

СТРАХОВАНИЕ ПО БЕЗРАБОТИЦЕ

Страхование по безработице является необходимым элементом социальной защиты для миллионов канадцев, оказавшихся без работы¹. В 1990-х гг. произошло значительное сокращение программ страхования по безработице, а в 1996 г. они были заменены системой страхования занятости. Страхование по безработице отличается от большинства социальных программ в Канаде, т.к. оно управляется, но не финансируется государством. Система действует на страховой основе и финансируется работниками и работодателями. Цель ее — оказать временную финансовую поддержку на период безработицы. В этом смысле безработица рассматривается как объективное явление, присущее рыночной экономике, а страхование по безработице временно защищает тех, кто потерял работу. Страхование по безработице задумано как самоподдерживающаяся во времени система².

2.1. ИЗ ИСТОРИИ СТРАХОВАНИЯ ПО БЕЗРАБОТИЦЕ

Страхование по безработице является порождением городской экономики. Когда страна была преимущественно сельской, считалось, что семья и местные власти должны оказывать поддержку работникам, пострадавшим от экономических спадов, характерных для рыночной экономики. Потребность ввести страхование по безра-

¹ Страхование по безработице является инструментом федерального правительства для помощи канадским работникам при смене работы. Главная задача программы страхования по безработице — страхование на случай потери доходов в результате безработицы.

² В соответствии с канадской конституцией страхование по безработице находится под юрисдикцией федерального правительства. Оно имеет право принимать решения по вопросам, касающимся страхования по безработице, независимо от того, согласны ли с этим провинции.

2. Страхование по безработице

ботице возникла в период экономических трудностей после Первой мировой войны. Эта потребность стала еще более насущной во время Великой депрессии, когда помощь, предоставляемая разрозненными местными и провинциальными программами, оказалась недостаточной. Национальная программа страхования по безработице была введена в Канаде в 1940 г. Ее задачей было "способствовать экономической и социальной безопасности Канады путем поддержки работников с того времени, как они потеряли работу, до того, как они найдут другую". Эта программа была довольно щедрой, а в 1960-х и 1970-х гг. была еще расширена¹.

Страхование по безработице возникло в период высокой занятости во время Второй мировой войны. Оно помогло федеральному правительству организовать переход к послевоенной экономике. Вначале оно предназначалось для экономической поддержки работников, которые имели постоянную полную занятость в течение года, но временно могли оказаться без работы.

В ходе последующих 30 лет страхование было распространено почти на всех наемных работников. Оно также стало основным инструментом решения федеральным правительством различных проблем в области социальной политики. В центре страхования по безработице оставалось поддержание доходов. Но развитие рынка труда требовало более активных форм поддержки, и в 1960-х и 1980-х годах были приняты программы профессиональной подготовки и создания рабочих мест.

Закон о страховании по безработице 1940 г. вводил программу социального страхования, которая управлялась в соответствии с принципами частного страхования (страхование жизни, на случай пожара, ограбления и др.). Программа страхования касалась отдельных групп работников на случай временной потери доходов в результате безработицы. Она была задумана как экономически надежная система. Все в ней было тщательно рассчитано и сбалансировано — охват, риски, взносы и выплаты. Она также должна была защищать от возможного "морального ущерба", от злоупотреблений со стороны работников, которые могли сами организовать свою безработицу или слишком долго получать пособия. Также подчеркивалось, что эта программа предусматривала страхование на случай безработицы, но не болезни.

¹ Акт о страховании по безработице 7 августа 1940 г. был утвержден королевой, и Канада стала последней западной индустриальной страной, в которой было введено страхование по безработице. Первоначально некоторые категории работников не попадали под страхование (сезонные рабочие). Оно охватывало только 4 из 10 работников. Но со временем охват расширялся, и в 1960-х годах страховалось 68% работников, а в 1980 г. около 80%.

Часть II. СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА НАСЕЛЕНИЯ В КАНАДЕ

Страхование по безработице расценивалось как ограниченная мера, которая не предотвращала безработицу. Она просто давала экономическую поддержку безработным. Право на получение страхового пособия основывалось на страховых взносах. Хотя размер пособия не должен был превышать нормальную заработную плату работника, было необходимо обеспечить им определенный уровень жизни. Для содействия возвращению безработных на работу закон предусматривал создание Национальной службы занятости.

О принципах страхования по безработице велись дискуссии. Слово "страхование" в названии закона появилось в результате серьезного обсуждения, оно обозначало характер программы. Так как страхование в сфере безработицы является новым для России, ниже дается краткое изложение его основных принципов:

1. Страховая схема должна иметь актуарную основу. Необходимо определение страхового риска и условий выплаты компенсации; сфера страхования ограничивается случайными обстоятельствами, а не ситуациями, которые возникнут обязательно; устанавливается размер компенсаций (величина и продолжительность выплаты пособий); ставки страховых взносов рассчитываются так, чтобы сформировать фонд, достаточный для удовлетворения всех возможных заявок.

2. Чтобы система страхования по безработице была действительно страховой, необходимо, чтобы: (А) застрахованный имел заинтересованность в страховании, подвергался риску потерять что-то ценное (оплачиваемую работу); (Б) можно было бы легко установить факт свершившегося случая и доказать, что такой случай предусмотрен в страховом договоре.

3. В данном виде страхования случай, упомянутый в пункте (А), — это потеря работы и соответствующих заработков. Человек, не имеющий нормально застрахованной занятости в течение определенного времени, лишен ценности, которую он боялся бы потерять, у него также отсутствует заинтересованность в страховании. Что касается пункта (Б), необходимо иметь инструменты для определения, когда застрахованный стал безработным и отвечает ли он минимальным требованиям для получения пособия¹.

В начале 1970-х годов в страхование по безработице были внесены изменения в свете новых тенденций в развитии общества. Первая тенденция — усиление влияния движения за права человека и справедливость. Ряд судебных процессов привели к изменению политики в этой области. Реформа 1971 г. расширила область страхования,

¹ Government of Canada, May 1996. *A Guide to Bill C-12. Employment Insurance.*

2. Страхование по безработице

увеличила размер пособий и период их выплаты, одновременно был сокращен срок занятости, необходимый для получения пособий. Были введены программы страхования по беременности и родам для молодых матерей, а также по болезни (кроме хронических заболеваний). Этот период был самым благоприятным для работников. Последующие изменения в канадской системе страхования по безработице (особенно в 1990-х гг.) направлены на сокращение и урезание программ. Эта тенденция сохраняется и поныне, подвергаясь серьезной критике со стороны рабочих организаций¹.

В начале 1970-х гг. страхование по безработице было связано с фискальными проблемами федерального правительства. Главной задачей правительства стало ограничение государственных расходов и сохранение налоговых поступлений. Программа была изменена, чтобы сократить или даже отменить прямую поддержку из федерального бюджета. В то же время страховые взносы являлись значительным налогом на фонд зарплаты и влияли на создание рабочих мест. В результате постоянно приходилось экономить, особенно в условиях высокой безработицы.

В 1980-х гг. система продолжала работать, но появились требования внести в нее существенные изменения (в докладах комиссий Мак Дональда и Форгета).

1990-е гг. ознаменовались серьезными реформами в программе страхования по безработице. Кульминацией стала замена ее системой страхования занятости в 1996 году. Характерной чертой изменений было ужесточение условий страхования и уменьшение размеров пособий².

Основной задачей действующей программы остается замещение дохода через социальное страхование. Однако теперь перед программой стоят еще такие задачи, как обеспечение справедливости посредством перераспределения доходов, регулирование рынка труда и макроэкономическая стабилизация. Предполагается осуществить это таким образом, чтобы минимизировать финансовое воздействие взносов на экономику и перекосы на рынке труда. Однако сбалансировать эти приоритеты никогда не было простой задачей.

¹ См. Canadian Labour Congress (CLC) *Brief on Employment Insurance Act*, Ottawa 2001; *A Good Program in Bad Times: The Dismantling of Unemployment Insurance*, 2001.

² Закон С-21 1990 г. вводил более строгие требования к получателям пособий и ограничил срок их выплаты. Теперь финансирование программ профессиональной подготовки, ранее осуществлявшееся из государственных налогов, было возложено на программу страхования по безработице. Закон отменил прямое федеральное финансирование страхования по безработице. Дальнейшие ограничения были введены в 1993 г. (закон С-113) и в 1994 г.

2.2. ЭВОЛЮЦИЯ ПРОГРАММ СТРАХОВАНИЯ ПО БЕЗРАБОТИЦЕ И ПОСЛЕДНИЕ РЕФОРМЫ

Программа страхования по безработице 1940 г. основывалась на принципах социального страхования, в соответствии с которыми общество защищает от рисков и покрывает расходы в случае безработицы людей со стабильной, постоянной и полной занятостью. Это основное положение никогда не отменялось¹.

Введение законодательства о сезонных работниках в конце 1940-х гг. означало отход от строгой приверженности страховым принципам. Учреждение дополнительных пособий в 1950 г. и специальных пособий для самозанятых рыбаков в 1956 г. усилило нестраховой аспект программы. Хотя политическое давление имело большое значение для введения изменений, эти решения были приняты с учетом того, что федеральное правительство имело большие фискальные резервы для покрытия расходов. С 1940-х по 1960-е гг. в программе появились излишние ресурсы. Другими словами, правительство могло сравнительно легко выделять финансирование для программ страхования по безработице. После 1971 г. многое изменилось. Более дорогая программа была введена в начале цикла высокой безработицы (в то время около 4%), когда не было проблемы растущего дефицита. Закон 1971 г. разрабатывался в то время, когда уровень безработицы колебался от 3% до 4%, а в 1980-х гг. он уже превышал 10%. Закон не мог предусмотреть нестабильность канадской экономики.

Проблемы влияния страхования по безработице на рынок труда и создание рабочих мест вызвали несколько попыток установить контроль над расходованием средств. Требования к застрахованным были ужесточены и ограничены размеры пособий. Прежнее лимитирование выплаты пособий тем работникам, которые уволились по собственному желанию или были уволены, заменены полным отказом в пособиях. Федеральное правительство постепенно переводило расходы на службу занятости и пособия из консолидированного государственного бюджета на счет страхования по безработице. Теперь программа страхования по безработице больше не финансируется из бюджета. Однако основная структура программы осталась прежней.

Страхование по безработице стало центральной частью канадской системы социальной защиты. Рост ее значения просматривается в ди-

¹ HRDC (1995). *From Unemployment Insurance to Employment Insurance*, p. 103.

2. Страхование по безработице

наиме доли в ВВП и государственных расходах. В период с 1940 г. по 1970 г. расходы на страхование по безработице составляли не более 1% от ВВП и 5% от расходов федерального правительства. В 1975 г. при более щедрой универсальной программе и значительно более высоком уровне безработицы расходы на страхование по безработице достигли 1,9% от ВВП и 10,1% от федеральных затрат. С 1975 г. по 1992 г., даже в условиях ограниченных мер, расходы на страхование по безработице колебались в зависимости от экономической ситуации между 1,5% (1979, 1981) и 3% (1992) от ВВП.

К тому времени, когда либеральное правительство вносило бюджет 1994 года, оно уже начало процесс реорганизации всей системы социального обеспечения. Однако правительство было связано предвыборным обещанием содействовать созданию рабочих мест. Принято решение в 1995—1996 гг. установить страховые взносы работников в размере 3,0—3,07 долл. По подсчетам, это могло сохранить или создать 40 тыс. рабочих мест. Чтобы обеспечить действие программы, правительство решило изменить условия страхования и размер пособий. Это позволило сэкономить 2,4 млрд. долл. в 1995—1996 и 1996—1997 финансовых годах¹.

Процедура расчета пособий оставалась прежней, но было увеличено число отработанных недель, необходимых для страхования, и размер страхового вклада. В районах с высоким уровнем безработицы минимальный срок для страхования был увеличен с 10 недель до 12. Заявители получали право на 1 неделю пособий за каждые 2 недели работы в предыдущем году в течение первых 40 недель, затем — неделю пособий за каждую проработанную неделю, начиная с 40 по 52 неделю работы. Кроме того, заявители получали дополнительно 2 недели пособий за каждый процентный пункт уровня безработицы в их регионе, если он превышал 4%.

Важное значение имело изменение структуры пособий. Размер пособия, уже сокращенный до 57% страхуемого заработка законом C-113, был теперь еще уменьшен до 55% при одном важном изменении: правительство ввело специальную ставку пособий для работников с иждивенцами. Заявители, имеющие иждивенцев при низкой заработной плате, получали пособие в размере 60% среднего страхуемого заработка, а все остальные заявители получали теперь 55 %².

Правительство стремилось с помощью нового законодательства сделать программы страхования по безработице более справедливыми-

¹ HRDC 1996. *Employment Development Services*, p.35.

² Поправки, внесенные в 1994 г., вновь ввели пособия для иждивенцев, отмененные в 1976 г. Уровень замещения для работников с иждивенцами составил 60% от страхуемых заработков.

Часть II. СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА НАСЕЛЕНИЯ В КАНАДЕ

ми. В частности, были внесены уточнения и разъяснения относительно применения статей о добровольном увольнении и нарушении дисциплины. Были отменены некоторые условия, которые считались особенно несправедливыми. Например, работников, уволившихся за неделю до запланированного увольнения, запрещалось дисквалифицировать на неопределенный срок. Теперь они теряли право на пособие лишь на время, которое они должны были доработать. Закон сохранил норму обычного права, в соответствии с которой заявители имели право на пособие в случае добровольного увольнения или из-за нарушения дисциплины, если не было убедительных доказательств. Хотя работники и общественность критически отнеслись к нововведениям, закон не встретил организованного протеста и был быстро принят. В целом изменения в финансировании и правилах страхования должны были способствовать созданию новых рабочих мест, обеспечить адекватность и справедливость системы, начать процесс ее усовершенствования.

В 1996 г. система страхования по безработице подверглась полной реорганизации при либеральном правительстве Жана Кретьена, которое ввело страхование занятости. В рамках новой программы страхуется каждый час работы, так что размер пособия основан на количестве отработанных часов, а не недель¹. Сохраняются сокращенные ставки пособий в размере от 57% до 55% от страхуемого заработка (за исключением низкооплачиваемых работников). Продолжительность выплаты пособий также сокращена с 50 до 45 недель.

Следует подчеркнуть, что изменения в условиях страхования по безработице особенно негативно сказались на женщинах. Недавно проведенное исследование показало, что "в 1998 г. число женщин, получающих регулярные пособия, сократилось по сравнению с 1997 г. на 26 тыс., т.е. приблизительно на 11%. Женщины лишаются защиты страхования по безработице быстрее, чем мужчины, т.к. они чаще работают на условиях неполной занятости и чаще возвращаются на работу после перерыва в силу семейных обстоятельств"².

Страхование по безработице в Канаде никогда не было статичным. Оно изменялось в рамках двух моделей: ограниченной програм-

¹ Чтобы иметь право на пособия, необходимо отработать в течение года от 420 до 700 часов (12—20 недель) в зависимости от региона (Приложение II, табл. 5). Для тех, кто включался в систему впервые или после перерыва, условия были ужесточены: число отработанных часов было увеличено втрое — с 300 до 900.

² *Jackson A. and Robinson D. Falling Behind. The state of working Canada, 2000.*

2. Страхование по безработице

мы, основанной на страховых принципах, и широкой программы, направленной на удовлетворение различных потребностей людей, имеющих хоть какое-то отношение к рабочей силе.

В какой степени программа содержала в себе элементы той или другой модели, зависело от таких факторов, как социальные и экономические приоритеты, состояние государственных финансов и от других методов решения проблем безработицы, не связанных непосредственно со страхованием. Система страхования по безработице изменялась с возрастанием роли женщин на рынке труда, признанием прав человека и необходимости для работников не просто переходить с работы на работу, а от одной профессии к другой, из одной отрасли в другую, из одной общины в другую. Страхование по безработице часто вызывает споры, так как затрагивает вопросы соотношения роли государства, частного сектора и граждан в решении проблем экономики и рабочей силы. Появляются также новые свидетельства того, что защита рабочей силы сокращается.

В канадской системе страхования по безработице наблюдаются три тревожные тенденции:

- уменьшение размера пособий (в результате безработные получают меньше денег);

- ужесточаются условия страхования (в результате все меньше канадцев получают пособия)¹;

- сокращается период выплаты пособий (в результате шансы вновь поступающих на работу уменьшаются).

Однако, несмотря на все споры и вполне обоснованную критику, страхование по безработице является главным инструментом поддержания доходов тех, кто временно не имеет работы.

¹ Доля безработных канадцев, получающих пособия, сократилась с 74% в 1989 г. до 36% в 1997 г. В 1998 и 1999 гг. она осталась на прежнем уровне.