который рассчитывается на основе средней заработной платы; – если безработный быстро находит работу, он получает 50% невыплаченных пособий в качестве бонуса за повторное трудоустройство
США	– заявители должны были иметь застрахованные доходы за первые 4 из последних 5 завершившихся кварталов, при этом минимальные требования отличаются в разных штатах; – потеря работы не по собственной вине, кроме случаев, когда имеется серьезная причина для ухода с работы; – безработные должны быть трудоспособными, в большинстве штатов они должны зарегистрироваться в государственном бюро занятости	– большинство штатов выплачивает пособие до 26 недель; – пособия выплачиваются раз в две недели; – в период экономического спада, когда во всех штатах высокий уровень безработицы, реализуются федеральные программы выплаты дополнительных пособий в течение дополнительных 13 недель (в некоторых случаях 20 недель)	– штаты устанавливают недельное пособие в размере 50% от средней заработной платы, рассчитываемые по различным формулам и с разными максимальными значениями в разных регионах США; – в 2010-м в среднем недельное пособие составляло 293 долл. США (от 200 до 400 долл. США); – средний максимальный размер пособия был равен 445 долл. США, а средняя ставка пособия была 46% застрахованного заработка

Страна	Требования к заявителям для получения права на пособие	Период выплаты пособия	Размер пособия
Таиланд	– не менее 6 месяцев взносов за последние 15 месяцев до расторжения трудового контракта; – регистрация в бюро занятости; – расторжение трудового договора не должно быть связано с недобросовестным исполнением должностных обязанностей, умышленным совершением преступления против работодателя или незаконными действиями, в результате которых бизнесу работодателя был нанесен серьезный ущерб или работник попал в тюрьму	– безработные, уволенные по сокращению штата, получают до 180 дней в течение 1 года; – безработные, уволившись по собственному желанию, могут получить не более 90 дней в течение 1 года; – в связи с экономическим кризисом период выплаты пособия по безработице был продлен до 240 дней для работников, лишившихся работы в 2009 году	– безработные, уволенные по сокращению штата, получают 50% застрахованного заработка, рассчитываемого на основе самой высокой суммы, выплаченной за 3 месяца в течение 9 месяцев перед потерей работы; – безработные, уволившись по собственному желанию, могут получить только 30% застрахованного заработка; – максимальная сумма пособия в день – 250 тайских батов
Франция	– должен проработать период, равный 4 месяцам за последние 24 месяца (36 месяцев для лиц старше 50 лет); – стал безработным вынужденно, кроме случаев наличия веских причин для увольнения; – младше 60 лет (или 65 лет, если не имеет права на получение полной пенсии); – должен зарегистрироваться в качестве безработного в течение 12 месяцев после потери работы, затем имеется 2 года для подачи заявки на получение пособия по безработице (например, в это время он может быть самозанятым); – дополнительные 4 месяца периода ожидания для уволившись по собственному желанию	– период зависит от работы с выплатой страховых взносов в течение последних 2 лет (3 для лиц старше 50 лет): • 1 месяц пособия за 1 месяц взносов, начиная с четвертого месяца взносов; • максимальная длительность 24 месяца (36 месяцев для лиц старше 50 лет)	– пособия составляют 75% средней заработной платы с низким доходом (примерно до 1000 евро в месяц) с сокращением до 57% для высокого дохода; – ежемесячное максимальное пособие (2012 г.): 5920 евро (без учета вычетов); – единая ставка выходного пособия (примерно 300 евро): выплачивается по требованию при окончании выплат стандартного пособия по безработице, если нет права на получение солидарного пособия; – выплаты по страхованию по болезни, членов семьи и здоровья продолжают
Чили	– индивидуальные сберегательные счета: 6–12 взносов в зависимости от типа контракта (временного или постоянного); – прекращение занятости по любой причине; – страховые пособия: а) 12 взносов за последние 24 месяца, последние три должны быть сделаны с одним и тем же работодателем; б) вынужденное прекращение занятости; в) индивидуальный счет исчерпан; г) может назначаться не более двух раз за 5 лет	– индивидуальные сберегательные счета: ежемесячно понижающиеся ставки до израсходования всех средств на индивидуальном счете; – страховые пособия: а) постоянные работники: по необходимости доводят общие платежи до 5, включая платежи индивидуальных сберегательных счетов; б) временные работники: по необходимости должны сделать 2 полных платежа, включая платежи индивидуальных сберегательных счетов; – пособия в период высокой безработицы: 2 дополнительных месяца пособий, если уровень безработицы на 1 пункт выше среднего уровня в течение 4 лет	– индивидуальные сберегательные счета: ежемесячно понижающиеся ставки: 50%, 45%, 40%, 35%, 30%, 25%, 20% от среднего дохода за последние 6–12 месяцев; – страховые пособия: а) постоянные работники: как указано выше, максимально 5 месяцев; б) временные работники: 2 ежемесячных платежа в размере 35% и 30%; – пособия в период высокой безработицы: 25% от размера пособия
Япония	– для получения базового пособия необходимо отработать как минимум 6 месяцев с выплатой взносов за последние 2 года; – вынужденная безработица, в противном случае дополнительные 3 месяца ожидания	– период зависит от возраста и длительности выплаты взносов: – уход из компании в связи с банкротством или сокращением штата: 90–330 дней; – другие причины ухода: 90–150 дней; – срочный контракт: 90–150 дней; – увольнение по собственному желанию (в любом возрасте): 90–150 дней (после дополнительного периода ожидания длительностью 3 месяца)	– ежедневный размер пособия зависит от средней заработной платы за последние 6 месяцев: • 2330–4650 японских иен: 80% ставки; • 4650–11–770 японских иен: 80–50% ставки; • 11–770–15–780 японских иен: 50% ставки; – для лиц в возрасте 60–64 года вышеупомянутые 50% заменяются на 45%

Вставка 1**Рейтинг требований, предъявляемых к кандидатам для получения пособия по безработице, в некоторых странах ОЭСР**

Дополнительно правила, лежащие в основе системы страхования по безработице, можно проиллюстрировать на примере оценки требований, предъявляемых к кандидатам на получение пособия по безработице, в 36 странах ОЭСР и ЕС. Эта оценка была проведена в ходе исследования, опубликованного ОЭСР в январе 2012 года. В нижеприведенной таблице представлен рейтинг семи стран ОЭСР, участвовавших в данном обзоре. В последних двух строках приведен составленный нами рейтинг этих стран по степени строгости применяемых правил.

Страны и рейтинг (см. примечание под таблицей)							
Требования к кандидатам	Германия	Дания	Канада	Респ. Корея	США	Франция	Япония
Занятость и взносы	3	3	2	2	2	2	2
Санкции в случае увольнения по собственному желанию с предыдущей работы	3	1	5	5	5	4	3
Готовность приступить к работе во время участия в мерах АПРТ	5	5	1	1	1	4	4
Требования к проф. мобильности	5	5	4	1	3	3	5
Требования к геогр. мобильности	3	3,5	2	1	3	1,5	4
Другие веские причины для отказа от предложений о работе	5	3	3	3	1	3	1
Доказательства активного поиска работы	2	2	2	4	2	4	4
Санкции за отказ от предложений о работе и участия в мероприятиях АПРТ	1	1	2	1	5	1	1
Санкции за повторный отказ от предложений работы и участия в мероприятиях АПРТ	2,5	2	2	4	5	2	1
<i>Общий коэффициент строгости правил</i>	<i>29,5</i>	<i>25,5</i>	<i>23</i>	<i>22</i>	<i>27</i>	<i>24,5</i>	<i>25</i>
<i>Рейтинг по строгости правил (по убывающей)</i>	<i>1</i>	<i>3</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>2</i>	<i>5</i>	<i>4</i>

Источник: Venn, D.: *Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries* (Paris, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 131, 2012), <http://dx.doi.org/10.1787/5k9h43kgkvr4-en> [последнее обращение 11 октября 2012 г.].

Примечания:

- рейтинг от 1 (наименее строгие правила, легче получить пособие) до 5 (наиболее строгие правила, труднее получить пособие);
- общий коэффициент строгости правил и рейтинг были составлены по нашим собственным подсчетам, их нет в источнике.

Заметные ограничения (отмеченные автором доклада Д. Венн):

- «рейтинг стран составлен на основе анализа законодательства, но не отражает фактического применения законов на практике».
- «в странах, где по законодательству к работникам предъявляются очень высокие требования, эти требования могут интерпретироваться таким образом, чтобы избежать излишних трудностей и проблем».
- «... все еще без ответа остается вопрос о том, можно ли сравнивать показатели по разным странам. Подробнее об этом в: Grubb (2001) и OECD (2000). В этих работах выделяется несколько проблем, связанных с разработкой эффективных показателей для сравнения требований, предъявляемых к кандидатам на получение пособия по безработице в законодательстве стран».

Мы больше не будем комментировать все вышеизложенное, отметим лишь, что для составления рейтинга стран и оценки программ страхования по безработице, мы выбрали девять требований, предъявляемых к кандидатам на получение пособий по безработице.

4. Регулирование, финансирование и устойчивость систем страхования по безработице и страхования занятых лиц

В статье 71 Конвенции МОТ № 102 рекомендовано, чтобы расходы на выплату пособий и решение административных вопросов осуществлялись коллективно через страховые взносы или налоги, не обременяя при этом работников с низким доходом. Конвенция также предлагает государствам взять на себя ответственность за эффективное регулирование этих вопросов, включающее в себя необходимые расчеты и периодический анализ. Конвенция МОТ № 168 не такая подробная, но в ней государствам также предлагается (статья 28) взять на себя эффективное управление подобными системами. Для обеспечения эффективности в соответствии с обеими конвенциями (статья 72 Конвенции МОТ №102 и статьи 3 и 29 Конвенции МОТ № 168) страны должны привлекать работодателей и работников к реализации этих систем.

Финансирование систем страхования по безработице обеспечивается за счет работодателей, работников и поступлений из государственного бюджета. Иногда в этом участвуют все три стороны в рамках трехстороннего соглашения о долевом участии в расходах. В таблице 3 представлены основные аспекты финансирования систем страхования по безработице в 14 странах, рассмотренных в этом обзоре.

Обычно в странах с давно существующими системами страхования по безработице издержки и взносы выше. Особенно это касается европейских стран. В странах, где система появилась недавно, программы обходятся дешевле. В дополнение к взносам по страхованию по безработице в двух странах установлены дополнительные взносы работодателей только для программ поддержки занятости, а именно в Японии и Республике Корея. В этих странах особое внимание уделяется программам содействия занятости, чтобы помочь безработным получить и сохранить постоянную работу.

4.1. Выплата взносов

Во всех 14 странах (кроме Дании) в финансировании программ участвуют работодатели. Во всех странах, кроме одной (США за исключением трех штатов), взносы совершаются работниками. Правительство регулярно оплачивает расходы на программы в четырех странах (Бахрейн, Таиланд, Вьетнам и в меньшей степени Чили). В чрезвычайных ситуациях расходы на программы берут на себя правительства еще четырех стран (Аргентина, Германия, Китай и США).

Таблица 3. Сравнение размера взносов в рамках страхования по безработице в исследуемых странах

	Работники	Работодатели	Правительство	Примечания
Аргентина		0,89–1,50		Размер взносов различается по отраслям (самый высокий в сельском хозяйстве)
Бахрейн	1	1	1	
Вьетнам	1	1	1	
Германия	1,50	1,50		
Дания	Единая ставка, 30% расходов		70% расходов	Обычная ставка 70–80 долларов США
Канада	1,83	2,56		
Китай	1	2	Специальные взносы	
Монголия	0,5	0,5		
Республика Корея	0,55	От 0,55 + 0,25 (<150) до 0,65 (>1000)		Работодатели делают взносы только в фонд страхования занятости и профессиональной подготовки
США		3,2		От 1,4 до 6,7% в разных штатах
Таиланд	0,5	0,5	0,25	
Франция	2,4	4		
Чили	0,6 (индивидуальный сберегательный счет)	1,6 (индивидуальный сберегательный счет) 0,8 (социальное страхование)	7,9% взносы работодателей	Временные работники: 2,8% (индивидуальный сберегательный счет), 0,2% (социальное страхование) от работодателя
Япония	0,6	0,6+0,35	25% выплат	Только работодатели делают взносы в два фонда

Долевое трехстороннее участие в расходах существует в Бахрейне, Таиланде и Вьетнаме. Работодатели несут все издержки за реализацию программ страхования по безработице в США (кроме трех штатов, где работники также делают взносы). Тем не менее федеральное правительство обычно предоставляет субсидии во время экономического спада для выплаты дополнительных пособий. Работодатели и работники делят расходы на страхование по безработице в Канаде, Франции, Японии, Монголии и Республике Корея, в то время как в Аргентине, Германии и Китае работодатели и работники финансируют издержки, а правительство может предоставить дополнительные средства, если в этом будет необходимость. В Чили работодатели и работники делают взносы, а государство дает небольшие субсидии (примерно 6% от страховых взносов). Работники оплачивают 30% издержек в Дании, которая является единственной страной с единой ставкой взносов, а правительство покрывает оставшуюся часть.

4.2. Общие издержки

В большинстве стран обеспечивается необходимая отчетность, по крайней мере в теории, но не всегда возможно получить своевременные подробные данные о функционировании системы страхования по безработице и страховании занятых лиц с точным описанием каждой статьи расходов и о финансовом состоянии каждой программы. Характеристики и структура издержек систем страхования в 14 странах, участвовавших в данном исследовании, очень разнообразны, и каждая система функционирует в уникальной экономической среде. В результате сложно сделать общий вывод о сравнительных издержках различных программ страхования по безработице и страхования занятых лиц. Например, разные страны включают различные статьи и характеристики в смету программ, не ограничиваясь при этом только пособиями по безработице и соответствующими административными издержками. Расходы также включают в себя средства на работу национальной службы занятости или оплату ряда мер по повышению квалификации и трудоустройству безработных, а также чрезвычайные и временные меры.

Невзирая на вышесказанное, было бы полезно сравнить все расходы в рамках различных программ страхования по безработице и страхования занятых лиц и их отношение к валовому национальному продукту (ВВП) в каждой стране (все расчеты были сделаны на основе опубликованных статистических данных стран).

В Дании на все расходные статьи системы страхования по безработице тратилось до 3,2% ВВП в 2009 году и 3,3% в 2010 году. Это включало в себя выплату пособий и ряд мер на рынке труда. Уровень безработицы в стране составил 6% в 2009 году и 7,5% в 2010 году (Департамент статистики МБТ LABORSTA)²¹.

В Канаде все издержки на программы страхования занятых лиц составляли 1,4% ВВП в 2009 и 2010 годах. Они включали в себя выплату пособий, оплату больничных, пособий на детей, административные расходы, а именно средства, необходимые для сбора взносов, и расходы национальной службы занятости, а также выплату других пособий работникам и финансирование мер по их поддержке. Уровень безработицы в стране был 8,3% в 2009 году и 8% в 2010 году.

Во Франции затраты в 2009 и 2010 годах составили 1,7 и 1,8% ВВП соответственно и включали в себя выплату пособий по безработице и ряд мер на рынке труда. Безработица в стране была на уровне 9,1% в 2009 году и 9,4% в 2010 году.

В США расходы на пособия по безработице достигли 0,54% ВВП в 2009 году и 0,37% в 2010 году. Эти цифры не включают в себя административные издержки или финансирование любых мер по подготовке и трудоустройству безработных. Уровень безработицы в стране был равен 9,3% в 2009 году и 9,6% в 2010 году.

В Республике Корея сумма, потраченная на пособия по безработице, составила 0,29% ВВП в 2010 году. Уровень безработицы в 2009 году – 3,6%, в 2010 году – 3,7%.

Учитывая тот факт, что в Чили основной акцент в системе страхования делается на индивидуальные сбережения, а не на защиту от безработицы, было бы более целесообразно рассмотреть общую сумму собранных взносов в этой стране, а не денежные выплаты (которые равны, примерно, 40% от общей суммы взносов). На основании этого издержки на чилийскую систему страхования по безработице составили 0,54% ВВП в 2009 году и 0,55% ВВП в 2010 году. Уровень безработицы в стране – 9,7% в 2009 году и 8,1% в 2010 году.

Исходя из вышеприведенных цифр, очевидно, что расходы на систему страхования по безработице могут отличаться в 10 раз и более – от 0,3% ВВП до 3,3%, в зависимости от того, что включается в систему страхования по безработице, размера пособий и экономической ситуации в стране.

4.3. Устойчивость

Первая самая очевидная мера, обеспечивающая устойчивость системы страхования по безработице и страхования занятых лиц, касается готовности участников пойти на определенные расходы. Устойчивость системы также зависит от необходимого размера пособий, установленного на основе согласованного мнения, что такое необходимый (достаточный) размер. Нет смысла выплачивать низкое пособие по безработице, так как это может привести к дестабилизации общества и социальным потрясениям. Как было отмечено автором: «Этот аргумент позволяет заключить, что социальные расходы являются важным фактором «устойчивости» экономической системы, организованной на основе рыночной экономики со средствами производства в частной собственности»²².

Аналогичным образом для работодателей в то время, когда они вынуждены сокращать штат сотрудников в связи с технологическими или экономическими причинами, крайне важна гибкость, которую может обеспечить система страхования по безработице. Если бы системы страхования по безработице не было, такие изменения могли бы негативно восприниматься работниками и обществом в целом и привести к протестам. Таким образом, «устойчивость» с точки зрения повышения экономической стабильности необходима как работодателям, так и обществу в целом.

Как отмечалось выше, если сравнивать издержки на различные программы страхования по безработице и страхования занятых лиц с ВВП, то выясняется, что этот показатель может отличаться в 10 раз в 14 стра-

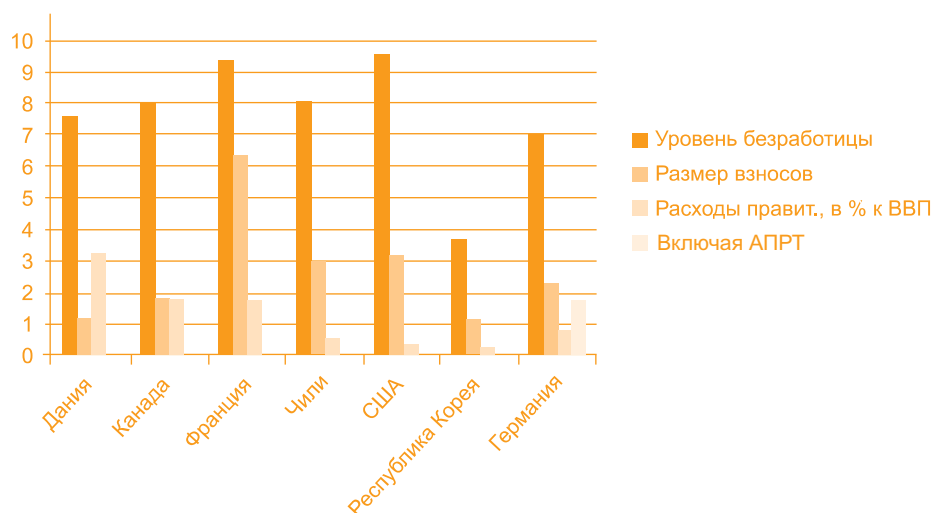
21 Цифры по уровню безработицы в этом разделе приводятся в соответствии с данными МОТ от 17 июля 2012 года, полученными из статистических источников стран. Их сбор и публикация осуществляются ежемесячно, ежеквартально и раз в полгода. Они отражают национальные данные, не подвергавшиеся корректировке в зависимости от времени года или корректировке со стороны МОТ. Статистическую информацию, определения, а также данные за прошедшие периоды можно посмотреть в электронной базе данных Департамента статистики МБТ LABORSTA на сайте: <http://laborsta.ilo.org>

22 D. d'Andria: *The Debate on the Sustainability of Social Spending* (Roma, Quaderni DPTEA No. 157, 2008).

нах, принимавших участие в этом опросе. За исключением Дании, где модель «флексекьюрити» требует больших субсидий на реализацию активной политики на рынке труда, расходы в других странах различаются, но не так сильно: от 0,3 до 1,8% ВВП.

Неудивительно, что в странах с самыми низкими издержками либо низкий уровень безработицы, либо ограниченный охват и уровень защиты, либо и то, и другое (например, Республика Корея, Монголия, Таиланд и Вьетнам).

Рисунок 3. Сравнение стран по уровню безработицы и расходам на систему страхования по безработице (размер страховых взносов и расходы правительства к ВВП) (2010 г.)



Источник: Департамент статистики МБТ LABORSTA, ВВП, на основе национальных статистических данных.

Во многих странах системы страхования по безработице в последние годы стали убыточными в связи с мировым экономическим кризисом. Например, в Канаде, Франции, Германии и в большинстве штатов США пришлось брать кредиты или государственные гранты для выполнения обязательств по выплате пособий. Другие страны продолжают накапливать значительные средства, и их избыток растет, что во многих случаях объясняется низким охватом безработных в сочетании со строгими правилами, дающими право на получение пособия (Бахрейн, Чили, Монголия, Таиланд и Вьетнам).

В некоторых случаях поступления могут превышать уровень, необходимый для покрытия издержек на выплату пособий или для накопления целесообразного резервного фонда. Канада вела эту политику с 1996 по 2008 год, и в результате правительство конфисковало накопленные излишки денежных средств по программам страхования. Необходимо не допускать применения подобных санкций посредством внедрения механизмов, обеспечивающих регулярные проверки страховых взносов. В данный момент в Бахрейне, возможно, сложилась похожая ситуация, когда сумма взносов превышает необходимую.

Что касается работодателей и издержек на ведение бизнеса, то почти все экономисты сходятся во мнении, что любые взносы из фонда заработной платы неизбежно ложатся на плечи работников в качестве снижения заработной платы. Более того, в той мере, в какой работодатели имеют возможность сократить выходное пособие, которое им бы пришлось заплатить, страхование по безработице приносит им чистую прибыль, так как снижает их издержки.

Необходимо прокомментировать некоторые возражения по поводу последнего замечания. Во-первых, это могут быть временные издержки, пока работодатели не скорректируют ставки по заработной плате; это обычно происходит в ходе переговоров о повышении заработной платы, когда возобновляются трудовые контракты. Во-вторых, заработную плату работников, получающих минимальную оплату труда, в принципе нельзя понизить, тем не менее работники могли бы оказать давление на правительство и добиваться повышения минимальной заработной платы.

Подводя итог данного раздела, необходимо взглянуть на этот вопрос в широком аспекте и отметить, что устойчивость в любой стране, в конечном счете, зависит от национального консенсуса и приоритетов, которые могут меняться со временем.

Таблица 4. Финансирование и устойчивость отдельных систем страхования по безработице и страхования занятых лиц

Страна	Методы финансирования	Уровень безработицы (2011)* (%)	Финансовая целесообразность
Аргентина	Взносы работодателей в размере 0,89–1,50% фонда заработной платы плюс субсидии государства	7,2	Неизвестно, достаточно ли взносов работодателей или государство предоставляет значительные субсидии
Бахрейн	Трехстороннее долевое участие в расходах, 1% фонда заработной платы для работодателей, работников и правительства	3,7	В фонде страхования имеются большие излишки, но точная сумма неизвестна. Размер взносов, таким образом, слишком высокий
Вьетнам	Трехстороннее долевое участие, 1% от фонда заработной платы для работодателей, работников и правительства	2,6 (2009 г.)	В связи с низким уровнем безработицы и несмотря на недостаточную адресность пособий, во вьетнамском фонде страхования по безработице уже скопились значительные излишки с тех пор, как программа была запущена в 2009 году. Тем не менее максимальная длительность пособий увеличилась с 3 до 6 месяцев в 2012 г., последствия чего еще предстоит наблюдать
Германия	3% с заработной платы, выплачиваемые работодателем и работником поровну	5,9	В 2010 году в Федеральное агентство занятости Германии поступило 37,1 миллиарда евро, а расходы составили 45,2 миллиарда евро. Дефицит в 8,1 миллиарда евро был покрыт за счет гранта от государства в размере 5,2 миллиарда евро (в дополнение к участию государства в размере 4,9 миллиарда евро) и 2,9 миллиарда евро с резервного счета
Дания	Добровольное участие, фиксированная ежемесячная ставка для работников, государство выплачивает оставшуюся часть	7,6	В последние годы правительство покрывает примерно 75% издержек, связанных с выплатой пособий по безработице
Канада	Взносы работников и работодателей с фонда заработной платы, совместное участие 5/12 и 7/12	7,7	Самоокупающаяся система страхования занятых лиц, но в последнее время средств стало не хватать, что связано с кризисом. Этот дефицит необходимо покрыть за счет повышения размера взносов, чтобы компенсировать тот факт, что излишки в предыдущие годы были конфискованы правительством
Китай	Взносы работодателей составляют 2% фонда заработной платы, а работников – 1% доходов. Правительство провинций может корректировать ставку взносов с одобрения Государственного Совета. Фонд страхования по безработице субсидируется местным правительством по необходимости	Нет данных	Крупная сумма на счету фонда страхования по безработице: в конце 2007 года общее национальное сальдо фонда достигло 97,910 миллиона китайских юаней, что в 4,5 раза превышает расходы в 2007 году. Профицит фонда в основном отмечается в развитых регионах и крупных и средних городах
Монголия	Взносы составляют 0,5% заработной платы для работников и работодателей (всего 1%)	Нет данных	В бюллетенях, публикуемых в конце года, указывается на то, что поступления от взносов постоянно превышают затраты с 2007 по 2011 год, при этом для выплаты пособий требуется примерно половина всех взносов. Поступления от взносов выросли в 3,7 раза с 2007 года, а расходы в 3 раза

Страна	Методы финансирования	Уровень безработицы (2011)* (%)	Финансовая целесообразность
Республика Корея	Для пособий по безработице: и работодатели, и работники выплачивают 0,55% заработной платы. В программах на рынке труда («Развитие профессиональной компетентности» и «Программа стабилизации занятости») участвуют только работодатели, выплачивая от 0,25% заработной платы, если на них работает менее 150 работников, до 0,65%, если более 1000 работников	3,4	С января 2011 года ставки взносов применяются не к общей сумме заработной платы, а к общей сумме оплаты труда всех застрахованных лиц, что позволяет устанавливать взносы системы страхования занятых лиц от оплаты, зависящей от производительности и качества труда. Республика Корея очень стабильно управляет фондами страхования занятых лиц. Тем не менее уровень безработицы так и не удалось снизить после повышения в связи с мировым финансовым кризисом, распространившимся из США по всему миру в сентябре 2008 года, и он все еще равен 3%. В результате этого с 2007 года объем средств в резервном фонде снизился
США	Федеральные налоги установлены в размере 0,6% от доходов, не превышающие дохода в 7000 долл. США в год, 42 долл. США на работника ежегодно. В среднем в США общая сумма взносов по программам страхования по безработице достигала 1% от заработной платы в 2010 году. Взносы работодателей являются единственным источником финансирования системы, кроме трех штатов	8,9	В результате серьезного экономического спада в 2008–2009 годах в фондах страхования занятых лиц более половины штатов наблюдается дефицит или очень низкое сальдо. Федеральное правительство взяло на себя все расходы на продление периода выплаты пособия на (максимальное продление – 99 недель)
Таиланд	Ставки взносов: работодатели и работники выплачивают 0,5% заработной платы, по максимальному значению в месяц в размере 15 000 тайских бат. Правительство вносит 0,25% заработка работников	0,7	Пособие по безработице установлено в размере 50% от заработной платы (не превышающей 7500 тайских бат в месяц) даже для работников, уволенных по сокращению штата, и они могут получать эту сумму только в течение первых шести месяцев. Таким образом, даже если уровень безработицы станет беспрецедентно высоким, тайская система страхования по безработице вряд ли столкнется с проблемой дефицита средств. Ежегодно с 2004 года регистрируются излишки средств в фонде, что наблюдалось даже во время кризиса 2008 года
Франция	Участие работодателей равно 4% застрахованной заработной платы, работников – 2 %	9,3	Дефицит фонда увеличивается, ожидается, что к концу 2012 года он достигнет рекордных 15 миллиардов миллиардов евро, что на 4 миллиарда евро больше, чем в конце 2011 года
Чили	Индивидуальные сберегательные счета, финансируемые в основном работодателями и пособия социального страхования, финансируемые работодателями, плюс государственное участие	7,1	С 2002 года накопились значительные средства в фондах индивидуальных сберегательных счетов и социального страхования; ожидается, что излишки будут увеличиваться
Япония	1,2% заработной платы (выплачиваемые в равных долях работниками и работодателями), а также 1/4 средств от Национального казначейства. По программе двух услуг только работодатель выплачивает 0,35% заработной платы	4,5	В конце 2009 года на счету программы страхования по безработице был излишек в 44,3 триллиона японских иен. По прогнозам к 2010 году эта сумма вырастет до 72 триллионов японских иен, что составляет примерно четверть ежегодно выплачиваемых пособий по безработице

* Данные, опубликованные в таблице, приводятся в соответствии с данными МОТ от 14 июля 2012 года и получены из национальных статистических источников информации. Их сбор и публикация осуществляются ежемесячно, ежеквартально и раз в полгода. В их основе лежат определения стран, которые не корректируются в зависимости от сезона и не корректировались и не видоизменялись МОТ. Статистические данные и определения, а также данные за прошедшие периоды можно получить в интернет-базе статистических данных Департамента статистики МБТ LABORSTA по адресу: <http://laborsta.ilo.org>. Для получения дополнительной информации или ответа на технические вопросы обращайтесь в Департамент статистики МБТ по телефону +41 22 799 8631 или электронной почте stat@ilo.org.

5. Сравнительный анализ эффективности систем страхования по безработице и страхования занятых лиц

5.1. Анализ проблем и потребностей работающих женщин и мужчин

Системы социального страхования, например страхования по безработице, должны быть нейтральны в гендерном плане, другими словами, необходимо обеспечить равный доступ по охвату и размеру пособий для мужчин и женщин. Это может потребовать разработки особых правил, обеспечивающих равенство на практике. Женщины обычно ухаживают за детьми и отвечают за разнообразные домашние дела. Им также часто выплачивают более низкую заработную плату, и их менее охотно берут на работу. Среди лиц, ищущих работу, большую долю составляют женщины, вышедшие на рынок труда по окончании периода ухода за ребенком или больным членом семьи, или после развода, разъезда с супругом или его потери.

Иногда неясно, в какой мере законодательство должно решать эти вопросы, но в рамках системы страхования по безработице необходимо предпринимать усилия для признания этих проблем, а также для обеспечения баланса между трудовой деятельностью и личной жизнью.

Таким образом, в программах страхования по безработице часто встречаются специальные положения, касающиеся отсутствия на работе в связи с родами или уходом за младенцем. Так, например, в Дании продлевается трехлетний период, в течение которого лица в отпуске по уходу за ребенком (или ухода за больным членом семьи) могут иметь минимальную застрахованную занятость, необходимую для получения права на пособие по безработице. Кроме того, специальными правилами регулируется время в отпуске по уходу за ребенком с работой на неполный рабочий день, чтобы сохранялась возможность ухаживать за маленьким ребенком.

Сходным образом решается проблема во Франции. В этой стране веские причины ухода с работы, дающие право на получение пособия, также включают в себя сексуальные домогательства, переезд на новое место жительства с супругом (или с родителями, если речь идет о молодом человеке моложе 18 лет). Подобные правила также установлены в других странах, например, в Канаде и многих штатах США.

Во всех странах действуют положения, в соответствии с которыми система охватывает, как минимум, женщин в отпуске по уходу за ребенком, а иногда и мужчин, либо в рамках системы страхования по безработице (Канада и Япония), либо отдельными системами в других странах.

5.2. Исследование различных проблем и потребностей лиц с ограниченными возможностями

Лица с ограниченными возможностями сталкиваются с особыми трудностями, когда они стремятся выйти на рынок труда или получить право на участие в различных государственных программах. В этой сфере в странах, участвовавших в исследовании, реализуются следующие меры.

В Германии помощь в интеграции включает консультации и трудоустройство, обеспечивающие больше возможностей для интеграции, а также содействие занятости, самозанятости, первичную профессиональную подготовку и повышение квалификации. Работодатели могут получить поддержку для оказания помощи лицам с ограниченными возможностями и тяжелыми формами инвалидности в их интеграции на рынке труда.

Несколько штатов США рассчитывают размер пособия для работников, не получавших заработную плату в последнее время в связи с болезнью или травмой, на основе более ранней оплаты труда. 10 штатов продлевают выплату пособий по безработице безработным, которые заболели или стали нетрудоспособными после подачи заявления, при условии, что они не откажутся от подходящей работы, если она появится.

В Республике Корея в рамках программы стабилизации занятости, системы страхования занятых лиц предоставляют предприятиям кредиты для модернизации материальной базы с целью найма безработных с ограниченными возможностями и работников старшего возраста.

В Канаде в рамках системы страхования занятых лиц реализуется ряд программ содействия занятости и оказания услуг, предназначенных для лиц с ограниченными возможностями для их интеграции на рынке труда. Одна из таких программ – Фонд возможностей для лиц с ограниченными возможностями. Фонд финансирует организации, оказывающие помощь людям с ограниченными возможностями, готовя их к трудоустройству, сохранению работы или самозанятости.

Канадская система страхования занятых лиц также содержит положения, обеспечивающие гибкий подход в отношении лиц, пострадавших от болезни, или лиц с ограниченными возможностями. Такой гибкий подход применяется в период, в течение которого они должны получить право на пособие, а также в период, установленный для получения пособий по безработице.

В Таиланде работодатели по закону обязаны нанимать определенное количество работников с ограниченными возможностями. В Японии предприятия со штатом в 200 и более сотрудников должны трудоустраивать не менее 1,8% рабочей силы из числа лиц с ограниченными возможностями.

5.3. Показатели эффективности и мониторинг системы и существующих проблем (активные и превентивные меры)

Говорят: «Что можно измерить, можно осуществить». Авторы многих книг и исследований пытались найти способы оптимального измерения эффективности деятельности, например с помощью целей, индикаторов, сбора данных, функций, адресности, докладов, постоянного совершенствования процесса. С этим связаны следующие трудности: измерение часто искажает предмет измерения, лица и организации приспособляются к тому, что они подвергаются оценке, и могут пренебречь другими крайне важными, но не измеряемыми аспектами.

Системы измерения эффективности работы существуют, например, в США и Канаде. В 1999 году США запустили программу «Эффективность страхования по безработице», представляющую собой комплексную систему для обеспечения мониторинга основных мер страхования по безработице по трем параметрам: точность, своевременность пособий и сбор взносов. Система позволяет публиковать текущие подробные отчеты о своевременности первых выплат, точности выплат, причинах переплаты и суммах, потерянных в результате мошеннических действий, занижении выплат, необоснованных отказах от выплат, обработке апелляций, соблюдении законов и правил работодателями и их отчетности²³.

Помимо названной системы измерения эффективности работы, в США публикуются текущие статистические данные о страховании по безработице: информация о заявках на получение пособия за неделю, характеристика застрахованных безработных, ежемесячные и ежеквартальные финансовые сведения о выплаченных пособиях и собранных взносах.

В Канаде функционируют подобные системы измерения эффективности работы. Результаты мониторинга используются для управления программами страхования занятых лиц, хотя далеко не все данные публикуются и отчетность в основном предназначена для внутреннего использования. Ежегодно публикуется специальный отчет «Мониторинг и оценка страхования занятых лиц»²⁴, в котором представлен комплексный анализ и оценка системы страхования занятых лиц. О некоторых показателях и общих финансовых данных можно узнать в двух публикациях: ежегодном отчете о результатах деятельности департамента, регулирующего систему страхования, и отчете правительства Канады об исполнении государственного бюджета. Статистическое управление Канады ежемесячно публикует статистическую информацию о получателях пособия и выплатах.

²³ Страхование по безработице, Министерство труда США: <http://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/> [последнее обращение 11 октября 2012 г.].

²⁴ Отчет о мониторинге и оценке страхования занятых лиц, 2010. Трудовые ресурсы и профессионально-техническая подготовка в Канаде: http://www.hrsdc.gc.ca/eng/employment/ei/reports/eimar_2010/index.shtml [последнее обращение 11 октября 2012 г.].

Вставка 2

Мониторинг системы страхования занятых лиц в Канаде

Отчет о мониторинге и оценке страхования занятых лиц в Канаде также интересен с точки зрения представления и оценки мер, получивших название «Меры по выплате пособий по безработице и поддержке безработных», которые в других странах обычно относятся к мерам активной политики на рынке труда. Исключением является требование активного поиска работы, который в Канаде считается неотъемлемой частью системы страхования занятых лиц, а не дополнительным критерием, оцениваемым отдельно. В Канаде меры АПРТ в основном регулируются властями провинций в рамках партнерства федеральных органов и органов провинций, что требует регулярной оценки. Такая оценка включает подробный анализ общей эффективности мер АПРТ, как, например:

«Результаты оценки эффективности указывают на то, что меры по выплате пособий по безработице и поддержке безработных оказали на них незначительное позитивное воздействие. При этом следует отметить, что в регионах систематический сбор данных не проводился. Результаты оценки подтверждают информацию, полученную в ходе проведенного ОЭСР анализа АПРТ в странах – членах этой организации. В исследовании сделан вывод, что программы активной политики на рынке труда незначительно повлияли на высокий уровень безработицы и на улучшение ситуации на рынке труда.»

Недавно проведенный метаанализ 97 микроэконометрических оценок мер АПРТ подтвердил выводы исследования ОЭСР и продемонстрировал, что программы содействия занятости, субсидируемые государством, являются неэффективными. Тем не менее исследование показало, что большего эффекта можно достичь за счет профессиональной подготовки и обучения на рабочем месте в среднесрочной перспективе (через два года), а не в краткосрочный период. Были также сделаны выводы о том, что долгосрочная оценка показывает более высокие результаты, чем краткосрочная. Выяснилось, что многие программы, имевшие незначительные и даже негативные результаты через год работы, демонстрировали значительные позитивные результаты через два-три года».

Источник: Международное сравнение, трудовые ресурсы и профессионально-техническая подготовка в Канаде: http://www.hrsdc.gc.ca/eng/employment/ei/reports/eimar_2010/Chapter5_4_4.shtml [последнее обращение 11 октября 2012 г.].

5.4. Сравнение правового и фактического охвата систем страхования

Для оценки охвата и результатов систем социального обеспечения МОТ разработала два инструмента: охват, установленный законом, и фактический охват. Для пособий по безработице под правовым охватом обычно понимается отношение лиц, охваченных программой по закону, к общему количеству экономически активного населения. Фактический охват – это отношение лиц, получающих пособие по безработице, к общему количеству безработных на основе обследования рабочей силы²⁵. Например, в рамках систем страхования по безработице и страхования занятых лиц на основе взносов правовой охват можно рассчитать, разделив количество лиц, делающих взносы, на общее количество работников по найму в определенный период времени. Общее количество работников может также включать или не включать самозанятых, но, возможно, целесообразнее их не включать. Среди прочего этот более широкий подход позволит нам соответственно отразить ситуацию с охватом самозанятых работников в ряде стран.

Уровень фактического охвата системы страхования по безработице и страхования занятых лиц рассчитывается делением количества получателей пособий по безработице на общее количество безработных в стране. При этом необходимо внимательно подойти к использованию совместимых данных. Например, количество безработных в год обычно представлено с помощью среднемесячного количества безработных. Сравнительные цифры количества получателей пособий должны также быть связаны со среднемесячным показателем, а не с ежегодным количеством заявок или лиц, получивших пособия. Последние данные будут вместо этого связаны с общим количеством людей, которые были безработными в течение года, – показатель, который обычно не представлен.

²⁵ W. Scholz, F. Bonnet, E. Ehmke: *Income support in time of global crisis: An assessment of the role of unemployment insurance and options for coverage extension in Asia*, (GenevaILO, 2009) <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ResShowResource.do?resourceId=19849> [последнее обращение 11 октября 2012 г.].

Таблица 5. Правовой и фактический охваты системой страхования по безработице и страхования занятых лиц в 14 странах

Страна	Правовой охват (%)	Фактический охват (%)	Примечания
Аргентина	33	10	Данные 2011 года, собственные расчеты
Бахрейн	Примерно 80	Нет данных	Обследование рабочей силы не проводится
Вьетнам	15	5	Данные 2011 года, собственные расчеты
Германия	69	33	Данные 2010 года
Дания	78	82	Данные 2010–2011 годов
Канада	85	42	Данные 2011 года
Китай	Нет данных	Нет данных	
Монголия	Нет данных	Нет данных	
Республика Корея	42	39	Данные 2011 года
США	89	Примерно 40	Данные 2011 года
Таиланд	Примерно 22	25	Данные 2010–2011 годов
Франция	72	50	Данные 2010–2011 годов
Чили	48	Нет данных	Нет надежных измерений
Япония	61	Примерно 10	Данные 2010 года, собственные расчеты

Источник: Национальные ведомства по вопросам страхования по безработице в каждой стране и отчеты, а также обследования рабочей силы национальных бюро статистики.

В некоторых странах большое количество занятого населения зарабатывает на жизнь в неформальном секторе экономики и, таким образом, не зарегистрировано в государственных органах или органах социального обеспечения. Например, во Вьетнаме по оценкам 2007 года только 18% всей занятости было связано с формальными рабочими местами²⁶, таким образом, было сложно обеспечить комплексную социальную защиту для большинства работников. В Таиланде 62,3% занятых в 2010 году работали на себя или на свою семью, большинство из них в сельском хозяйстве²⁷. В Китае только сельские жители, которые все еще составляли 49% общей численности населения к концу 2011 года²⁸, охвачены программами страхования по безработице. Внутренние трудящиеся-мигранты, составлявшие примерно 140 миллионов человек в 2010 году, переезжающие в города для трудоустройства, не имеют права на получение регулярных пособий по безработице, кроме случаев, когда они меняют место жительства (Хукоу). В редких случаях только те, кому удалось наладить стабильные отношения с работодателем и подписать трудовой контракт, могут получить единовременную денежную выплату пособия по безработице по окончании занятости. В Аргентине также значительное количество работников имеют неформальную занятость, которая все еще составляла 34% всего наемного труда в 2011 году (на основе национального обследования рабочей силы).

Такие ситуации неизбежно ограничивают масштабы охвата системой страхования по безработице и страхования занятых лиц, особенно, если речь идет о фактическом охвате. Это актуально для Аргентины, Таиланда и Вьетнама. Даже в тех странах, где неформальная занятость не представляет серьезной проблемы, фактический охват безработных обычно составляет 40–50%. Это продемонстрировано в таблице 5 на примере Франции, Германии, Канады, Республики Корея и США. В Японии охват низкий, только 10%, несмотря на то, что, по оценкам, правовой охват равен 61%. Достаточно высокий фактический охват обеспечивается только в Дании.

26 ILO/MOLISA: Viet Nam Employment Trends in 2010 (Hanoi, ILO, 2011), http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—asia/—ro-bangkok/—ilo-hanoi/documents/publication/wcms_151318.pdf [последнее обращение 11 октября 2012 г.].

27 LFS and Informal Worker Survey of NSO, 2010, published by the Ministry of Information and Technology.

28 Xin Hua English News : *Income gap between China's urban, rural residents narrows in 2011*, (Beijing, 2012), http://news.xinhuanet.com/english/china/2012-01/20/c_131371091.htm [последнее обращение 11 октября 2012 г.].

5.5. Сравнение размера пособий с прожиточным минимумом и минимальным размером оплаты труда (в странах, где таковые установлены)

В Чили среднемесячное пособие равно 153 000 чилийских песо, что ниже минимального размера оплаты труда (182 000 чилийских песо), но выше прожиточного минимума (64 000 чилийских песо для городского населения и 43 000 чилийских песо для сельского населения). По данным США, среднемесячное пособие в стране составляет 291,41 долл. США, что примерно равно минимальной заработной плате (290 долл. США в месяц – 7,25 долл. США в час), но намного ниже прожиточного минимума 429,80 долл. США (22 350 долл. США в год для семьи из четырех человек). Во Франции безработные в среднем получают 950 евро в месяц, что практически равно прожиточному минимуму, но ниже минимальной заработной платы (1394 евро).

По информации, полученной из Аргентины, среднемесячное пособие составляет 354 аргентинских песо, что также намного ниже минимального размера оплаты труда в 2300 аргентинских песо в месяц.

В Китае в соответствии с Законом о социальном страховании (2010 г.) пособие по безработице, устанавливаемое по единой ставке на уровне провинций, не может быть ниже прожиточного минимума, гарантированного городским жителям, установленного городской программой «дибао». Ставка ежегодно пересматривается на уровне провинции. Среднемесячный минимальный гарантированный уровень жизни дибао был равен 230 китайских юаней в 2010 году.

5.6. Доля лиц, трудоустроенных до окончания срока выплаты пособия

Хотя лишь некоторые страны публикуют информацию о повторном трудоустройстве получателей пособия по безработице, есть много разных способов понять это.

Можно, например, посмотреть, были ли трудоустроены получатели пособий по безработице определенного числа, например первого, каждого месяца, через, скажем, три, шесть, двенадцать или двадцать четыре месяца после потери работы. Можно, безусловно, выбрать и любой другой период, который имеет большее значение для результата.

Или можно рассмотреть дополнительные данные, а именно процент получателей пособия, которые исчерпали свои права на ежегодные пособия, принимая во внимание тот факт, что результаты могут сильно отличаться в зависимости от двух факторов: во-первых, состав и длительность безработицы в определенной стране и, во-вторых, максимальный период, в течение которого выплачивается пособие по безработице, например, шесть, двенадцать или двадцать четыре месяца.

Данные об окончании выплаты пособий могут также указывать, достаточно ли выплат имеется в системе страхования по безработице. Если доля тех, кто уже не имеет права получать пособия, слишком высока, например, намного выше 50%, могут возникнуть сомнения, обеспечивается ли необходимая защита.

Другим, хотя и косвенным индикатором могло бы быть изучение среднего периода выплаты пособия и его отношения к максимально возможному. Тем не менее, если известно, что возможности трудоустройства достаточно хорошие, слишком длительная выплата пособий по безработице может указывать на то, что система страхования по безработице используется недобросовестно.

В странах, где безработным выплачивается единовременное пособие (Республика Корея, Вьетнам) по факту трудоустройства, количество получателей этого пособия могло бы стать еще одним индикатором повторных трудоустройств.

В США данные о количестве повторных трудоустройств публикуются. Они определяются как количество первых выплат по программам страхования по безработице, у которых в последующем квартале есть данные о получаемой заработной плате. По последним данным, эта цифра составляла 58% по всей стране для лиц, получивших первую выплату страхования по безработице в течение года с апреля 2010 года по март 2011 года и трудоустроенных в следующем квартале, покрывающем год с июля 2010 года по июнь 2011 года. По другим данным, количество лиц, потерявших право на получение пособия, за первые три месяца 2011 года было равно 52%. Эта цифра была получена при делении среднемесячного количества потери права на среднемесячный показатель первых выплат 26 неделями ранее.

6. Заключение

В результате исследования можно сделать следующие выводы. Один из главных выводов касается необходимости получить четкое представление о том, какие цели преследуются созданием системы страхования по безработице при учете реальных ограничений подобного инструмента. Тем не менее ни одна из систем, как бы хорошо она ни была разработана и даже если она сопровождается активной политикой на рынке труда, не может решить проблему безработицы в стране. Необходимо сформулировать основную цель системы страхования по безработице как можно проще и понятнее: а именно, предоставление временного частичного замещения дохода застрахованным лицам, потерявшим работу. Как отмечалось ранее, создание системы страхования по безработице принесет пользу работодателям, работникам и обществу в целом. Эта польза намного превышает минимальные издержки, которые связаны с реализацией программ страхования по безработице.

Проблемы моральных рисков очень преувеличены, но крайне важно, чтобы система страхования по безработице эффективно регулировалась и чтобы активный поиск работы был неотъемлемой частью подобной системы. Упрощенного регулирования системы страхования по безработице не существует. Необходимо достаточно внимания уделять постоянному общению с безработными и активно помогать им найти подходящую работу.

Системы называются системами страхования по безработице не случайно. Это связано с тем, что механизм страхования оказался эффективным способом решения проблемы потери заработка из-за увольнения по сокращению штатов во многих странах (около 80 во всем мире). Это программы социального страхования, которые ближе по замыслу к планам группового страхования, чем к политике индивидуального страхования, поэтому элементы круговой поруки и коллективной ответственности стали частью программ страхования по безработице. Это относится к социальной сфере, где вступают в действие социальные элементы, такие как солидарность, недопущение дискриминации и другие.

Одним из основных преимуществ социального страхования является обеспечение понятных согласованных рамок для оценки предложений системы страхования по безработице. Страхование является не единственным способом предоставления необходимой защиты от рисков, в данном случае риска безработицы, но этот механизм уже давно успешно применяется как в частном, так и в государственном секторе. Там, где этот опыт был менее успешным, выясняется, что недостаточно внимания уделялось страхованию, социальным и страховым принципам. Возможно, это было связано с попыткой достижения желаемых результатов, например перераспределения дохода, экономическим стимулированием или предоставлением материальной помощи. Тем не менее инструмент страхования должен применяться только для достижения своих целей, которые в случае страхования по безработице состоят в предоставлении временного частичного замещения дохода для застрахованных работников, потерявших работу, на время поиска новой работы.

Краткие сведения о системах страхования по безработице и
страхования занятых лиц в исследуемых странах

Аргентина

Контактное лицо: Офелия Мабел Седола (Ofelia Mabel Cédola), доктор наук, Секретариат социального обеспечения, Министерство труда, занятости и социального обеспечения

Веб-сайт системы страхования по безработице: <http://www.anses.gov.ar/desempleados/>

Основные законодательные акты: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/412/texact.htm>

Некоторые статистические данные, публикуемые в статистическом бюллетене по социальному обеспечению: <http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/bess/index.asp>

Уровень безработицы и другие статистические данные: <http://www.indec.gov.ar/>

Курс валюты: 1 долл. США = 4,67 аргентинских песо (сентябрь 2012 г.)

1. Основная характеристика системы страхования по безработице

История развития

В результате волны приватизации и создания в конце 80-х и начале 90-х годов многочисленных государственных предприятий в 1991 году правительство приняло Национальный закон о занятости (закон № 24.013), который включает в себя положение IV о защите безработных. *Комплексная система пособия по безработице* (Sistema Integrado de Prestaciones por Desempleo) основана на принципах социального страхования и берет свое начало в 1992 году. С тех пор в систему вносились лишь незначительные изменения.

В январе 2001 года благодаря принятию закона № 25.371 (*Industria de la Construcción. Sistema Integrado de Prestaciones por Desempleo*) пособия по безработице стали доступны для работников, занятых в национальной строительной отрасли (примерно 200 000 потенциальных бенефициариев ежегодно)²⁹. Кроме того, отдельная программа «Комплексная система пособия по безработице для работников в сельских районах» (Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo para los trabajadores rurales) применяется к работникам сельского хозяйства в соответствии с законом № 25.191, принятым в ноябре 1999 года.

Основные особенности и охват

В рамках системы страхования по безработице выплачиваются денежные пособия в зависимости от заработной платы за последние 2–12 месяцев, периода выплаты взносов за последние три года. Они предназначены для зарегистрированных наемных работников частного сектора, вынужденно потерявших свою работу или уволившихся по веской причине (закон № 24.013, часть IV).

Тем не менее программа не действует в отношении: а) домашних работников; б) государственных служащих (на федеральном уровне, уровне провинций и муниципальном уровне); в) работников частных учебных заведений, к которым относится закон № 13.047; г) преподавателей частных университетов (закон № 24.521).

Особые меры в отношении страхования по безработице

Одновременно с денежными пособиями безработные обеспечиваются медицинской страховкой и пособием на ребенка. Другой особенностью является тот факт, что период получения пособия по безработице учитывается при расчете пенсии.

В рамках системы страхования по безработице предприниматели, имеющие утвержденный бизнес-проект для организации своего дела, имеют возможность получить единовременное пособие, вдвое превышающее размер назначаемого пособия по безработице.

Участвующие организации

Национальный налоговый орган (Administración Federal de Ingresos Públicos) занимается сбором взносов работодателей. Средства хранятся в Национальном фонде занятости (Fondo Nacional de Empleo) под управлением Национальной администрации социального обеспечения (Administración Nacional de Seguridad Social) при Министерстве труда, занятости и социального обеспечения (Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social).

Эти взносы (2,9 миллиарда аргентинских песо в 2011 году, 2,4 миллиарда аргентинских песо в 2010 году) покрывают издержки на выплату пособий по безработице (614 миллионов аргентинских песо в 2010 году), а также разнообразные меры по содействию занятости и организации обучения.

Функционирование системы выплаты пособий

Заявку необходимо отправить по Интернету или телефону, затем – встреча в Национальной админи-

²⁹ Больше количество работников стали получать пособия по безработице. Международная ассоциация социального обеспечения: <http://www.issa.int/Observatory/Country-Profiles/Regions/Americas/Argentina/Reforms/More-persons-obtain-access-to-unemployment-benefits> [последнее обращение 11 октября 2012 г.].

страции социального обеспечения. Национальная администрация социального обеспечения использует общую базу данных для проведения электронных проверок соответствия требованиям, дающим право на первичное получение пособия и продолжение получения пособия.

Выплаты пособий по безработице регулируются с помощью национальной компьютерной системы, разработанной и используемой Национальной администрацией социального обеспечения.

Размер взносов

В зависимости от сферы деятельности предприятия взносы, перечисляемые работодателями для выплаты пособий по безработице в Национальный фонд занятости, составляют 1,11% или 0,89% от фонда заработной платы.

Для сельского хозяйства взносы равны 1,5% ежемесячной заработной платы.

В обоих случаях работники в этом не участвуют.

Требования, предъявляемые к кандидатам на получение пособия, и период выплаты пособия

Чтобы получить право на пособие по безработице, необходимо: а) быть безработным не по собственному желанию (решение принято не заявителем); б) быть готовым вернуться на работу в любое время; в) заполнить заявку в течение 90 дней после увольнения; г) за последние 3 года выплачивать взносы на протяжении не менее шести месяцев; д) не получать пособий по программам, не требующим взносов, или программам, несовместимым с программами страхования по безработице (выплата пенсий по возрасту или нетрудоспособности).

Заявители должны: а) быть безработными, активно искать работу и периодически отчитываться перед Министерством труда, занятости и социального обеспечения; б) посещать собеседования и принимать предложения о подходящей работе или проходить подготовку на учебных курсах. Для проверки зарегистрированной занятости применяются общие базы данных.

Размер пособия и период выплаты

Период выплаты пособия зависит от застрахованной занятости за последние три года:

- 6–11 месяцев страховых взносов: 2 месяца выплаты пособия;
- 12–23 месяцев страховых взносов: 4 месяца выплаты пособия;
- 24–35 месяцев страховых взносов: 8 месяцев выплаты пособия;
- 36 месяцев страховых взносов: 12 месяцев выплаты пособия.

Работники в возрасте 45 лет и старше могут получать пособие в течение дополнительных шести месяцев.

Размер пособия зависит от длительности безработицы:

- первые 4 месяца: 50% от средней заработной платы за последние 6 месяцев;
- 5–8-й месяцы: 42,5%;
- 9 месяцев и более: 35%.

В 2006 году были установлены минимальный (250 аргентинских песо) и максимальный (400 аргентинских песо) размеры пособий по безработице.

Пакет пособий также включает в себя:

- пособия членам семьи безработного бенефициария;
- освобождение от выплаты пенсионных взносов;
- продление медицинской страховки.

Период ожидания перед получением первого платежа

Период ожидания устанавливается Национальным советом по вопросам занятости, производительности труда и минимальной заработной плате (Consejo Nacional de Empleo, Productividad, Salario mínimo, vital y móvil). В соответствии с законом № 24.013 он может длиться до 60 дней.

2. Другие положения, относящиеся к защите от безработицы и поддержке определенных групп населения

Юридическая практика в отношении выходного пособия

Выходное пособие выплачивается работникам, уволенным без веской причины. Сумма рассчитывается на основе месячной заработной платы за каждый год службы, учитывая самую высокую заработную плату за последние 12 месяцев или период занятости, если он не превышает одного года (закон № 24.013, часть XI). В этом случае пособие по безработице выплачивается полностью вне зависимости от наличия выходного пособия, хотя по закону № 24.013 его можно отложить на период до 120 дней.

Связь с АПРТ

Система страхования по безработице также связана с деятельностью национальной системы бюро занятости и сети учреждений непрерывного образования.

В последние годы использовалась система под названием «Страхование для обучения и занятости» (Seguro de Capacitación y Empleo) для продления

периода предоставления пособий (по единой ставке) для тех, кто больше уже не имел права получать пособие по безработице. Система также обеспечивала помощь безработным в повышении квалификации и поиске подходящей работы, но она прекратила свою работу 30 июня 2010 года.

По программе «Больше хороших рабочих мест для молодежи» (Jóvenes con Más y Mejor Trabajo) молодым людям в возрасте 18–24 лет предоставляются ежемесячные пособия, чтобы помочь им закончить обучение и повысить шансы трудоустроиться. Для этой категории безработных действует также программа «Молодежь с будущим» (Jovenes con Futuro), которая является совместным проектом государства и частных организаций, обеспечивающих выплату пособий, одновременно с организацией обучения без отрыва от производства и образования в частном секторе.

Кроме того, предпринимателям, нанимающим новых участников на рынке труда или безработных, предлагаются налоговые льготы.

Существующие гарантии получения дохода, не связанные со взносами

В ноябре 2009 года правительство запустило программу «Универсальное пособие на ребенка» (Asignación Universal por Hijo). Пособие выплачивается безработным и лицам с низким доходом, имеющим детей до 18 лет или детей с ограниченными возможностями (40 долл. США на одного ребенка, 158 долл. США на ребенка с ограниченными возможностями), включая домашних работников и работников неформального сектора, дети которых должны проходить медосмотр и посещать школу.

В дополнение к этому беременные женщины с низким уровнем доходов получают ежемесячное пособие, Пособие по материнству (Asignación Por Embarazo). При этом женщины проходят регулярный медицинский осмотр по программе «Рождение» (Nacer). Кроме того, программа «Интерсафра» (Interzafra) обеспечивает ежемесячную финансовую поддержку в период межсезонья для определенных категорий зарегистрированных сезонных работников добывающей промышленности и сельского хозяйства.

Учет интересов определенных групп, обеспечение гендерного равенства

В нормативно-правовой базе системы страхования по безработице нет специальных положений, регулирующих вопросы, касающиеся проблем работников женского и мужского пола.

Что касается лиц с ограниченными возможностями, хотя в системе и нет определенных положений, существуют специальные программы стимулирования частного сектора, способствующие найму лиц с

ограниченными возможностями, а в государственном секторе установлена квота 4%.

3. Показатели эффективности деятельности и мониторинга для оценки эффективности системы и анализа проблем

Сравнение правового и фактического охвата систем страхования

По оценкам, в 2006 году по программам страхования по безработице было зарегистрировано 4,4 миллиона работников из 5,2 миллиона работников, участвующих в системе социального страхования.

По данным обследования рабочей силы в середине 2011 года насчитывалось 5,4 миллиона лиц, делающих взносы по программам социального страхования, из 8,3 миллиона наемных работников. Считается, что у остальных работников неформальная или незарегистрированная занятость. Таким образом, неформальная занятость составляла 34% наемного труда в 2011 году, что было почти равно уровню начала 1990-х и ниже самого высокого значения в 2004 году. (Источник: Обследование рабочей силы и анализ, проведенный Консалтинговой компанией SEL Consultores в октябре 2011 г.)

В июне 2011 года количество бенефициариев достигло 102 000 из 193 000 зарегистрированных заявителей (в 2010 году).

Эти цифры необходимо сравнить с количеством безработных, которое составило примерно 1 216 000 человек во втором квартале 2011 года (по оценкам Министерства труда, занятости и социального обеспечения), при этом уровень безработицы достиг 7,2%.

Сравнение размера пособия и (а) прожиточного минимума в стране, (б) размера минимальной заработной платы в стране (если таковые установлены)

В июне 2011 года среднемесячное пособие было установлено в размере 354 аргентинских песо, а пособие, включающее себя выплаты для членов семьи, достигало 623 аргентинских песо.

Для сравнения: в сентябре 2011 года в стране повысился минимальный размер ежемесячной оплаты труда и стал равен 2300 аргентинских песо. Это было уже четырнадцатое повышение с 2006 года, когда размер минимальной заработной платы составлял 630 аргентинских песо.

В январе 2012 года минимальная рыночная корзина, представляющая прожиточный минимум, составила 461 аргентинских песо в месяц на одного взрослого человека в Буэнос-Айресе (по данным Национального института статистики). В соответ-

ствии с этим показателем 8,3% населения жили за чертой бедности.

4. Сильные и слабые стороны системы страхования по безработице

Сильные стороны: лицо, получающее пособие по безработице, сохраняет право на получение других пособий по социальному страхованию.

Слабые стороны: с 2006 года не проводилась корректировка максимального и минимального размера пособия, несмотря на почти четырехкратное увеличение минимального размера оплаты труда. В результате этого размер пособий достаточно низкий по сравнению с заработной платой, которую раньше получал безработный.

Период выплаты пособия демонстрирует неравномерность, например, 24 месяца застрахованной работы дают право на дополнительные четыре месяца выплаты пособий.

Бахрейн

Контактные лица: Кристина Берендт – Департамент социального обеспечения, МБТ, Женева
Найва Бухассан – директор Бюро страхования по безработице

Министерство труда Королевства Бахрейн – Портал электронного правительства: <http://www.bahrain.bh/wps/portal>

Презентация системы страхования по безработице: http://css.escwa.org.lb/SDD/1162/presentations_6.pdf

Организация социального страхования: <https://www.sio.bh/?xxl=English>

Национальные удостоверения личности: http://www.cio.gov.bh/CIO_ENG/default.aspx

Фонд труда («Тамкин» – Tamkeen): <http://www.lf.bh/en>

Статистические данные: http://www.cio.gov.bh/CIO_ENG/Default_stats.aspx

Курс валюты: 1 долл. США = 0,375 бахрейнских динаров (сентябрь 2012 г.)

1. Основная характеристика системы страхования по безработице

История развития

В 2004 году в сотрудничестве с МОТ правительство Бахрейна провело обследование рабочей силы, в ходе которого выяснилось, что в Бахрейне 30 388 безработных (граждан Бахрейна и других стран) (по оценкам, уровень безработицы равен 8,3%)³⁰. В 2005 году было организовано исследование по вопросам страхования и подготовка проекта законодательного акта № 78 от 2006 года, регулирующего вопросы страхования по безработице, вступившего в силу в 2006 году.

Основные особенности и охват

Система страхования по безработице, относящаяся к социальному страхованию, включает в себя два типа пособий: а) компенсационные выплаты; б) пособия для поддержки безработных.

Компенсационное пособие выплачивается тем, кто потерял работу не по собственной вине, отработав достаточное количество месяцев и выплачивая взносы для получения права на пособие.

Пособия для оказания помощи выплачиваются безработным, закончившим университет и вышедшим на рынок труда для поиска работы (также включает тех, кто не отвечает требованиям для получения права на компенсационное пособие).

В соответствии с законодательным актом № 78 от 2006 года «О страховании по безработице», сводным законом «О социальном страховании» от 1976 года, государственные служащие (за исключением служащих вооруженных сил и сотрудников служб безопасности) и наемные работники из любой стра-

ны, а также лица, впервые ищущие рабочее место (только граждане Бахрейна) имеют право на участие в системе страхования по безработице.

В 2009 году примерно 13% бенефициариев получали компенсационные пособия, а 87% – пособия для поддержки безработных.

Особые меры в отношении страхования по безработице

Интересно, что система страхования по безработице Бахрейна охватывает лиц, впервые ищущих работу (только для граждан Бахрейна), в рамках программы для поддержки безработных.

Безработные бенефициарии могут работать неполный рабочий день и, тем не менее, получать пособие по безработице, покрывающее разницу между суммой заработной платы и пособием по безработице.

Участвующие организации

Министерство труда через бюро страхования по безработице отвечает за регистрацию безработных, обработку заявок, трудоустройство и организацию учебных курсов, а также приостановку выплаты пособий.

Организация социального страхования занимается сбором взносов страхования по безработице и регулирует деятельность Фонда страхования по безработице.

Функционирование системы выплаты пособий и электронные системы

У каждого гражданина Бахрейна имеется электронная карточка, удостоверяющая личность, созданная Центральной информационной организацией (Central Informatics Organization). Используя технологию встроенной микросхемы, эти карты содержат биометрическую информацию, такую как отпечатки пальцев, а также фотографию и подпись владельца.

³⁰ Министерство труда и Центр научных исследований Бахрейна, Обследование рабочей силы, ноябрь 2004 г.

На них хранятся данные и информация владельца паспорта и водительского удостоверения. Дополнительно карты с микросхемами могут включать в себя основные медицинские данные и информацию об образовании. Они также используются при подаче заявления на получение социальных пособий, включая пособие по безработице.

Мероприятия в рамках системы страхования по безработице реализуются главным отделением в столице Манама, обрабатывающим заявки на получение пособий по безработице, и рядом филиалов, принимающих заявки и направляющих их на обработку в главный офис.

Программы страхования по безработице реализуются при поддержке Департамента апелляций и арбитража, в котором работают юристы, занимающиеся рассмотрением жалоб.

Организация социального страхования следит за работой и выплатой взносов. Электронная связь между Организацией социального страхования, Центральной информационной организацией и Бюро социального страхования, позволяет сотрудникам, обслуживающим клиентов, получать немедленный доступ к данным о взносах, а также подтверждать личность каждого заявителя.

Размер взносов

Размер взносов, выплачиваемых работниками, работодателями и правительством, равен 1% от фонда заработной платы. Максимальная месячная заработная плата, используемая для расчета размера взносов, равна 4000 бахрейнских динаров (для государственных служащих нет предельного значения).

Доля работодателей (по данным 2010 года она составляла 14,4 миллиона бахрейнских динаров) вычитается из средств, которые они должны выплачивать в Фонд труда («Тамкин»).

Требования, предъявляемые к кандидатам на получение пособия, и период выплаты пособия

Для получения права на компенсационное пособие безработный должен отвечать следующим требованиям: а) быть уволенным не по собственному желанию; б) быть готовым приступить к новой работе; в) иметь желание работать; г) не быть уволенным за дисциплинарный проступок.

Для получения права на компенсационное пособие необходимо также отработать минимальное количество месяцев, делая страховые взносы:

- для получения первичной компенсации работники должны отработать 12 месяцев без перерывов;

- для вторичной выплаты компенсации они должны отработать дополнительные 12 месяцев за последние 18 месяцев;
- для получения компенсации в третий раз они должны отработать дополнительные 18 месяцев за последние 24 месяца;
- для получения четвертой и последующих компенсаций они должны отработать дополнительные 36 месяцев за последние 48 месяцев.

Лицо, ищущее работу, имеет право на пособие для поддержки безработных в следующих случаях:

- соискатель является гражданином Бахрейна в возрасте старше 18 лет;
- соискатель является трудоспособным;
- соискатель желает быть трудоустроенным;
- соискатель усердно ищет работу;
- соискатель участвует в учебных курсах, на которые его направили, посещает занятия регулярно, успешно сдавая экзамены;
- соискатель впервые ищет работу.

Для продолжения получения пособия работник должен активно заниматься поиском работы и иметь желание работать.

В дополнение к этому безработный должен отчитываться перед бюро как минимум раз в две недели или тогда, когда этого требует бюро по страхованию занятости.

Если безработный отказывается от подходящей занятости дважды (или отказывается посещать учебные курсы), выплата пособия приостанавливается.

Размер пособия и период выплаты

Компенсационное пособие может выплачиваться непрерывно в течение шести месяцев или с перерывами по заявлению получателей. Размер пособия составляет 60% заработка за последние 12 месяцев, но не может превышать максимальное значение в 500 бахрейнских динаров в месяц. Минимальный размер пособия установлен на уровне 150 бахрейнских динаров.

Пособия для поддержки безработных выплачиваются в течение шести месяцев в период 12 месяцев. Для пособия установлена единая ставка 150 бахрейнских динаров в месяц для тех, у кого есть диплом университета. Другие безработные получают 120 бахрейнских динаров в месяц.

Период ожидания перед получением первого платежа

Период ожидания составляет 7 дней для обоих типов пособий.

2. Другие положения, относящиеся к защите от безработицы и поддержке определенных групп населения

Юридическая практика в отношении выходного пособия

В Бахрейне не установлено обязательное выходное пособие.

Связь с АПРТ

Реализацией политики на рынке труда занимаются три основных учреждения:

1) *Фонд труда («Тамкин»)* играет особо важную роль в обучении и повышении возможностей трудоустройства, инвестируя деньги в обучение заинтересованных безработных, оказывая содействие трудоустройству. Взносы работодателей направляются в Фонд страхования по безработице через Фонд труда.

2) *Учебный институт Бахрейна* – это центр профессиональной подготовки, основанный Министерством труда в 1992 году. Цель его работы в повышении квалификации национальной рабочей силы для соответствия текущим и потенциальным потребностям рынка труда.

3) *Бюро службы занятости Министерства труда* отвечает за регистрацию безработных лиц, а также предоставление помощи в трудоустройстве тем, кто в этом нуждается, например в подготовке резюме и рекомендаций о том, как следует заниматься эффективным поиском работы. Бюро ведет электронный портал правительства для электронной регистрации безработных.

В частности Фонд труда («Тамкин») помогает лицам и предприятиям повышать квалификацию работников, что способствует трудоустройству безработных. Фонд занимается организацией таких программ для безработных, как «Программа профессиональной сертификации Тамкин» и «Программа гостеприимства». Работодателям также предлагается поддержка в создании рабочих мест через Фонд труда. Это, например, такая программа, как «Фонд поддержки предприятий», позволяющая предприятиям, столкнувшимся с проблемами, получить средства для поддержки бизнеса в долгосрочной перспективе, что приводит к сохранению рабочих мест.

Существующие гарантии получения дохода, не связанные со взносами

Благодаря доходам от продажи нефти, граждане Бахрейна имеют право на ряд бесплатных социальных услуг, включая медицинское обслуживание, оплату больничных и отпусков по беременности и родам и в некоторых случаях пособий на оплату жилья и для лиц с ограниченными возможностями независимо от ситуации с занятостью. Для трудя-

щихся-мигрантов доступно медицинское обслуживание.

Программа социальных денежных выплат, реализуемая Министерством социального развития, также предназначена для всех домашних хозяйств, ежемесячный доход которых не превышает 337 бахрейнских динаров. По данным Опроса о доходах и расходах домашних хозяйств, который начали проводить с 2006 года, примерно 21,9% бахрейнских домашних хозяйств жили за чертой бедности в 2010 году, по оценкам 2010 года эта цифра была равна 463 бахрейнским динарам³¹.

Учет интересов определенных групп, обеспечение гендерного равенства

Бахрейнские женщины были заняты только на 9% рабочих мест в первом квартале 2011 года, что вдвое меньше этого показателя для бахрейнских мужчин. В Бахрейне две трети всех рабочих мест заняты мужчинами, приехавшими в Бахрейн из других стран.

Занятость в Бахрейне (первый квартал 2011 г.)

		Женщины	Мужчины	Итого
Бахрейнцы	Количество	95,030	46,234	141,264
	Распределение	18,6%	9 %	27,6%
Иностранцы	Количество	345,248	25,216	370,464
	Распределение	67,5%	4,9%	72,4%
Итого	Количество	440,278	71,450	511,728
	Распределение	86%	14%	100%

Источник: Ведомство по регулированию рынка труда (за исключением 83 000 домашних работников, все они приехали в Бахрейн из других стран).

По результатам обследования рабочей силы 2004 года³² доля рабочей силы в общей численности взрослого населения была равна 49,8% (граждане Бахрейна и других стран) для женщин и 82,2% для мужчин.

По результатам обследования рабочей силы 2004 года уровень безработицы среди женщин был 14,3% (16 210 человек), а среди мужчин – 5,5% (14 178 человек). Общий уровень безработицы составлял 8,3%.

В программах страхования по безработице не содержится никаких особых положений в отношении лиц с ограниченными возможностями.

3. Показатели эффективности деятельности и мониторинга для оценки эффективности системы и анализа проблем

В 2009 году МОТ выступила с рекомендацией использовать систему показателей эффективности

31 Economic Development Board of Bahrain: *Bahrain Economic Quarterly*, Third Quarter 2011.

32 Министерство труда и Центр научных исследований Бахрейна. Обследование рабочей силы, ноябрь 2004 г.

деятельности для системы страхования по безработице и программ содействия занятости.

Сравнение правового и фактического охвата систем страхования

Работники из других стран охвачены системой страхования по безработице, на практике они не получают пособий, кроме редких случаев.

Сравнение размера пособия и (а) прожиточного минимума в стране, (б) размера минимальной заработной платы в стране (если таковые установлены)

В ценах 2010 года черта бедности была равна 463 бахрейнским динарам. Минимальная оплата труда составляла 200 бахрейнских динаров в месяц для работников с уровнем образования ниже среднего, 250 бахрейнских динаров в месяц для тех, кто получил аттестат, и 300 бахрейнских динаров в месяц для тех, кто окончил университет³³.

Для сравнения: размер компенсационного пособия колебался в пределах максимального значения в 500 бахрейнских динаров в месяц и минимального значения в 150 бахрейнских динаров. Пособие для поддержки безработных установлено в размере 150 бахрейнских динаров в месяц.

4. Сильные и слабые стороны системы страхования по безработице

Сильные стороны: постоянный избыток средств указывает на возможность предоставления более высоких пособий.

Слабые стороны: строгие правила в отношении права на получение пособия ограничивают количество безработных, имеющих возможность получить пособие по безработице.

Размер пособий не пересматривался с 2006 года.

33 Economic Development Board of Bahrain: *Bahrain Economic Quarterly*, Third Quarter 2011.

Вьетнам

Контактное лицо: г-н Дай Донг, директор Бюро занятости, Министерство труда, социального развития и по делам инвалидов

Веб-сайт: Министерство труда, социального развития и по делам инвалидов: <http://english.molisa.gov.vn/>

Программы социального обеспечения в мире (страны Азии и Тихого океана), 2010 г.:

<http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2010-2011/asia/VietNam.html>

Корректировка системы социального обеспечения (Новости VNN):

<http://www.vnnnews.net/fine-tuning-the-social-welfare-system>

Тенденции занятости во Вьетнаме, 2010 г.: <http://tinyurl.com/7zowzsj>

MOT, 2012 г.: Обзор системы страхования на случай безработицы во Вьетнаме (18 месяцев), проект MOT–Япония–АСЕАН:

<http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowProjectRessource.do?ressourceId=28241&pid=1385>

Курс валюты: 1 долл. США = 20 810,00 вьетнамских донгов (22 февраля 2011 г.)

1. Основная характеристика системы страхования по безработице

История развития

В апреле 2002 года Национальная Ассамблея приняла поправки к Трудовому кодексу, которые стали основой для создания системы страхования по безработице. Это произошло после десятилетних дискуссий и консультаций о создании системы страхования по безработице.

Наконец, в 2006 году Вьетнам принял закон «О социальном страховании», включающий в себя положения о пособиях по безработице. Сбор взносов начался 1 января 2009 года. Финансовый кризис 2008 года еще раз доказал необходимость системы и стимулировал ее развитие.

Указ 127 (Указ № 127/2008/ND-CP) и Директива 32/2010/TT-BLĐTBXH регулируют меры по реализации программ страхования по безработице.

Основные особенности и охват

Правовой охват представлен в законе «О социальном страховании» с поправками от июня 2006 года. Система охватывает постоянных работников, занятых на предприятиях частного сектора (со штатом 10 и более сотрудников). Предлагаемые поправки в закон «О социальном страховании» устраняют ограничение в 10 сотрудников.

Государственные служащие, работающие по контракту, участвуют в данных программах, в отличие от государственных чиновников и государственных служащих, имеющих бессрочный контракт. Из программ страхования по безработице также исключаются трудящиеся-мигранты.

Обязательная система страхования по безработице, являющаяся разновидностью социального страхования, обеспечивает временную выплату пособий по безработице и оплату курсов профессиональной подготовки для застрахованных безработных. Безработные, увольняющиеся по собственному желанию или теряющие свою работу, могут получить полную сумму пособия по безработице.

Особые меры в отношении страхования по безработице

По программам страхования по безработице застрахованные безработные могут получить денежное пособие на обучение на курсах профессиональной подготовки длительностью до 6 месяцев, даже если срок выплаты пособия заканчивается раньше завершения учебных курсов.

Безработные работники должны сдать свои карточки медицинского страхования при расторжении трудового договора. Медицинская страховка восстанавливается при получении пособия по безработице. Предлагаемые поправки должны вернуть безработному право на медицинскую страховку, как только он получает право на пособие по безработице, а не после первого платежа.

Участвующие организации

Политика и процедуры разрабатываются Министерством труда, социального развития и по делам инвалидов (Ministry of Labour, Invalids and Social Affairs). Бюро занятости отвечает за реализацию политики страхования по безработице. Ответственность за ежедневные операции лежит на Министерстве труда, социального развития и по делам

инвалидов на уровне провинций и Центрах службы занятости (Employment Service Centres).

Центры службы занятости занимаются активами, расчетом размера пособия по безработице и рекомендацией его выплаты, направляемых директору Министерства труда, социального развития и по делам инвалидов на уровне провинций (Department of Labour, Invalids and Social Affairs). Руководитель Министерства труда, социального развития и по делам инвалидов на уровне провинций принимает окончательное решение относительно выплаты пособия по безработице.

Социальные службы Вьетнама (Viet Nam Social Security) отвечают за сбор взносов и выплату пособий по безработице работникам, потерявшим работу.

Функционирование системы выплаты пособий и используемая электронная система

После расторжения трудового договора работодатель отправляет в социальные службы Вьетнама книжку социального страхования для сертификации. Безработный должен зарегистрироваться в качестве такового в течение семи рабочих дней после увольнения (предлагается продлить этот период до 90 календарных дней).

С даты регистрации в качестве безработного лицо должно подать необходимую информацию (включая заявку на получение пособия по безработице) в течение 15 рабочих дней. Центр службы занятости и Министерство труда, социального развития и по делам инвалидов на уровне провинций имеют в своем распоряжении 20 дней для приема заявки на пособие и других документов для вынесения окончательного решения.

Окончательное решение направляется Центром службы занятости Социальным службам Вьетнама. Социальные службы Вьетнама сделают платеж безработному либо банковским переводом, либо наличными. В 2012 году пособия по безработице перечислялись безналичным банковским переводом только провинциальными Социальными службами Вьетнама в городе Хошимин и Дананг.

Этот процесс связан с длительными отсрочками и несколькими переездами из одного офиса в другой. В ходе Обзора системы страхования на случай безработицы во Вьетнаме (18 месяцев), проведенного в августе 2011 года, было предложено несколько мер для модернизации этого процесса и устранения многих из этих задержек.

За последние два года была разработана и протестирована на двух пилотных площадках в городах Хошимин и Дананг компьютерная система. Планировалось применять эту систему во всех регионах страны с конца 2011 года. Тем не менее во время проведения данного исследования эти планы еще не осуществлялись по всей стране. Кроме разработки компьютерной системы для обработки за-

явок, было также рекомендовано создать национальную базу данных для направления заявок из провинции в провинцию. Однако на данный момент были предприняты шаги только к объединению баз Центров службы занятости на уровне провинций.

Размер взносов

Социальные службы Вьетнама собирают взносы в размере 1% со всех работодателей и работников с заработной платы, превышающей минимальную заработную плату не более чем в 20 раз.

Правительство также делает взносы в размере 1% от застрахованного дохода всех застрахованных работников.

Требования, предъявляемые к кандидатам на получение пособия, и период выплаты пособия

Для получения пособия по безработице претендент должен отработать полных 12 месяцев, делая страховые взносы последние 24 месяца до увольнения. Лицо имеет право на пособие по безработице вне зависимости от того, уволился он по собственному желанию или его уволил работодатель. Только расторжение договора в связи с проступком лишает безработного права на пособие.

Работник должен также зарегистрироваться в качестве безработного в течение семи рабочих дней после расторжения договора и подать заявку на получение пособия в течение 15 рабочих дней после даты регистрации. В соответствии с предлагаемыми поправками период регистрации должен быть продлен до 90 дней. Кроме этого, безработный не должен получать пенсию по старости или нетрудоспособности.

Для продолжения получения пособия безработный должен ежемесячно отчитываться о своей деятельности по поиску работы в Центре службы занятости. Это является важным элементом системы страхования по безработице, так как безработный доказывает, что он активно занят поиском работы и готов немедленно приступить к трудовой деятельности. Безработным могут также предложить пройти собеседование перед обучением на курсах профессиональной подготовки.

Помимо этого программы страхования по безработице позволяют трудоустроенным безработным получить оставшуюся сумму причитающегося им пособия единовременным платежом, даже если они вернулись к тому же работодателю.

Размер пособия и период выплаты

Период выплаты пособия зависит от количества месяцев застрахованной занятости по следующей схеме:

Период выплаты пособия (в месяцах)	Застрахованная занятость
3	12–35 месяцев
6	36–71 месяц
9	72–143 месяца
12	Более 144 месяцев

Размер пособия составляет 60% от ежемесячной средней заработной платы за последние 6 месяцев без перерыва. Одна и та же ставка применяется по отношению к увольнению по собственному желанию и вынужденному увольнению.

Система страхования по безработице также обеспечивает выплату пособия на профессиональную подготовку (300 000 вьетнамских донгов) в течение не более шести месяцев для повышения квалификации безработных, даже если учебные курсы длятся больше периода выплаты пособия по безработице.

Помимо этого, действие карточки медицинского страхования продлевается на время выплаты пособия по безработице.

Период ожидания перед получением первого платежа

Безработные могут получить пособие по безработице только в случае, если они оставались без работы в течение 15 дней после регистрации в качестве безработных.

2. Другие положения, относящиеся к защите от безработицы и поддержке определенных групп населения

Юридическая практика в отношении выходного пособия

С 2009 года время, в течение которого за работника делались взносы по программам страхования по безработице, не учитывается при расчете выходного пособия. Это означает, что лицо, проработавшее 10 лет до 1 января 2010 года, имеет право на выходное пособие в размере 5 месячных заработных плат (половина месячной заработной платы за каждый год службы)³⁴. Работа после 1 января 2010 года учитывается только при расчете пособия по безработице.

Существует три условия, при которых выходное пособие выплачивается:

- 1) работник или работодатель расторгли трудовой контракт, при этом работник отработал на этого работодателя более 12 месяцев;
- 2) работодатель незаконно расторгает трудовой контракт с работником, в результате чего он

вынужден его принять обратно на работу, но работник отказывается приступать к труду;

- 3) в случае сокращения штата, которое связано с реструктуризацией предприятия или применением новых технологий.

Связь с АПРТ

Активная политика на рынке труда Вьетнама основывается на более динамичном развитии рынка труда, на котором наблюдается переход от сельского к городскому типу и от сельскохозяйственной деятельности к деятельности, не связанной с сельским хозяйством. Больше всего рабочих мест все еще остается в сельскохозяйственном секторе вьетнамской экономики, в лесном и рыбном хозяйствах, где в 2009 году было занято 47,6% рабочей силы³⁵. Это демонстрирует структурные изменения трудоемких рабочих мест в сельском хозяйстве, которые становятся более сложными и технологичными и переходят в капиталоемкие отрасли экономики и сферу услуг³⁶.

Центры службы занятости ежемесячно организуют ярмарки вакансий для застрахованных безработных, на которых потенциальные работники могут встретиться с работодателями.

Как только работник получает право на пособие по безработице, он может участвовать в мероприятиях по подбору работы, организованных Центром службы занятости, где оценивается уровень образования и опыт работы лица. Если работник воспользовался бесплатными услугами по подбору рабочего места, но все еще не может найти работу, он или она имеет право зарегистрироваться для обучения на курсах профессиональной подготовки.

Тем не менее с 1 января 2010 года по 31 июля 2012 года только 3969 застрахованных безработных получили пособие на оплату курсов профессионального обучения. Это объясняется тем, что размер пособия на профессиональную подготовку недостаточно высокий, у безработных отсутствует мотивация к повышению квалификации, предложение профессионального обучения не соответствует потребностям в нем. С 3 по 4 октября в городе Тхайнгуен был проведен семинар о роли Центров службы занятости в процессе содействия трудоустройству безработных. На нем были высказаны предложения создать альтернативные курсы профессиональной подготовки, которые были бы более привлекательными для работников, а также о необходимости упростить процесс приема работников на курсы³⁷.

34 База данных MOT по законодательству о защите занятости (EPLex): http://www.ilo.org/dyn/eplex/termdisplay.severancePay?plang=en&p_expandcomments=Y#VN [последнее обращение 4 ноября 2012 г.].

35 ILO/MOLISA: *Viet Nam Employment Trends Report 2010*, (Hanoi, ILO, 2011). <http://www.un.org.vn/en/publications/publications-by-agency/download/185-vietnam-employment-trends-report-2010.html> [последнее обращение 4 ноября 2012 г.].

36 См. сноску 35.

37 MOLISA: *Presentation and recommendations for the improvement of the UI scheme*, for the Workshop on the role of ESCs to facilitate reemployment of the unemployed, Thai Nguyen, 3–4 October 2012, <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowProjectPage.do?pid=1725> [последнее обращение 4 ноября 2012 г.].

Существующие гарантии получения дохода, не связанные со взносами

Как и в других странах, во Вьетнаме был разработан ряд программ, финансируемых из бюджета, для оказания помощи бедным слоям населения, не участвующим в программах, связанных с выплатой взносов. Обычно бедное население проживает в сельских районах, работает в сельском хозяйстве и считается частью неформальной рабочей силы. Почти 70% рабочей силы страны, или 33,5 миллиона человек, живет в сельских районах³⁸.

В продолжение национальной целевой политики 2006–2010 годов во Вьетнаме реализуется три основных программы на пятилетний период для содействия развитию сельских районов. Первая из них предназначена для предоставления микрокредитов и совершенствования системы образования и профессиональной подготовки. Во второй основное внимание уделяется повышению доступности здравоохранения, санитарной гигиене и жилью. А третья поддерживает развитие инфраструктуры в бедных сельских районах, особенно в отдаленных деревнях с тяжелыми условиями жизни³⁹.

Учет интересов определенных групп, обеспечение гендерного равенства

В законе о страховании по безработице нет специальных положений, касающихся вопросов гендерного равенства, но в докладе ООН указывается на то, что женщины составляют половину всех членов профсоюзов и защитой их прав занимаются, как традиционные профсоюзы, так и Союз вьетнамских женщин⁴⁰. В дополнение к этому положение женщин улучшилось в 2006 году после принятия Национальной Ассамблеей первого закона о гендерном равенстве.

Более пяти миллионов женщин и мужчин во Вьетнаме, что составляет почти 6,4% населения, имеют ограниченные возможности. Более 15% лиц с ограниченными возможностями трудоспособного возраста имеют подходящую работу со стабильным заработком. В целом заняты 58% населения с ограниченными возможностями⁴¹. По оценкам Обследования уровня жизни домашних хозяйств во Вьетнаме (2006 г.) уровень безработицы среди лиц с ограниченными возможностями выше – 30%. В связи с низким уровнем образования большин-

ство лиц с ограниченными возможностями зависят от членов семьи, которые могут помочь им найти работу. Тем не менее в закон о страховании по безработице были включены некоторые положения для упрощения доступа к пособиям по безработице и курсам профессиональной подготовки для лиц с ограниченными возможностями.

3. Показатели эффективности деятельности и мониторинга для оценки эффективности системы и анализа проблем

Мониторинг системы

К настоящему моменту для программ страхования по безработице не были разработаны показатели эффективности работы и мониторинга. Тем не менее делегация чиновников из Вьетнама (включая представителей Бюро занятости) посетила Канаду и получила информацию об основных показателях эффективности и результативности деятельности, которые можно было бы использовать во Вьетнаме. Планируется, что ряд подобных показателей будет разработан и применен по всей стране в 2013 году.

Влияние системы страхования по безработице на уровень безработицы и количество увольнений

Заявки на получение пособия по безработице стали приниматься только с января 2010 года, поэтому пока слишком рано анализировать влияние системы страхования по безработице на уровень безработицы. Официальный уровень безработицы оставался на одном уровне – 2,9% с 2009 по 2010 год⁴².

Сравнение правового и фактического охвата систем страхования

По данным презентации Бюро занятости (Bureau of Employment) в октябре 2012 года⁴³, в июле 2012 г. насчитывалось 8964 миллиона лиц, делающих взносы по программам страхования по безработице.

В том же докладе указывается на то, что за первые семь месяцев 2012 года в качестве безработных зарегистрировалось 387 344 человек, из которых 318 019 человек получили право на пособие по безработице.

Сравнение размера пособия и (а) прожиточного минимума в стране, (б) размера минимальной заработной платы в стране

Отдельные статистические данные демонстрируют, что среднее пособие по безработице может быть

38 Article from VNN News: *Fine Tuning the Social Welfare System*, Hanoi, March 31, 2010.

39 Ngyuen Thi Oanh: *Assessment of the situation of unemployment and time-related underemployment in Viet Nam: Recommendations to improve protection of the unemployed*, (Hanoi, ILO, 2012), не опубликовано.

40 Новый закон о гендерном равенстве, ООН: <http://www.un.org/News/Press/docs/2007/wom1593.doc.htm> [последнее обращение 4 ноября 2012 г.].

41 UNESCAP: *Disability at a glance, a profile of 36 countries and areas in Asia and the Pacific*, (Bangkok, UNESCAP, 2010), <http://www.unescap.org/sdd/publications/disability/disability-at-a-glance-2010.pdf> [последнее обращение 19 июня 2011 г.].

42 Новости Сайгона: <http://www.saigon-gpdaily.com.vn/national/2011/1/88547/> [последнее обращение 4 ноября 2012 г.].

43 MOLISA: *Presentation and recommendations for the improvement of the UI scheme*, for the Workshop on the role of ESCs to facilitate reemployment of the unemployed, Thai Ngyuen, 3–4 October 2012, <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowProjectPage.do?pid=1725> [последнее обращение 4 ноября 2012 г.].

равно примерно 1,5 миллиона вьетнамских донгов (в середине 2011 г.)⁴⁴.

Высокий уровень инфляции вынудил Вьетнам корректировать минимальную заработную плату ежегодно. С 5 октября 2011 года минимальная ежемесячная заработная плата повысилась до 1,4–2 миллиона вьетнамских донгов, в зависимости от региона⁴⁵. По сообщениям в прессе в 2011 году ежемесячная заработная плата составляла 3,84 миллиона вьетнамских донгов⁴⁶, о чем также указывается в опросе, организованном Министерством труда, социального развития и по делам инвалидов. Работники в бюджетной сфере зарабатывали в среднем 4,41 миллиона вьетнамских донгов, по сравнению с 3,32 миллиона вьетнамских донгов работников частного сектора.

В период с 2011 по 2015 год официальный прожиточный минимум был установлен в размере 400 000 вьетнамских донгов в месяц в сельских районах и 500 000 вьетнамских донгов в месяц в городах⁴⁷.

Количество трудоустроенных до окончания периода выплаты пособия

По данным доклада Бюро занятости, опубликованного в октябре 2012 года, за первые девять месяцев 2012 года 14 602 бенефициария пособия по безработице получили оставшуюся сумму пособия единовременным платежом, что означает, что они

нашли работу до окончания срока выплаты пособия⁴⁸.

4. Сильные и слабые стороны системы страхования по безработице

Сильные стороны: низкий уровень безработицы наравне с коротким периодом выплаты пособия по умеренной ставке позволил Вьетнаму постоянно накапливать излишки фонда страхования по безработице в начале реализации программы. По оценкам, в мае 2012 года излишки фонда страхования по безработице составляли 16 537 миллиардов вьетнамских донгов⁴⁹.

Слабые стороны: количество безработных, посещающих курсы профессиональной подготовки, ничтожно мало. Это может быть связано с низким качеством курсов, неэффективной организацией и высоким спросом на низкоквалифицированных работников.

В настоящий момент работники, увольняющиеся по собственному желанию, могут получить сумму пособий по безработице полностью. Если учесть, что остаток суммы они могут получить единовременным платежом в случае трудоустройства (включая возвращение к прежнему работодателю), эти два положения ставят под сомнение основную функцию страхования по безработице.

44 Расчеты были сделаны авторами данного исследования на основе статистических данных, предоставленных Социальными службами Вьетнама.

45 Указ № 70/2011/ND-CP от 22 августа 2011 г.

46 Новостное издание ThanhNienNews. Средняя ежемесячная заработная плата во Вьетнаме повысилась до 185 долл. США, Ханой, 25 января 2012 г.

47 Правительство Вьетнама. Решение Премьер-министра 9/2011/QĐTTG: Публикация данных об уровне жизни бедных домашних хозяйств, применительно к этапу с 2011 по 2015 гг. Электронный портал Правительства, веб-портал Социалистической Республики Вьетнам (<http://www.chinhphu.vn/portal/page/portal/English>) [последнее обращение 6 марта 2012 г.].

48 MOLISA: *Presentation and recommendations for the improvement of the UI scheme*, for the Workshop on the role of ESCs to facilitate reemployment of the unemployed, Thai Ngyuen, 3–4 October 2012, <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowProjectPage.do?pid=1725> [последнее обращение 4 ноября 2012 г.].

49 MOLISA: *Presentation and recommendations for the improvement of the UI scheme*, for the Workshop on the role of ESCs to facilitate reemployment of the unemployed, Thai Ngyuen, 3–4 October 2012, <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowProjectPage.do?pid=1725> [последнее обращение 4 ноября 2012 г.].

Германия

Контактное лицо: Федеральное министерство труда и социальных дел – Главное управление, отвечающее за систему страхования по безработице

Веб-сайт Федерального министерства труда и социальных дел: www.bmas.de/EN/Home/home.html

Федеральное агентство занятости (Bundesagentur für Arbeit): www.arbeitsagentur.de/

Ежегодный отчет Федерального агентства занятости: www.arbeitsagentur.de/nn_426142/EN/Navigation/zentral/Service/Service-Nav.html

Пособия по безработице: www.bmas.de/EN/Our-Topics/Labour-Market/unemployment-benefit.html

Курс валюты: 1 долл. США = 0,771 евро (21 сентября 2012 г.)

1. Основная характеристика системы страхования по безработице

История развития

Система страхования по безработице как часть социального страхования появилась в Германии после принятия закона № 280 от 1927 года. А затем этот закон был доработан, и в 1969 году был принят закон о содействии занятости.

В июле 2006 года был принят еще один закон, который повысил качество базовых услуг для безработных. Закон ввел положения, помогающие безработным вернуться на рынок труда. Размер пособия снижается, если безработные регулярно не выполняют своих обязательств, возможно добровольное участие в программах страхования по безработице.

Основные особенности и охват

Основная цель программ страхования по безработице заключается в обеспечении временной финансовой поддержки для безработных при активном содействии их занятости.

Нормативно-правовые рамки, касающиеся охвата программами страхования по безработице, изложены в «Третьей книге Социального кодекса», которая распространяется почти на всех работников. Тем не менее государственные служащие и лица, зарабатывающие менее 400 евро в месяц, не участвуют в программах. Для последней категории была разработана программа поддержки безработных (Unemployment Assistance).

Лица, обеспечивающие уход для иждивенцев на дому, самозанятые в течение не менее 15 часов в неделю, или лица, занятые за границей Германии в стране, не входящей в состав Евросоюза, имеют право делать добровольные взносы по программам страхования по безработице.

Особые меры в отношении страхования по безработице

Кратковременное пособие (Short-Time Allowance), также известное как программы распределения ра-

боты, может выплачиваться в случае значительного снижения деловой активности. Компании могут перевести временно часть своих работников на неполный рабочий день. Кратковременное пособие финансируется из фонда страхования по безработице и является частичной компенсацией для работников, лишившихся части дохода в связи с сокращением рабочего времени. Размер кратковременного пособия составляет 60% заработной платы после вычета налогов или 67%, если в семье безработного есть как минимум один ребенок. Работодатели платят полную заработную плату своим работникам, а затем местные бюро занятости возмещают им недостающую сумму.

Для получения права на кратковременное пособие предприятия должны отвечать следующим требованиям:

- неизбежное временное сокращение обычного рабочего времени, касающееся не менее трети персонала, в результате чего они теряют как минимум 10% дохода;
- требования работодателей к работникам согласованы и выполняются;
- работодатели сообщают в местное агентство занятости о сокращении рабочего времени.

Еще одной особенностью системы страхования по безработице Германии является зависимость периода выплаты и размера пособия от возраста заявителей. Такая мера должна повысить эффективность защиты для работников старшего возраста, которые могут испытывать трудности с повторной интеграцией на рынке труда.

Участвующие организации

Федеральное агентство занятости (Bundesagentur für Arbeit), автономный орган со штатом 119 000 сотрудников в 2010 году, регулирует все типы компенсаций в случае снижения уровня дохода. Например, агентство занимается пособиями по безработице и поддержкой безработных, кратковременными выплатами и выплатами по неплатежеспособности, предоставлением средств на обучение и услугами

по трудоустройству, профориентацией, консультированием работников, содействием профессиональной подготовке и непрерывному образованию, содействием профессиональной интеграции лиц с ограниченными возможностями и пособиями для сохранения или создания рабочих мест.

Местные бюро занятости отвечают за сбор взносов страхования по безработице. Местные бюро занятости затем направляют средства в соответствующее Федеральное агентство занятости (10 отделений по экономическим регионам), которое выплачивает пособия по безработице и поддержке безработных физическим лицам и кратковременные пособия предприятиям.

Размер взносов

В 2012 году единый национальный размер взносов был равен 3% и выплачивался в равных долях работодателями и работниками. Работодатель ежемесячно делает оба отчисления. Размер максимального ежегодного дохода, используемого для расчета взносов, составляет 67 200 евро⁵⁰.

Самозанятые делают взнос в размере 3% от половины ежемесячной исходной суммы и полную ежемесячную исходную сумму через два года самозанятости. В 2012 году полная ежемесячная исходная сумма была равна 2625 евро⁵¹.

Требования, предъявляемые к кандидатам на получение пособия, и период выплаты пособия

Заявитель должен отвечать следующим требованиям для получения права на пособие по безработице:

- работать и делать взносы в течение не менее 12 месяцев последние три года;
- быть не старше 65 лет;
- быть без работы (не работать, или работать менее 15 часов в неделю, или закончить самозанятость);
- быть зарегистрированным в качестве безработного (лично отчитываться перед местным бюро занятости («Arbeitsamt»);
- искать работу.

После регистрации в качестве безработного заявитель должен регистрироваться каждые три месяца для подтверждения статуса. В определенных случаях выплата пособия по безработице может быть приостановлена (на период до 12 недель), если заявитель не предоставил информацию в бюро занятости, отказался от подходящей работы или возможности пройти обучение. Получатели пособия по безработице (бенефициарии программ поддержки безработных и страхования по безработице) и безработные должны подписать соглашение с мест-

ным бюро занятости, гарантирующее, что они будут прикладывать усилия к поиску работы.

Заявители, работающие менее 15 часов в неделю, продолжают получать пособие по безработице. Пособия не выплачиваются, если лицо работает 15 часов в неделю и более.

Размер пособия и период выплаты

Период выплаты пособия зависит от возраста и периода работы в месяцах, как указано в нижеприведенной таблице:

Период взносов (в месяцах)	Возраст	Период выплаты пособия (в месяцах)
12	любой	6
16	любой	8
20	любой	10
24	любой	12
30	50 лет и старше	15
36	55 лет и старше	18
48	58 лет и старше	24

Стандартное пособие по безработице составляет 60% предыдущего дохода, с которого производились взносы, до вычета взносов по социальному страхованию и налогов.

Работники, имеющие хотя бы одного ребенка на иждивении, получают право на пособие в размере 67%.

В период получения пособия по безработице агентство занятости делает за работника взносы по обязательному медицинскому страхованию, страхованию по долговременной медицинской помощи и пенсионные отчисления. Пособие по безработице не облагается налогами.

Период ожидания перед получением первого платежа

В Германии не установлен период ожидания выплаты пособия по безработице.

2. Другие положения, относящиеся к защите от безработицы и поддержке определенных групп населения

Юридическая практика в отношении выходного пособия и банкротства работодателей

Работник, уволенный по производственной необходимости, имеет право на выходное пособие, размер которого равен половине ежемесячной заработной платы за каждый год занятости. Это правило работает, если бывший работник отказывается от своего права оспаривать увольнение в течение трех недель.

Пособие по неплатежеспособности также регулируется Федеральным агентством занятости. Оно вы-

50 <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2012-2013/europe/germany.html> [последнее обращение 11 октября 2012 г.].

51 См. сноску 50.

плачивается в случае банкротства работодателя. Оно покрывает причитающиеся чистые платежи и обязательные взносы социального страхования, включая взносы страхования по безработице не более чем за последние три месяца.

Связь с АПРТ

Меры активной политики на рынке труда в Германии должны обеспечить лицам, которые остались без работы в течение длительного периода, а также уязвимым категориям безработных доступ к тем же услугам в сфере занятости, которые предоставляются лицам, получающим пособие по безработице⁵².

С этой целью Программы содействия занятости предусматривают повышение уровня занятости за счет улучшения возможностей заработать для безработных и обеспечения одинакового спроса и предложения на рынке труда. Страхование по безработице является частью этой Программы содействия занятости. Федеральное агентство занятости и местные бюро занятости предоставляют услуги как работникам, так и работодателям, и предлагают разнообразную поддержку, например, трудоустройство, профессиональную подготовку, консультации для открывающих свой бизнес, пособие в связи с переездом (пособие для переселения или путешествия) и пособия работодателям (субсидии для найма безработных, помощь для трудоустройства).

С кризисного 2009 года Германия усилила свою программу содействия занятости, обеспечив необходимый уровень финансирования Федерального агентства занятости и местных бюро занятости. Эффективность таких мер, как помощь безработным, повысилась, были выделены дополнительные средства на обучение, обеспечены стимулы для работодателей⁵³.

Существующие гарантии получения дохода, не связанные со взносами

В 2005 году реформа Hartz IV объединила долговременные пособия по безработице и социальную поддержку наиболее нуждающимся слоям населения в единую помощь безработным, не получающим пособие по программам страхования по безработице.

Эта помощь на основе проверки нуждаемости гарантирует минимальный доход тем, кто отвечает следующим требованиям:

- возраст 18–65 лет;
- зарегистрирован в качестве безработного в местном агентстве занятости;
- занимается поиском работы и готов к ней приступить;

- имеет доход (пенсия, страхование жизни, заработная плата и др.), размер которого ниже пособия по безработице.

Две трети безработных, занимающихся активным поиском работы, получают пособие по социальной поддержке на основе проверки нуждаемости, и только одна треть получает пособие по безработице. Пособие по социальной поддержке на 70% финансируется федеральным правительством и на 30% – местным правительством.

Размер пособия по социальной поддержке находится в пределах от 299–374 евро, в зависимости от ситуации домашнего хозяйства (2011 г.). Дополнительно семьи с детьми младше 6 лет получают 219 евро, с детьми в возрасте 6–14 лет – 251 евро, с детьми 15–18 лет – 287 евро. Пособие может выплачиваться в течение неограниченного времени⁵⁴.

Учет интересов определенных групп, обеспечение гендерного равенства

В Германии существует программа «Интеграция лиц с ограниченными возможностями на рынке труда через реабилитацию». Она обеспечивает поддержку, включая консультации и услуги по трудоустройству, которые повышают шансы на интеграцию, и содействие занятости, самозанятости, профессиональной подготовке и повышению квалификации. Кроме того, работодатели могут получать финансовую поддержку для оказания помощи лицам с ограниченными возможностями и лицам с серьезной потерей трудоспособности для их интеграции⁵⁵.

3. Показатели эффективности деятельности и мониторинга для оценки эффективности системы и анализа проблем

Мониторинг системы

Ежегодно Федеральное агентство занятости устанавливает стандарты содействия занятости и обсуждает местные целевые показатели с местными бюро занятости. Федеральное агентство занятости отвечает за ежегодную отчетность о результатах по целевым показателям и эффективности программ содействия занятости, включая тенденции безработицы.

Сравнение правового и фактического охвата систем страхования

В 2010 году 27,7 миллиона человек участвовали в программах социального страхования, которые включают страхование по безработице. Это 69% из 40 миллионов занятых лиц.

52 OECD, ILO: *Germany, G20 Country Brief: Reinforced public employment services*, (Paris, OCDE, 2012), <http://www.oecd.org/els/48724053.pdf> [последнее обращение 20 сентября 2012 г.].

53 Там же.

54 <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2012-2013/europe/germany.html> [последнее обращение 20 сентября 2012 г.].

55 Council of Europe: *Rehabilitation and integration of people with disabilities: policy and legislation*, (Brussels, CE, 2003), http://www.coe.int/t/e/social_cohesion/soc-sp/7th%20edition%20legislation%20e%20in%20color.pdf [последнее обращение 20 сентября 2012 г.].

С точки зрения трудоустройства в 2008 году примерно одна треть безработных нашла работу самостоятельно, одна треть – с помощью консультаций и информации, предоставленной местными бюро занятости, и последняя треть благодаря мерам содействия занятости, принятым местными бюро занятости или Федеральным агентством занятости. В 2010 году средняя продолжительность выплаты пособия безработным была равна 29,3 недели.

Сравнение размера пособия и (а) прожиточного минимума в стране, (б) размера минимальной заработной платы в стране

В 2010 году размер среднего ежемесячного пособия составлял 774 евро. Для сравнения: размер пособия по социальной поддержке колеблется между 299 и 374 евро в зависимости от семейной ситуации лица.

4. Сильные и слабые стороны системы страхования по безработице

Сильные стороны: кратковременные пособия как часть системы страхования по безработице были основными факторами, которые позволили сохранить рабочие места во время экономического кризиса в 2008–2009 годах и оказали значительное положительное влияние на уровень занятости в 2010 году.

Слабые стороны: несмотря на высокие ставки взносов, программы страхования по безработице в Германии в настоящий момент убыточны. Эта ситуация потребовала субсидий со стороны государства.

Дания

Контактное лицо: Датское управление по вопросам рынка труда, 1060, Дания, Копенгаген, ул. Холменс Канал, д. 20

Веб-сайт: <http://www.ams.dk/Ams/English.aspx/> Адрес электронной почты: ams@ams.dk

Информационный буклет о программах страхования по безработице по адресу:

http://www.f-f.dk/SiteCollectionDocuments/PDF/Pjecer/aforsikret_dk_english.pdf

Основное законодательство по страхованию по безработице (на датском языке): <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=137825>

Статистические данные по безработице и другим вопросам на сайте Управления статистики Дании: <http://www.dst.dk/en>

Статистический ежегодник Дании 2011 года: <http://www.dst.dk/pukora/epub/upload/16218/sy2011.pdf>

Курс валюты: 1 долл. США = 5,76 датских крон (сентябрь 2012 г.)

1. Основная характеристика системы страхования по безработице

течение двух недель после завершения обучения.

История развития

Программы страхования по безработице в Дании начали реализовываться в 1907 году. Сейчас система регулируется Законом LBK № 838 от 4 июля 2011 года с внесенными позже поправками.

Основные особенности и охват

Защита, гарантированная программами страхования по безработице в Дании, носит добровольный характер. Мероприятия финансируются из нескольких фондов страхования по безработице (в данный момент 27). Фонды страхования по безработице получают большие субсидии от государства (73% общих расходов в 2010 году).

Зарегистрироваться по программам могут граждане Дании и других стран (на это имеют право граждане 27 стран Европейского союза) в возрасте 18–63 лет. Большинство работников являются участниками фонда.

Работники могут выбрать тот фонд страхования по безработице, к которому они хотят присоединиться. Ограничения могут быть связаны с их профессией и типом занятости. Основные условия для участия в фонде страхования по безработице, одно из которых должно быть выполнено, изложены ниже.

- Лицо, работающее по профессии, которую покрывает фонд страхования по безработице.
- Владелец предприятия или лицо, оказывающее помощь супруге или супругу в управлении предприятием.
- Лицо, прошедшее профессиональную подготовку длительностью не менее 18 месяцев и подавшее заявку на вступление в фонд в

Особые меры в отношении страхования по безработице

С 1990-х годов правительство Дании начало реализацию политики под названием «флексекьюрити», которая сочетает в себе гибкость рынка труда и социальное обеспечение для работников. Эта стратегия состоит из трех компонентов, именуемых «золотым треугольником», они характеризуются следующим:

- а) гибкий рынок труда, минимальные ограничения права работодателя на наем и увольнение;
- б) комплексная система социальной защиты, включая высокое пособие по безработице, в особенности для лиц с низким уровнем дохода;
- в) активная политика на рынке труда, требующая от безработных прилагать все больше усилий для трудоустройства путем активного поиска работы, получения направления на работу, получения консультаций и обучения.

Участвующие организации

Пособия по безработице выплачиваются частными фондами, которые представляют собой частные объединения работников (работников по найму и самозанятых лиц). Выплата пособий регулируется правилами, устанавливаемыми государственным органом – Национальным управлением по вопросам рынка труда. Размер взносов, взимаемых фондами, может немного различаться.

Управление по вопросам пенсий Дании проводит мониторинг деятельности отдельных фондов страхования по безработице, осуществляя функции контроля и аудита с целью обеспечения соответствия управления целям государственной политики, правилам и директивам.

Функционирование системы выплаты пособий

Сбором взносов, регистрацией по программам страхования по безработице и обработкой заявок на получение пособия по безработице занимаются отдельные фонды страхования по безработице.

Безработные должны зарегистрироваться в первый день без работы в местном центре занятости или через Интернет. В Дании работает 91 центр занятости, практически по одному на каждый муниципалитет. Заявители должны также заполнить декларацию о безработице и подать ее в свой фонд страхования по безработице.

Первые три дня безработицы пособия выплачиваются напрямую работодателем, при условии, что работник был уволен, временно сокращен, выполнил работу, для которой он был нанят, или попросил перевести его на неполный рабочий день.

Размер взносов

Размер взносов работников устанавливается ежемесячно и зависит от фонда страхования по безработице. Обычно он равен примерно 400–450 датских крон в месяц. Эти взносы исключаются из суммы, подлежащей обложению подоходным налогом.

Работодатели не делают взносов в фонды страхования по безработице.

В Дании государство финансирует основную часть издержек на функционирование системы страхования по безработице (70% в 2009 году, 73% в 2010 году).

Требования, предъявляемые к кандидатам на получение пособия, и период выплаты пособия

Для того чтобы иметь право на пособие, лицо должно отработать не менее 52 недель за последние три года. В дополнение к этому кандидаты на получение пособия должны остаться без работы не по своей вине, в противном случае им придется ждать в течение пяти недель. Заявители должны также зарегистрироваться в качестве безработных в первый день после увольнения.

Для продолжения получения пособий безработные должны заниматься поиском работы и принимать предложения о подходящей работе, со временем расширяя спектр профессий, по которым они могут работать. В первый месяц после увольнения безработный должен подготовить свое резюме для размещения в национальной базе данных центра занятости по адресу: www.jobnet.dk. Их также приглашают на собеседование. Кроме того, они должны принимать участие в программе активизации, которая может включать в себя курсы, обучение без отрыва от производства и субсидированную занятость.

Неспособность выполнить вышеизложенные требования может привести к временной приостановке выплаты пособий по безработице или потере права на пособие по безработице.

Размер пособия и период выплаты

Пособия по безработице выплачиваются в течение не более двух лет за три года. При этом замещается 90% среднего дохода за последние три месяца. В 2011 году максимальный размер пособия был равен 766 датских крон в день до вычета налогов, что примерно равно 16 600 в месяц.

В последние годы количество лиц, получающих право на пособие, снизилось. Тем не менее размер пособий по международным меркам остается высоким. По соглашению, заключенному осенью 2011 года, период выплаты пособия по безработице может быть продлен, но не более шести месяцев для всех безработных, которые закончили получать пособие по безработице во второй половине 2012 года, при условии, что общая длительность выплаты пособия не превышает четырех лет⁵⁶.

Ранний уход на пенсию (*Efterløn*) позволяет работникам, которые являлись членами фонда страхования по безработице 25 лет, получать частичное пособие по безработице во время периода раннего ухода на пенсию. Реализация этой меры в основном финансируется за счет общих налоговых поступлений. Изменения от декабря 2011 года повысили пенсионный возраст до 69 лет (ранее 65 лет), а возраст раннего ухода на пенсию до 66 лет (ранее 60 лет).

Фонд также предоставляет пособия на обучение в рамках программы активизации.

Период ожидания перед получением первого платежа

Периода ожидания для наемных работников нет, в то время как работники не по найму должны ждать 3 недели до начала выплаты пособий. Безработные, уволившиеся по собственному желанию, получают право на пособие только через пять недель.

2. Другие положения, относящиеся к защите от безработицы и поддержке определенных групп населения

Юридическая практика в отношении выходного пособия

Работники получают право на выходное пособие в связи с сокращением после 12 лет занятости.

56 <http://www.ak-samvirke.dk/> [последнее обращение 11 октября 2012 г.].

Связь с АПРТ

Для поддержки безработных, получающих пособие по безработице, принимаются различные меры, такие как обучение и консультирование по вопросам занятости. Когда работники проходят обучение, фонд страхования по безработице берет на себя расходы, связанные с обучением. Возможно продление периода выплаты пособия, если обучение не закончено после завершения периода выплаты пособия по безработице.

Пособие в связи с уменьшением работы в условиях снижения загрузки выплачивается в форме частичного пособия по безработице работникам, временно работающим по сокращенному графику, что происходит в Дании в период замедления темпов экономической деятельности.

Временная низкооплачиваемая работа на неполный рабочий день поощряется, так как работники могут получать заработную плату и одновременно им выплачивается сокращенное пособие по безработице.

Существующие гарантии получения дохода, не связанные со взносами

В дополнение к системе страхования по безработице муниципалитетами реализуется программа социальной помощи, не связанная с выплатой взносов. Программа предлагает пособия самым нуждающимся лицам, не участвующим (или если их участие закончилось) ни в одной из программ страхования, а также другим уязвимым группам населения.

Фонд гарантии заработной платы предоставляет установленные законом гарантии работникам, требующим получения невыплаченной заработной платы, неиспользованного отпуска и других причитающихся сумм в случае, если работодатель обанкротился.

Кроме того, пособие на семью выплачивается вне зависимости от дохода всем семьям, имеющим детей до 18 лет. Это установленная сумма на одного ребенка в зависимости от возраста.

Учет интересов определенных групп, обеспечение гендерного равенства

Требование, касающееся 52 недель работы за три года, может быть скорректировано для лиц, которые находятся в отпуске по материнству, отцовству или болезни. В дополнение к этому для определения средней заработной платы и применяемых пособий по безработице используются специальные

условия в случае, если лицо находится в отпуске для ухода за малолетним ребенком и работает неполный рабочий день.

«Гибкие рабочие места» – это постоянно субсидируемые рабочие места, зарезервированные для лиц, трудоспособность которых ограничена.

3. Показатели эффективности деятельности и мониторинга для оценки эффективности системы и анализа проблем

Сравнение правового и фактического охвата систем страхования

На 1 января 2011 года в фондах страхования по безработице участвовало 2 053 000 работников из 2 625 000 работников по найму, что составляет 78,2%. В конце 2010 года 134 000 безработных получали пособия по безработице. Всего в этот период было 164 000 безработных.

Сравнение размера пособия и (а) прожиточного минимума в стране, (б) размера минимальной заработной платы в стране (если таковые установлены)

В 2011 году максимальный размер пособия достигал примерно 16 600 датских крон в месяц. Минимальная заработная плата устанавливается коллективным договором на отраслевом уровне, минимальная заработная плата не установлена на национальном уровне, поэтому сравнение невозможно.

По данным Евростата, который использовал определение бедности ОЭСР, черта бедности для людей, проживающих в Дании, оценивается в 8450 датских крон в месяц. Это касается людей, у которых остается половина среднего дохода после вычета налогов.

4. Сильные и слабые стороны системы страхования по безработице

Сильные стороны: в результате конкуренции между фондами страхования по безработице они используют инновационные подходы к восстановлению на работе. Это также способствует повышению эффективности управления.

Слабые стороны: есть данные о том, что молодым работникам трудно вступить в фонд страхования по безработице, что ставит под сомнение возможность добровольной регистрации в фонде страхования по безработице.

Канада

Контактное лицо: Помощник заместителя министра, Service Canada

Веб-сайт Государственных услуг Канады (Сервис Канада): <http://www.servicecanada.gc.ca/eng/home.shtml>

Канадская пенсионная программа: <http://www.servicecanada.gc.ca/eng/isp/cpp/cpptoc.shtml>

Программа страхования по старости: <http://www.servicecanada.gc.ca/eng/isp/oas/oastoc.shtml>

Департамент по вопросам трудовых ресурсов и профессионально-технической подготовки в Канаде: <http://www.hrsdc.gc.ca/eng/home.shtml>

М. Таунсон, К. Хейс. Женщины и программа страхования занятых лиц (Онтарио, Канадский центр политических альтернатив, 2007 г.): http://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National_Office_Pubs/2007/Women_and_the_EI_Program.pdf

Закон и нормативные акты в отношении страхования занятых лиц: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-5.6/>

Статистика Канады: <http://www.statcan.gc.ca/start-debut-eng.html>

Курс валюты: 1 долл. США = 0,975 канадского доллара (сентябрь 2012 г.)

1. Основная характеристика системы страхования по безработице

История развития

Система страхования по безработице в Канаде, принятая в 1940 году, вступила в силу с 1 июля 1941 года. Это трехсторонняя система социального страхования. Когда она была запущена, то охватывала примерно 42% работников, которым выплачивались пособия в течение 6–51 недели. В 1972 году программа была расширена и стала включать в себя всех работников, более высокое пособие, оплату больничного, пособие по беременности и родам и продление периода выплаты пособия в зависимости от уровня безработицы. С 1990 года все издержки на функционирование системы страхования по безработице берут на себя работодатели и работники.

Изменения 1996 года касались в том числе нового названия – «Страхование занятых лиц». При предоставлении права на пособие стали учитываться часы вместо недель работы, требования к заявителям стали строже, а размер пособия сокращен.

Основные особенности и охват

Закон о страховании занятых лиц (1996 г.) и соответствующие нормативные акты, исправления в которые в последний раз вносились в январе 2011 года, являются нормативно-правовой базой программы страхования занятых лиц.

Застрахованными могут быть все работники, занятые на основе письменного договора или устной договоренности, работающие по контракту полной или частичной занятости, включая стажеров. Закон

охватывает большинство наемных работников в Канаде. Самозанятые лица, кроме рыбаков и владельцев собственного бизнеса, не участвуют в системе страхования занятых лиц.

Для принятия решения, имеет ли право работник получать пособие и в течение какого периода, учитываются отработанные часы. Работодатели должны вести подробный учет занятости последние 53 недели и предоставить работнику документ, подтверждающий занятость, при его увольнении. Документ должен содержать информацию о причинах увольнения.

По программам страхования занятых лиц предоставляется пять видов пособий: пособие по безработице, по материнству, по болезни, по уходу за ребенком для отцов и по уходу за больным членом семьи. 85% всех заявок на получение пособий – это заявки от безработных лиц, потерявших работу не по собственной воле и готовых, способных работать, активно ищущих работу (это пособие называется Стандартным пособием). На специальные пособия (по материнству, болезни, для отцов и по уходу за больным членом семьи) приходится 15% оставшихся заявок.

Особые меры в отношении страхования по безработице

Во время экономического кризиса система страхования занятых лиц оказывает содействие занятости. В случае спада деловой активности, на который работодатель не может повлиять, система страхования занятых лиц может обеспечить на определенное ограниченное время частичное замещение дохода для работников, отвечающих требованиям, или когда они работают по сокращенному графику

(меньшее количество часов или дней), до стабилизации конъюнктуры на рынке.

Занятость считается застрахованной вне зависимости от того, делали ли работодатели взносы.

Требования к кандидатам (период взносов) и период выплаты пособия зависят от уровня безработицы в регионе. Эти меры должны обеспечить более серьезную поддержку в регионах с высоким уровнем безработицы.

Участвующие организации

Канадское налоговое агентство (Canada Revenue Agency) занимается сбором взносов по страхованию занятых лиц. Взносы работников вычитаются из их заработной платы и перечисляются в Налоговое агентство вместе с долей работодателей, со взносами по Канадской пенсионной программе и отчислениями подоходного налога из общей суммы дохода. Кроме сбора взносов, Налоговое агентство также отвечает за отдельные страховые положения.

«Сервис Канада» – это учреждение при Департаменте по вопросам трудовых ресурсов и профессионально-технической подготовки в Канаде (Human Resources and Skills Development Canada), получающее и обрабатывающее заявки на пособия по безработице, а также выплачивающее пособия. «Сервис Канада» также отвечает за реализацию двух других программ социальной помощи федерального правительства – канадской пенсионной программы на основе взносов и программы социального обеспечения для пожилых людей (пенсионная программа, организованная без взносов).

В комитет страхования занятых лиц входят представители работодателей, работников и правительства, и он выполняет несколько функций.

Функционирование системы выплаты пособий

Большинство кандидатов на получение пособия подают заявку по Интернету, но можно также обратиться лично или отправить письмо по почте. В интернет-заявке (Appli-web) безработные информируются о законе «О неприкосновенности личной жизни», а также они предупреждаются о том, что в отношении лиц, делающих мошеннические заявки, применяются строгие меры, включая тюремное заключение.

Примерно 60% записей о занятости подаются работодателями в электронном виде.

Система выплаты пособий регистрирует заявки в автоматическом режиме без ручного вмешательства, кроме случаев, когда каких-то данных не хватает или обнаруживается неправильная или противоречивая информация в документах заявителя. Кандидаты на получение пособия могут запросить информацию о рассмотрении заявления по Интернету, телефону или лично.

В 90% случаев выплаты совершаются прямым переводом средств на банковский счет безработного.

Специальный отдел, занимающийся проверкой достоверности информации, предотвращает недобросовестное использование и злоупотребление программами поддержки службы «Сервис Канада». Отдел принимает превентивные меры, а также ликвидирует последствия злоупотреблений. В дополнение к действиям в отношении подозрительных случаев сотрудники службы выборочно анализируют данные безработных, получающих пособия в течение длительного периода времени. Компьютеризованные операции также помогают выявить незадекларированные доходы или заявителей, не имеющих право на пособие.

Размер взносов

В 2012 году работники выплачивали 1,83% доходов в фонд страхования занятых лиц, а взносы работодателей в 1,4 раза превышали эту цифру, соответственно долевое участие составляет 5/12 и 7/12 общих взносов.

Максимальная сумма застрахованных доходов в 2012 году была равна 45 900 канадских долларов, таким образом, максимальный взнос был 839,97 канадских долларов для работников и 1175,96 канадских долларов на одного работника для работодателей.

Требования, предъявляемые к кандидатам на получение пособия, и период выплаты пособия

В зависимости от уровня безработицы в регионе заявителям нужно отработать от 420 до 700 часов за последний год, выплачивая взносы для получения права на пособие. Новые участники рынка труда либо лица, вышедшие на рынок труда после перерыва, должны иметь 910 часов застрахованной занятости.

Стандартные пособия по страхованию занятых лиц (покрывающие безработицу) выплачиваются только в том случае, если безработный был уволен не по собственному желанию. Кандидаты на получение пособия, уволившись по собственному желанию или уволенные за должностной проступок, теряют право на пособие, кроме случаев, когда было установлено, что у них была веская причина для увольнения или потери работы.

Заявители должны оставаться без работы 7 дней для того, чтобы иметь возможность подать обоснованную заявку. Безработные должны быть готовы, хотеть и иметь возможность работать каждый день и заниматься активным поиском работы.

Заявители должны отчитываться каждые две недели по телефону, Интернету или почте для подтверждения права на получение пособия. В каждом отчете они должны указать на возможность рабо-

тать и проинформировать о своей работе и заработке за последние две недели. Если заявители получают пособие длительное время, они должны отчитаться лично.

Заявителям позволяется иметь работу на неполный рабочий день и получать при этом стандартное пособие по страхованию занятых лиц. Безработный может зарабатывать до 75 канадских долларов или 40% недельного пособия, тогда вычетов из стандартного пособия не будет.

Размер пособия и период выплаты

Безработные могут получать стандартное пособие по страхованию занятых лиц в течение 45 недель в зависимости от уровня безработицы в регионе и количества часов, отработанных за последний год.

Размер стандартного пособия равен 55% среднего застрахованного заработка в неделю. В 2012 году максимальный размер застрахованных доходов в год доходил до 45 900 канадских долларов, что соответствует максимальному пособию в неделю в размере 485 канадских долларов.

Период ожидания перед получением первого платежа

В дополнение к минимальному периоду в 7 дней без работы заявители не получают пособие в течение первых двух недель безработицы.

Если работник получил выходное пособие или отпускные, это еще больше отодвинет начало выплаты пособия.

2. Другие положения, относящиеся к защите от безработицы и поддержке определенных групп населения

Юридическая практика в отношении выходного пособия

После расторжения трудового контракта работодателем, кроме случаев увольнения по веской причине, работник, отработавший 12 месяцев без перерыва, имеет право на выходное пособие в размере пятидневного заработка. Выходное пособие выплачивается по окончании занятости на основе ранее получаемой заработной платы, таким образом, оно приводит к отсрочке выплаты пособий по безработице.

Право на выходное пособие в соответствии с канадским Трудовым кодексом

Стаж работы	Выходное пособие
≥ 1 год	5 дней
≥ 2 года	5 дней
≥ 4 года	8 дней
≥ 5 лет	10 дней
≥ 10 лет	20 дней
≥ 20 лет	40 дней

Источник: База данных MOT по законодательству о защите занятости (EPLex).

Связь с АПРТ

Фонд страхования занятых лиц также обеспечивает средства для реализации программ льгот и поддержки для безработных. Ежегодная сумма, выделяемая на эти цели, не может превышать 0,8% совокупного застрахованного заработка. Только бенефициарии системы страхования занятых лиц имеют право на льготы безработным в форме обучения, поддержки для самозанятости или субсидий, стимулирующих занятость. Программы поддержки безработных, например, разработка плана действий, развитие навыков по поиску работы, членство в клубах для поиска работы и предоставление информации о рынке труда, доступны для всех. Хотя они финансируются из средств программ страхования занятых лиц, большинство этих мер реализуются на уровне провинций и территорий. Департамент по вопросам трудовых ресурсов и профессионально-технической подготовки в Канаде, вышестоящий орган службы «Сервис Канада», также осуществляет некоторые программы по содействию занятости, чтобы помочь безработным и частично безработным, включая тех, кто столкнулся с проблемами в трудоустройстве.

Существующие гарантии получения дохода, не связанные со взносами

Отдельная федеральная программа, не связанная с выплатой взносов, под названием «Программа защиты наемных работников» обеспечивает частичное замещение невыплаченной заработной платы и выходного пособия, если работодатель объявил себя банкротом.

Нуждающемуся населению предоставляется социальная поддержка после проверки материального положения. Эти меры финансируются и реализуются правительством провинций и территорий. Хотя условия и размер пособий могут различаться, право на пособие зависит также от материального и финансового положения заявителя, а для трудоспособного населения – и от их готовности к поиску работы.

Налоговая льгота на уплату подоходного налога предоставляется семьям с детьми с низким уровнем

нем доходов на основе дохода семьи за предыдущий год в отчетности. Эта льгота полагается для всех лиц, легально проживающих в Канаде.

В дополнение к этому с возраста 65 лет лица начинают получать выплаты системы страхования по старости (без взносов), что требует не менее 10 лет постоянного проживания в Канаде. Эти пособия финансируются за счет общих налоговых поступлений, в отличие от государственной пенсионной системы на основе взносов.

Учет интересов определенных групп, обеспечение гендерного равенства

Два параметра системы страхования занятых лиц могут не отвечать интересам женщин. Во-первых, минимальное требование работы в часах вызывает трудности у работающих неполный рабочий день, большинство из них женщины, и они не могут получать пособия. Во-вторых, работники (а это в основном женщины), которые временно оставляют работу для ухода за членами семьи, считаются лицами, вышедшими на рынок труда после перерыва, или новыми работниками. Таким образом, они должны иметь 910 часов страховой занятости для получения права на пособие.

Система страхования занятых лиц финансирует ряд программ и услуг для оказания помощи лицам с ограниченными возможностями по интеграции их на рынке труда. Например, Фонд для лиц с ограниченными возможностями предоставляет средства организациям, которые помогают людям с ограниченными возможностями подготовиться к трудоустройству на новом месте работы, в сохранении занятости или самозанятости.

Система страхования занятых лиц также включает в себя положения, обеспечивающие гибкость для лиц, пострадавших от болезни или имеющих нетрудоспособность. Это касается периода работы, необходимого для получения права на пособие или периода выплаты пособия.

3. Показатели эффективности деятельности и мониторинга для оценки эффективности системы и анализа проблем

Мониторинг системы

Департамент по вопросам трудовых ресурсов и профессионально-технической подготовки в Канаде ежегодно отчитывается перед парламентом об эффективности работы системы страхования занятых лиц. Этот отчет содержит подробный анализ опыта и работы системы страхования занятых лиц за истекший год, включая достигнутые результаты за счет реализации политики на рынке труда.

Служба «Сервис Канада» использует ряд показателей для измерения эффективности системы

страхования занятых лиц, таких как: количество заявителей, пользующихся электронными услугами или получающих платежи безналичным переводом на банковский счет, точность решений и платежей по программам страхования занятых лиц, скорость принятия решений и их качество, скорость обработки жалоб и добросовестность платежей. Департамент считает, что скорость выплаты пособий по безработице крайне важна. Решение по каждой заявке должно быть принято в течение 28 дней, как минимум в 80% случаев. Все операции проходят через систему «Счет страхования по безработице», результаты ежегодно подтверждаются и публикуются.

Сравнение правового и фактического охвата систем страхования

В 2011 году среднее количество бенефициариев, получающих стандартное пособие по программам страхования занятых лиц, достигло 582 000 человек, что было на 14,9% ниже показателей прошлого года. В том же году было подано 1,5 миллиона заявок на получение стандартных пособий по безработице, и безработных насчитывалось 1 393 000 человек. Таким образом, коэффициент отношения бенефициариев стандартного пособия к общему количеству безработных лиц составлял 41,7% в 2011 году.

Сравнение размера пособия и (а) прожиточного минимума в стране, (б) размера минимальной заработной платы в стране

В течение 12 месяцев до 31 марта 2010 года средний размер пособия в неделю составлял 366 канадских долларов (19 032 канадских доллара в год).

Департамент по вопросам трудовых ресурсов и профессионально-технической подготовки в Канаде ежегодно отчитывается о количестве лиц, чей ежегодный доход меньше размера рыночной потребительской корзины, обеспечивающей базовые потребности для поддержки скромного уровня жизни. В 2008 году этот показатель был равен 9,5%. Например, средний размер рыночной потребительской корзины семьи из четырех человек составлял примерно 29 000 канадских долларов в 2008 году.

Другим показателем сравнения размера пособия по безработице с уровнем жизни является анализ населения с низким доходом, который определяется как 50% медианного дохода домашних хозяйств в год. Этот показатель зависит от региона и размера семьи. Например, в 2008 году для семьи из четырех человек эта цифра была равна от 28 400 канадских долларов в сельских районах до 41 200 канадских долларов в больших городах.

В Канаде минимальная заработная плата установлена в десяти провинциях и на трех территориях. В большинстве регионов минимальная заработная плата составляет 10 канадских долларов в час (20 800 канадских долларов в год).

Количество трудоустроенных до окончания периода выплаты пособия

В марте 2011 года в отчете Департамента по вопросам трудовых ресурсов и профессионально-технической подготовки Канады содержалась информация о количестве безработных, пользующихся правом на получение пособия, оно оставалось примерно на одном уровне – 60% в течение последних пяти лет.

Сообщалось также, что заявители, подавшие заявку в течение 12 месяцев до 31 марта 2009 года, получали пособия в течение 21,9 недели, что было на 3,2 недели больше, чем в предыдущем году и объяснялось экономическим кризисом.

Получатели стандартных пособий исчерпали свои права на пособие по 27% заявок, полученных в течение 12 месяцев до 31 марта 2009 года.

Влияние системы страхования по безработице на уровень безработицы и количество увольнений

Ряд исследований, включая исследования, проведенные в Канаде в 1990-е годы⁵⁷, подтвердил, что система страхования по безработице и страхования занятых лиц стабилизируют уровень безработицы и количество увольнений во времена экономического кризиса.

4. Сильные и слабые стороны системы страхования по безработице

Сильные стороны: служба «Сервис Канада» оказывала эффективное содействие предоставлению интернет-услуг заявителям и работодателям.

Распределение функций между Канадским налоговым агентством и службой «Сервис Канада» обеспечило возможность своевременного сбора взносов, а также надлежащую реализацию мер по выплате пособий и осуществлению контроля.

Специальный отдел, занимающийся проверкой достоверности информации, обеспечивает защиту средств системы страхования занятых лиц, осуществляя превентивный контроль, а также инициируя расследования после выявления фактов злоупотребления.

Служба «Сервис Канада» реализует программу по жесткому контролю качества, гарантирующую правильную и своевременную выплату пособий по безработице.

Совместное финансирование системы работниками и работодателями позволяет им высказывать свое мнение, когда они считают необходимым внести изменения в систему страхования занятых лиц.

Слабые стороны: канадское правительство критиковалось за то, что оно использовало средства со счета системы страхования занятых лиц для общих бюджетных расходов.

Не существует механизма, позволяющего корректировать размер взносов по программам страхования занятых лиц на разных этапах цикла деловой активности.

Учет отработанных часов является причиной осложнений для работников, занятых неполный рабочий день, так как это может лишить их права на пособие по безработице.

⁵⁷ См., например, обзор Анки-Стефании Сава по адресу: <http://www.ann.ugal.ro/eco/Doc2010/Sava.pdf> [последнее обращение 30 апреля 2013 г.].

Китай

Контактные лица: Мухаммед Муктада – Департамент политики в области занятости, МБТ

Liu Yutong и Qian Xiaoyan, директора Департамента международного сотрудничества, Министерства трудовых ресурсов и социального обеспечения

Активная политика занятости в Китае: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—asia/—ro-bangkok/—ilo-beijing/documents/publication/wcms_184887.pdf

Закон о социальном обеспечении (2010 г.): <http://www.ilo.org/dyn/natlex/>

Нормативно-правовой акт в отношении страхования по безработице (1999 г.): <http://www.asianlii.org/cn/legis/cen/laws/roui413/>

Курс валюты: 1 долл. США = 6,30 китайских юаней (сентябрь 2012 г.)

1. Основная характеристика системы страхования по безработице

История развития

В Китае система страхования по безработице была создана в 1986 году для занятых в городе, в особенности на государственных предприятиях. Период ее развития, а также развития всей системы страхования совпал с появлением модели под названием «социалистическая рыночная экономика».

Новый закон о социальном страховании был принят 10 октября 2010 года и вступил в силу 1 июля 2011 года. Закон о социальном страховании включает в себя вопросы базовых пенсий по старости, медицинского страхования, производственных травм и заболеваний, пособий по материнству и страхованию по безработице. Основным изменением, которое произошло благодаря закону, является гармонизация и унификация программ социального страхования в рамках национальной системы, обеспечивая преемственность прав в разных регионах. Это также касается программы страхования по безработице. До последнего момента программы страхования по безработице реализовывались в соответствии с рядом рекомендаций, приведенных в документе «Нормативы страхования по безработице» (Указ Государственного совета № 258-99).

Основные особенности и охват

Теперь система распространяется на всех работников городских предприятий и государственных учреждений (для государственных служащих) есть закон о государственных служащих). В число работников также входят мигранты, подписавшие трудовой контракт с работодателями в сельской местности. Самозанятые и работники с гибкой занятостью могут зарегистрироваться на добровольных началах, но они должны делать взносы сами за себя.

Государство гарантирует базовый источник дохода для безработных, но в то же время правительство пытается сделать так, чтобы система страхования

по безработице содействовала занятости. Была усилена связь с услугами по трудоустройству за счет регистрации занятости, предоставления информации о рынке труда и профессиональной ориентации, а также предоставления услуг по подбору рабочего места и использованию средств из фонда страхования по безработице на профессиональную подготовку.

Особые меры в отношении страхования по безработице

В период получения пособий по безработице лицо продолжает участвовать в системе медицинского страхования. Взносы по медицинскому страхованию выплачиваются за безработного из фонда страхования по безработице (статья 48 закона о социальном страховании, 2010 г.).

Если безработный умирает, его семья может получить единовременную федеральную субсидию из фонда страхования по безработице, размер которой определяется местными нормами, касающимися занятых работников.

Участвующие организации

Министерство трудовых ресурсов и социального обеспечения (Ministry of Human Resources and Social Services) при Государственном совете осуществляет надзор за системой страхования по безработице на национальном уровне. Реализация программ регулируется децентрализованно учреждениями социального страхования на уровне страны, они также отвечают за выплаты пособий. Сбором взносов занимаются местные налоговые органы или учреждения социального страхования. Средства от взносов вносятся на специальные государственные счета в коммерческих банках.

Размер взносов

Размер взносов работодателей равен 2% от заработной платы, а работников – 1%. Тем не менее правительство провинций может скорректировать размер взносов с согласия Государственного совета.

Требования, предъявляемые к кандидатам на получение пособия, и период выплаты пособия

В статье 14 Нормативно-правового акта от 1999 года указываются три требования, предъявляемые к кандидатам на получение пособия по безработице:

- выплата взносов не менее года;
- вынужденная безработица;
- регистрация в качестве безработного и поиск работы.

Продолжение выплаты пособия требует активного поиска работы и способности и возможности работать. Кроме того, безработный должен принимать предложения о подходящей работе. Выплата пособий прекращается в следующих случаях:

- трудоустройство;
- призыв на военную службу;
- эмиграция в другую страну;
- получение пенсии по старости;
- отказ от работы, рекомендованной соответствующими органами государственной власти.

Размер пособия и период выплаты

Размер пособия по безработице устанавливается правительством провинций. Оно выплачивается по единой ставке, ниже минимальной заработной платы в данном населенном пункте, но выше гарантированного прожиточного минимума городского населения. Некоторые провинции привязывают размер взносов к размеру пособий по безработице.

Период выплаты пособий зависит от взносов безработного:

- менее 5 лет – 12 месяцев;
- от 5 до 10 лет – 18 месяцев;
- более 10 лет – 24 месяца.

Пособия выплачиваются ежемесячно, кроме единовременных платежей для работников из сельских районов, работающих по контракту на городских предприятиях, если они были заняты не менее года и работодатель делал взносы страхования по безработице.

Период ожидания перед получением первого платежа

Период ожидания не установлен.

2. Другие положения, относящиеся к защите от безработицы и поддержке определенных групп населения

Юридическая практика в отношении выходного пособия

До создания системы страхования по безработице государственные предприятия обеспечивали своих сотрудников пожизненной занятостью, а также различными льготами, такими как пенсия по старости, бесплатное образование, медицинское страхова-

ние, известными под названием «от колыбели до могилы». В то время не было нужды в выходном пособии.

В соответствии с законом о трудовом контракте выплата выходного пособия стала обязательной. Максимальный его размер за работу продолжительностью 12 лет в три раза превышает среднемесячную заработную плату в данном населенном пункте. Выплата пособий по безработице не зависит от права на выходное пособие.

Связь с АПРТ

В 1998 году, когда государственные предприятия переживали реорганизацию, которая привела к массовым увольнениям, правительство запустило Программы содействия занятости и трудоустройству в городах. Фонд субсидирует взносы по социальному страхованию, когда безработные находят работу, предоставляет микрокредиты и субсидирует выплату процентов для малых предприятий, трудоустройства безработных, оплачивает обучение для трудоустройства и др. В первую очередь программы предназначены для мужчин старше 50 лет и женщин старше 40 лет⁵⁸.

В 2002 году Государственный совет разработал комплекс мер социально-экономической политики (под названием Документ № 12), в котором подчеркивается следующее:

- увеличение количества рабочих мест с использованием разнообразных каналов;
- развитие и расширение поддержки и стимулов (например, независимый поиск работы отдельными лицами, создание предприятий);
- создание государственной службы занятости, развитие и расширение ее полномочий в сфере трудоустройства, обучения и переподготовки.

В 2008 году был принят закон о содействии занятости, в котором особое внимание уделялось активной политике занятости Китая. На политику в сфере реализации закона о содействии занятости повлиял предыдущий опыт оказания помощи работникам, уволенным с госпредприятий. В конечном счете она стала включать в себя ряд мер по решению проблем занятости, содействию занятости и расширению социальной защиты⁵⁹.

Средства фонда страхования по безработице могут использоваться для субсидирования профессиональной подготовки и профессионального консультирования безработных (статья 10 Нормативно-правового акта в отношении страхования по безработице, 1999 г.).

58 ILO: *Urban Employment and Reemployment Promotion Programmes* (Geneva, ILO, 2012), http://www.ilo.org/dyn/ilossi/ssimainviewScheme?p_lang=en&p_scheme_id=914&p_geoaid=156 [последнее обращение 11 октября 2012 г.].

59 ILO: *China: From an active employment policy to Employment Promotion Law*, (Beijing, ILO, 2011), http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-asia/-ro-bangkok/-ilo-beijing/documents/publication/wcms_184887.pdf [последнее обращение 11 октября 2012 г.].

Существующие гарантии получения дохода, не связанные с взносами

В 1998 году было распространено действие «Программы гарантированного минимального уровня жизни» (дибао) на всю страну для городских жителей. В 2006 году программа «дибао» также стала работать для сельских жителей. Это пособие для тех, кто живет за чертой бедности, из государственного бюджета. По программе «дибао» пособия выплачиваются домашним хозяйствам, чей среднедушевой доход находится за чертой бедности. Эта выплата предназначена для разнородной группы населения, включая безработных, лиц пожилого возраста, детей и лиц с ограниченными возможностями. Сегодня в городах примерно 23 миллиона человек получают пособие дибао, а в сельских районах – 52,3 миллиона.

С учетом индекса потребительских цен (ИПЦ) в 2010 году среднемесячный гарантированный минимальный уровень жизни дибао для городского населения составлял 230 китайских юаней, а для сельского населения – 100 китайских юаней⁶⁰.

Учет интересов определенных групп, обеспечение гендерного равенства

В 2000 году показатель повторного трудоустройства мужчин (57,6%) превышал этот показатель среди женщин (38,8%). В результате этого в 2002 году Государственный совет принял закон (под названием Документ № 12), касающийся занятости «достаточно уязвимых групп населения, в особенности уволенных женщин старше 40 лет и мужчин старше 50 лет» (так называемые меры 40–50)⁶¹.

Лица с ограниченными возможностями получают помощь в денежном и натуральном выражении из пособия дибао для покрытия расходов на еду, одежду, топливо, оплату счетов за электричество, медицинское обслуживание, оплату жилья и образования для детей.

3. Показатели эффективности деятельности и мониторинга для оценки эффективности системы и анализа проблем

Сравнение правового и фактического охвата систем страхования

В 2010 году количество занятых лиц в Китае достигло 761,1 миллиона человек, из них 346,9 миллиона работающих в городе и 414,2 миллиона работников сельских районов. В конце 2011 года в программах страхования по безработице участвовало 143,17 миллиона человек.

По оценкам, в 2010 году уровень зарегистрированной безработицы в городах достигал 4,1%.

1,97 миллиона человек получали пособие по безработице в конце 2011 года⁶².

Сравнение размера пособия и (а) прожиточного минимума в стране, (б) размера минимальной заработной платы в стране

В соответствии с законом о социальном страховании (2010 г.) размер пособия, устанавливаемый по единой ставке на уровне провинций, не может быть ниже минимального гарантированного уровня жизни для городского населения по городской программе «дибао». Он ежегодно пересматривается на уровне провинций. В 2010 году среднемесячный минимальный гарантированный уровень дибао составлял 230 китайских юаней.

Для сравнения: национальная черта бедности поднялась до 2300 китайских юаней на душу населения в год в ноябре 2011 года, что было на 80% выше уровня 2009 года. В 2011 году ежегодный чистый доход на душу населения в сельской местности был равен 6977 китайским юаням. Ежегодный доход на душу населения в городе за вычетом налогов составлял 21 810 китайских юаней⁶³.

4. Сильные и слабые стороны системы страхования по безработице

Во время семинара по вопросам реформирования системы страхования по безработице в 2008 году Генеральный директор института исследований труда, Министерства трудовых ресурсов и социального обеспечения оценил систему следующим образом.

Сильные стороны: «Она гарантировала базовый источник дохода для безработных, содействует их трудоустройству и эффективно поддерживает социальную стабильность»; «она эффективно продвигала реформирование государственных предприятий и способствовала созданию экономической системы, ориентированной на рынок», и «она оптимизировала структуру занятости и рационализировала распределение трудовых ресурсов».

Слабые стороны: среди слабых сторон Генеральный директор упомянул следующие: «узкий охват системы страхования по безработице», «низкий размер пособия по безработице», несмотря на «высокое положительное сальдо фонда страхования по безработице», «недостаточно активное содействие занятости, [...] стабилизации занятости и предотвращению безработицы», и «существующая система не отвечает требованиям, связанным с различиями между регионами»⁶⁴.

60 Qin Gao: *Anti-poverty family policy in China: A critical evaluation*, Paper for the UNDESA Expert Group Meeting on Assessing family policies: Confronting family poverty and social exclusion & Ensuring work family balance, New York, 1–3 June 2011, <http://social.un.org/index/LinkClick.aspx?fileticket=aUR8RssPhD8%3D&tabid=1555> [последнее обращение 11 октября 2012 г.].

61 ILO: *China: From an active employment policy to Employment Promotion Law*, (Beijing, ILO, 2011), http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-asia/-ro-bangkok/-ilo-beijing/documents/publication/publication_wcms_184887.pdf [последнее обращение 11 октября 2012 г.].

62 Национальное бюро статистики Китая: <http://www.stats.gov.cn/english/> [последнее обращение 25 марта 2012 г.].

63 National Bureau of Statistics of China: *Income of Rural and Urban Residents in 2011*, (Beijing, NBS, 2012), http://www.stats.gov.cn/english/pressrelease/t20120130_402787464.htm [последнее обращение 11 октября 2012 г.].

64 Y. Jun: *The Basic Situation of China's Unemployment Insurance System*, (Institute for Labour Studies, MHRSS, 2008), <http://wenku.baidu.com/view/e328f0ffc8d376eeaeaa311a.html> [последнее обращение 11 октября 2012 г.].

Монголия

Контактное лицо: директор, Генеральное бюро социального страхования, Министерство социального благосостояния и труда

Закон Монголии «О содействии занятости»: <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/WEBTEXT/63070/65264/E01MNG02.htm>

Закон Монголии «О социальном страховании»: <http://www.asianlii.org/mn/legis/laws/losi1996208/>

Закон Монголии «О пособиях по безработице» (неофициальный перевод на английский язык): <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourceId=34308>

Министерство социального благосостояния и труда: Политика и программы политики занятости и социального благосостояния в Монголии (Улан-Батор, 2010 г.): <http://www.adbi.org/files/2010.09.29.cpp.day2.ssess3.4.amartugs.social.welfare.mongolia.pdf>

Информация о Монголии, подготовленная Государственным департаментом США: <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2779.htm>

Всемирная книга фактов ЦРУ: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mg.html>

Национальное бюро статистики Монголии: <http://www.nso.mn/v3/index2.php>

Курс валюты: 1 долл. США = 1372 монгольским тугрикам (14 октября 2012 г.)

1. Основная характеристика системы страхования по безработице

История развития

Немногочисленное население страны (2,8 миллион человек) живет на большой территории государства. После 1990 года Монголия перешла от советской плановой экономики к рыночной. Это привело к реструктуризации государственных предприятий и многочисленным увольнениям, что повлекло за собой увеличение числа бедных, особенно среди пожилых людей, лиц с ограниченными возможностями, детей и неполных семей.

В ответ на это в 1984 году правительство приняло закон «О социальном страховании», который включал в себя положения о страховании по безработице. В декабре 1995 года Монголия приняла закон «О выплате пособий по безработице из Фонда социального страхования». Безработные начали получать пособия по безработице в январе 1997 года.

В 2001 году правительство Монголии приняло закон «О содействии занятости», который также включал в себя расширение охвата системой страхования по безработице как одного из пяти компонентов содействия занятости.

С 2001 года Азиатский банк развития поддержал ряд проектов, направленных на снижение бедности и обеспечение более эффективной социальной защиты для уязвимых групп населения, включая пересмотр монгольского закона «О социальном страховании».

Основные особенности и охват

Меры по реализации программ страхования по безработице подробно описаны в законе «О выплате пособий по безработице из Фонда социального страхования».

Регистрация в Фонде социального страхования обязательна для всех лиц, занятых на основе контракта, для граждан Монголии и других стран, вне зависимости от размера предприятия. Она также распространяется на государственных служащих. Самозанятые могут зарегистрироваться на добровольной основе.

Особые меры в отношении страхования по безработице

Система страхования по безработице была скорректирована в период с 1 августа 2009 года по 1 января 2011 года с целью минимизации воздействия экономического кризиса и кризиса в сфере занятости. Тем не менее размер пособия по безработице и период его выплаты ограничены, а требования, предъявляемые к кандидатам очень строги, что вызывает трудности в процессе предоставления необходимой социальной защиты во время кризиса в сфере занятости.

Имеется возможность сокращения размера взносов для работодателя и работников на 10% в случае стабильной занятости по трудовому контракту (см. раздел «Размер взносов»).

Участвующие организации

Политика и процедуры системы страхования по безработице определяются Министерством социального благосостояния и труда (Ministry of Social Welfare and Labour). Генеральное бюро социального страхования собирает все взносы по социальному страхованию, включая страхование по безработице. Генеральное бюро социального страхования через отдел содействия занятости либо, в случае отсутствия этого отдела, через организации социального страхования регистрирует заявки на получение пособия по безработице и выплачивает пособие по безработице.

Функционирование системы выплаты пособий

Заявки на пособие по безработице или на пособие для оплаты профессионального обучения должны обрабатываться отделом содействия занятости или организацией социального страхования в течение 14 дней после подачи заявления на пособие по безработице. Эти же учреждения выплачивают пособие по безработице дважды в месяц наличными.

Размер взносов

Размер взносов равен 1% заработной платы и взимается в равных долях с работников и работодателей.

Размер взносов работодателей и работников снижается этапами по 10%, если работник не пользуется фондом страхования по безработице в течение пяти месяцев подряд. Максимальная сумма скидки не может превышать 50% ежегодной суммы взносов.

Требования, предъявляемые к кандидатам на получение пособия, и период выплаты пособия

Безработный должен зарегистрироваться в территориальном отделе содействия занятости или, в отсутствие такового, в организации социального страхования в течение 14 дней с момента расторжения контракта. После регистрации безработный должен заполнить все необходимые документы, включая заявку на получение пособия по безработице и разъяснение причин расторжения контракта.

Для получения права на пособие работник должен отработать не менее 24 месяцев, делая страховые взносы, включая непрерывную занятость в последние девять месяцев. Период в девять месяцев сократили до шести для минимизации последствий экономического кризиса в период с 1 августа 2009 года по 1 января 2011 года.

Если работник получил полную сумму пособий, которая ему была положена, он должен отработать не менее 6 месяцев для подачи новой заявки. После финансового кризиса 2008 года минимальный период в шесть месяцев был сокращен до трех в период с 1 августа 2009 года по 1 января 2011 года.

Если работник разрывает трудовой контракт, увольняясь по собственному желанию, или если он был освобожден от выполнения своих обязанностей работодателем в связи с серьезным регулярным нарушением Трудового кодекса, период выплаты пособия должен сократиться на 36 дней.

Размер пособия и период выплаты

Пособие по безработице может выплачиваться в течение 76 дней, вне зависимости от периода застрахованной занятости. Длительность выплаты страховых взносов учитывается при определении размера пособия, которое также зависит от последних трех средних заработных плат:

- до 5 лет застрахованной занятости: 45%;
- 5–10 лет: 50%;
- 10–15 лет: 60%;
- 15 лет и более: 70%.

Минимальный размер пособия по безработице не может быть ниже 75% минимальной заработной платы, установленной правительством. По последним данным, в апреле 2011 года она составляла примерно 140 400 монгольских тугриков⁶⁵.

В ответ на кризис 2008 года правительство Монголии увеличило период выплаты пособий по безработице с 76 до 126 дней с 1 августа 2009 года по 1 января 2011 года.

В дополнение к этому безработный, имеющий право на получение пособия по безработице, может получить пособие на профессиональное обучение или повышение квалификации (см. раздел «Связь с АПРТ»).

Выплата пособия по безработице приостанавливается, если безработный дважды отказывается от предложения работы, соответствующей его уровню образования и специализации. То же самое касается отказа от временной работы, отказа от участия в профессиональном обучении, оплаченном и реализуемом организацией социального страхования, а также для лиц, ситуаций, когда безработный заключается под стражу после объявления обвинительного приговора.

Период ожидания перед получением первого платежа

Выплата пособий по безработице начинается на следующий день после регистрации для тех, кто не получил выходное пособие, известное под названием «пособие за увольнение», о чем говорится в законе о труде. Бенефициарии «пособия за увольнение» начинают получать пособие по безработице на следующий день после последней выплаты.

65 Правовая база данных Программы МОТ по условиям труда и занятости: http://www.ilo.org/dyn/travail/travmain.sectionRe-port1?p_lang=en&p_structure=1&p_year=2011&p_start=1&p_increment=10&p_sc_id=1&p_countries=MN&p_print=Y [последнее обращение 14 октября 2012 г.].

2. Другие положения, относящиеся к защите от безработицы и поддержке определенных групп населения

Юридическая практика в отношении выходного пособия

Работникам, проработавшим не менее 6 месяцев, выплачивается выходное пособие за один месяц⁶⁶, кроме случаев, когда лицо потеряло работу в связи с проступком.

Связь с АПРТ

Отделы содействия занятости предоставляют услуги, способствующие трудоустройству безработного и повышающие его шансы найти новую работу. Это, например, организация непрерывного профессионального образования, повышения квалификации, обучения для создания собственного предприятия, ярмарок вакансий, консультирования по вопросам занятости.

Отделы содействия занятости и организации социального страхования совместно с уполномоченными учреждениями профессионального образования и работодателями отвечают за выявление застрахованных безработных, которые могут получить право на пособие обучения на в курсах профессиональной подготовки, выплачиваемое из фонда страхования по безработице для следующих категорий работников:

- безработные, которым необходимо сменить профессию в связи с недостаточным количеством рабочих мест в выбранной сфере;
- застрахованные безработные старшего возраста;
- граждане, желающие открыть свое дело или стать самозанятыми, которым может помочь обучение навыкам предпринимательства.

Бенефициарии системы страхования по безработице могут получить финансовую поддержку для участия в профессиональном обучении в течение шести месяцев, даже если период выплаты их пособия заканчивается раньше. Необходимо направить заявку в отдел содействия занятости или организацию социального страхования в течение шести месяцев после расторжения трудового договора. Расходы на мероприятия по профессиональной подготовке выплачиваются из фонда страхования по безработице. Максимальная сумма устанавливается правительством.

Помимо поддержки собственно бенефициариев страхования по безработице правительство спонсирует мероприятия в сфере содействия занятости, в которых может участвовать кто угодно. Это мероприятия двух типов:

- 1) услуги в сфере содействия занятости, например, профориентация, профессиональная подготовка или консультирование;
- 2) меры, такие как помощь в сфере самозанятости и поиск бизнес-партнеров, создание кооперативов, а также государственные рабочие программы.

Существующие гарантии получения дохода, не связанные со взносами

Ряд международных гуманитарных организаций реализуют программы социальной защиты, призванные решить проблемы, связанные с высоким уровнем бедности и продовольственным кризисом.

Учет интересов определенных групп, обеспечение гендерного равенства

Законы Монголии «О содействии занятости» и «О социальном страховании» не содержат особых положений, касающихся гендерных проблем.

Политика страхования по безработице и меры по ее реализации не включают в себя положений, облегчающих доступ к пособиям и услугам для лиц с ограниченными возможностями.

3. Показатели эффективности деятельности и мониторинга для оценки эффективности системы и анализа проблем

Сравнение правового и фактического охвата систем страхования

«В конце сентября 2012 года количество безработных достигло 44 100 человек, что было на 3400 человек или 8,3% больше, чем в тот же период в прошлом году» (Национальное бюро статистики, Бюллетень, сентябрь 2012 г.)⁶⁷. В 2008 году уровень безработицы был равен 2,8%, среди работников-женщин он был немного выше (3,2%)⁶⁸.

По статистическим данным Генерального бюро социального страхования⁶⁹, в 2011 году пособие получали 9874 застрахованных безработных. В 2007 году в Докладе МОТ «Социальное обеспечение в мире» (МОТ, 2011) были приведены данные о том, что фактический охват был примерно равен 16,8%, что означает, что 83,2% не получают пособие по безработице.

66 http://www.ilo.org/dyn/eplex/termmain.showCountry?p_lang=en&p_country_id=151 [последнее обращение 14 октября 2012 г.].

67 Национальное бюро статистики Монголии. Бюллетень, сентябрь 2012 г. (Улан-Батор, 2012): http://www.nso.mn/v3/index2.php?page=news_more&id=949 [последнее обращение 14 октября 2012 г.].

68 Департамент статистики МБТ LABORSTA [последнее обращение 14 октября 2012 г.].

69 Цифры, полученные от Генерального бюро социального страхования в процессе анкетирования в марте 2012 г.

Сравнение размера пособия и (а) прожиточного минимума в стране, (б) размера минимальной заработной платы в стране

В 2010 году размер пособия в среднем составлял 244 100 монгольских тугриков. Для сравнения: в 2010 году прожиточный минимум был установлен в размере 39 200⁷⁰ монгольских тугриков, а минимальная заработная плата – 140 400 монгольских тугриков в месяц (последнее обновление в апреле 2011 года)⁷¹. В законе «О социальном страховании» указывается, что минимальный размер пособия по безработице не должен быть ниже 75% минимальной заработной платы, устанавливаемой правительством.

Количество трудоустроенных до окончания периода выплаты пособия

По статистическим данным Генерального бюро социального страхования, в 2011 году только 635 из

9874 бенефициариев пособия по безработице или только 6,4% из них вернулись на работу до окончания срока выплаты полагающегося им пособия.

Сильные и слабые стороны системы страхования по безработице

Сильные стороны: периодическое превышение средств в фонде указывает на то, что размер пособия по безработице мог бы быть выше, а требования к кандидатам ниже.

Процесс подачи заявки на получение пособия достаточно простой и требует минимум документов (только три).

Слабые стороны: требования, предъявляемые к кандидатам, очень строгие.

70 Цифры, полученные от Генерального бюро социального страхования в процессе анкетирования в марте 2012 г.

71 Правовая база данных Программы МОТ по условиям труда и занятости: http://www.ilo.org/dyn/travail/travmain.sectionReport1?p_lang=en&p_structure=1&p_year=2011&p_start=1&p_increment=10&p_sc_id=1&p_countries=MN&p_print=Y [последнее обращение 14 октября 2012 г.].

Республика Корея

Контактное лицо: директор Бюро политики службы занятости Министерства занятости и труда

Министерство занятости и труда: <http://www.moel.go.kr/english/main.jsp>

Статистические данные о занятости и заработной плате: http://www.moel.go.kr/english/statistics/MOL_Survey_Data.jsp

Статистические данные о выплатах пособия по безработице в 2011 году: <http://tinyurl.com/EI-Benefits-2011-SK>

Появление и развитие страхования занятых лиц в Корее: <http://tinyurl.com/EIS-Korea>

Курс валюты: 1 долл. США = 1103,67 корейских вона (24 октября 2012 г.)

1. Основная характеристика системы страхования по безработице

История развития

До 1970-х годов Республика Корея в основном уделяла больше внимания экономическому развитию, чем социальному обеспечению, поощряя полную занятость и поддержку семьи для гарантии дохода и удовлетворения потребностей социальной защиты. Тем не менее нефтяной кризис 1970-х годов и многочисленные увольнения выявили необходимость введения пособия по безработице и более эффективной поддержки безработных.

Однако только через 20 лет продолжительных дебатов, связанных с обеспокоенностью расходами на реализацию этих мер, в декабре 1993 года был принят закон «О страховании занятых лиц» (закон № 4644). Система страхования занятых лиц была полностью развернута в 1995 году. Она была названа системой страхования занятых лиц, чтобы подчеркнуть важную взаимосвязь между социальной защитой и политикой на рынке труда.

В результате азиатского финансового кризиса 1997–1998 годов уровень безработицы поднялся с 3 до 7% в 1998 году, а в 1999 году он составил 6,3% в первый раз с 1960-х годов. Подстегиваемое беспрецедентным уровнем безработицы, правительство отреагировало расширением охвата системы страхования занятых лиц, которая тогда предназначалась только для 15% работников. Кроме того, были разработаны программы на рынке труда, которые позднее были включены в закон «О страховании занятых лиц».

Основные особенности и охват

У системы страхования занятых лиц две цели: а) предотвращение безработицы, содействие занятости и профессиональной компетентности; б) обеспечение финансовой поддержки и поддержки занятости безработных.

Корейская система страхования занятых лиц состоит из четырех основных компонентов:

- 1) стабилизация занятости;
- 2) развитие профессиональной компетентности;
- 3) пособия по безработице;
- 4) пособия по материнству.

Первые три программы предназначены для решения проблемы безработицы и содействия занятости. Они состоят из множества других программ (80–90 в 2010 году), стимулирующих трудовую деятельность для особых целей, например «Грант для содействия занятости пожилых людей» и «Субсидирование профессиональной подготовки». Пособия по безработице делятся на пособия для лиц, занимающихся поиском работы, и пособия по содействию занятости, состоящие из дополнительных выплат для поиска работы, например, плата за профессиональное обучение и транспортные расходы в связи с переездом.

Система страхования по безработице была создана в 1995 году. Ее охват ограничивался предприятиями, на которых занято не менее 30 работников. Это предельное значение постепенно снижалось. С октября 1998 года все работники, невзирая на размер предприятия, должны участвовать в системе страхования занятых лиц – кроме тех, кто работает в компаниях в сфере сельского, лесного, рыбного или домашнего хозяйства. Программами не охвачены работники на строительных площадках, если контракт не превышает 20 миллионов корейских вонов. Права на пособие не имеют работники, занятые менее 60 часов в месяц (менее 15 часов в неделю), те, кто связан семейными отношениями с работодателем, а также государственные служащие. Трудящиеся-мигранты принимают участие в программах страхования занятых лиц (в зависимости от статуса рабочей визы). Помимо этого, самозанятые и владельцы малого бизнеса (менее 50 сотрудников) могут добровольно зарегистрироваться в программе.

Особые меры в отношении страхования по безработице

Основной особенностью системы страхования занятых лиц Кореи является ее активная политика на

рынке труда, цель которой заключается в предотвращении и поддержке быстрого трудоустройства после увольнения.

В феврале 2012 года была запущена программа по снижению социальной незащищенности посредством субсидирования охвата страхованием низкооплачиваемых работников на малых предприятиях. Программа была распространена на всю страну в июле 2012 года. Программа предназначается для содействия участию как в страховании занятых лиц, так и в национальной пенсионной системе⁷².

Участвующие организации

Министерство занятости и труда контролирует работу Бюро социального обеспечения (Employment Security Office), отвечающего за обработку заявок и выплату пособий. Корейская служба по вопросам компенсаций и благосостояния работников (Worker's Compensation and Welfare Service) занимается сбором взносов страхования занятых лиц и страхования производственного травматизма.

Функционирование системы выплаты пособий

Как указано в законе «О страховании занятых лиц» (1993 г.), работодатель выдает работнику документ «Подтверждение увольнения», в котором содержится информация, необходимая для установления права на пособия по безработице. Незамедлительно после потери работы безработный должен обратиться в Бюро социального обеспечения. Руководитель бюро подтверждает право безработного на пособие.

Размер взносов

С апреля 2011 года взносы распределяются следующим образом:

- на пособие по безработице (пособия безработным, а также пособие для содействия занятости): работодатели и работники платят 0,55% заработной платы работников;
- на повышение профессиональной компетентности и программу стабилизации занятости: только работодатели делают взносы в размере от 0,25% заработной платы, если на них работает менее 150 сотрудников, до 0,65% со штатом, превышающим 1000 человек.

Требования, предъявляемые к кандидатам на получение пособия, и период выплаты пособия

Для получения права на пособие безработный заявитель должен:

- отработать не менее 180 дней за последние 18 месяцев как минимум 60 часов в месяц;
- зарегистрироваться в Бюро социального обеспечения для трудоустройства;
- быть готовым к работе или участию в курсах профессиональной подготовки;
- продемонстрировать свои усилия по поиску новой работы.

Безработные должны отчитываться один раз или более в неделю или четыре недели в Бюро социального обеспечения (сроки устанавливаются руководителем бюро), после чего выплачивается пособие по безработице. Выплата пособий может быть приостановлена на две или четыре недели, если лицо отказывается от предложения пройти курсы профессиональной подготовки. Работники, уволившиеся по собственному желанию по личным обстоятельствам без серьезной причины, не имеют права на пособие. Подобным же образом заявители теряют право на пособие, если их уволили за проступок или в результате трудового спора.

Размер пособия и период выплаты

Размер пособия по безработице составляет 50% средней заработной платы за последние три месяца. Минимальная сумма пособия – 90% минимальной заработной платы, а максимальная установлена в размере 40 000 корейских вон в день.

Если безработный быстро находит работу, он получает 50% оставшейся суммы пособия по безработице в качестве бонуса за трудоустройство. Например, если кому-то полагается 6 месяцев выплаты пособия, а он нашел работу во второй месяц, он получит половину оставшейся суммы за четыре месяца единым платежом.

Продолжительность выплаты пособия зависит от возраста работника, периода застрахованной занятости у предыдущего работодателя. Минимальная длительность выплаты пособия для всех работников составляет 90 дней, в то время как работники в возрасте 31–50 лет могут максимально получать пособие в течение 210 дней, а работники старше 50 лет и лица с ограниченными возможностями – 240 дней.

Если застрахованный безработный не может найти работу до окончания периода выплаты пособия по безработице, срок выплаты (70% от предыдущей суммы пособия) продлевается не более чем на 60 дней, если кандидат отвечает определенным требованиям, а именно, если он не может найти новую работу, если это молодой или пожилой работник, если у работника есть иждивенцы с ограниченными возможностями, или если безработный проходит курсы профессиональной подготовки, на которые его направили.

Кроме того, пособие по безработице предоставляется на особых условиях по решению Министер-

⁷² Корейская служба по вопросам компенсаций и благосостояния работников. Презентация системы страхования занятых лиц в Корею, для учебных курсов по вопросам системы страхования занятых лиц и страхования от производственных травм, организованных МОТ–Корея–Служба по вопросам компенсаций и благосостояния работников (Республика Корея), Сеул, 25 октября – 2 ноября 2012 г.

ства занятости и труда в период высокого уровня безработицы. Это правило применяется, когда отношение количества получателей пособия по безработице к общему количеству всех застрахованных лиц превышает 3% в течение трех месяцев без перерыва, или уровень безработицы превышает 6% в течение трех месяцев без перерыва.

Период ожидания перед получением первого платежа

Изначально был установлен период ожидания длительностью 14 дней, но с 1 января 2004 года он был сокращен до 7 дней.

2. Другие положения, относящиеся к защите от безработицы и поддержке определенных групп населения

Юридическая практика в отношении выходного пособия

До 2005 года статья 38 закона о трудовых нормах закрепляла обязательную выплату выходного пособия в случае расторжения договора в связи с увольнением по сокращению штата или уходом на пенсию на всех предприятиях, на которых занято не менее пяти сотрудников. Размер выходного пособия рассчитывался на основе одной месячной заработной платы за каждый год непрерывной работы для сотрудников, занятых не менее 15 часов в неделю.

В 2005 году после реформирования законов о выходном пособии появилась возможность выбирать между выходным пособием, которое ранее оговаривалось в законе о трудовых нормах, и созданием пенсионной программы, действующей для разных работодателей и дополняющей программы национального пенсионного фонда. Такое решение обсуждается работодателями и работниками на индивидуальной и добровольной основе.

В декабре 2010 года соглашение между работодателями и работниками о применении выходного пособия или создании пенсионной программы было распространено на все предприятия⁷³.

Если выходное пособие превышает 100 миллионов корейских вон, выплата пособия по безработице задерживается на три месяца.

Связь с АПРТ

Корейская система страхования по безработице включает в себя две основные программы активной политики на рынке труда, представленные ниже.

- Развитие профессиональной компетентности: в рамках этой программы предостав-

ляются субсидии безработным на участие в профессиональной подготовке на предприятиях и в специальных центрах, субсидии на обучение персонала и субсидии на профессиональное обучение.

- Программа стабилизации занятости: в рамках этой программы осуществляются меры по поддержке трудоустройства безработных посредством субсидирования создания новых рабочих мест, предоставления грантов новым предприятиям, а также меры по сохранению занятости за счет субсидирования заработной платы и меры по содействию занятости пожилых лиц и работников с ограниченными возможностями.

К документу прилагается таблица со всеми имеющимися программами системы страхования занятых лиц.

Существующие гарантии получения дохода, не связанные со взносами

Национальная система обеспечения базового дохода (National Basic Livelihood Security System) появилась в 2000 году на основе понятия «продуктивное благосостояние». Она обеспечивает лиц с низким доходом, отвечающих определенным требованиям, денежными средствами для гарантированного минимального уровня жизни вне зависимости от их возможности работать.

Например, компонентом Национальной системы обеспечения базового дохода является Программа самопомощи, которая позволяет направить трудоспособных клиентов, нуждающихся в социальной помощи, в местные агентства самопомощи, где они проходят обучение и получают помощь в трудоустройстве, а также поддержку для создания собственного предприятия.

Тем не менее, несмотря на наличие в Республике Корея программ социальной поддержки и страхования, в отчете ОЭСР от 2011 года делается вывод о том, что обычно корейские семьи компенсируют две трети потерь, связанных с сокращением дохода членов семьи, за счет доходов других членов семьи.

Учет интересов определенных групп, обеспечение гендерного равенства

Программы содействия занятости предназначены для увеличения возможностей занятости и обеспечения гарантированных рабочих мест для таких незащищенных групп, как женщины, пожилые работники и длительно безработные.

Традиционно условия, предлагаемые работникам женского пола, хуже условий для мужчин. Женщинам также труднее выйти на рынок труда. Все осложняется еще и тем, что женщины чаще находят работу в неформальном секторе экономики. В 2011

⁷³ R. Holzman, M. Vodopivec: *Reforming severance pay: An international perspective* (Washington, DC, World Bank, 2012).

году уровень занятости среди мужчин был 74,5%, а среди женщин 53,1% (по стандартам ОЭСР)⁷⁴.

Многие НПО занимаются сбором средств для развития социальных услуг для нуждающихся слоев населения, включая лиц с ограниченными возможностями. Например, объединенный благотворительный фонд «Sahoibokji-kongdong-mokeumhoi» предоставляет социальную поддержку бедным и лицам с ограниченными возможностями.

3. Показатели эффективности деятельности и мониторинга для оценки эффективности системы и анализа проблем

«В период повышения уровня безработицы в результате азиатского финансового кризиса конца 1997 года система страхования занятых лиц способствовала снижению уровня безработицы за счет стабилизации жизни безработных, получающих пособия по безработице, а также за счет массового обучения для последующего трудоустройства по программам развития профессиональной компетентности» (Кил-Санг Йоо, 2011 г.)⁷⁵.

Сравнение правового и фактического охвата систем страхования

В 2008 году 44,7% предприятий участвовали в программах страхования занятых лиц. То есть услуги предоставлялись 56,8% работникам по найму (в связи с большим количеством непостоянных работников) и 80% постоянным работникам. По сравнению с общим количеством работников количество застрахованных лиц было равно 47,1% в 2008 году.

В 2011 году системой было охвачено 1,45 миллиона предприятий с 10,7 миллиона застрахованных работников из общего количества 13,9 миллиона работников, из которых 10,9 миллиона человек работали на постоянной основе. В целом в Корее насчитывалось 25,6 миллиона занятых лиц.

В 2011 году было подано 906 000 новых заявок на пособие⁷⁶.

Сравнение размера пособия и (а) прожиточного минимума в стране, (б) размера минимальной заработной платы в стране (если таковые установлены)

В 2011 году среднемесячный размер пособия составлял 337 000 корейских вон.

Для сравнения: в 2011 году была установлена минимальная заработная плата в размере 4320 корейских вон в час⁷⁷ (сумма ежегодно пересматривается) или 777 600 корейских вон в месяц (в случае работы 40 часов в неделю в течение четырех с половиной недель). А среднемесячная заработная плата в стране держится на уровне 2,9 миллиона корейских вон (в третьем квартале 2011 года).

В 2001 году по данным Министерства здравоохранения, благосостояния и семейных дел прожиточный минимум колебался в пределах от 533 000 корейских вон для одного лица до 1,8 миллиона корейских вон на семью из шести человек.

Количество трудоустроенных до окончания периода выплаты пособия

В соответствии с данными, опубликованными в январе 2012 года в бюллетене Министерства занятости и труда, в 2011 году доля трудоустройств получателей пособий в месяц была равна:

- 42,4% в сентябре;
- 42% в октябре;
- 40% в ноябре;
- 37,6% в декабре.

4. Сильные и слабые стороны системы страхования по безработице

Сильные стороны: система страхования занятых лиц остается эффективной и основное внимание в ней уделяется помощи населению для возвращения к трудовой деятельности.

Слабые стороны: программы активной политики на рынке труда часто корректируются и изменяются, что затрудняет мониторинг.

74 Национальное бюро статистики [Обследование экономически активного населения]: http://www.moel.go.kr/english/statistics/major_statistics.jsp [последнее обращение 4 ноября 2012 г.]

75 http://www.moel.go.kr/english/topic/employment_policy_view.jsp?&idx=891 [последнее обращение 4 ноября 2012 г.].

76 Министерство занятости и труда и Национальное бюро статистики (www.nso.go.kr): http://www.moel.go.kr/english/statistics/major_statistics.jsp [последнее обращение 4 ноября 2012 г.].

77 http://www.moel.go.kr/english/topic/employment_policy_view.jsp?&idx=898 [последнее обращение 4 ноября 2012 г.].

США

Контактное лицо: Министерство труда США, Вашингтон

Партнерство между федеральным центром и штатами: <http://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/pdf/partnership.pdf>

Законы о страховании по безработице: <http://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/laws.asp>

Законы штатов о страховании по безработице: <http://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/statelaws.asp>

Статистические данные о системе страхования по безработице: <http://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/finance.asp>

Службы по профилированию работников и трудоустройству безработных (Worker Profiling and Reemployment Services): <http://www.doleta.gov/programmesprogrammes/wprs.cfm>

Статистические данные (Worker Profiling and Reemployment Services): <http://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/profile.asp>

Статистика по безработице и другим вопросам: <http://www.bls.gov/>

1. Основная характеристика системы страхования по безработице

История развития

Пособие по безработице в США появилось во время Великой депрессии как часть закона о социальном обеспечении 1935 года. Эта система контролируется федеральным центром совместно со штатами. Каждый из 50 штатов реализует программы страхования по безработице, отвечающие федеральным нормам, включая федеральный округ Колумбия (Вашингтон) и территорию Пуэрто-Рико и Виргинских островов.

В 1935 году, когда закон был принят, он сначала применялся по отношению к предприятиям, на которых занято восемь или более работников. В 1956 году этот порог было опущено до четырех, а в 1972 году – до одного работника.

Основные особенности и охват

Американская система страхования по безработице состоит из отдельных программ 53 штатов, в рамках которых временные денежные пособия предоставляются работникам, вынужденным оставаться без работы в то время, когда они занимаются поиском новой работы. Во всех штатах программы финансируются исключительно за счет взносов работодателей на дополнительное пособие (работники делают взносы в трех штатах), кроме случаев, когда в финансировании участвуют федеральные органы. Эти дополнительные пособия выплачиваются в течение не более 20 недель (в среднем 13 недель) в штатах с высоким уровнем безработицы.

Федеральные нормы устанавливают критерии охвата, основные варианты финансирования и администрирования. Тем не менее размер взносов, требования к кандидатам и размер пособия или длительность стандартных пособий, а также обла-

гаемая налогом заработная плата определяются на уровне штатов.

50 регионов финансируют свои программы страхования по безработице, которые оплачиваются только за счет взносов работодателей, кроме трех штатов, где работники также делают взносы по программам (Аляска, Нью-Джерси и Пенсильвания, если в трастовом фонде не хватает средств).

Закон о федеральном налоге для безработных (Federal Unemployment Tax Act) и закон о социальном обеспечении (Social Security Act, Раздел III, Раздел IX, Раздел XII)⁷⁸ обеспечивают рамочные стандарты и правила для отдельных программ штатов, включая охват, который регулируется одинаково во многих штатах:

- работники, получающие не менее 1500 долл. США в любой календарный квартал в этот или предыдущий календарный год;
- работники, занятые не менее 20 дней в течение данного или предыдущего календарного года.

Таким образом, системой охвачены все работники промышленных и торговых фирм, а также некоммерческих организаций почти во всех штатах и сотрудники местных органов власти, домашние работники и более 75% работников фермерских хозяйств.

Работники мелких сельскохозяйственных ферм, сотрудники религиозных организаций, постоянные работники, работники федеральных органов власти (включая вооруженные силы), супруги и дети владельцев собственного бизнеса и самозанятые лица не участвуют в системе, за исключением штата Калифорния, где самозанятые бизнесмены, имеющие работников, могут добровольно участвовать в про-

⁷⁸ Закон о федеральном налоге для безработных: <http://tinyurl.com/FUTA-Act> и закон о социальном обеспечении: <http://tinyurl.com/SSA-Act> [последнее обращение 4 ноября 2012 г.].

граммах. Работники железнодорожных компаний получают услуги на специальных федеральных условиях.

Хотя США подписали двусторонние соглашения с 24 странами, эти соглашения не содержат положений о пособиях по безработице⁷⁹. Тем не менее у США есть взаимное соглашение с Канадой, которое действует с 1947 года для трансграничных работников.

Особые меры в отношении страхования по безработице

На федеральном уровне действует норма о том, что в штатах программы страхования по безработице функционируют на основе взносов, определяемых в зависимости от того, сколько работников работодатель увольнял в прошлом. Тем не менее штаты имеют большую свободу при разработке данных формул.

В целях поддержки занятости 22 штата из 50 реализуют программы по распределению работы, когда выплачивается частичная сумма пособия по безработице, а время работы сокращается, что необходимо для предотвращения увольнений.

Организации, участвующие в фондах страхования по безработице

Отдельные штаты управляют своими собственными программами по страхованию по безработице и полностью отвечают за выплату пособий кандидатам, отвечающим требованиям.

Трастовые фонды отдельных штатов хранят деньги в Казначействе США. При этом и взносы, и расходы проходят через эти трастовые фонды.

Федеральное правительство осуществляет надзор и оказывает поддержку штатам за счет грантов и финансовых средств на реализацию мер, предоставляемых на определенных условиях или без таковых. Например, штаты могут брать займы из федерального трастового фонда для выплаты пособий по безработице, если их собственные средства заканчиваются (на октябрь 2012 года кредиты были предоставлены 20 штатам)⁸⁰.

Федеральное правительство участвует в финансировании или покрывает расходы на выплату дополнительных пособий по безработице, например, дополнительных недель выплаты пособия, автоматически или по специальным законам штатов.

Функционирование системы выплаты пособий

Программы штатов требуют ежеквартальных перечислений взносов и отчетности о занятости работ-

ников. Требования, предъявляемые к кандидатам, соответствуют этому условию. Почти все штаты принимают заявки от безработных по Интернету или телефону, и только в нескольких штатах требуется личное обращение. Для продления статуса безработного необходимо отчитываться перед агентствами штата каждые две недели по телефону или Интернету. Платежи также совершаются каждые две недели банковским переводом с уведомлением по электронной почте.

Размер взносов

Каждый штат занимается сбором своих взносов. В 2011 году средний размер взносов был равен 1,4–6,7% от заработной платы, при этом в разных штатах установлен свой максимальной размер заработной платы. Средний размер взносов по стране составлял 3,2%, а средний максимальный размер облагаемой налогом заработной платы был примерно 15 700 долл. США. В США общая сумма взносов была равна 1% от общей суммы оплаты труда.

Помимо этого, федеральный налоговый орган (Федеральная налоговая служба) собирает с работодателей налог на фонд заработной платы в размере 0,6%, если заработная плата превышает 7000 долл. США в год. Более высокая ставка может применяться в штатах, которым был предоставлен кредит. Федеральный налоговый орган также: а) покрывает все федеральные издержки и издержки штатов; б) частично финансирует дополнительные пособия; в) финансирует фонд кредитования, из которого отдельные штаты могут заимствовать средства; г) финансирует пособия по некоторым федеральным программам на случай чрезвычайных ситуаций.

Баланс трастового фонда штата и количество увольнений работодателями определяют размер взносов работодателей, который в некоторых штатах может колебаться от 0 до 10% заработной платы, облагаемой налогом.

Требования, предъявляемые к кандидатам на получение пособия, и период выплаты пособия

Кандидаты на получение пособия по безработице имеют на него право, если они работали и делали взносы, а именно, получали минимальную заработную плату первые четыре или последние пять кварталов, но это зависит от штата и может сильно различаться.

Кандидаты должны потерять работу не по своей вине, кроме случаев, когда у них имелись серьезные причины для увольнения. Большинство штатов ограничивали серьезные причины вопросами, касающимися содержания работы или подразумевающими вину работодателя.

79 http://www.ssa.gov/international/agreements_overview.html [последнее обращение 4 ноября 2012 г.].

80 <http://www.ncsl.org/issues-research/labor/state-unemployment-trustfund-loans.aspx> [последнее обращение 4 ноября 2012 г.].

Заявители должны быть трудоспособными, и по правилам большинства штатов они должны зарегистрироваться в качестве безработных в государственном центре занятости.

Для продолжения получения пособия безработные должны доказать, что они готовы приступить к работе и активно ее ищут, кроме случаев, когда они проходят подготовку на учебных курсах (обычно профессиональная подготовка или базовое образование).

Отказ от подходящей работы может стать причиной для дисквалификации. Это также зависит от состояния, семейных обстоятельств, длительности занятости и других факторов.

Штаты обычно отказывают в выплате пособий или сокращают период их выплаты на то количество недель, в течение которых безработный получает или претендует на получение пособий по любой другой федеральной программе или программе штата, например при получении пособий, предоставляемых в рамках государственных или частных (в зависимости от штата) программ страхования от производственных травм, или при получении пенсии из любого источника.

Размер пособия и период выплаты

Обычно штаты устанавливают еженедельное пособие в размере 50% средней заработной платы с использованием различных формул и максимальных значений. В 2010 году средний размер пособия по стране составлял 46% застрахованного дохода.

Большинство штатов выплачивают пособие в течение 26 недель. В третьем квартале 2011 года средняя продолжительность выплаты пособия была 17,6 недель.

Высокий уровень безработицы может привести к продлению периода выплаты пособия в отдельных штатах до 13 дополнительных недель (в некоторых случаях до 20 недель). Эти пособия финансируются совместно, примерно половина из средств штата и половина из федерального бюджета.

В период экономического кризиса, как, например, в 2009 году, когда все штаты пострадали от высокого уровня безработицы, почти во всей стране были приняты программы федерального финансирования дополнительных пособий по безработице.

Период ожидания перед получением первого платежа

В большинстве штатов действует период ожидания длительностью одна неделя, но в 12 штатах период ожидания не установлен. Еще в 12 штатах можно отказаться от периода ожидания в особых случаях (например, во время природных катастроф).

2. Другие положения, относящиеся к защите от безработицы и поддержке определенных групп населения

Юридическая практика в отношении выходного пособия

В некоторых штатах размер пособия снижается в случае увольнения или выплаты выходного пособия. В то же время в других штатах увольнение или выходное пособие рассматривается как продолжение заработной платы, с которой необходимо делать взносы, то есть работник, получающий эти выплаты, не считается безработным.

В других штатах дело может происходить противоположным образом. По некоторым нормам работник, получающий выплату за увольнение, считается безработным, так как эта сумма подтверждает предыдущую занятость, а не компенсирует потерю работы.

Связь с АПРТ

В течение года до 31 марта 2012 более 10 миллионов или 69,3% бенефициариев программ страхования по безработице получали помощь от Службы занятости Вагнера–Пейзера (центры государственной службы занятости в США получили свое название от закона Вагнера–Пейзера, принятого в 1933 году, этот закон инициировал создание национальной системы государственных служб занятости)⁸¹. Услуги содействия занятости предоставляются 1790 «Комплексными универсальными пунктами занятости» («Comprehensive Career-One-Stop Sites»), а также 1032 Филиалами Универсальных Центров занятости («Affiliate One-Stop Career Centers»), предоставляющими доступ к услугам 1790 «Комплексных универсальных центров занятости» («Comprehensive One-Stop Career Centers») для трудоустройства и обучения работников, молодежи и бизнеса.

У сети служб занятости есть веб-сайт, на котором имеется поисковая система вакансий, ссылки на сайты для поиска работы и другие подобные услуги, необходимые лицам, ищущим работу⁸².

В частности, система Службы по профилированию работников и трудоустройству безработных выявляет безработных, срок выплаты пособий которым скоро закончится, для предоставления им услуг по трудоустройству. Обеспечивается сопровождение клиентов или предоставление персональной поддержки для оказания помощи уволенным застрахованным работникам по возвращению к трудовой деятельности. В период с 1 января 2012 года по 31 июля 2012 года 3,85 миллиона получателей первых платежей по программам страхования по безрабо-

81 http://www.doleta.gov/performance/results/quarterly_report/March_31_2012/workforceReportMarch2012.pdf#page=6 [последнее обращение 4 ноября 2012 г.].

82 <http://www.servicelocator.org/> [последнее обращение 4 ноября 2012 г.].

тице должны были встретиться с консультантами Службы по профилированию работников и трудоустройству безработных⁸³.

Закон об инвестициях в рабочую силу от 1988 года (Workforce Investment Act) включает ряд программ для безработных, получающих пособия по безработице, и тех, кто не имеет на них права:

- Программа быстрого реагирования для уволенных работников (Dislocated Worker/Rapid Response) обеспечивает профориентацию и помощь с поиском работы, подготовкой резюме, а также семинары по навыкам прохождения собеседования о приеме на работу, контакты с другими службами для потерявших работу.
- Программа для взрослых закона об инвестициях в рабочую силу обеспечивает финансирование программ переподготовки в основном для низкоквалифицированных работников. Некоторые штаты продлевают период выплаты пособия на время, когда бенефициарий программы страхования по безработице проходит обучение или переподготовку.
- Программы зарегистрированных стажировок действуют с 1937 года, связывают безработных с работодателями, ищущими определенных специалистов.
- Программа по оказанию поддержки при смене профессии (Trade Adjustment Assistance) помогает работникам, потерявшим работу в результате увеличения импорта зарубежных товаров или перемещения производства за границу США.

Помимо этого, Администрация по занятости и обучению Министерства труда предлагает ряд учебных программ и программ по поддержке молодежи, а также для лиц, освобожденных из мест лишения свободы.

Существующие гарантии получения дохода, не связанные со взносами

Временная поддержка для нуждающихся семей — это основная федеральная программа социальной помощи. Она требует от штатов обязать безработных искать работу в обмен на предоставление им средств. Программа устанавливает ограничение на выплату денежных сумм длительностью в пять лет.

Большинство штатов предлагают базовую помощь, например медицинские услуги, продовольственные талоны (в октябре 2012 года 47 миллионов американцев получили продовольственные карточки⁸⁴), помощь для ухода за ребенком, помощь безработным и поддержка для решения жилищных проблем.

Учет интересов определенных групп, обеспечение гендерного равенства

По федеральным нормам беременность не может являться причиной автоматического отказа в пособия по безработице для женщины, но она также не принимается в качестве веской причины для увольнения.

Несколько штатов не лишают работников права на получение пособия по безработице, если причиной для расторжения трудового договора явилось сопровождение супруга или супруги при переезде в район, из которого неудобно добираться на работу.

10 штатов разрешают продолжение выплаты пособия по безработице в случае болезни безработного или потери трудоспособности после подачи заявки при условии, что он не отказывается от подходящей работы, если таковая появится. Закон «Об американцах с ограниченными возможностями» (Americans with Disabilities Act) защищает работников и претендентов от дискриминации в связи с их нетрудоспособностью.

3. Показатели эффективности деятельности и мониторинга для оценки эффективности системы и анализа проблем

Мониторинг системы

Министерство труда США разработало комплексную систему управления для эффективного управления системами страхования по безработице в отдельных штатах. Информация о результатах работы публикуется для широкой общественности в Интернете⁸⁵.

На веб-сайте Министерства труда также предоставляются подробные статистические данные о результатах реализации на федеральном уровне и уровне реализации программ штатов в сфере страхования по безработице, в особенности данные об охвате, размере взносов и пособий.

Влияние системы страхования по безработице на уровень безработицы и количество увольнений

В США часто высказываются мнения о том, что пособия по безработице могут оказывать негативное влияние на мотивацию к труду и привести к повышению уровня безработицы. Тем не менее высказываются и противоположные мнения о том, что стимулы, создаваемые системой страхования по безработице, снижают уровень безработицы, а также что защита, обеспечиваемая программами страхования по безработице, способствует поиску работы.

83 <http://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/profile/prfrpt.asp> [последнее обращение 4 ноября 2012 г.].

84 http://www.ipi.org/ipi_issues/article_detail.asp?id=1203 [последнее обращение 4 ноября 2012 г.].

85 <http://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/performance.asp> [последнее обращение 4 ноября 2012 г.].

Сравнение правового и фактического охвата систем страхования

В третьем квартале (с июля по сентябрь) 2011 года насчитывалось в среднем 140,4 миллиона занятых работников, 130,9 миллиона из которых работали по найму. В том же третьем квартале 2011 года программами страхования по безработице было охвачено 125,2 миллиона работников. В третьем квартале 2011 года 3,5 миллиона безработных получали стандартное пособие по безработице и еще 7,1 миллиона безработных получали дополнительное пособие по безработице.

Для сравнения с июля по сентябрь 2011 года было 14 миллионов безработных⁸⁶.

Сравнение размера пособия и (а) прожиточного минимума в стране, (б) размера минимальной заработной платы в стране (если таковые установлены)

В третьем квартале 2011 года среднее недельное пособие по безработице выплачивалось в размере 291,41 долл. США.

Для сравнения: федеральный минимальный размер оплаты труда, вступивший в силу 24 июля 2009 года, составлял 7,25 долл. США в час⁸⁷, или 290 долл. США, при условии работы 40 часов в неделю. Многие штаты также устанавливают минимальный размер оплаты труда, большинство из них не отличаются от федеральной нормы.

В 2012 году прожиточный минимум был установлен на уровне 22 050 долл. США (общий доход за год) для семьи, состоящей из четырех человек⁸⁸, что составляет 430 долл. США в неделю.

Количество трудоустроенных до окончания периода выплаты пособия

62% лиц, получивших первый платеж пособия по безработице в период с января по декабрь 2011 года, были трудоустроены в последующем квартале⁸⁹.

Можно также рассчитать коэффициент исчерпавших право на пособие по безработице, который получается при делении количества последних платежей на число первых платежей с задержкой в 26

недель: в третьем квартале 2011 года этот показатель был равен 50%⁹⁰.

4. Сильные и слабые стороны системы страхования по безработице

Сильные стороны: партнерские отношения между федеральным центром и штатами могут быть источником инновационного развития и обмена передовым опытом. Действительно, штаты обладают широкими полномочиями контроля разработки своих программ страхования по безработице, что позволяет им адаптировать правила страхования по безработице к определенной ситуации, потребностям и сильным сторонам региона.

Степень охвата программами страхования по безработице высока. В третьем квартале 2011 года она была равна 95,6% среди наемных работников и 89,2% среди всех работников.

Слабые стороны: трастовые фонды системы страхования по безработице в большинстве штатов являются либо дефицитными, либо в них очень мало средств. Это объясняется тем фактом, что на протяжении многих лет штаты снижали размер взносов до такой степени, которая не может обеспечить устойчивость программ страхования по безработице в долгосрочной перспективе.

Помимо этого, большинство штатов не смогли регулярно обновлять базу заработной платы для системы страхования по безработице, облагаемую налогом, в результате чего заработная плата, облагаемая налогом, теперь составляет только 26% всей заработной платы, что угрожает финансовой стабильности программ страхования по безработице большинства штатов.

Подход, при котором за все платит работодатель, привел к снижению участия работников и их влияния на разработку программ. Более того, система рейтинга работодателей в зависимости от количества увольнений, стала причиной увеличения количества апелляций со стороны работников и судебных разбирательств в ответ на действия работодателей, связанные с попыткой снизить размер взносов за счет того, что увольнения классифицируются как увольнения по собственному желанию.

⁸⁶ Бюро статистики труда США: www.bls.org [последнее обращение 4 ноября 2012 г.].

⁸⁷ Минимальный размер оплаты труда: <http://www.dol.gov/dol/topic/wages/minimumwage.htm#UJaVeUL9d0o> [последнее обращение 4 ноября 2012 г.].

⁸⁸ <http://www.dol.gov/dol/topic/wages/minimumwage.htm#UJaVeUL9d0o> [последнее обращение 4 ноября 2012 г.].

⁸⁹ Страхование по безработице, количество трудоустроенных безработных: http://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/uir_rates.asp [последнее обращение 4 ноября 2012 г.].

⁹⁰ Содействие трудоустройству получателей пособия по безработице: <http://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/reemploy.asp> [последнее обращение 4 ноября 2012 г.].

Таиланд

Контактное лицо: директор Бюро социального обеспечения, Министерство труда

Министерство труда (в основном, на тайском языке): <http://www.mol.go.th>

Программы социального обеспечения в мире (страны Азии и Тихого океана) (Администрация социального обеспечения США):

<http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2010-2011/asia/thailand.html>

Закон «О социальном обеспечении» Таиланда:

<http://www.sso.go.th/sites/default/files/Socialpercent20percent20securitypercent20act.pdf>

Социальная защита в Таиланде: современное государство и проблемы:

http://www.eria.org/pdf/research/y2009/no9/CH-09_Thailand_pp.265-291.pdf

Национальное бюро статистики: <http://web.nso.go.th/>

Курс валюты: 1 долл. США = 30,66 тайских бат (14 октября 2012 г.)

1. Основная характеристика системы страхования по безработице

История развития

Закон «О социальном обеспечении» В.Е. 2533 (1990 г.) был принят в 1990 году, а система социального обеспечения была создана в 1991 году. Тем не менее положения о страховании по безработице не сразу вступили в силу. Система социального обеспечения постепенно расширяла свой охват, сначала ограничиваясь предприятиями, на которых было занято не менее 20 сотрудников. В 1993 году это требование сократилось до 10 сотрудников, а в 2002 году – до одного.

26 августа 2003 года был одобрен Закон «О социальном обеспечении» с внесенными в него поправками после долгих дебатов между партнерами и правительством. Сбор взносов начался 1 января 2004 года, а первое пособие было выплачено 1 июля 2004 года.

Основные особенности и охват

Длительность выплаты и размер пособия короче и ниже, чем в большинстве развитых стран. Это приводит к постоянному превышению средств в фонде в последние годы.

Все работники частного сектора участвуют в программах за немногими исключениями. Системой страхования по безработице не охвачены следующие категории работников:

- фермеры;
- домашние работники;
- компании, в которых действуют основанные до 2004 года «программы льгот для старших работников» (система специальных льгот).

Государственные служащие и сотрудники государственных предприятий участвуют в отдельных программах.

В соответствии с законом «О социальном обеспечении» на трудящихся мигрантов распространяется действие положений о страховании по безработице, хотя на практике разрешение на пребывание в стране зависит от занятости.

Особые меры в отношении страхования по безработице

В политике страхования по безработице существует разграничение между увольнением по собственному желанию и вынужденным увольнением, в последнем случае работники могут получить пособие только частично. В тайской системе установлены низкий размер пособия и короткий период выплаты для обеспечения стабильности фонда страхования по безработице.

Тем не менее программы страхования по безработице способствовали решению проблемы высокого уровня безработицы во время финансового кризиса 2008 года, включая помощь в размере 2000 тайских бат для работников, участвовавших в программах на тот момент и ранее. Аналогично, после наводнения 2011 года специальная компенсация выплачивалась застрахованным уволенным работникам. Они получали 50% ежемесячной заработной платы, но не более 7500 тайских бат в месяц сроком до 6 месяцев. В дополнение к этому в ответ на кризис, связанный с наводнением, лица, не участвующие в системе страхования, были обеспечены общественными работами с заработной платой 150 тайских бат в день в течение 20 дней. Принимались также другие меры для помощи семьям, работникам и работодателям.

В целях совершенствования системы выплаты пособий было предложено объединить функции страхования по безработице, услуги содействия занятости и повышения квалификации безработных в одном учреждении.

Участвующие организации и функционирование системы выплаты пособий

Бюро социального обеспечения (Social Security Office) отвечает за сбор взносов, обработку заявок на пособие по безработице и утверждение выплат пособий или отказ от платежей, которые напрямую переводятся на индивидуальный банковский счет бенефициария.

Департамент занятости (Department of Employment) занимается разработкой критериев и политики, касающихся реализации программ страхования по безработице. В его компетенцию, например, входит регистрация и процесс презентации, а также разработка требований для получения пособия для безработных застрахованных лиц.

Бюро службы занятости под контролем Департамента занятости отвечает также за:

- регистрацию застрахованных безработных лиц;
- помощь при заполнении анкет-заявок и регистрацию безработных для получения пособий по безработице;
- проведение собеседований с безработными лицами и предоставление консультаций и услуг по трудоустройству, отвечающих квалификации работников;
- сотрудничество с Департаментом профессионально-технической подготовки (Department of Skills Development) в случае, если застрахованные лица нуждаются в повышении квалификации.

Размер взносов

Размер взносов может быть разным:

- размер взносов работодателей и работников равен 0,50% заработной платы работников;
- правительство делает взносы в размере 0,25% заработной платы работников.

Максимальная ежемесячная заработная плата для расчета взносов установлена в размере 15 000 тайских бат, таким образом максимальный размер ежемесячных взносов ограничивается 75 тайских бат от работника и работодателя.

Требования, предъявляемые к кандидатам на получение пособия, и период выплаты пособия

Для получения права на пособие по безработице застрахованное лицо должно отработать не менее шести месяцев, делая при этом взносы последние 15 месяцев до расторжения трудового договора.

Претендент на получение пособия по безработице должен зарегистрироваться в Государственном бюро службы занятости.

Причиной для расторжения трудового договора не должно стать нарушение должностной инструкции, запланированное или преднамеренное преступление против работодателя, серьезное нарушение закона, что привело к большим убыткам предприятия или заключению под стражу.

Работники, увольняющиеся по собственному желанию, имеют право на пособие по безработице, но его размер ниже обычного пособия, а период выплаты короче.

Для продолжения получения пособия по безработице в течение всего периода безработный должен продемонстрировать свою готовность и желание работать и не может отказываться от участия в программах повышения квалификации или профессиональной подготовки.

Размер пособия и период выплаты

Безработные работники, уволенные по сокращению штата или не по своей вине, получают 50% застрахованного заработка в течение не более 180 дней (шести месяцев) за один год. Размер рассчитывается на основе самой высокой заработной платы, выплачиваемой в течение трех месяцев за последние девять месяцев до потери работы. Однако безработные, уволившиеся по собственному желанию, получают только 30% застрахованного дохода в течение не более 90 дней (три месяца) за один год. Для обеих групп максимальный размер пособия в день составляет 250 тайских бат.

В ответ на экономический кризис и высокий уровень безработицы в 2008 году правительство продлило срок выплаты компенсаций в системе страхования по безработице со 180 дней до 240 дней (восемь месяцев) для работников, вынужденно ставших безработными в 2009 году.

Период ожидания перед получением первого платежа

В течение первых семи дней безработицы пособие не выплачивается.

2. Другие положения, относящиеся к защите от безработицы и поддержке определенных групп населения

Юридическая практика в отношении выходного пособия

В статье 118 закона «О защите труда» В.Е. 2541 (1998 г.) указываются условия выплаты и размеры выходного пособия. Работники получают право на выходное пособие в зависимости от заработной платы и продолжительности трудовой деятельности в соответствии со следующей таблицей:

Срок службы в данной должности	Выходное пособие
От 120 дней до 1 года	30 дней
1–3 года	90 дней
3–6 лет	180 дней
6–10 лет	240 дней
10 лет и более	300 дней

Помимо этого, если причиной для разрыва трудового контракта послужили новые технологии, сокращающие затраты на труд, работодатель должен дополнительно выплатить половину месячной заработной платы за каждый год службы и заработную плату за 12 месяцев работы тем сотрудникам, кто проработал в компании более шести лет.

Вышеупомянутые правила не применяются по отношению к работникам, занятым по срочному контракту, то есть контракту с установленной датой окончания его действия.

Связь с АПРТ

В Таиланде, как и во многих других странах, программы и меры, направленные на содействие трудоустройству и повышение квалификации безработных, включают в себя непрерывное профессиональное обучение, профессиональную подготовку, создание самозанятости, организацию ярмарок вакансий, профориентацию и др.

Эти программы и меры реализуются в тесном сотрудничестве между Департаментом профессионально-технической подготовки и Департаментом занятости.

Департамент профессионально-технической подготовки в целом отвечает за контроль и координацию политики и программ в сфере профессиональной подготовки и повышения квалификации. Кроме этого, в процессе реализации программ страхования по безработице Департамент профессионально-технической подготовки занимается следующим:

- проверка уведомлений о профессиональном обучении и консультирование безработных о необходимом уровне квалификации и образования;
- обучение безработных в случае возникновения такой необходимости;
- мониторинг эффективности обучения застрахованных безработных.

Несмотря на принимаемые меры, в 2010 году в программах повышения квалификации участвовало только 128 человек. Программы критикуются в связи с тем, что они не соответствуют потребностям безработных, спросу на рынке труда или они недоступны в то время, когда это необходимо⁹¹.

Существующие гарантии получения дохода, не связанные со взносами

В дополнение к пособиям, выплачиваемым в рамках системы страхования по безработице, имеется ряд программ социальной помощи, предоставляемой не на основе взносов, включая Программу всеобщего медицинского обслуживания, пособие на обеспечение средств к жизни пожилых людей и краткосрочные программы социальной поддержки. Эти меры косвенной поддержки способствуют снижению негативных последствий потери источника дохода для безработных или незащищенных работников. В 2009 году Таиланд признал важную роль программ социальной защиты для стабилизации ситуации во время экономического кризиса и высокого уровня безработицы.

В то же время правительство Таиланда развивает самостоятельность работников неформальной экономики, расширяя доступность системы социального обеспечения за счет добровольных взносов.

Учет интересов определенных групп, обеспечение гендерного равенства

Различия между работниками женского и мужского пола не учитываются. Тем не менее молодым женщинам поиск подходящей занятости дается труднее, чем мужчинам. Значительное количество женщин работает в неформальном секторе, который также больше подвержен кризису, чем формальный сектор, поэтому работники чаще становятся безработными⁹².

Что касается поддержки лиц с ограниченными возможностями, с 26 октября 2011 года предприятия, на которых занято 100 сотрудников, должны трудоустройство хотя бы одного работника с ограниченными возможностями плюс еще по одному на каждые 50 дополнительных работников.

3. Показатели эффективности деятельности и мониторинга для оценки эффективности системы и анализа проблем

Влияние системы страхования по безработице на уровень безработицы и количество увольнений

Во время всемирного кризиса 2008 года количество бенефициариев пособия по безработице резко увеличилось, что было связано с сокращением штата предприятий, а также лучшей информированностью о программах страхования по безработице. С 72 тысяч бенефициариев в 2008 году это количество увеличилось почти вдвое – до 139 тысяч в 2009 году⁹³.

91 C. Worawan: *Case study of the unemployment insurance in Thailand* (Bangkok, ILO, 2012), не опубликовано.

92 C. Worawan: *Case study of the unemployment insurance in Thailand* (Bangkok, ILO, 2012), не опубликовано.

93 http://www.sso.go.th/sites/default/files/R_D122012/statisticsmid4_en.html [последнее обращение 4 ноября 2012 г.].

Сравнение правового и фактического охвата систем страхования

В 2010 году в неформальном секторе Таиланда было занято 24,1 миллиона человек (самостоятельно или семьями), большинство из них – это мужчины (53,9%), составляющие 62,35% общей занятости (38,7 миллиона человек). Эта цифра выросла с 22,5 миллиона человек в 2005 году⁹⁴.

В третьем квартале 2010 года в частном секторе было 13,1 миллиона работников (частные работники, сотрудники госпредприятий и кооперативные работники) из 39,7 миллиона занятых лиц⁹⁵. По данным на июнь 2012 года, насчитывалось 9 миллионов застрахованных лиц в соответствии со статьей 33 закона «О социальном обеспечении» В.Е. 2533 (1990 г.) (включающего пособие по безработице)⁹⁶.

В 2010 году в стране было 402 тысячи безработных или 1,08% экономически активного населения в возрасте старше 15 лет⁹⁷. По данным на декабрь 2010 года, пособие по безработице получали 90 тысяч человек, а по данным на декабрь 2011 года – 98 тысяч человек⁹⁸.

Большинство из бенефициариев уволились по собственному желанию. В декабре 2011 года 69 тысяч человек стали безработными добровольно (или 70,3%).

Сравнение размера пособия и (а) прожиточного минимума в стране, (б) размера минимальной заработной платы в стране (если таковые установлены)

1 апреля 2012 года в Таиланде стала действовать норма о минимальной оплате труда в размере 300 тайских бат в день. В 2010 году средняя заработная плата в месяц составила 8412 тайских бат⁹⁹.

По оценкам, среднемесячное пособие по безработице для уволенных работников было равно 4665 тайских бат, а для работников, уволившихся по собственному желанию, – 2586 тайских бат¹⁰⁰.

4. Сильные и слабые стороны системы страхования по безработице

Сильные стороны: в связи с тем, что расходы на программы сдерживаются, образуются излишки средств, которые могут использоваться для совершенствования системы.

Слабые стороны: большинство бенефициариев становятся безработными на добровольной основе (77,4% за год в 2011 г.), при этом на них приходится 65,7% расходов фонда страхования по безработице¹⁰¹. Такая особенность ставит под сомнение основной принцип страхования по безработице.

94 Обследование рабочей силы и обследование работников неформального сектора Национального бюро по статистике, 2010 г.

95 LFS data of NSO, in C. Worawan: *Case study of the unemployment insurance in Thailand*, (Bangkok, ILO, 2012), не опубликовано.

96 http://www.sso.go.th/sites/default/files/R_D122012/statisticsmid3_en.html [последнее обращение 4 ноября 2012 г.].

97 LFS of NSO, 2010, Ministry of Information and Technology in UN-Government of Thailand: *Social protection assessment based national dialogue: Towards a nationally defined social protection floor in Thailand* (Bangkok, ILO, forthcoming).

98 http://www.sso.go.th/sites/default/files/R_D122012/statisticsmid4_en.html [последнее обращение 4 ноября 2012 г.].

99 LFS of NSO, 2010, published by the Ministry of Information and Technology in UN-Government of Thailand: *Social protection assessment based national dialogue: Towards a nationally defined social protection floor in Thailand* (Bangkok, ILO, forthcoming).

100 SSO data in C. Worawan: *Case study of the unemployment insurance in Thailand* (Bangkok, ILO, 2012), не опубликовано.

101 Там же.

Франция

Контактное лицо: Национальный межпрофессиональный союз по вопросам занятости в промышленности и торговле, 75012 Франция, Париж, ул. Траверсьер, телефон: 01.44.87.64.00

Веб-сайт программы страхования по безработице: <http://www.unedic.org/Juridique/l-indemnisation-du-chomage>

Статистические данные по безработице и другим вопросам: http://www.unedic.org/documents/DAJ/Juridique/ParametresUtiles_072011.pdf

Информационный буклет: http://www.unedic.org/documents/DAJ/Juridique/Precispercent20Comple_t_Maiper-cent202011.pdf

Основные законы: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024185654&categorieLien=id>

Калькулятор пособия: <https://www1.pole-emploi.fr/simulation/formulairedroits>

Государственный центр занятости населения (Pôle-Emploi): <http://www.pole-emploi.fr/accueil/>

Центральное агентство организации социального обеспечения (Agence centrale des organismes de sécurité sociale) (сбор взносов): <http://www.acoss.fr/>

Курс валюты: 1 долл. США = 0,771 евро (1 октября 2012 г.)

1. Основная характеристика системы страхования по безработице

История развития

Система страхования по безработице Франции была впервые принята 31 декабря 1958 года. В соответствии с Трудовым кодексом (статьи L5422-20 и L5422-24) программы обсуждаются основными организациями работников и работодателей, затем ратифицируются, и правительство делает их обязательными.

Существующая сегодня система была согласована 6 мая 2011 года и ратифицирована 15 июня 2011 года Министерством труда и занятости. По плану она будет действовать до 31 декабря 2013 года.

Основные особенности и охват

Пособия по безработице основаны на системе социального страхования, которая обеспечивает денежные выплаты в зависимости от получаемого ранее дохода в течение 4–24 месяцев (36 месяцев, если безработный старше 50 лет), а также от периода взносов за последние 28 месяцев (36 месяцев, если безработный старше 50 лет).

В программах участвуют все работники по найму частного сектора, потерявшие работу вынужденно или по обоснованной причине.

На пособия имеют право стажеры, домашние работники и лица, осуществляющие уход за детьми. Государственные учреждения и высшие учебные заведения должны сами застраховать своих сотрудников, или они могут зарегистрировать их в общей системе страхования по безработице на до-

бровольных началах. Программы охватывают лиц, которые не являются гражданами Франции, приехали из стран Евросоюза и других стран. Соглашения о сохранении пособий по безработице подписаны между странами Евросоюза. Особые правила применяются к некоторым категориям работников, например к временным работникам, удаленным работникам и занятым исполнительскими видами искусства.

Особые меры в отношении страхования по безработице

Программа распределения работы позволяет работникам и фирмам бороться с проблемами временного сокращения работы. Она финансируется из взносов страхования по безработице и субсидий правительства. Работники, занятые меньшее количество часов, получают частичное пособие по безработице за потерянное время.

Если бенефициарии пособия по безработице создают новое предприятие или приобретают существующую фирму, у них есть выбор: получать стандартное пособие по безработице или получать половину оставшейся суммы двумя платежами на определенных условиях¹⁰².

Участвующие организации

Контроль за реализацией программ страхования по безработице осуществляется органом, состоящим из представителей работодателей и работников, Национальным межпрофессиональным союзом по

¹⁰² Более подробно об этом на следующей странице (только на французском языке): <http://www.unedic.org/article/aide-lareprise-ou-la-creation-d-entreprise-arce> [последнее обращение 12 октября 2012 г.].

вопросам занятости в промышленности и торговле (Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce), созданным в качестве частного учреждения, независимого от государства. Союз управляет финансами программы, формулирует нормы, политику и процедуры, проводит исследования и обеспечивает мониторинг эффективности работы.

На уровне реализации в 2009 году правительство объединило государственные службы занятости, Национальное агентство занятости (Agence nationale pour l'emploi) и агентство, отвечающее за сбор взносов страхования по безработице и выплату пособий, Агентство по вопросам занятости в промышленности и торговле (Association pour l'emploi, l'industrie et le commerce) в Государственный центр занятости (Pôle-Emploi). Это агентство финансируется Национальным межпрофессиональным союзом по вопросам занятости в промышленности и торговле (10% взносов страхования по безработице) совместно с правительством.

С 1 января 2011 года ответственность за сбор взносов перешла от Национального агентства социального обеспечения к Центральному агентству организации социального обеспечения (Agence centrale des organismes de sécurité sociale), которое занимается сбором взносов по всем программам социального обеспечения во Франции (пенсии, пособия по болезни, пособия по утрате профессиональной трудоспособности, семейные пособия и пособия по безработице).

Функционирование системы выплаты пособий

Все заявки на получение пособия по безработице обрабатываются государственными центрами занятости населения, государственным агентством, отвечающим за услуги занятости, предоставление информации о рынке труда и прием заявок и выплату пособий, а также пособия для помощи наиболее нуждающимся слоям населения, не основанные на взносах, под названием Активный единый доход (Revenu de Solidarité Active), для лиц, которые закончили получать пособие по безработице или не отвечают требованиям для его получения.

Предварительная регистрация в Государственном центре занятости проходит по Интернету или телефону, затем следует личное собеседование в течение 15 дней после регистрации для разработки личного плана занятости.

Сеть государственных центров занятости включает в себя местные службы в 27 регионах Франции.

Размер взносов

В настоящий момент размер взносов работодателя равен 4% застрахованной заработной платы, а размер взносов работника – 2,40% застрахованного дохода.

Максимальный размер застрахованной заработной платы составлял 12124 евро в месяц в 2012 году или в четыре раза больше максимального размера для программ общего социального страхования. Застрахованная заработная плата равна общей сумме заработной платы, включая бонусы и дополнительные льготы (например, предоставление жилья, оплата питания или покрытие накладных расходов на автомобиль)¹⁰³.

Требования, предъявляемые к кандидатам на получение пособия, и период выплаты пособия

Работники должны отработать не менее четырех месяцев (в законе этот срок 122 дня или 610 часов) за последние 25 месяцев (36 месяцев для лиц старше 50 лет). Безработные должны были лишиться работы вынужденно или иметь веские причины для увольнения (например, невыплата заработной платы, домогательства, необходимость переезда за супругом и т.д.) и должны зарегистрироваться в качестве безработного в течение 12 месяцев после потери работы. Затем у них есть 2 года для подачи заявки на получение пособия по безработице (например, в этот период можно заниматься самозанятостью). Лицо должно быть не старше 60 лет (или 65 лет, если лицо не имеет права на полную сумму пенсии по старости).

Для того чтобы продолжать отвечать требованиям для получения пособия по безработице, лицо:

- а) должно оставаться безработным и трудоспособным, активно искать работу и ежемесячно отчитываться перед Государственным центром занятости по Интернету, телефону или почте;
- б) должно посещать собеседования и принимать подходящие предложения о занятости и обучении;
- в) не может получать пособие по безработице, если имеет право на полную сумму пенсии по старости, пособие по болезни или пособия на детей;
- г) может совмещать получение пособия по безработице с заработной платой по неполной занятости в зависимости от ее размера.

Размер пособия и период выплаты

Во Франции пособие по безработице называется помощью для возвращения к занятости (Aide au Retour à l'Emploi). Безработные имеют право на один месяц выплаты пособия за один месяц взносов, начиная с 4 месяцев взносов. Максимальный срок выплаты пособия равен 24 месяцам (36 месяцам для лиц старше 50 лет).

Размер пособия составляет 75% для лиц с низким уровнем доходов (до 1000 евро в месяц), постепен-

¹⁰³ <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2012-2013/europe/france.html> [последнее обращение 12 октября 2012 г.].

но снижаясь до 57,4% для лиц с высоким уровнем доходов. Максимальный размер ежемесячного пособия не может превышать 5920 евро в месяц (без вычетов) (2012 г.)¹⁰⁴.

Пособие может частично сохраняться, если лицо возвращается к частичной занятости, сроком до 18 месяцев.

Пособие на ребенка и медицинская страховка гарантируются для всех, таким образом, они сохраняются в период безработицы.

Период ожидания перед получением первого платежа

Применяется период ожидания длительностью 7 дней.

Если по завершении действия контракта у работника остается неиспользованный оплачиваемый отпуск, выплата пособия по безработице приостанавливается до окончания оплаты отпуска. В дополнение к этому период ожидания увеличивается, если выходное пособие превышает минимальную сумму, установленную законодательством. Кроме того, безработные, уволившись по собственному желанию, могут подать заявку на получение пособия через четыре месяца при условии активного поиска работы.

2. Другие положения, относящиеся к защите от безработицы и поддержке определенных групп населения

Юридическая практика в отношении выходного пособия

Начало выплаты пособия по безработице задерживается, если сумма, выплачиваемая в качестве выходного пособия, превышает установленный законодательством минимум.

Кроме того, государственные программы гарантированного заработка, контролируемые и финансируемые работодателями и реализуемые Национальным межпрофессиональным союзом по вопросам занятости в промышленности и торговле, обеспечивают выплаты сумм, причитающихся работникам (задолженность по заработной плате, период уведомления, выходное пособие и др.) в случае банкротства работодателя.

Связь с АПРТ

Центры занятости населения предоставляют все стандартные услуги занятости, необходимые для эффективного поиска работы, например, консультирование, организация ярмарок вакансий, помощь

с написанием резюме, информация о рынке труда, доступ в национальный банк вакансий и др. Во время регистрации для безработного разрабатывается индивидуальный план по трудоустройству (Projet personnalisé d'accès à l'emploi), который помогает разобраться в информации и услугах, а также провести мониторинг ситуации безработного.

Для безработных, получающих пособия по безработице, имеется большое количество программ поддержки в период, когда они проходят обучение. Это, например, пособия для покрытия расходов, связанных с обучением, а также продление периода выплаты пособия по безработице, если обучение длится дольше. Разработан полный комплекс учебных программ для безработных. Безработные могут участвовать в программах вне зависимости от того, получают они пособие или нет, но они должны отвечать другим требованиям.

Государственный центр занятости населения предлагает ряд услуг по поддержке безработных для создания собственного предприятия. Это консультирование, финансовая поддержка и налоговые льготы.

Существующие гарантии получения дохода, не связанные со взносами

Безработные, закончившие получать пособие по безработице, имеют право на получение пособия без уплаты взносов, в зависимости от уровня доходов. Это пособие для особой поддержки (Allocation de Solidarité Spécifique). Безработный получает право на это пособие, если он отработал не менее 5 лет за последние 10 лет, получил все причитающиеся ему пособия по безработице, зарегистрировался в Государственном центре занятости населения и продолжает регулярно отчитываться перед ним. Пособие для особой поддержки установлено в размере 468,90 евро в месяц (2012 г.)¹⁰⁵. Оно выплачивается в течение 6 месяцев один раз, а затем может возобновляться через 6 месяцев вплоть до ухода на пенсию. Лица в возрасте 50 лет или старше могут выбирать между пособием по безработице и пособием для поддержки¹⁰⁶.

В дополнение к этому Министерство социальных дел и здравоохранения Франции также предоставляет пособия социальной поддержки, не требующие взносов, для уязвимых групп населения с низким уровнем дохода, например неполным семьям, лицам с ограниченными возможностями, не имеющим права на участие в других программах.

Во Франции самым распространенным пособием, не требующим взносов, является пособие поддержки

¹⁰⁴ <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2012-2013/europe/france.html> [последнее обращение 12 октября 2012 г.].

¹⁰⁵ <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F12484.xhtml> [последнее обращение 12 октября 2012 г.].

¹⁰⁶ Подробнее на странице: <http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2012-020.pdf> [последнее обращение 12 октября 2012 г.].

ки на основе проверки нуждаемости, под названием Активный единый доход. Выплаты начались с июня 2009 года. Пособие предназначено для лиц старше 25 лет или младше 25 лет, если у них есть дети (даже еще не родившиеся), активно занимающихся поиском работы. Размер пособия зависит от количества членов семьи. Это пособие также служит для пополнения дохода лиц трудоустроенных, но работающих неполный рабочий день.

Размер Активного единого дохода устанавливается в зависимости от состава и дохода домашнего хозяйства. Например, если у домашнего хозяйства нет дохода, то пособие будет равно от 474,30 евро на незамужнего/неженатого человека до 1016,45 евро для неполной семьи с двумя детьми (оно повышается примерно на 200 евро за каждого ребенка, размер зависит от состава домашнего хозяйства). Для занятых лиц с низкой заработной платой частичный Активный единый доход рассчитывается по определенной формуле, учитывая доход, состав домашнего хозяйства и другие причитающиеся пособия социальной поддержки¹⁰⁷.

Учет интересов определенных групп, обеспечение гендерного равенства

Обоснованные причины для увольнения, дающие право на получение пособия по безработице, включают в себя сексуальные домогательства или переезд за супругом (или переезд за родителями для молодежи до 18 лет).

При определении средней заработной платы для расчета размера пособия по безработице особые условия предлагаются для лиц, которые находились в отпуске по уходу за маленьким ребенком и имели неполную занятость. Кроме того, ограничение в 12 месяцев для регистрации в качестве безработного корректируется для лиц, находившихся в отпуске по материнству или отцовству.

В системе страхования по безработице не предусматриваются особые условия для лиц с ограниченными возможностями. Тем не менее во Франции имеется несколько программ по поддержке на уровне провинций, они способствуют интеграции лиц с ограниченными возможностями на рынке труда.

3. Показатели эффективности деятельности и мониторинга для оценки эффективности системы и анализа проблем

Мониторинг системы

Национальный межпрофессиональный союз по вопросам занятости в промышленности и торговле проводит мониторинг эффективности программ страхования по безработице и устанавливает стандарты для своих партнеров (Государственных цен-

тров занятости населения и Центрального агентства организации социального обеспечения).

Сравнение правового и фактического охвата

Во время второго квартала 2011 года в программах страхования по безработице участвовало 16,5 миллиона работников из примерно 23 миллионов работников по найму.

В декабре 2010 года насчитывалось 2 196 000 бенефициариев стандартного пособия по безработице (не считая 214 000 бенефициариев, получающих особые пособия, не являясь фактически безработными). Еще 434 000 лиц получали пособия для поддержки без взносов.

Сравнение размера пособия и (а) прожиточного минимума в стране, (б) размера минимальной заработной платы в стране (если таковые установлены)

В декабре 2010 года среднемесячное пособие составляло 950 евро.

Для сравнения: национальная минимальная заработная плата за час работы была равна 9,19 евро (в декабре 2011 года) или 1394 евро в месяц, с учетом работы 35 часов в неделю, в соответствии с законодательством.

Пособие SSA установлено в размере 468,90 евро в месяц (2012 г.)¹⁰⁸, а Активный единый доход колеблется от 474,30 евро до 1016,45 евро в зависимости от дохода и состава домашнего хозяйства. По национальному определению, черта бедности – это 60% медианного заработка, в 2008 году этот показатель был равен 949 евро в месяц.

Количество трудоустроенных до окончания периода выплаты пособия

В 2010 году 673 081 безработный из 3 366 291 получателей пособий прекратили получение пособий в связи с возвращением на работу, благодаря чему уровень восстановления на работе был равен 20%.

4. Сильные и слабые стороны системы страхования по безработице

Сильные стороны: французские программы страхования по безработице предлагают высокое пособие, тесно связанное с АПРТ. По международным стандартам охват программами находится на высоком уровне (примерно 60% в 2010 году, включая получателей пособий по поддержке без взносов).

Слабые стороны: несмотря на высокие ставки взносов, в настоящий момент наблюдается дефицит программы страхования по безработице во Франции.

¹⁰⁷ Источник: <http://vosdroits.service-public.fr/F502.xhtml> [последнее обновление 12 октября 2012 г.].

¹⁰⁸ <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F12484.xhtml> [последнее обновление 12 октября 2012 г.].

Чили

Контактные лица: Соланж Берштейн, доктор наук, инспектор, Надзорный орган пенсионных программ
Ольга Фуэтес, доктор наук, руководитель отдела исследований, Надзорный орган пенсионных программ

Частная компания, реализующая мероприятия по программам страхования по безработице: <http://www.afcchile.cl/>

Государственный орган, отвечающий за законодательство в сфере страхования по безработице и мониторинг (Управление контроля выплаты трудовых пенсий Чили при Министерстве труда (Superintendencia de Pensiones)): <http://www.safp.cl/573/propertyvalue-1705.html>

Статистические данные о программах страхования по безработице: <http://www.safp.cl/safpstats/stats/>

Закон и нормативно-правовые акты в отношении страхования по безработице: <http://www.safp.cl/portal/regulacion/582/w3-propertyvalue-5939.html>

Обзор поправок 2009 года: <http://www.issa.int/News-Events/News2/Unemployment-insurance-in-Chile-Reform-and-innovation>

Курс валюты: 1 долл. США = 469,8 чилийских песо (сентябрь 2012 г.)

1. Основная характеристика системы страхования по безработице

До 2001 года в Чили существовала система страхования по безработице в ограниченном виде. Она берет свое начало в 1937 году и с тех пор претерпевала изменения. Эта программа применяется по отношению к лицам, которые не участвуют в новой программе страхования по безработице, а также к государственным служащим. Известная под названием субсидия по безработице («subsidio de cesantía»), система охватывала небольшое количество безработных все время своего существования, а размер предоставляемого пособия был низким.

На протяжении десятилетия велись дискуссии о создании комплексной программы страхования по безработице, после чего она была принята Национальным конгрессом Чили в апреле 2001 года (закон № 19.728, вступивший в силу 2 октября 2002 г.). До этого момента велись дебаты и вносились различные предложения, но жесткая оппозиция не позволила принять ни одно из них. Система страхования по безработице Чили, заработавшая 2 октября 2002 года, представляет собой систему обязательных индивидуальных накоплений с ограниченным компонентом социального страхования.

С принятием закона № 20.328 (вступившего в силу 1 мая 2009 года) временные работники стали получать ограниченные пособия по социальному страхованию. Также с этого момента безработные, отвечающие требованиям, могут получить дополнительные два месяца пособия в период высокой безработицы.

Основные особенности и охват

По программе страхования по безработице Чили денежные пособия предоставляются в конце заня-

тости. Размер пособий зависит от индивидуальных накоплений и может дополняться компонентом социального страхования с ограниченными пособиями для временных (на определенный срок) работников. Это относится к работникам, деятельность которых регулируется Трудовым кодексом и которые были трудоустроены позднее 2 октября 2002 года. Участие в системе страхования по безработице носит добровольный характер, если лицо ранее устроилось на работу.

Закон № 19.728 (2002 г.) в основном действовал для постоянных работников. С принятием закона № 20.328 (2009 г.) (введение компонента социального страхования) охвачены и временные работники, а именно, занятые на определенный срок, длительность контракта которых не превышает 12 месяцев, а также те, кто работал по проекту или выполнял задачу, по завершении которой контракт заканчивался. Программы не охватывают государственных служащих, домашних работников, стажеров, лиц до 18 лет, самозанятых, неформальных работников и пенсионеров¹⁰⁹. В системе страхования по безработице участвуют трудящиеся-мигранты.

Важно отметить, что участие в системе не обязательно для тех работников, которые уже имели занятость на момент вступления в силу программ страхования по безработице (октябрь 2002 года). Сегодня эти работники могут зарегистрироваться в программе страхования по безработице добровольно. Если работники перешли на новую работу после этой даты, участие для них становится обязательным.

¹⁰⁹ Работник участвует в системе страхования по безработице, если он ушел на пенсию по причине частичной нетрудоспособности.

Особые меры в отношении страхования по безработице

Максимальный застрахованный заработок, максимальный и минимальный размеры пособия индексируются для того, чтобы они соответствовали повышению средней заработной платы.

Индивидуальные счета можно обналичить при выходе на пенсию (или после смерти застрахованного), а также перевести в пенсионный фонд.

Работодатели, переживающие финансовые трудности, могут декларировать свои взносы по программам страхования по безработице, но отсрочить их выплату на 180 дней.

Работодатели домашних работников должны вносить 4,1% заработной платы, облагаемой налогом, в сберегательный фонд для снятия по завершении работы.

Участвующие организации

Охватом, сбором взносов, регулированием заявок, а также управлением финансовыми и инвестиционными средствами, включая хранение индивидуальных и коллективных средств, занимается Управление фонда страхования по безработице (Administradora de Fondos de Cesantía), частная компания, работающая по контракту 10 лет, срок контракта истекает в 2012 г.

Управление контроля выплаты трудовых пенсий (Superintendencia de Pensiones) при Министерстве труда осуществляет контроль и мониторинг за деятельностью Управления фонда страхования по безработице. Независимая Комиссия пользователей публикует ежегодный отчет.

Функционирование системы выплаты пособий

О регистрации работника работодатель должен сообщить в Управление фонда страхования по безработице в течение 10 дней после трудоустройства.

Добровольная регистрация работников (тех, кто был нанят на работу до 2 октября 2002 года) совершается в одном из 213 местных офисов (большинство из них относятся к пенсионному фонду), или это можно сделать через работодателя.

По завершении контракта кандидаты на получение пособия по безработице должны обратиться лично в один из 213 местных офисов. Работа офисов поддерживается тремя мобильными офисами, обслуживающими дальние населенные пункты. Приветствуется использование заявителями электронной системы для установления первичного права на пособие.

Возвращение к трудовой деятельности подтверждается с помощью электронной проверки (для формальной занятости) и обязательной ежемесячной отчетности, подаваемой в один из 213 местных

офисов, которые могут проконтролировать достоверность информации с помощью электронной системы, связывающей примерно 300 муниципальных бюро занятости (Oficinas Municipales de Intermediación Laboral).

Пособия выплачиваются ежемесячно в конце отчетного периода безналичным переводом, по почте или наличными.

Размер взносов

Взносы страхования по безработице суммарно составляют 3% застрахованного заработка, но не более текущего максимального размера заработной платы 2,2 миллиона песо в месяц. Размер взносов рассчитывается двумя способами:

- постоянные работники вносят 0,6% в накопительный фонд, их работодатели добавляют 1,6%, а также делают взнос в размере 0,8% в фонд социального страхования;
- для временных работников только работодатели вносят 2,8% в накопительный фонд и 0,2% в фонд социального страхования.

Работодатели и работники перестают делать перечисления на индивидуальные накопительные счета через 11 непрерывных лет работы на одного и того же работодателя, но работодатели продолжают делать взносы в фонд социального страхования.

С 2002 года правительство делает определенные взносы в фонд страхования, которые в среднем составляют 7,9% взносов работодателей. Эти средства выплачиваются ежемесячно.

Требования, предъявляемые к кандидатам на получение пособия, и период выплаты пособия

Для того чтобы получить доступ к средствам на сберегательных счетах, необходимо сделать 6–12 взносов, в зависимости от того, временные это или постоянные работники. Для выплаты этого пособия не важно, почему наступила безработица.

Для получения пособия по социальному страхованию необходимо отвечать следующим требованиям: а) 12 месяцев взносов за последние 24 месяца, последние три из которых работник непрерывно занят у одного работодателя; б) потеря работы должна быть вынужденной¹¹⁰; в) должны закончиться средства на индивидуальном счете; г) заявку на получение пособия можно подавать не чаще двух раз каждые пять лет.

¹¹⁰ По закону «вынужденное окончание занятости» может быть связано со следующими факторами:

- а) форс-мажор;
- б) экономическая необходимость;
- в) окончание действие срочного договора;
- г) выполнение задачи или завершение проекта.

Платежи с индивидуального сберегательного счета продолжают во время безработицы, при этом не обязательно заниматься поиском работы. Заявители могут также получить платеж за тот месяц, в течение которого они нашли новую работу.

Для получения пособия социального страхования безработные должны заниматься активным поиском работы и ежемесячно отчитываться перед муниципальным бюро занятости. Данные кандидатов на получение пособия должны быть введены в национальную базу данных вакансий, они должны посещать назначенные собеседования и принимать подходящие предложения о работе или участвовать в обучении, на которое их направили.

Размер пособия и период выплаты

Средства с индивидуальных сберегательных счетов можно снимать по постоянно снижающимся ставкам, пока деньги не закончатся: 50%, 45%, 40%, 35%, 30%, 25%, 20% от средней заработной платы за период 6–12 месяцев, в зависимости от того, занят работник по временному или постоянно-му контракту.

Пособия по социальному страхованию для постоянных работников выплачиваются в 5 этапов по вышеупомянутым ставкам, включая платежи с индивидуальных счетов. Это означает, что если на индивидуальном сберегательном счете у безработного закончились средства после выплаты пособия в размере 50% от ежемесячной заработной платы за прошедший период, безработный получает право на получение не более четырех платежей по снижающимся ставкам: 45%, 40%, 35%, 30% от предыдущего заработка.

Похожие правила применяются в отношении временных работников. Средства из фонда социального страхования выплачиваются в два этапа по ставкам 35 и 30%, включая пособия с индивидуальных счетов.

В период экономического кризиса пособие в связи с высоким уровнем безработицы состоит из двух дополнительных месяцев выплаты пособий по социальному страхованию, каждое из которых составляет 25% от предыдущего заработка, если уровень безработицы в стране на этот момент на 1 пункт выше среднего уровня за 4 года.

В дополнение к этому во время получения денежных пособий (сбережения и страхование) безработный сохраняет свою медицинскую страховку, а лица, имеющие право на пособие по социальному страхованию, продолжают получать пособия для семей с низким уровнем доходов.

Период ожидания перед получением первого платежа

Период ожидания не установлен.

2. Другие положения, относящиеся к защите от безработицы и поддержке определенных групп населения

Юридическая практика в отношении выходного пособия

Накопленные средства из взносов работодателей на накопительных счетах постоянных работников вычитаются из выходного пособия или других выплат, причитающихся работникам по завершении занятости (по экономическим причинам) или увольнению по собственному желанию для работников, которые работали на управленческих должностях, например, в качестве менеджеров, помощников менеджеров, адвокатов и агентов, а также домашних работников.

Выходное пособие не выплачивается, если по договоренности с работодателем им выплачивают другие компенсации (например, компенсация в случае ухода на пенсию).

Связь с АПРТ

В соответствии со статьей 65 закона № 19.728 был создан учебный фонд (Bolsa Nacional de Empleo)¹¹¹, средствами которого управляет Национальная служба по вопросам подготовки и занятости (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo). На муниципальном уровне за деятельность фонда отвечают муниципальные бюро занятости, созданные с целью: а) обмена информацией между предприятиями и застрахованными лицами по программам страхования по безработице о возможностях пройти обучение; б) предоставления грантов на обучение получателей пособий по безработице (Programa de Becas Fondo de Cesantía Solidario). Считается, что это единственная учебная программа для этой группы, финансируемая государством.

Национальная служба по вопросам подготовки и занятости выплачивает субсидии на трудоустройство для стимулирования работодателей к найму безработных, особенно из числа наиболее уязвимых групп или тех, кому работу найти сложнее.

Существующие гарантии получения дохода, не связанные со взносами

Также существует субсидия для тех безработных, которые еще не зарегистрировались в системе страхования по безработице и остались без работы. Субсидия безработным предоставляется сроком до одного года, но размер пособий не высок. Охват также ограничен.

В рамках социальной защиты в Чили работникам с низким уровнем доходов, пенсионерам, получателям пособий по безработице выплачиваются по-

¹¹¹ Учебный фонд (Bolsa Nacional de Empleo): <http://www.bne.cl/noticia/verScid,10794-1/>

собия на семью, если у этих лиц есть малолетние дети или родственники старше 65 лет.

Учет интересов определенных групп, обеспечение гендерного равенства

Уровень экономической активности женщин в Чили низкий (по данным обследования рабочей силы он составлял 43,5 против 67,3% во втором полугодии 2012 года), а уровень безработицы среди этой категории выше, чем среди мужчин (по данным обследования рабочей силы, 7,8 против 5,69%). Тем не менее в программах страхования по безработице имеются также специальные положения, касающиеся работников женского пола.

За работников, находящихся временно в отпуске по болезни, выплачиваются страховые взносы. Частная страховая компания платит часть средств за работника, а работодатель выплачивает свою часть.

Активные работники, получающие пенсию по частичной нетрудоспособности, участвуют в программах страхования по безработице.

Получатели пособий по безработице могут отказаться от предложения о работе, если они вынуждены сделать это в связи с временной или постоянной нетрудоспособностью.

3. Показатели эффективности деятельности и мониторинга для оценки эффективности системы и анализа проблем

Мониторинг системы

Каждые два года составляются страховые отчеты с планом действий на следующие 15 лет.

Управление фонда страхования по безработице разработало свою собственную базу данных, информация из которой ежемесячно направляется в Управление контроля выплаты трудовых пенсий при Министерстве труда. Министерство финансов и помощник министра по труду также имеют доступ к этой базе данных.

Контракт с Управлением фондов страхования по безработице содержит информацию о требованиях, предъявляемых к эффективности деятельности, в отношении точности, скорости и качества обслуживания, а также штрафные санкции, которые применяются, если эти требования не соблюдаются.

Сравнение правового и фактического охвата систем страхования

В октябре 2011 года насчитывалось 3,6 миллиона активных участников программы страхования со средним застрахованным заработком в размере 525 000 чилийских песо на 7 миллионах открытых счетов.

В ноябре 2011 года общая численность занятого населения была равна 7,5 миллиона человек, из которых 5,2 миллиона работали по найму, а 4,4 миллиона работали в частном секторе.

В течение 12 месяцев до ноября 2011 года было совершено первичных платежей на сумму 1 010 000 чилийских песо.

В течение года до ноября 2011 года зарегистрировано 137 000 бенефициариев, в то время как среднемесячное количество безработных в Чили составляло 582 000 человек.

Сравнение размера пособия и (а) прожиточного минимума в стране, (б) размера минимальной заработной платы в стране (если таковые установлены)

В течение 12 месяцев до ноября 2011 года среднемесячное пособие было равно 153 000 чилийских песо. На тот момент максимальное и минимальное пособия по безработице составляли от 208 000 и 96 000 чилийских песо соответственно за первый месяц до 125 000 и 53 000 чилийских песо за пятый месяц.

Для сравнения: национальный уровень минимальной заработной платы (на 1 июля 2011 года) был установлен в размере 182 000 чилийских песо ежемесячно. А по оценкам, черта бедности в 2009 году была равна 64 000 чилийских песо в месяц для лиц, проживающих в городских районах, и 43 000 чилийских песо для сельских жителей. Оценка проводилась на основе анализа корзины базовых потребностей.

Влияние системы страхования по безработице на уровень безработицы и количество увольнений

По данным исследования, проведенного в 2006 году, чилийский опыт «больше похож на обязательную программу сбережений, чем на страховую программу», и имел лишь незначительное влияние на нестабильность основных экономических переменных¹¹².

Анализ программы предоставления учебных грантов для бенефициариев, пособий по безработице дал неоднозначные противоречивые результаты¹¹³.

112 R. Cerda, r. Vergara: *Unemployment insurance in Chile: does it stabilize the business cycle?*, (Santiago, SAEP, 2006), http://www.saep.cl/portal/informes/581/articles-3497_pdf.pdf [последнее обращение 11 октября 2012 г.].

113 E. Fajnzylber, S. Ojeda: *Evaluación de Impacto del Programa de Becas Fondo de Cesantía Solidario 2007*, (in Spanish only) (Santiago, SAEP, 2011), http://www.saep.cl/portal/informes/581/articles-8013_pdf.pdf [последнее обращение 11 октября 2012 г.].

4. Сильные и слабые стороны системы страхования по безработице

Сильные стороны: управление системой полностью прозрачно. Фонды надежно хранятся и управляются корпорацией, которая не зависит от государства, хотя программа, правила и меры остаются под контролем правительства.

Независимая комиссия пользователей ежегодно публикует доклады о деятельности по программам, а также анализ и рекомендации, имея при этом полный доступ к государственным органам власти и руководителям программ.

Слабые стороны: система основана на индивидуальных сберегательных счетах, не учитывает принципы покрытия рисков и коллективного финансирования, которые предписываются Конвенцией МОТ № 102. Хотя изменения 2009 года повысили доступность программы, размер и период выплаты пособия остаются на очень низком уровне, особенно для временных работников.

Фонд управляется частной организацией, до 2012 года это было Управление фондов страхования по безработице, без участия представителей работодателей или работников. Конвенция МОТ № 102 предписывает создание трехстороннего совета для управления деятельностью фонда страхования по безработице с целью более эффективного учета интересов пользователей и тех, кто делает взносы.

Не налажена связь между частной управляющей компанией, Управлением фондов страхования по безработице и службами по поддержке занятости, например муниципальными бюро занятости или Национальной службой по вопросам подготовки и занятости. Управление фондов страхования по безработице не принимает активного участия в оказании содействия повторному трудоустройству.

Небольшое количество лиц, имеющих право на страховое пособие по безработице, пользуются этим правом¹¹⁴.

114 I. Poblete: *Análisis del uso de beneficios en el Seguro de Cesantía Chileno*, (Santiago, Superintendencia de Pensiones, Working Document 51, 2011) (in Spanish only), <http://www.safp.cl/portal/informes/581/w3-article-8014.html> [последнее обращение 13 ноября, 2012 г.].

Япония

Контактное лицо: директор, Бюро страхования занятости, Министерство здравоохранения, труда и благосостояния: <http://www.mhlw.go.jp/english>

Закон о страховании занятости (№ 116 от 28 декабря, 1974 г.): http://www.jil.go.jp/english/laborinfo/library/documents/llj_law11.pdf

Статистические данные: <http://www.stat.go.jp/english/data/index.htm><http://www.mhlw.go.jp/english/database/index.html>

Японский институт трудовой политики и подготовки: <http://www.jil.go.jp/english/index.html>

Курс валюты: 1 долл. США = 79,39 японских иен (12 октября 2012 г.)

1. Основная характеристика системы страхования по безработице

История развития

В ноябре 1947 года был принят закон о создании государственной обязательной системы страхования по безработице на основе социального страхования. В период с 1950-х по 1960-е годы охват программы постоянно расширялся, так как снижался минимально требуемый размер предприятий и система была распространена на другие отрасли.

В декабре 1974 года с принятием закона о страховании занятых лиц, на который обычно ссылаются, как на закон № 16, система была переименована из страхования по безработице в страхование занятых лиц, и были разработаны новые программы поддержки.

С 1986 по 1991 год повышение курсов акций и цен на недвижимость привело к раздуванию активов. Последовавший экономический кризис 1991–1992 годов закончился потерянными десятилетиями 1990-х. Начиная с 2000 года экономическая стагнация заставила фирмы заменить постоянных работников временными, не обеспеченными гарантированным рабочим местом и большим количеством льгот. Это ознаменовало отказ от ранее действовавшей системы управления занятостью, в которой особое внимание уделялось гармоничным отношениям между работниками, пожизненной занятости и оплате труда в зависимости от выслуги лет. Теперь временные работники составляют треть рабочей силы Японии.

Цель последующих поправок нормативно-правовой базы системы страхования занятых лиц 2001 года (закон № 35) и 2003 года (закон № 31) заключалась в основном в том, чтобы расширить охват, уточнить требования, предъявляемые к кандидатам, и предотвратить недобросовестное использование системы страхования занятых лиц.

После природных катаклизмов марта 2011 года правила в отношении пособий по безработице стали менее строгими в регионах, которые пострадали от катастроф.

Основные особенности и охват

В Японии система страхования занятых лиц включает в себя выплату комплекса пособий, связанных с занятостью, и организацию программ поддержки работников, например:

- 1) пособия по безработице для обеспечения средств к существованию и для стимулирования возвращения к трудовой деятельности;
- 2) две услуги в рамках страхования занятых лиц (описаны далее в разделе «Особые меры в отношении страхования по безработице»).

Для поддержки безработных существует четыре типа пособий по безработице:

- 1) пособия для претендентов на рабочие места (пособия по безработице);
- 2) пособия для содействия занятости;
- 3) пособия для оплаты обучения;
- 4) постоянно выплачиваемые пособия, связанные с занятостью (пожилым людям, по уходу за ребенком, по уходу за членом семьи).

Помимо этого система страхования занятых лиц также включает в себя пособия для поддержки безработных лиц, не имеющих права на пособие для претендентов на рабочие места.

Правовой охват указан в законе № 116, а также законе в отношении сбора взносов по страхованию занятости, который также называют закон № 84 от декабря 1969 года.

На всех работников, занятых больше 20 часов в неделю, распространяется действие закона о страховании занятости (1974 г.). Это касается граждан Японии и других стран, кроме следующих категорий населения:

- лиц старше 65 лет, кроме работников старшего возраста, имеющих постоянную страховку;
- работников на неполный рабочий день, занятых менее 20 часов в неделю, кроме застрахованных поденных рабочих;
- нерегулярно работающих (менее 31 дня);
- сезонных работников, занятых по прогнозам

менее четырех месяцев и менее 30 часов в неделю;

- сотрудников национальных, префектурных или муниципальных органов власти.

Особые меры в отношении страхования по безработице

Система страхования занятых лиц включает в себя широкий спектр услуг по поддержке безработных для возвращения к трудовой деятельности, по оказанию помощи работодателям для сохранения штата или найма безработных и по обучению персонала. В программу поддержки трудоустройства входит пакет пособий по безработице, а также «Две услуги» системы страхования занятых лиц. «Две услуги» финансируются только за счет взносов работодателей.

Выпускники учебных заведений, столкнувшиеся с трудностями, связанными с поиском работы, могут обратиться в центр услуг занятости «Здравствуй, работа», где для них будет выделен специальный консультант. В 2010 году доля занятых выпускников снизилась до рекордно низкого показателя.

Для борьбы с проблемой старения населения и ее влияния на расходы по выплате пенсий было разработано несколько пособий и программ, оказывающих содействие занятости пожилых работников старше 60 лет.

Участвующие организации

На национальном уровне политика и система страхования занятых лиц регулируется Бюро страхования занятости Министерства здравоохранения, труда и благосостояния (Ministry of Health, Labour and Welfare). На уровне префектур (провинций) реализацией мероприятий в рамках системы страхования занятых лиц занимаются 47 Бюро труда, опирающиеся на работу 545 Государственных бюро страхования занятости, известных под названием «Здравствуй, работа». Каждое бюро «Здравствуй, работа» работает напрямую с клиентами, предоставляя услуги по трудоустройству и выплате пособий по безработице.

Министерство занимается сбором всех взносов социального обеспечения. Все заявки обрабатываются и выплаты совершаются центрами «Здравствуй, работа».

Функционирование системы выплаты пособий

В центрах «Здравствуй, работа» работают постоянные и непостоянные сотрудники, что позволяет решать проблему непостоянного количества заявок и объема работы в течение года.

Цель работы центров «Здравствуй, работа» заключается в следующем:

- 1) обеспечение трудоустройства: центры «Здравствуй, работа» собирают информацию

о вакансиях на предприятиях, нанимающих сотрудников, организуют консультирование безработных, в ходе которого им предлагается трудоустройство или профессиональная подготовка. Эти услуги предоставляются как застрахованным, так и не застрахованным работникам. В августе 2011 года имелось в наличии примерно 1,7 миллиона вакансий, по которым проводились консультации;

- 2) управление системой страхования по безработице: центры «Здравствуй, работа» занимаются регистрацией, обработкой, одобрением и оплатой заявок от претендентов на рабочие места;
- 3) рекомендации в отношении управления занятостью: эта услуга предназначена для работодателей, нанимающих пожилых людей и лиц с ограниченными возможностями.

Помимо этого, сотрудники центров «Здравствуй, работа» также выезжают на предприятия для консультирования менеджеров по подбору персонала и обеспечения соответствия предложения труда спросу на него посредством организации повышения квалификации персонала, если это необходимо.

При этом соблюдаются следующие процедуры.

- 1) Работодатель выдает безработному работнику документ под названием «Подтверждение занятости».
- 2) Работник показывает этот документ одному из работников центра «Здравствуй, работа» вместе с документами, подтверждающими тот факт, что он безработный.
- 3) Центр «Здравствуй, работа» отправляет анкету страхования по безработице работодателю, который должен предоставить следующую информацию: имя безработного, дату последнего дня работы и сумму заработной платы за последние шесть месяцев.
- 4) Анкета страхования по безработице заполняется в трех экземплярах: один для работодателя, один для центра «Здравствуй, работа» и один для безработного.
- 5) Третий экземпляр содержит раздел, который должен быть заполнен безработным с указанием того, готов ли он приступить к работе, с описанием процесса поиска работы и т.д. Эта анкета подается в центр «Здравствуй, работа».
- 6) Центр «Здравствуй, работа» затем определяет, есть ли для этого кандидата работа, имеет ли безработный право на пособие по безработице и участие в профессиональной подготовке.

Размер взносов

Министерство здравоохранения, труда и благосостояния занимается сбором взносов, которые равны 1,2% заработной платы (в равной мере вы-

плачиваются работниками и работодателями). Правительство предоставляет дополнительные средства в размере одной четверти расходов системы страхования занятых лиц из фонда Национального казначейства.

Для «Двух услуг» взносы делают только работодатели по тарифу 0,35% от заработной платы.

Требования, предъявляемые к кандидатам на получение пособия, и период выплаты пособия

Система страхования занятых лиц обеспечивает предоставление пособий и поддержку любым застрахованным лицам, оставшимся без работы и не имеющим возможности найти новую занятость, несмотря на желание и возможность работать. Кандидаты на получение пособия и претендующие на рабочие места должны иметь стаж длительностью не менее шести месяцев застрахованной занятости за последние два года.

Таким образом, для получения пособия для претендентов на рабочие места безработный должен продемонстрировать свое желание и возможность работать, должен получить статус безработного, отчитываясь перед местным офисом центра «Здравствуй, работа». Кроме того, должны быть сделаны необходимые процедуры для перевода пособия на счет в банке.

Для сохранения права на данное пособие безработный должен отчитываться один раз в месяц в день под названием «День признания безработицы» для подтверждения статуса безработного.

Для получения консультаций, например по вопросам подготовки резюме, обучения на курсах профессиональной подготовки и других услуг, они должны зарегистрироваться в качестве безработных в центре «Здравствуй, работа», после чего им выдается карточка центра «Здравствуй, работа».

Размер пособия и период выплаты

Для лиц моложе 60 лет размер базового дневного пособия по безработице под названием «пособие для претендентов на рабочие места» зависит от средней заработной платы в день за последние шесть месяцев до окончания действия трудового контракта, в соответствии с нижеприведенной таблицей:

Заработная плата в день (японские иены)	Размер пособия %	Сумма пособия в день (японские иены)
2330–4650	80	1864–3720
4650–11770	80–50	3720–5885
11770–15780	50	5885–7890

Если безработному 60–64 года, вышеприведенный размер пособия 50% заменяется на 45%.

Максимальный размер дневного пособия колеблется в следующих пределах, в зависимости от возраста:

- до 29 лет: максимально 6,455 японских иен;
- в возрасте 30–44 года: максимально 7,170 японских иен;
- в возрасте 44–59 лет: максимально 7,890 японских иен;
- в возрасте 60–64 года: максимально 6,777 японских иен.

В случае если причиной потери послужило банкротство, увольнение или сокращение штата, система страхования занятых лиц обеспечивает право на получение пособия в течение 90–330 дней. В противном случае период выплаты пособия может составлять от 90 до 150 дней. Это касается срочных контрактов, которые не были подписаны заново, или лиц, увольняющихся по собственному желанию.

Период выплаты пособия претендентам на рабочие места может продлеваться при определенных обстоятельствах. Если уровень безработицы в стране поднимается до 4%, система обеспечивает дополнительные 90 дней для безработных. Срок выплаты пособия может быть продлен после природных катастроф или в случае финансового кризиса. С марта по декабрь 2011 года пособия претендентам на рабочие места выплачивались дополнительные 60 дней в районах, сильно пострадавших от землетрясения и цунами.

Министерство также может продлить период выплаты пособия претендентам на рабочие места на 90 дней для бенефициариев, которые по данным соответствующего центра «Здравствуй, работа» должны получить широкий спектр услуг по трудоустройству.

В пакет пособия по безработице включены также другие пособия по поддержке безработных для упрощения их возвращения к трудовой деятельности. О них пойдет речь в разделе «Связь с АПРТ».

Кроме того, пакет пособий по безработице в системе страхования занятых лиц включает в себя пособия для лиц в отпуске по уходу за ребенком или членом семьи, которые выплачиваются в дополнение к пособию по материнству.

Период ожидания перед получением первого платежа

Существует период ожидания продолжительностью семь дней с даты подачи заявки на получение пособия по безработице. В случае увольнения по собственному желанию или увольнения за проступок применяется дополнительный период ожидания длительностью три месяца.

2. Другие положения, относящиеся к защите от безработицы и поддержке определенных групп населения

Юридическая практика в отношении выходного пособия

В законодательстве не установлено выходное пособие или пособие для уволенных по сокращению штата, но в случае увольнений выходные пособия могут оговариваться в коллективных договорах.

Связь с АПРТ

Специфика системы страхования занятых лиц в Японии характеризуется тесной взаимосвязью между пособиями по безработице и активной политикой.

В дополнение к базовому пособию для претендентов на рабочие места пакет пособия по безработице системы страхования занятых лиц включает в себя ряд других пособий и услуг, способствующих ускорению трудоустройства и повышению возможностей найти новую работу, например, непрерывное профессиональное обучение, повышение квалификации, помощь с самозанятостью, ярмарки вакансий, профориентация и др.

Пособия, содействующие занятости, обеспечивают бонусы для тех бенефициариев, которые находят работу тогда, когда им еще не была выплачена треть пособий, а также когда до конца выплаты пособий еще остается 45 дней. Сумма единовременного платежа зависит от размера дневного базового пособия, но не более 5,885 японских иен или не более 4,770 японских иен для лиц в возрасте 60–64 года. Пособия, содействующие занятости, также включают в себя пособие в связи с переездом, часто покрывающее расходы, связанные с переездом в другой регион.

Если директор центра «Здравствуй, работа» направляет бенефициария на профессиональное обучение, безработный получает пособие, покрывающее 20% платы за обучение (до 100,000 японских иен), а базовое пособие для претендента на рабочее место выплачивается до завершения учебных курсов, даже если они длятся больше, чем период выплаты пособия по безработице.

Поддержка занятости и продолжение занятости для работников старшего возраста – это субсидия, которая стимулирует работников старше 60 лет продолжать работать или искать новую программу. Программа позволяет выплатить работникам, чья заработная плата снизилась на 25% по сравнению с суммой, которую он получал до 60 лет, 15% субсидии заработной платы.

Дополнительные меры АПРТ также касаются такого компонента системы страхования занятых лиц, как «Две услуги». «Две услуги» выполняют двойную функцию по стабилизации занятости и оказанию содействия повышению квалификации работников:

- 1) стабильная занятость: меры по предотвращению безработицы или повышению ее уровня;
- 2) повышение квалификации работников: меры по развитию человеческих ресурсов в течение всей трудовой жизни, обеспечивая доступную профессиональную подготовку, финансовую поддержку для обучения и переобучения работников и др.

Гарантии получения дохода, не связанные со взносами

С октября 2011 года безработные, не имеющие права на пособие по безработице, начали получать особую помощь, если они участвуют в специальном обучении, а их доход и активы не превышают определенной суммы. Центры «Здравствуй, работа» также поддерживают тех безработных, чей период получения пособия закончился. Им предоставляют консультации.

Муниципалитеты предоставляют социальные услуги, включая государственное пособие для поддержки наиболее нуждающихся слоев населения. Эта программа предназначена примерно для 1% населения, в основном состоящего из домашних хозяйств, в которых есть лица с заболеваниями или ограниченными возможностями (45% всех бенефициариев), пожилые люди (33% всех бенефициариев), одинокие матери (14% всех бенефициариев) и другие категории (8%).

Семья имеет право на получение этого пособия, если было установлено, что ее доход ниже минимального прожиточного минимума, устанавливаемого Министерством здравоохранения, труда и благосостояния.

Государственная поддержка в Японии состоит из семи пособий по поддержке населения: средства к существованию, оплата проживания, медицинское обслуживание, помощь для профессиональной деятельности, оплата обучения, пособие по материнству, оплата похоронных услуг.

Учет интересов определенных групп, обеспечение гендерного равенства

Пособия по уходу за ребенком и членом семьи предоставляются обоим родителям, но обычно это пособие выплачивается женщинам, которые осуществляют уход за ребенком в возрасте до 1 года. Этот период может быть продлен на шесть месяцев при особых обстоятельствах. Для получения права на это пособие лицо должно отработать не менее 12 месяцев, делая страховые взносы, за последние 24 месяца. Размер пособия по уходу за ребенком составляет 50% от суммы заработной платы в день, умноженной на количество дней выплаты пособия. Для пособия по уходу за членом семьи применяется ставка 40%.

На предприятиях со штатом в 200 или более сотрудников должно быть занято не менее 1,8 лиц с

ограниченными возможностями. Центры «Здравствуй, работа» консультируют и поддерживают предприятия, нанимающие лиц с ограниченными возможностями, для их адаптации на рабочем месте посредством реализации специальной программы «Руководство по управлению занятостью лиц с ограниченными возможностями и пожилого возраста». Кроме того, эффективность работы центров «Здравствуй, работа» оценивается по пяти индикаторам, в том числе на основе того, какое количество лиц с ограниченными возможностями было трудоустроено.

Лица с ограниченными возможностями могут получать базовое пособие для претендентов на рабочие места в течение 150–300 дней (обычно период длится 90–150 дней), в зависимости от того, как долго они работали и делали взносы: более года или менее. Если безработный старше 45 лет, он может получать пособие в течение 360 дней.

Пособия, содействующие занятости, также выплачиваются в виде бонусов за трудоустройство лицам с ограниченными возможностями и пожилым людям, если они устроились на работу в стабильную фирму на тех же условиях, какие применяются в отношении других заявителей.

3. Показатели эффективности деятельности и мониторинга для оценки эффективности системы и анализа проблем

Мониторинг системы

Деятельность каждого центра «Здравствуй, работа» оценивается по следующим ключевым параметрам:

- 1) отношение количества вакансий к количеству кандидатов на рабочие места;
- 2) уровень безработицы;
- 3) уровень занятости;
- 4) отношение количества трудоустройств к количеству предложений рабочих мест;
- 5) уровень занятости лиц с ограниченными возможностями;
- 6) количество предприятий, участвующих в программе по поддержке и продолжению занятости пожилых работников.

Сравнение правового и фактического охвата систем страхования

В 2010 году было застраховано 38,3 миллиона человек или 61% из 62,6% занятых лиц. 134 000 безработных были впервые зарегистрированы на получение пособия для претендентов на рабочие места в 2010 году, а общее количество получающих пособия по безработице составило 654 000. В 2010 году в среднем насчитывалось 3,3 миллиона безработных, к ноябрю 2011 года эта цифра сократилась до 2,8 миллиона человек.

«Примерно половина безработных, впервые зарегистрированных в центрах “Здравствуй, работа” не покрываются программами страхования по безработице. Одна треть безработных не работают уже более года» (интернет-издание «Джэпэн Таймз», 22 ноября 2011 г.).

По данным на август 2011 года уровень безработицы достиг 4,4% (корректируется в зависимости от времени года). С середины 2009 года, когда уровень безработицы достиг своего максимального значения 5,5%, наблюдалось его снижение¹¹⁵.

Сравнение размера пособия и (а) прожиточного минимума в стране, (б) размера минимальной заработной платы в стране (если таковые установлены)

В 2010 году минимальная заработная плата в Японии составляла 710 японских иен в час, а пособие для претендентов на рабочие места – 1864–7890 японских иен в день, в зависимости от предыдущего дохода и возраста.

Количество трудоустроенных до окончания периода выплаты пособия

Хотя не имеется данных о количестве трудоустройств безработных, 23% всех трудоустройств на рынке труда произошли благодаря работе центров «Здравствуй, работа».

4. Сильные и слабые стороны системы страхования по безработице

Сильные стороны: в системе страхования занятых лиц в Японии имеется большое количество программ и мер по оказанию временной материальной поддержки, которые способствуют быстрому трудоустройству и занятости безработных в дополнение к мерам, направленным на содействие занятости и профессиональной подготовке.

Япония также со вниманием относится к потребностям работников старшего возраста, чья заработная плата снизилась, когда им исполнилось 60 лет. Эта категория работников может участвовать в программах субсидий для сохранения занятости до возраста 65 лет (и в некоторых случаях до 70 лет). Имеется также несколько пособий и программ для содействия занятости лиц с ограниченными возможностями.

Слабые стороны: эффективность охвата бенефициариев системы страхования занятых лиц по сравнению с общим количеством безработных достаточно низкая – 19,8% в 2010 году.

Вызывают беспокойство также сложности, связанные с применением закона о страховании занятости и закона о сборе взносов по страхованию труда.

¹¹⁵ <http://www.stat.go.jp/english/data/roudou/20120424/index.htm> [последнее обращение 20 октября 2012 г.].

Список литературы

- Asian Development Bank Institute (ADBI). 2010. *Employment and social welfare policies and programmes of Mongolia* (Tokyo). Available at: <http://www.adbi.org/files/2010.09.29.cpp.day2.sess3.4.amartugs.social.welfare.mongolia.pdf> [1 May 2013].
- Bae, K.S. 2011. *Labor Issues in Korea 2010* (Seoul, Korea Labor Institute (KLI)).
- Xinhua News. 2012. Income gap between China's urban, rural residents narrows in 2011, 20 Jan. Available at: http://news.xinhuanet.com/english/china/2012-01/20/c_131371091.htm [1 May 2013].
- Canada Employment Insurance Commission. 2011. *Employment Insurance Monitoring and Assessment Report 2010* (Ottawa). Available at: http://www.hrsdc.gc.ca/eng/employment/ei/monitoring_assessment/index.shtml [1 May 2013].
- Cerda, R.; Vergara, R. 2006. *Unemployment insurance in Chile: does it stabilize the business cycle?* (Santiago, Superintendencia de Pensiones (SAFP)). Available at: http://www.safp.cl/portal/informes/581/articulos-3497_pdf.pdf [1 May 2013].
- Cling, J.P.; Razafindrakoto, M.; Roubaud, F. 2011. *The informal economy in Viet Nam* (Hanoi, ILO). Available at: http://www.ilo.org/hanoi/Whatwedo/Publications/WCMS_171370/lang--en/ [1 May 2013].
- D'Andria, D. 2008. *The debate on the sustainability of social spending*, Working Papers No. 157 (Rome, DPTEA-LUISS Guido Carli). Available at: http://mpira.ub.uni-muenchen.de/11745/1/MPRA_paper_11745.pdf [1 May 2013].
- Department of Justice, Canada. 1996. *Canadian Employment Insurance Act* (Ottawa). Available at: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-5.6/index.html> [1 May 2013].
- Ejrnæs, M.; Hochguertel, S. 2008. *Entrepreneurial moral hazard in income insurance: Empirical evidence from a large administrative sample*, Working Paper No. 2008-02, (Copenhagen, Centre for Applied Microeconomics, Department of Economics, University of Copenhagen). Available at: <http://www.econ.ku.dk/cam/wp0910/wp0708/2008-02.pdf> [1 May 2013].
- Fajnzylber, E.; Ojeda, S. 2011. *Evaluación de Impacto del Programa de Becas Fondo de Cesantía Solidario 2007* (in Spanish only) (Santiago, SAFP). Available at: http://www.safp.cl/portal/informes/581/articles-8013_pdf.pdf [1 May 2013].
- Holzman, R.; Vodopivec, M. 2012. *Reforming severance pay: An international perspective* (Washington, DC, World Bank). Available at: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2011/11/11/000386194_20111111025924/Rendered/PDF/655470PUB0EPI2065712B09780821388495.pdf [1 May 2013].
- International Labour Office (ILO). 2008. *Setting social security standards in a global society, An analysis of present state and practice and of future options for global social security standard setting in the International Labour Organization* (Geneva). Available at: <http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/downloads/policy/policy2e.pdf> [1 May 2013].
- . 2010. *World Social Security Report 2010-2011. Providing coverage in times of crisis and beyond* (Geneva). Available at: http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_146566/lang--en/index.htm [1 May 2013].
- . 2011. *Viet Nam Employment Trends Report 2010* (Hanoi). Available at: http://www.un.org.vn/en/component/docman/doc_details/185-vietnam-employment-trends-report-2010.html [1 May 2013].
- . 2011. *ILO/Japan Project on Promoting and Building Unemployment Insurance and Employment Services in ASEAN* (Geneva). Available at: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowProjectPage.do?pid=1385> [1 May 2013].
- . 2011. *Expert Meeting on Social Security and Social Protection Floor: Learning from Regional Experiences* (Jakarta). Available at: http://www.ilo.org/jakarta/whatwedo/eventsandmeetings/WCMS_170530/lang--en/index.htm [1 May 2013].
- . 2011. *China: From an active employment policy to Employment Promotion Law* (Beijing). Available at: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-beijing/documents/publication/wcms_184887.pdf [1 May 2013].

- . 2012. *China, Urban Employment and Reemployment Promotion Programmes* (Geneva). Available at: http://www.ilo.org/dyn/ilossi/ssimain.viewScheme?p_lang=en&p_scheme_id=914&p_geoaid=156 [1 May 2013].
- . 2012. *Workshop on The Role of Employment Service Centres to Facilitate Return to Work of Unemployed in Viet Nam* (Geneva). Available at: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowProjectPage.do?pid=1725> [1 May 2013].
- Kil-Sang, Yoo: 2011. *The introduction and development of employment insurance in Korea* (Seoul, KLI).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2000. *OECD Employment Outlook* (Paris). Available at: <http://www.oecd.org/els/employmentpoliciesanddata/2079577.pdf> [1 May 2013].
- Poblete I. 2011. *Análisis del uso de beneficios en el Seguro de Cesantía Chileno*, Working Document 51 (in Spanish only) (Santiago, SAFP). Available at: <http://www.safp.cl/portal/informes/581/w3-article-8014.html> [1 May 2013].
- Saigon News. 2011. Vietnam's unemployment rate decreases by 0.02 percent, 3 Jan. Available at: <http://www.saigon-gpdaily.com.vn/national/2011/1/88547/> [1 May 2013].
- Sava, A.S. 2010. *The role of unemployment insurance during the economic and financial crisis*, in The Annals of Dunarea de Jos (Iasi, Economics and Applied Informatics, University of Galati,). Available at: <http://www.ann.ugal.ro/eco/Doc2010/Sava.pdf> [1 May 2013].
- Scholz, W.; Bonnet, F. and Ehmke, E. 2009. *Income support in time of global crisis: An assessment of the role of unemployment insurance and options for coverage extension in Asia* (Geneva, ILO). Available at: <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourceId=19849> [1 May 2013].
- Socialist Republic of Viet Nam. 2006. *Social Insurance Law* (Hanoi).
- Solinger, D.J. 2008. *The Dibao Recipients: Mollified Anti-Emblem of Urban Modernization* (Irvin, California). Available at: http://www.socsci.uci.edu/~dorjsoli/china_perspectives_2008.pdf [1 May 2013].
- Thanh Nien News. 2012. Vietnam average monthly wage rises to US\$185, 25 Jan. Available at: <http://www.thanhniennews.com/index/pages/20120125-salaries-rise-in-vietnam-income-gap-still-wide.aspx> [1 May 2013].
- Unemployment Insurance Commission, Canada. 1953. *An Explanation of the Principles and Main Provisions of the Unemployment Insurance Act* (Ottawa).
- United Nations Committee on Elimination of Discrimination against Women. 2007. *New Law on Gender Equality Will Greatly Improve Viet Nam's Legal Regime* (New York). Available at: <http://www.un.org/News/Press/docs/2007/wom1593.doc.htm> [1 May 2013].
- United Nations; Government of Thailand. Forthcoming. *Social protection assessment based national dialogue: Towards a nationally defined social protection floor in Thailand* (Bangkok, ILO).
- United States Department of Labor. 2012. *Unemployment insurance* (Washington, DC). Available at: <http://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/> [1 May 2013].
- Van de Klaauw, B.; Van Ours, J.C. 2010. *Carrot and stick: How reemployment bonuses and benefit sanctions affect job finding rates* (Bonn, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit – Institute for the Study of Labor). Available at: <http://ftp.iza.org/dp5055.pdf> [1 May 2013].
- Venn, D. 2012. *Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries*, Social, Employment and Migration Working Papers, No. 131 (Paris, OECD). Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/5k9h43kgkvr4-en> [1 May 2013].
- Vietnam Net. 2010. *Fine Tuning the Social Welfare System*, 31 March. Available at: <http://www.vnnnews.net/finetuning-the-social-welfare-system> [1 May 2013].
- Vroman, W. 2010. *The role of unemployment insurance as an automatic stabilizer during a recession* (Washington, DC, The Urban Institute). Available at: http://wdr.doleta.gov/research/FullText_Documents/ETAOP2010-10.pdf [1 May 2013].
- Worawan C. 2012. *Case study of the unemployment insurance in Thailand* (Bangkok, ILO), unpublished.
- . 2010. Отчет МОТ. *Социальное обеспечение в мире, 2010–2011 гг.: обеспечение охвата во время и после кризиса* (Женева, 2010): http://www.ilo.org/public/russian/region/eurpro/moscow/info/publ/ilo_social_security.pdf [22 января 2014 г.].

Сравнительный анализ системы страхования по безработице и страхования занятых лиц в странах Азии и в мире

Системы страхования по безработице и страхования занятых лиц являются средством обеспечения частичного замещения доходов для застрахованных работников в период, когда они лишились работы и занимаются поиском новой занятости. В данном докладе отмечаются основные характеристики и опыт систем страхования по безработице и страхования занятых лиц в Азии и в мире. Были отобраны системы страхования 14 стран (из 72 стран, в которых безработным выплачиваются пособия по безработице) для проведения сравнительного анализа, который позволит рассмотреть и обсудить концепции и идеи, связанные с опытом конкретных стран. Системы, представленные в данном докладе, не только разнообразны в географическом плане, но также характеризуют различные этапы экономического развития.



Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и
Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии
Российская Федерация 107031 Москва
ул. Петровка, д. 15, офис 23
Тел.: +7 (495) 9330810 Факс: +7 (495) 9330820
Эл. почта: moscow@ilo.org
www.ilo.ru
Твиттер: www.twitter.com/ILO_News_RUS
Facebook: <http://www.facebook.com/ilo.news.rus>

ДОСТОЙНЫЙ ТРУД

Первый шаг к лучшему миру

ISBN: 9789224275449 (print);
9789221275459 (web pdf)