



- *Укрепление программ рынка труда позволит смягчить негативные социальные последствия экономической трансформации.*
- *Обновленные механизмы поддержки доходов безработных помогут предотвратить рост бедности и стимулировать поиск работы.*
- *Активные меры на рынке труда должны быть направлены на помощь в поиске работы и обучение, а развитие навыков увязано с потребностями нанимателей.*

Почему необходима реформа системы социальной защиты?

Рынок труда Беларуси и система социальной защиты связаны с исчерпывающей свой потенциал моделью экономического роста, где государство – основной наниматель. Примерно две трети работников заняты в секторе госпредприятий (СГП). Выводы эконометрического анализа на основе данных на уровне предприятий¹ свидетельствуют о том, что избыточная численность работников в СГП составляет, в среднем, около 10 процентов. Ухудшающаяся макроэкономическая ситуация увеличивает издержки сохранения непроизводительных рабочих мест. Если в полной мере ликвидировать избыточную численность работников, то уровень безработицы может вырасти, по меньшей мере, на 4,2 процентных пункта. В начале 2015 года, ряд ГП использовали административные отпуска и задерживали выплаты зарплаты. Эти меры не способствуют увеличению производительности труда, чего можно добиться в ходе структурных реформ.

Пакет существующих мер поддержки на рынке труда не отвечает потребностям динамичного рынка рабочих мест. Уровень пособия по безработице очень мал, и охватывает незначительное число безработных. В феврале 2015 года размер среднемесячного пособия по безработице в Беларуси составлял 10,4 процента бюджета прожиточного минимума, 7,1 процента минимальной заработной платы и лишь 2,4 процента средней зарплаты. Существующие программы активной политики мер на рынке труда (ПАМРТ) содержат стандартный набор мер, включая поддержку в поиске работы, переподготовку, стимулы к занятости, общественные работы и программы поддержки предпринимателей, но основной акцент сделан на общественные работы. Относительные расходы на эти программы в Беларуси значительно отстают от показателей стран-членов Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР) и постсоциалистических стран: в 2013 году расходы Беларуси составили 0,036 процента ВВП, по сравнению с 0,6 процента и 0,34 процента ВВП в странах-членах ОЭСР и бывших социалистических странах, соответственно. Как и в случае с пособиями по безработице, программы активных мер политики на рынке труда не нацелены на активно ищущих работу, и поэтому должны быть существенно скорректированы для нужд динамичного рынка труда.

Слабая поддержка доходов безработных затрудняет проведение реструктуризации. Главным вызовом остается предоставление действенной поддержки доходов всех безработных таким образом, чтобы минимизировать побочные эффекты в виде сокращения стимулов к труду, а также учесть существующие фискальные ограничения. Обновленная система должна справляться с повышением уровня безработицы, но при этом обеспечивать – в отличие от существующей системы субсидирования ГП для сохранения рабочих мест – экономию бюджетных расходов, не создавая чрезмерной налоговой нагрузки на рабочую силу. В краткосрочном периоде проблема роста фискальных издержек может быть решена посредством оптимизации бюджетных расходов, особенно государственной поддержки и субсидирования процентных ставок.

Усиление поддержки доходов безработных

Реформирование системы социальной защиты безработных можно осуществлять постепенно. На начальном этапе, учитывая вероятную значительную нагрузку на бюджет на первых стадиях процесса реструктуризации, предлагаются две параллельные программы: (1) программа помощи по безработице, предусматривающая фиксированные, но не основанные на проверке нуждаемости, пособия для работников, которые попали под сокращение. Данные пособия назначаются на ограниченный срок и финансируются за счет средств государственного бюджета (в качестве возможного варианта могут предусматриваться пособия, размер которых зависит от уровня заработка, как в настоящее время предусмотрено в Беларуси); и (2) программа социальной помощи, в рамках которой

¹ Всемирный банк (2012) Экономическая трансформация для роста. Страновой экономической меморандум для Республики Беларусь, Доклад № 66614.

назначаются фиксированные, но основанные на проверке нуждаемости пособия без временных ограничений, которые также финансируются за счет средств государственного бюджета. Причиной использования бюджетного финансирования является уже и так чрезмерно высокая налоговая нагрузка на рабочую силу, ограничивающая возможности для финансирования основанных на уплате взносов страховых пособий по безработице, по крайней мере в краткосрочной и среднесрочной перспективе. В долгосрочном периоде предлагается внедрение двух параллельных программ: (1) программы страхования по безработице, построенной по принципу уплаты взносов, и предусматривающей выплату пособий в течение ограниченного срока с целью поддержания уровня потребления; и (2) программы социальной помощи, неограниченной по времени и предоставляемой на основе проверки нуждаемости, которая направлена на сокращение бедности. Это программа общей направленности, действие которой может также распространяться (при условии проверки нуждаемости) и на тех безработных, которые утратили право на получение пособий в рамках страхования по безработице, а также на категории безработных граждан, которые не имеют права на получение страховых пособий по безработице. Подобная система поддержки доходов действует в большинстве государств ОЭСР и постсоциалистических стран, где она продемонстрировала свои возможности по оказанию адекватной поддержки.

Для обеспечения действенной и устойчивой поддержки доходов необходим достаточно продолжительный срок потенциальной выплаты пособий, а также обоснованный, но при этом посильный для бюджета размер пособий. Что касается программы страхования по безработице, то в Беларуси законодательно предусмотрены коэффициенты замещения на уровне от 50 до 70 процентов, снижающиеся с течением времени. Вместе с тем, законодательство устанавливает ограничения по предельному размеру пособия, привязанные к «базовой величине», что фактически сокращает сумму пособия до крайне низкого уровня. В принципе, такие официально установленные коэффициенты замещения являются приемлемыми, но могут оказаться непосильными для бюджета. В краткосрочной перспективе размер пособий помощи по безработице может быть увеличен, как минимум до уровня бюджета прожиточного минимума, с возможностью поэтапного повышения, как минимум, до размера минимальной заработной платы. В отношении программы помощи по безработице, размер пособия должен быть таким же, как и размер пособия социальной помощи. Срок выплаты пособия в системе страхования по безработице и помощи по безработице может составлять от 6 до 12 месяцев с возможностью более длительного периода выплаты для лиц предпенсионного возраста. Продолжительность выплаты пособий социальной помощи должна быть неограниченной. Для облегчения доступа к пособиям, изначальные условия для их получения могут быть относительно мягкими. В целях недопущения злоупотреблений, фильтрация получателей может осуществляться посредством самостоятельного выбора, поскольку условием предоставления пособий может являться требование участия в общественных работах и программах обучения.

Следует предусмотреть меры, ограничивающие ослабление стимулов для трудовой деятельности. Для преодоления нежелательного эффекта увеличения пособий по безработице, заключающегося в снижении стимулов для трудовой деятельности, правительству необходимо (1) Осуществлять тщательный выбор структурных параметров программы, включая установление коэффициентов замещения на уровне, обеспечивающим стимулы для поиска работы, а также меры, направленные на недопущение безработицы или ловушки бедности – высокая эффективная налоговая ставка при переходе от безработицы к занятости ввиду утраты пособия по безработице или социального пособия – за счет снижения ставок подоходного налога для определенных категорий. (2) Установление требования поиска работы, временного участия в общественных работах и прохождения обучения как условия для получения пособия в рамках страхования по безработице в качестве составляющей мер по активизации перехода к трудовой деятельности, на основе принципа взаимных обязательств. (3) Использование инструментов мониторинга и санкций в отношении тех получателей, которые нарушают установленные правила (такая практика доказала свою эффективность в стимулировании получателей пособий к выходу на работу). Что касается структуры пособий по безработице, то опыт бывших соцстран показывает необходимость того, чтобы по мере перехода от одной программы к другой, пособия сохраняли мотивационный характер. В частности, компенсационный пакет социальной помощи не должен превышать размер пособий, предоставляемых в рамках программ страхования по безработице или помощи по безработице с тем, чтобы у безработных отсутствовали стимулы ожидания перехода в программы социальной помощи для получения пособий большего размера.

Активные меры для динамичного рынка труда

Опыт государств ОЭСР и бывших соцстран позволяет извлечь важные уроки. Так, программы обучения умеренно эффективны в краткосрочном периоде, но несут более значительный долгосрочный эффект. Программы субсидирования заработной платы обычно оказывает положительное влияние, но они наиболее приемлемы для конкретных целевых групп в четко обозначенном контексте (сектор, регион), и не всегда являются действенным механизмом на национальном уровне. Вместе с тем, помощь в поиске работы демонстрирует эффективность, и в большинстве случаев также является экономичным механизмом. Далее, исследования показывают, что молодежь является целевой группой, оказание действенной помощи которой сопряжено с особыми сложностями. Реальную помощь молодым людям оказывают те программы, которые имеют комплексную структуру и предусматривают помощь в поиске работы, консультирование, обучение и услуги по трудоустройству. Что касается формирования навыков, то меры, предпринимаемые на ранних этапах, являются более действенными, чем меры, используемые на более поздних этапах, поскольку формирование навыков на раннем этапе обеспечивает более продолжительный период отдачи. Наконец, важным шагом является создание

интегрированных структур формирования навыков, включая налаживание институциональной взаимосвязи между программами профессионального обучения и общей системой образования.

Комплекс ПАМРТ для Беларуси должен включать несколько видов программ. Основное внимание следует уделять программам помощи в поиске работы – для преодоления краткосрочных последствий и устранения информационных пробелов в условиях изменяющейся конъюнктуры рынка – а также программам обучения, для преодоления долгосрочных последствий и переподготовки работников. Эти программы могут дополняться механизмами целевого субсидирования заработной платы, реализуемых комбинированно в рамках временных, краткосрочных схем, фактически предусматривающих поддержание занятости работников посредством сокращения рабочего времени и субсидирования заработной платы и/или замещения утраченного заработка. Службы занятости должны принимать непосредственное участие в планировании и реализации программ реструктуризации на уровне предприятий с тем, чтобы они могли предлагать целевую помощь и услуги в поиске работы потенциальным безработным. Предприятия, особенно частные компании, могут привлекаться для консультирования по вопросам необходимого набора профессиональных навыков. Наконец, общественные работы можно рассмотреть в качестве варианта обеспечения социальных гарантий или сохранения человеческого потенциала в отношении определенной категории лиц, находящихся в поиске работы. В целом, очевидно, что конкретные параметры каждой программы наряду с административными механизмами и взаимодействием с системой страхования по безработице должны быть тщательно и детально проработаны. Проведение анализа с самого начала реализации поможет своевременно оценить эффект новых внедряемых стратегий.

Подготовлено на основе доклада Всемирного банка «На пути к динамичному рынку труда: Меры экономической политики на рынке труда для поддержки структурных реформ в Беларуси», 13 марта 2014 года, Доклад № 86017 – ВУ

Для контактов: Себастьян Экардт Йоханнес Кеттл Кирилл Гайдук Марина Сидоренко
SEckardt@worldbank.org JKoettl@worldbank.org KHaiduk@worldbank.org MSidarenka@worldbank.org
(+375 17) 359-19-50 • www.worldbank.org/belarus