

Ю.М. ИСКАНДЕРОВ, д.э.н., профессор, директор научных программ,  
ООО «Инновационные технологии»

А.В. ЯКОВЛЕВА, к.э.н., доцент,

Санкт-Петербургский национальный исследовательский университет информационных технологий, механики и оптики (Институт холода и биотехнологий), Россия

## ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МЕХАНИЗМА СБЕРЕГАТЕЛЬНЫХ СЧЕТОВ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ СТРАХОВАНИЯ ПО БЕЗРАБОТИЦЕ

*В последнее время в зарубежных научно-исследовательских работах наметился интерес в изучении использования механизма сберегательных счетов по страхованию безработицы в качестве альтернативы традиционным системам страхования по безработице. Приведен опыт использования сберегательных счетов по страхованию безработицы в странах Латинской Америки, который показывает, что, в целом, они способны увеличить гибкость рынка рабочей силы, но при этом не будут таких высоких административных издержек и проблем морального риска, присущих традиционным системам страхования по безработице.*

**Ключевые слова:** безработица, страхование по безработице, сберегательные счета по страхованию безработицы.

Любая политика – это совокупность конкретных мер и действий, направленных на достижение определенного результата. Защита от безработицы является неотъемлемым элементом государственной политики в рыночной экономике. Эта политика предполагает содействие занятости, материальную поддержку соответствующих групп населения, т.е. компенсацию определенной доли потерянного дохода, а также вывод с рынка труда отдельных категорий безработных. Она направлена на решение таких важных социально-экономических задач, как сохранение и возможно более полное использование трудового потенциала населения, с одной стороны, и снижение социальной напряженности, связанной с наличием в обществе групп, утративших доход и социальный статус, с другой. Степень и формы участия государства в решении указанных проблем, институциональная база защиты от безработицы, набор применяемых инструментов и методов в разных странах неодинаковы. В развитых рыночных экономиках это направление политики является важнейшей составляющей деятельности государства [2, с. 9].

Страхование по безработице как форма социальной защиты экономически активного

населения от риска, связанного с потерей работы, строится на принципе нежесткой эквивалентности. Существует определенная зависимость страховых выплат от величины трудового вклада и страхового стажа, но, в отличие от частного страхования, здесь, как и в других видах социального страхования, принцип эквивалентности сочетается с принципом объединения рисков и коллективной солидарности. В государствах, где применяется данный вид страхования, а это в основном развитые страны, используются различные схемы: с фиксированной суммой выплат (Великобритания, Нидерланды, Бельгия), с понижающейся шкалой выплат в зависимости от облагаемого налогом заработка (Испания), с фиксированным процентом от облагаемого налогом заработка. При этом устанавливаются, как правило, максимальные и минимальные границы страховых выплат по безработице (Германия, США, Канада). При этом во всех системах учитывается в той или иной степени возраст и семейное положение безработного. Сроки выплаты пособий, составляющие в среднем около года, обычно продлеваются для лиц предпенсионного возраста.

В абсолютном большинстве случаев система страхования по безработице носит обязательный характер (за исключением Дании и Швеции, где страхование по безработице добровольно и управляется профсоюзами). Необходимость обязательного страхования в данной области объясняется ограниченными возможностями адекватной оценки работниками вероятности потери работы и соответственно ограниченностью перспектив использования таких методов, как «самострахование» и частное страхование. Особенно это актуально для наиболее уязвимых на рынке труда категорий работников и в кризисные периоды развития, когда высокая инфляция и обесценение вкладов резко снижают возможности самострахования, а массовое лишение работы может вызвать банкротство частных страховых институтов.

© Ю.М. Искандеров, А.В. Яковлева, 2013

.....  
<http://www.donntu.edu.ua/> «Библиотека»/ «Информационные ресурсы»

<http://www.instud.org>, [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/Npdntu\\_ekon/](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Npdntu_ekon/)

Фонды обязательного страхования создаются чаще всего по профессиональному признаку и финансируются на трехсторонней основе. Размер взносов фиксируется в коллективных договорах и, как правило, колеблется в пределах 3-5% фонда заработной платы для работодателей и аналогичного или несколько меньшего процента от заработка наемных работников. Обязательное страхование в основном предполагает и участие государства в финансировании соответствующих программ, но если в ряде государств субсидии из госбюджета покрывают только дефицит фондов страхования по безработице и финансируют пособия по социальному вспомоществованию для длительно безработных (например, в Германии), то в других они составляют значительную часть самих страховых фондов (Нидерланды, Дания).

Цели страхования по безработице заключаются в том, чтобы обеспечить оказавшимся безработными необходимые средства к жизни и стабилизировать занятость. Система страхования по безработице, созданная в благоприятный с экономической точки зрения период развития западных стран, в целом позволяет обеспечить приемлемые условия жизни для значительной части безработных и их семей и дает какое-то время для поиска нового места работы. С учетом дополнительных социальных льгот, в частности семейных пособий, жилищных субсидий, уровень замещения доходов семьи безработного, особенно в нижней и частично в средней части спектра рабочей

силы по доходам, достигает 70–90%, а иногда и 100% потерянного заработка. Даже в менее «щедрых» по отношению к безработным Италии, Японии и США уровень замещения составляет 45-70%. При этом, конечно, надо учитывать, что размер собственно страховых выплат зависит от принятой системы страхования.

На сегодняшний день в России отсутствует система страхования по безработице. Вместе с тем отметим, что в связи с переходом к рыночным отношениям в 1991 году, спустя 60 лет, после того как в конце 1930-х г. в СССР была ликвидирована безработица в институциональном смысле, в России был впервые образован Фонд занятости как инструмент для финансирования мероприятий по содействию занятости населения. Юридические основы его существования как внебюджетного фонда определялись Законом о занятости РФ 1991г. и Временным положением о Государственном фонде занятости РФ от 4 июля 1991г. № 393.

Одним из важнейших аспектов социального страхования от безработицы являлось определение источников финансирования как способа пополнения средств, достаточных для реализации гарантий социальной защиты. В соответствии с Законом о занятости (ст. 22 п.1) и «Положением о Государственном фонде занятости населения Российской Федерации» (п. 5 разд. II) определялась множественность источников формирования Фонда занятости (табл. 1) [3].

Таблица 1

## Источники формирования Государственного Фонда занятости населения РФ (млн. руб.)

1.	Обязательные страховые взносы работодателей (предприятий, организаций, учреждений и иных хозяйствующих субъектов) - размер которых устанавливался по решению Государственной Думы (до 1996 г. он составлял 2% от фонда оплаты труда, с 1996 по 2000 г. - 1,5% от фонда оплаты труда);
2.	Обязательные страховые взносы с заработка работающих граждан;
3.	Ассигнования из городских и районных бюджетов;
4.	Доходы от размещения средств фондов занятости на депозитных счетах в учреждениях Центрального банка Российской Федерации, от приобретения краткосрочных государственных ценных бумаг, от учредительской (соучредительской) деятельности организаций и учреждений, непосредственно способствующих функционированию службы занятости;
5.	Доходы от кредитных вложений;
6.	Дотации, субсидии и субвенции из вышестоящих фондов занятости;
7.	Добровольные взносы предприятий, организаций, учреждений, общественных организаций и граждан;
8.	Прочие поступления (внебюджетные доходы, штрафы, пени и иные санкции).

Однако следует отметить, что в России в 1998 – 2000 гг. основным, и практически единственным, источником были страховые отчисления

работодателей, которые на 90% и более формировали Фонд занятости (табл. 2).

Таблица 2

## Поступление средств в Государственный фонда занятости населения РФ (млн. руб.)

Источники поступления	1998 г.	1999 г.	2000 г.
<b>Поступление - всего</b>	<b>8610</b>	<b>13037</b>	<b>20140</b>
в том числе:			
страховые взносы, налоговые платежи	8153	12494	19197
из федерального бюджета	7	15	14
из бюджета субъектов РФ	22	25	16
добровольные поступления	18	1	3
прочие	410	502	910
Источники поступления	1998 г.	1999 г.	2000 г.
Остаток средств на начало года	333	424	1502

Источник: Федеральная служба государственной статистики – [http://www.gks.ru/bgd/regl/b02\\_51/IssWWW.exe/Stg/d010/i010340r.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b02_51/IssWWW.exe/Stg/d010/i010340r.htm)

После почти 10-летнего периода существования, являясь исключительно важным звеном в становлении институтов рынка труда в России, в осуществлении государственной политики защиты от безработицы, в силу целого ряда объективных и субъективных причин, Государственный фонд занятости населения РФ был упразднен и финансирование всех программ стало осуществляться из средств федерального бюджета. Тем не менее, функционирование фонда показало возможность применения альтернативных систем для обеспечения реализации государственной политики в области занятости населения и борьбы с безработицей.

В настоящее время накоплен огромный опыт в сфере защиты от безработицы с использованием различного инструментария, и в первую очередь, на основе страхования.

Страхование по безработице предназначено для предотвращения трудностей, которые могли бы быть вызваны безработицей. Мировой опыт показывает [4, 5], что для этой цели могут использоваться различные подходы. Одним из механизмов, реализующих процедуру подобного страхования, является механизм, основанный на индивидуальных сберегательных счетах, позволяющий существенно сократить неблагоприятное воздействие на стимулы действующей системы по поддержке занятости и не снижающий степень защиты безработных.

Действие механизма заключается в нижеследующем. Указанная система требует от каждого работника сохранения части дохода на специальном сберегательном счете по стра-

хованию безработицы. Если человек теряет работу и имеет право на пособие в соответствии с существующими нормами страхования по безработице, он снимает сумму, равную размеру обычного пособия по страхованию безработицы, со своего личного сберегательного счета. Если средств на счете недостаточно для выплаты пособия, государство переводит на счет необходимую сумму в виде кредита. Счета получают рыночную норму прибыли по имеющимся остаткам и отдают государству то же количество прибыли по взятым в долг суммам. По достижении человеком пенсионного возраста средства на сберегательном счете объединяются со средствами на индивидуальном пенсионном счете или иными вложениями на основе системы пенсионных сбережений. Положительный остаток на счете умершего человека переходит его супругу(е) или другим наследникам. Государство аннулирует долг тех, кто достиг пенсионного возраста (или к этому моменту скончался) с отрицательным остатком на счете.

Таким образом, все безработные во время безработицы снимут со своих сберегательных счетов такие же денежные суммы, какие они получали бы в соответствии с действующими нормами страхования по безработице. Следовательно, обеспечивается их полноценная защита.

Зарубежный анализ данных показывает [4, с. 3], что приблизительно 5 процентов работников выйдет на пенсию или будет иметь отрицательный остаток на счете на момент смерти и что только около половины всех по-

собий из средств сберегательных счетов по страхованию безработицы будет выплачена таким людям. Расходы государства по невозвращенным кредитам, перечисленным на счета с отрицательным остатком, существенно ниже, чем расходы в рамках традиционной системы страхования по безработице, что позволяет снизить текущий искажающий налог на фонд заработной платы, а также искажающее влияние существующей системы выплаты пособий. Это говорит о том, что подход к страхованию по безработице с точки зрения сберегательных счетов в сочетании с государственной гарантией может представлять собой экономически целесообразный вариант политики.

В настоящее время выплата пособий по безработице работникам, оставшимся без работы, соответствует снижению надбавки к зарплате в качестве компенсации риска сокращения. Таким образом, система страхования по безработице снижает себестоимость продукта в компаниях с уровнем сокращений выше среднего, независимо от циклического, сезонного или иного характера безработицы. Снижение себестоимости продукта в таких компаниях с высоким уровнем сокращений приводит к снижению стоимости соответствующего продукта и, следовательно, повышению его доли в ВВП по сравнению с тем, что было бы при отсутствии субсидии по страхованию безработицы. Этот сдвиг в структуре продукции приводит к увеличению коэффициента общей безработицы. Опять же сберегательный счет по страхованию безработицы позволит отменить субсидию для людей с положительным остатком на счете, что приведет к корректировке заработной платы, а это, в свою очередь, увеличит себестоимость этих продуктов и издержки компаний, которые вносят наибольший вклад в безработицу.

В рамках реализации программы сберегательных счетов по страхованию безработицы каждый человек (или его работодатель) должен вносить определенную долю дохода на индивидуальный сберегательный счет. Размер этого обязательного вклада может определяться на основе альтернативных вариантов. Эти варианты определяют различные значения максимального годового дохода, часть которого должна удерживаться в виде сбережений. В качестве таких вариантов могут быть, например, следующие:

- вклады на базе больших взносов;
- вклады на базе небольших взносов;
- вклады на основе периодических взно-

сов в зависимости от баланса накопленных средств;

- вклады на основе взносов в зависимости от учета опыта безработицы.

Эффект перехода от традиционной системы страхования по безработице к системе сберегательных счетов в отношении чистого дохода каждого лица зависит от опыта безработицы и размера дохода этого лица. Существует три составляющих этого эффекта: обязательный размер взносов на индивидуальный сберегательный счет; чистый остаток на сберегательном счете по достижении пенсионного возраста и изменение налога на фонд заработной платы.

Любой анализ распределительных эффектов перехода от одной системы к другой предполагает ответ на традиционные вопросы о влиянии связанных с этим переходом изменений в поведении на доход и другие факторные доходы до вычета налогов. В данном случае эти вопросы сопряжены с особыми сложностями, поскольку изменение программы влияет не только на налоги, но и на денежные платежи в зависимости от опыта безработицы.

К достоинствам использования сберегательных счетов по страхованию безработицы в качестве альтернативы традиционной системе страхования по безработице можно отнести возможность требования сохранения небольшого процента дохода на специальных счетах и получения компенсации по безработице из средств этих счетов вместо государственных пособий по безработице. Если средства на счетах заканчиваются, государство выделяет средства на счет в виде кредита. Отрицательный остаток на счете не учитывается по выходе на пенсию. Положительный остаток на счете превращается в пенсионный доход или переходит наследникам, если человек умирает до достижения им пенсионного возраста. Каждая сумма средств, взятая человеком с положительного сберегательного счета, снижает его личное состояние на эту сумму. Сами по себе сберегательные счета по страхованию безработицы стимулируют интернализацию расходов на выплату компенсации по безработице. Значит, в принципе, сберегательные счета могут предоставить безработным такую же степень защиты, что и традиционная система страхования по безработице, но с меньшей долей неблагоприятной побудительной мотивации, которая связана с увеличением частоты и продолжительности периодов безработицы.

Ключевой практический вопрос о воз-



возможности реализации сберегательных счетов по страхованию безработицы заключается в том, могут ли счета, основанные на средней норме сбережений, финансировать значительную долю выплат по безработице, и предполагает ли процент безработных среди относительно небольшого числа людей, что средства на сберегательных счетах будут, как правило, заканчиваться, в результате чего людям придется рассчитывать на государственные пособия с теми же неблагоприятными эффектами, что присущи действующей системе страхования по безработице.

Исследования зарубежных ученых показывают [4, с. 23], что почти все люди имеют положительный остаток на сберегательном счете по страхованию безработицы и, следовательно, остаются зависимыми от расходов на компенсацию по безработице. Даже из тех, кто не имеет работы, большая часть все равно будет иметь положительный остаток на счете на момент окончания периода безработицы. Несмотря на то, что практически половину денежных пособий получают те, кто имеет отрицательный остаток на счете на момент окончания трудовой деятельности, менее трети пособий получают те, кто в настоящий момент имеет отрицательный остаток, или те, кто будет иметь отрицательный остаток на счете на момент окончания текущего периода безработицы. Все это говорит о существенном улучшении стимулов безработных.

Для примера, приведем опыт использования сберегательных счетов по страхованию безработицы в странах Латинской Америки, который показывает, что, в целом, они способны увеличить гибкость рынка рабочей силы, но при этом не будет таких высоких административных издержек и проблем морального риска, присущих традиционным системам страхования по безработице.

В большинстве стран, кроме Аргентины, Бразилии и Перу, застрахованы все экономически зависимые работники (трудоустроенные лица). Взносы осуществляются, главным образом, работодателями и, как правило, из расчета примерно одна месячная зарплата на год стажа, хотя могут составлять от одной недельной зарплате на год стажа (Панама) до максимальной суммы, равной 12% от месячной зарплате в Аргентине. В Чили взносы в фонд делает и правительство. В большинстве стран работникам разрешается делать добровольные взносы, а в Чили взносы работников обязательны. Что касается обязательных условий для получения

средств, то в ряде стран, например, в Бразилии и Эквадоре, выплата средств зависят от типа сокращения.

В Таблице 3 представлены основные характеристики сберегательных счетов по страхованию безработицы в Латинской Америке: год внедрения программы, тип застрахованного работника, сумма взносов, требования для получения доступа к средствам, преимущества защиты дохода, другие преимущества фондов, обеспечение системой социального страхования и тип учреждения, управляющего фондами.

В заключение следует отметить, что в современных условиях глубокое и всестороннее изучение опыта применения сберегательных счетов по страхованию безработицы позволяет использовать подобный механизм в отечественной практике для повышения эффективности системы социальной защиты населения в России.

### Литература

1. Федеральная служба государственной статистики. – [http://www.gks.ru/bgd/regl/b02\\_51/IssWWW.exe/Stg/d010/i010340r.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b02_51/IssWWW.exe/Stg/d010/i010340r.htm) (01.03.2012)
2. Четвернина Т.Я. Становление системы защиты от безработицы в современной России / Т.Я. Четвернина; Институт экономики. – М.: Наука, 2004.
3. Яковлева А.В. Особенности существования государственного фонда занятости населения России // Международная научно-практическая интернет-конференция «Актуальные теоретические и практические аспекты развития предприятий различных форм собственности в контексте модернизации экономики». – [http://gunipt.edu.ru/fakultety/ekonomiki\\_i\\_ekologicheskogo\\_menedzhmenta/nauka/internet-konferencii/2internet-konferenciya/sekciya\\_1/yakovleva\\_av/](http://gunipt.edu.ru/fakultety/ekonomiki_i_ekologicheskogo_menedzhmenta/nauka/internet-konferencii/2internet-konferenciya/sekciya_1/yakovleva_av/) (01.01.2013)
4. Feldstein M., Altman D. Unemployment Insurance Savings Accounts. – <http://www.nber.org/chapters/c0046> (01.01.2013)
5. Ferrer A.M., Riddell W.C. Unemployment Insurance Savings Accounts in Latin America: Overview and Assessment. Discussion Paper No. 5577. March 2011.

Статья поступила в редакцию 30.01.2013

Таблица 3

**Характеристика сберегательных счетов по страхованию безработицы  
в странах Латинской Америки**

Страна	Покрытие	Взносы	Квалификационные требования	Пособия по безработице	Иные пособия	Социальное страхование	Управление фондами
Аргентина (1975г.)	Работники в строительстве	Работодатели: 12-8% от мес. зарплаты	Подтверждение сокращения	Баланс на момент увольнения	-	Нет	Банковские учреждения
Бразилия (1989г.)	Экономически зависимые работники, не имеющие иного страхования	Работодатели: 8% от мес. зарплаты	Зависят от типа увольнения	Баланс на момент увольнения	Снятие части средств разрешено для расходования на жилье или мед. обслуживание	Нет/ Иные программы	Государство
Чили (2002г.)	Экономически зависимые работники	Работники: 0,6% от мес. зарплаты Работодатели: 2,4% от мес. зарплаты Гос. взносы	Минимум 12 взносов	1 месяц за год (до 5 месяцев). Снижающиеся пособия, есть min и max размер пособий	-	Минимальные пособия предоставляет Фонд солидарности (до 2 выплат каждые 5 лет)	Официальное финансовое учреждение (специализированное)
Колумбия (1990г.)	Экономически зависимые работники	Работодатели: 9,3% от мес. зарплаты	Подтверждение сокращения	Баланс на момент увольнения/ 3 средних зарплаты за предыдущий год	Снятие части средств разрешено. Средства можно тратить на выплату некоторых жилищных кредитов	Нет/ Иные программы	Официальное финансовое учреждение (специализированное)
Эквадор (смеш., 2001г.)	Экономически зависимые работники	Работодатели: 1 мес. зарплата в год на индив. счета (мес. взнос)	Вынужденная безработица Минимум 48 вкладов 1 год стажа	Баланс на момент увольнения	-	Нет/ Иные программы	Официальное финансовое учреждение (специализированное)
Панама (1972г.)	Экономически зависимые работники	Работодатели: 1 недельная зарплата в год +5 % компенсации Работники: добровольно	Дополнительная компенсация зависит от типа увольнения	Баланс на момент увольнения	Снятие части средств разрешено для расходования на жилье, образование или мед. обслуживание	Нет/ Объединение рисков внутри компаний	Траст-фонд и официальное финансовое учреждение (совместное)
Перу (1991г.)	Работники частного сектора, не имеющие иного страхования	Работодатели: 2 вклада по ½ мес. зарплаты	Подтверждение сокращения	Баланс на момент увольнения	Разрешено снятие 50% средств. Снятие доп. средств разрешено в отдельных случаях	Нет	Банковские учреждения
Венесуэла (1997г.)	Экономически зависимые работники	Работодатели: 5 днев. зарплат в месяц. Увеличивается со стажем. Максимум 30 днев. зарплат в год	3 месяца стажа	Баланс на момент увольнения	-	Нет/ Иные программы	Официальное финансовое учреждение / Работодатель

Источник: Ferrer A.M., Riddell W.C. Unemployment Insurance Savings Accounts in Latin America: Overview and Assessment. Discussion Paper No. 5577. March 2011. P. 10.

<http://www.donntu.edu.ua/> «Библиотека»/ «Информационные ресурсы»

<http://www.instud.org>, [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Npdntu\\_ekon/](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Npdntu_ekon/)