



Информационно-аналитический бюллетень

Обзор зарубежной информации

Выпуск № 9

Июль

ЗАЩИТА ОТ БЕЗРАБОТИЦЫ

В этом номере:

- Введение
- I. Международные нормы защиты от безработицы
- II. Защита доходов и стимулирование структурных изменений в экономике
- III. Система защиты от безработицы
- IV. Социальные пособия и их уровень охвата
- V. Социальная защита молодежи от безработицы
- VI. Интеграция безработных на рынке труда
- Комментарии

ВВЕДЕНИЕ ¹

Социальная система от безработицы представляет собой систему пособий по безработице, которая играет ключевую роль в предоставлении гарантированного дохода работникам и их семьям в случае временной безработицы, таким образом, содействуя предотвращению бедности; поддерживая структурные изменения в экономике; предоставляя защиту от занятости на неформальной основе; и в случае кризиса стабилизирует совокупный спрос, помогая экономике быстрее восстановиться.

В соответствии с действующим законодательством только 28 процентов рабочей силы по всему миру потенциально имеет право на пособия (основанные на страховых взносах и не предусматривающие отчисление страховых взносов) в случае безработицы. В рамках этой общей цифры есть существенные региональные различия. Таким образом охвачено 80 процентов рабочей силы в Европе, 38 процентов - в Латинской Америке, 21 процент - на Ближнем Востоке, 17 процентов - в Азиатско-Тихоокеанском регионе и 8 процентов - в Африке.

Только 12 процентов безработных по всему миру фактически получают пособия по безработице, и снова существуют значительные региональные различия, фактический охват составляет от 64 процентов безработных в Западной Европе, до чуть более 7 процентов в Азиатско-Тихоокеанском регионе, 5 процентов в Латинской Америке и странах Карибского бассейна и менее 3 процентов на Ближнем Востоке и в Африке.

Все большее количество стран расширяет охват защиты, предлагаемой в рамках систем пособий по безработице, включая меры по стимулированию занятости, такие как услуги в области профессионального развития и занятости, как часть пакета в сочетании с денежными пособиями по безработице.

В странах с высокой долей неформального сектора осуществляют политику в области занятости и социальной защиты путем сочетания денежных выплат с государственными программами занятости (системы гарантии занятости), профессиональной подготовкой и/или поддержкой предпринимательства. Они предлагают новые возможности для обеспечения гарантированного дохода безработным и работникам с неполной занятостью.

В данном обзоре рассмотрена мировая практика социальной защиты от безработицы, их нормативно-правовой и экономической основы, механизмы смягчения уровня безработицы в различных странах.

¹ Подготовлен на основе различных интернет сайтов.

I. МЕЖДУНАРОДНЫЕ НОРМЫ ЗАЩИТЫ ОТ БЕЗРАБОТИЦЫ

Приведение в исполнение права на социальное обеспечение, которое закреплено в различных международных документах в области прав человека, требует, чтобы в случае безработицы была обеспечена эффективная социальная защита. Во Всеобщей декларации прав человека 1948 года (ВДПЧ) безработица рассматривается как одно из обстоятельств, подлежащих охвату в рамках национальных систем социального обеспечения (ст.25). Право на получение и сохранение пособий в денежной или натуральной форме без дискриминации и право на обеспечение среди прочего защиты от безработицы являются основополагающей частью права на социальное обеспечение, как это изложено в Международном пакте 1966 года об экономических, социальных и культурных правах (ст.9).

В Конвенциях и Рекомендациях МОТ применяется широкий подход к защите от безработицы с помощью установления норм для предоставления денежных пособий и услуг в течение периода безработицы, предлагая практические рекомендации для имплементации права на социальное обеспечение. У них двойственная цель: обеспечить лицам гарантированный доход, несмотря на потерю заработка в результате безработицы, и поддержать получателей в поиске продуктивной работы, выбираемой по собственному желанию.

В рамках Конвенции МОТ 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (№102) требуется предоставление денежных пособий безработным, способным и доступным для работы, но неспособным получить подходящую работу. Конвенция устанавливает качественные и количественные нормы, которые подлежат соблюдению и должны как минимум:

- обеспечить охват значительной части населения;
- гарантировать размер денежных пособий, составляющих, по крайней мере, определенный процент предыдущего заработка получателей и, таким образом, являющийся достаточным для замещения дохода или для того, чтобы позволить получателям и их семьям иметь достойный уровень жизни и здоровья;
- гарантировать, что денежные пособия предоставляются на период времени, достаточно долгий для выполнения поставленных задач.

Конвенция МОТ 1988 года о содействии занятости и защите от безработицы (№168) увеличивает уровень и охват защиты, которая должна предоставляться безработным. В дополнение к полной безработице она также охватывает неполную безработицу (например, временное сокращение количества рабочих часов) и временную приостановку работы, а также работу в рамках неполной занятости для тех, кто ищет работу для полной занятости. Она также

предусматривает предоставление социальных пособий определенным категориям лиц, которые никогда не были или перестали быть безработными или охваченными в рамках систем защиты от безработицы (например, новые участники на рынке труда, бывшие самозанятые лица и т.д.).

Конвенция МОТ № 168 также расширяет поддержку, предоставляемую безработным, путем сочетания денежных пособий с мерами, которые продвигают возможности трудоустройства и помощь в трудоустройстве (например, услуги по трудоустройству, профессиональное обучение и рекомендации), особо концентрируясь на поддержке людей с ограниченными возможностями.

Сопутствующая Рекомендация МОТ №176 предлагает рекомендации по доступу к подходящей работе для тех, кто ее ищет, учитывая возраст безработных, длительность работы на предыдущем месте, полученный опыт, длительность периода без работы и состояние рынка труда.

Рекомендация МОТ 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (№202) предоставляет странам рекомендации касательно определения и обеспечения в рамках минимального национального уровня социальной защиты гарантированного дохода, по крайней мере, в минимальном размере, установленном на национальном уровне, для всех лиц трудоспособного возраста, которые не могут заработать достаточный доход, в том числе в связи с безработицей. Такое обеспечение должно быть предоставлено всем гражданам и может быть предложено с помощью различных средств, включая всеобщие системы, социальное страхование, социальную помощь, отрицательный подоходный налог и/или государственные программы поддержки занятости. Таким же образом, что и в Конвенции МОТ №168, в Рекомендации в рамках создания и имплементации гарантий минимального уровня социальной защиты предлагается сочетать превентивные, стимулирующие и активные меры; для того, чтобы они способствовали продуктивной экономической деятельности и формальной занятости с помощью политики в области рынка труда и политики, которая продвигает образование, профессиональное обучение, формирование навыков и трудоспособность; и для того, чтобы они сочетались с другими областями политики, которые способствуют росту формальной занятости, доходов, образования, грамотности, профессионального обучения, навыков и трудоспособности, что приведет к сокращению нестабильности и будет способствовать безопасному труду, предпринимательству и устойчивым предприятиям в рамках достойного труда.

II. ЗАЩИТА ДОХОДОВ И СТИМУЛИРОВАНИЕ СТРУКТУРНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ В ЭКОНОМИКЕ

Системы защиты от безработицы предоставляют безработным, способным работать, поддержку дохода в течение определенного периода времени. Их целью является предоставление, по крайней мере, частичного замещения утраченного дохода в результате временной безработицы, позволяя получателю поддерживать определенный уровень жизни в течение переходного периода, пока она или он не найдет подходящую работу, и, в большей степени, оказание поддержки в поиске работы с помощью ряда стимулирующих мер и услуг. В рамках большинства систем денежные выплаты предоставляются только в случае вынужденной безработицы и ограничены по сроку; в рамках многих систем они сочетаются с такими услугами, как поддержка, консультирование в поиске работы и возможностями для улучшения, обновления и развития навыков.

Такие системы направлены на то, чтобы удовлетворить потребности лиц, чья потеря работы отражает базовый уровень текучести кадров на рынке труда, и на то, чтобы играть ключевую роль в поддержке мобильной занятости и стимулирования структурных изменений в экономике. В дополнение к обеспечению гарантированного дохода для безработных, системы защиты от безработицы могут также помочь защитить их от перехода в неформальный сектор и поддержать их в поиске новой работы, на которой они смогут продуктивно применить существующие или новые навыки.

Последствия мирового кризиса 2008–2009 годов для занятости подчеркнули более широкую роль пособий по безработице в помощи людям и экономике в адаптации к потрясениям и структурным изменениям в экономике. В действительности после резкого увеличения уровня безработицы во многих частях мира в результате мирового кризиса системы защиты от безработицы стали более важными элементами с точки зрения предоставления гарантированного дохода домашним хозяйствам и отдельным лицам и стимулирования быстрого выхода из кризиса путем стабилизации совокупного спроса.

Независимо от того, является ли безработица последствием различных потрясений, мирового кризиса или постоянных структурных изменений, происходящих в экономике и на рынке труда, пособия по безработице являются эффективным инструментом обеспечения гарантированным доходом отдельных лиц, сглаживания экономических изменений и стабилизации совокупного потребления.

Большинство программ пособий по безработице разработаны с целью охвата работников в формальном секторе экономики, которые потеряли свою работу и стали временно неспособны получить подходящую новую работу. Большинство таких программ не защищают безработных людей, которые не были заняты в формальном секторе в недавнем прошлом, длительно безработных, занятых неполный рабочий день или малоимущих работников.

В странах с высоким уровнем неформального сектора были разработаны более широкие программы социальной помощи, не предусматривающие отчисление страховых взносов, которые сочетают в себе меры в области занятости и социальной защиты, с целью обеспечения некоторого уровня гарантированного дохода безработным и занятым лицам. Такие программы включают системы обеспечения занятости и другие государственные программы занятости, а также программы, сочетающие денежные выплаты с поддержкой развития навыков и созданием возможностей для трудоустройства и предпринимательства.

III. СИСТЕМА ЗАЩИТЫ ОТ БЕЗРАБОТИЦЫ

Страны используют различные механизмы защиты от безработицы, основанные на страховых взносах, или не предусматривающие отчисление страховых взносов, или сочетающие и то и другое. Можно выделить следующие основные виды:

Системы пособий по безработице, основанные на страховых взносах. Эти системы обычно принимают форму социального страхования (*страхование на случай безработицы*), финансируемого за счет страховых взносов работодателей или совместно работодателей и трудящихся, и охватывают работников, занятых в формальном секторе, с которых можно взимать регулярные взносы.

У систем страхования от безработицы есть сильные стороны с точки зрения разделения рисков, основанных на принципах солидарности, их способности предоставлять пособия в виде периодических платежей и их потенциала в качестве автоматических стабилизаторов в рамках национальной экономики.

Системы пособий по безработице, не предусматривающие отчисление страховых взносов. Они часто называются *помощь в случае безработицы* и обычно финансируются, по крайней мере, частично за счет государственного бюджета и предоставляют более низкий, чем системы страхования, уровень пособий безработным, которые либо не имеют права на получение пособий, основанных на страховых взносах (например, в связи с коротким периодом

отчисления страховых взносов), либо исчерпали свое право на получение пособий в рамках страхования по безработице.

Системы социального обеспечения, которые предоставляют пособия по безработице, как основанные на страховых взносах, так и не предусматривающие отчисления страховых взносов, тесно связаны с фундаментальной основой норм МОТ, которая предусматривает разделение рисков на коллективной основе и соответствующую организацию отчисления страховых взносов. Также почти во всех случаях эти пособия сочетаются с мерами по содействию быстрому возвращению на работу и/или повышению профессиональных навыков, таким образом, воплощая сочетание замещения дохода и продвижения занятости, которое лежит в основе Конвенции МОТ №168 и Рекомендаций МОТ №176 и №202.

Сберегательные системы по безработице (иногда называются *страховые сберегательные счета по безработице*) требуют от работников накопления сбережения на индивидуальных счетах, за счет которых будет выплачиваться пособие в случае безработицы.

Системам такого вида не хватает ключевого структурного элемента в виде объединения рисков; в результате, когда личные сбережения заканчиваются, соответственно заканчивается и гарантированный доход, и это может произойти очень быстро. Те работники, которые могут сохранить большую часть средств на своих сберегательных счетах, обычно менее всего подвержены риску безработицы, в то время как те, кто больше всего подвержен риску безработицы, испытывают трудности в создании достаточной суммы сбережений для значительного дохода. Так что нельзя сказать, что такие системы предоставляют такой же уровень личной защиты, как и системы социального страхования, или способны таким же образом выступать в качестве автоматических стабилизаторов совокупного спроса. К тому же, если такие системы позволяют заимствовать средства с пенсионных счетов, это может серьезно снизить гарантированный доход в пожилом возрасте.

Системы обеспечения занятости. Такие системы предоставляют законное право на занятость в рамках общественных работ и денежные пособия для малоимущих работников в сельских районах, а также устанавливают одну из политических опций, которую можно использовать для повышения гарантированного дохода малоимущих работников.

Крупнейшей и наиболее изученной системой такого вида является Национальная система обеспечения занятости в сельской местности имени Махатмы Ганди (MGNREGS) в Индии. В Эфиопии также была принята широкомасштабная Программа производственной поддержки (PSNP), которая,

хоть и не обеспечивает законодательно гарантированного дохода, сочетает общественные работы с пособиями в денежной форме и в виде питания.

Выплата выходного пособия. Во многих странах это единственная форма обеспечения дохода, доступная работникам, уволенным в рамках определенных видов формальной занятости. Тем не менее, данный вид компенсации должен рассматриваться в качестве отложенной выплаты или вынужденных сбережений работников, чем в качестве социального разделения рисков. Данная компенсация мало помогает безработным с точки зрения содействия их возврату на работу или работодателям, которым необходимо провести структурные изменения своей деятельности, и может, на самом деле, иметь негативные последствия. По этой причине считается, что пособия по безработице, обычно в виде периодических платежей, оказывают структурным изменениям в экономике больше поддержки, чем выходные пособия.

Не все из этих различных механизмов защиты от безработицы предоставляют четко определенное законное право на получение периодических пособий по безработице с указанием условий получения, характера и размера пособий, продолжительности выплат и обязательств по поиску работы и принятию подходящей работы.

На сегодняшний день в большинстве (112 стран; 56 процентов) из 201 страны, рассмотренных в данном докладе, нет систем пособий по безработице, закрепленных в национальном законодательстве. Тем не менее, 31 из этих стран предоставляет выходное пособие работникам, охваченным в рамках Трудового кодекса, что обеспечивает ограниченный уровень защиты для некоторых работников.

Из 89 стран (44 процента), где есть положения в законодательстве касательно некоторого уровня пособий социального обеспечения в случае безработицы, более чем 95 процентов (85 стран) предоставляют периодические денежные пособия безработным, соответствующим указанным условиям. Государственное социальное страхование на сегодняшний день является наиболее распространенным механизмом, используемым для предоставления такого регулярного замещения дохода. В одной трети из данных 89 стран социальное страхование, субсидируемое добровольное страхование или обязательное частное страхование дополняется социальной помощью в тех случаях, когда право на страховые выплаты исчерпано или не получено. В некоторых странах, таких как Австралия, Новая Зеландия и Сейшельские Острова, предоставляются только пособия, не предусматривающие отчисление страховых взносов.

Системы пособий по безработице, основанные на страховых взносах или не предусматривающие отчисление страховых взносов, по большей части

распространены в странах с развитой экономикой, системы, предоставляющие некоторые формы пособий по безработице, были созданы также в странах со средним уровнем дохода.

IV. СОЦИАЛЬНЫЕ ПОСОБИЯ И ИХ УРОВЕНЬ ОХВАТА

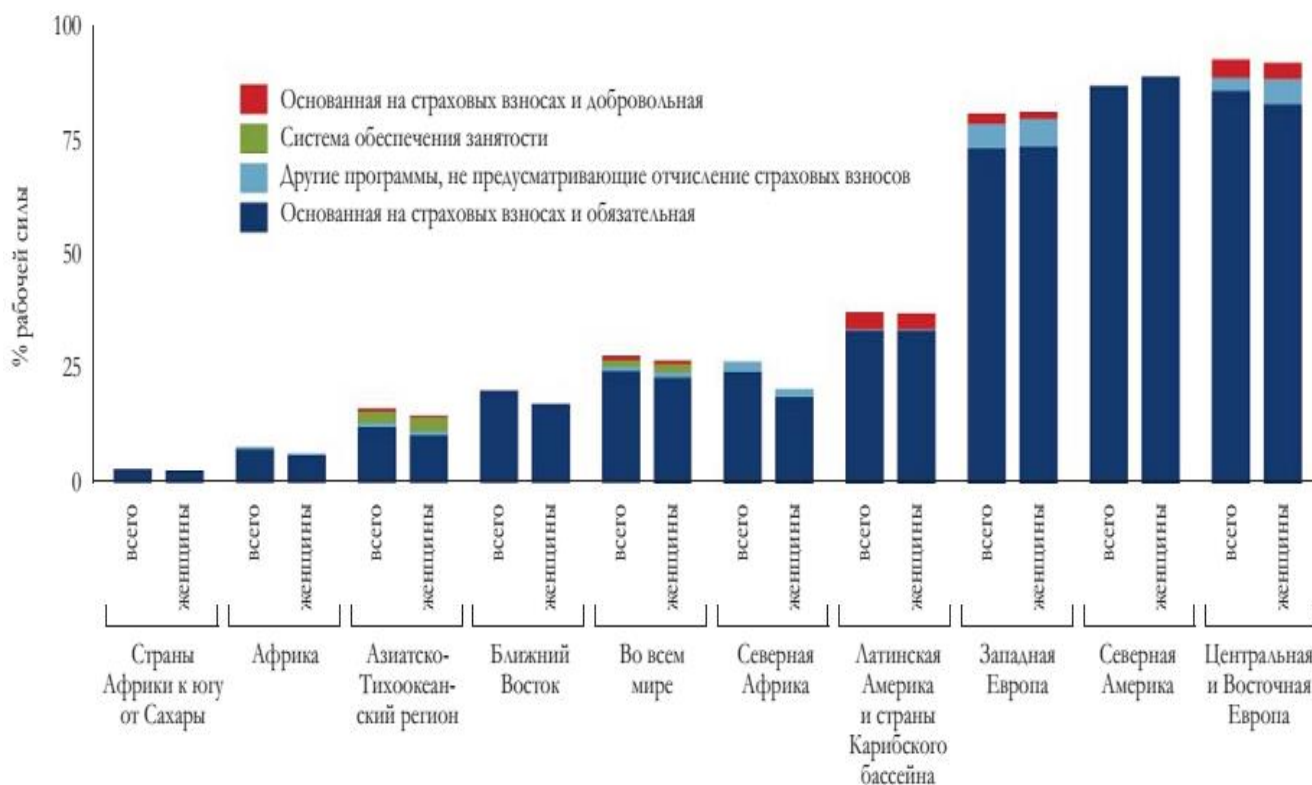
На мировом уровне только 28,1 процента рабочей силы потенциально имеет право на получение пособия по безработице в соответствии с существующим национальным законодательством, при условии, что законы надлежащим образом имплементированы и приводятся во исполнение. Эта доля основана на широком определении, включая обязательное страхование от безработицы, помощь безработным и обеспечение занятости, а также несколько добровольных систем.

Различия между регионами существенны (рис.1): в то время как в Северной Америке и Европе 80–90 процентов рабочей силы охвачено в законодательном порядке в рамках системы пособий по безработице, в Латинской Америке такой защитой охвачено только 37,6 процента рабочей силы, на Ближнем Востоке – 20,6 процента рабочей силы, в Азиатско-Тихоокеанском регионе – 16,6 процента, и всего лишь 8,4 процента рабочей силы в Африке.

Низкий охват обычно говорит о том, что системы пособий по безработице не существует, и, если такая система существует, она охватывает только тех, кто занят в формальном секторе.

В некоторых регионах есть существенные гендерные различия в охвате защитой от безработицы, особенно на Ближнем Востоке, где только 17,7 процента женской рабочей силы защищено в рамках законодательства по сравнению с 20,6 процента общей рабочей силы, и в Северной Африке, где защищено 20,9 процента женской рабочей силы по сравнению с 27 процентами общей рабочей силы.

Пособия по безработице играют ключевую роль в обеспечении гарантированного дохода для безработных и содействуют их переходу на новую работу, особенно если такие пособия надлежащим образом связаны со службой занятости. Тем не менее, доля лиц, ищущих работу и получающих пособия по безработице, имеет существенные различия между регионами и внутри них. Степень и размер фактического охвата систем пособий по безработице можно измерить, сравнив количество фактических получателей таких пособий с количеством безработных на данный период времени.



Источник: МОТ

Рис.1. Системы защиты от безработицы: степень правового охвата (процент рабочей силы)

Неудивительно, что *фактический* охват пособий по безработице ниже правового охвата, и этот показатель существенно отличается среди регионов и стран (рис.2). В то время как в Западной Европе 63,8 процента (в некоторых странах более 90 процентов) безработных получают пособия по безработице, включая пособия, не предусматривающие отчисление страховых взносов, только 21,6 процента безработных в Центральной и Восточной Европе и 28 процентов безработных в Северной Америке получают такие пособия.

Во многих развивающихся странах на получение любого вида денежного пособия в качестве защиты от безработицы может рассчитывать лишь малая часть безработных: 7,2 процента безработных в Азиатско-Тихоокеанском регионе, 4,6 процента - в Латинской Америке и странах Карибского бассейна и менее 3 процентов - на Ближнем Востоке, в Северной Африке и в странах Африки к югу от Сахары. По всему миру только 11,7 процента безработных получают пособия по безработице, в то время как оставшиеся 88,3 процента остаются без поддержки.

Несмотря на то, что нехватка систем защиты от безработицы является, безусловно, основной причиной низкого охвата в мировом масштабе, другие

факторы включают длительные периоды отчисления страховых взносов и короткие максимальные периоды выплат.

Во многих районах – за важным исключением Латинской Америки – после 2007 года показатели фактического охвата снизились (рис.2). Это падение может быть вызвано изменениями в структуре безработного населения (например, больше лиц, которые ищут работу впервые, или длительно безработных) или изменениями в правилах получения пособий в рамках систем пособий по безработице. В Европе и Северной Америке факторами, содействующими резкому повышению показателей охвата между 2007 и 2009 годами, вероятно, являются включение более мягких правил для получения пособий по безработице и высокая доля новых получателей. Последующее резкое падение показателей фактического охвата в данных регионах к 2012 году может быть связано с более высокой долей длительной безработицы и, соответственно, более высокой долей безработных, которые исчерпали свое право на пособие по безработице.



Источники: МОТ

Рис.2. Фактический охват пособий по безработице (в %)

По рис.2 видно, что во многих странах, где есть системы пособий по безработице, лишь относительно небольшая часть безработных фактически получает периодические денежные пособия по безработице. Показатели охвата в размере более чем двух третей безработных достигнуты только в 9 из 89 стран, в

которых есть системы любого вида. Некоторые факторы могут способствовать низким показателям фактического охвата. Высокая доля безработных может принадлежать к категории лиц, которые часто исключаются из правового охвата, как, например, домашние работники и работники, работающие неполный день. Высокая доля длительно безработных, которые исчерпали свое право на пособие, может также снизить показатели охвата. Другие группы могут быть исключены из фактического охвата в связи с тем, что они не соответствуют условиям предоставления пособия, например, безработные (часто молодежь или другие работники с коротким и/или прерванным трудовым стажем), которые не отчислили достаточно страховых взносов или трудового стажа для получения права на пособие по безработице, основанное на страховых взносах, или в случае пособий, учитывающих материальное положение работников, чьи доходы превышают порог, установленный для получения права на пособие.

Высокие показатели охвата населения пособиями по безработице связаны с более высоким уровнем обеспечения гарантированного дохода для получателей при условии, что размер пособий приемлемый.

Пособия по безработице играют главную роль в предотвращении бедности среди безработных. Данные по Европейскому Союзу также демонстрируют, что безработные, получающие пособия по безработице, более склонны к тому, чтобы вернуться к работе, по сравнению с теми, кто не получает пособий.

Таким образом, защита от безработицы играет ключевую роль в содействии возврату к занятости и в предотвращении бедности.

V. СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА МОЛОДЕЖИ ОТ БЕЗРАБОТИЦЫ

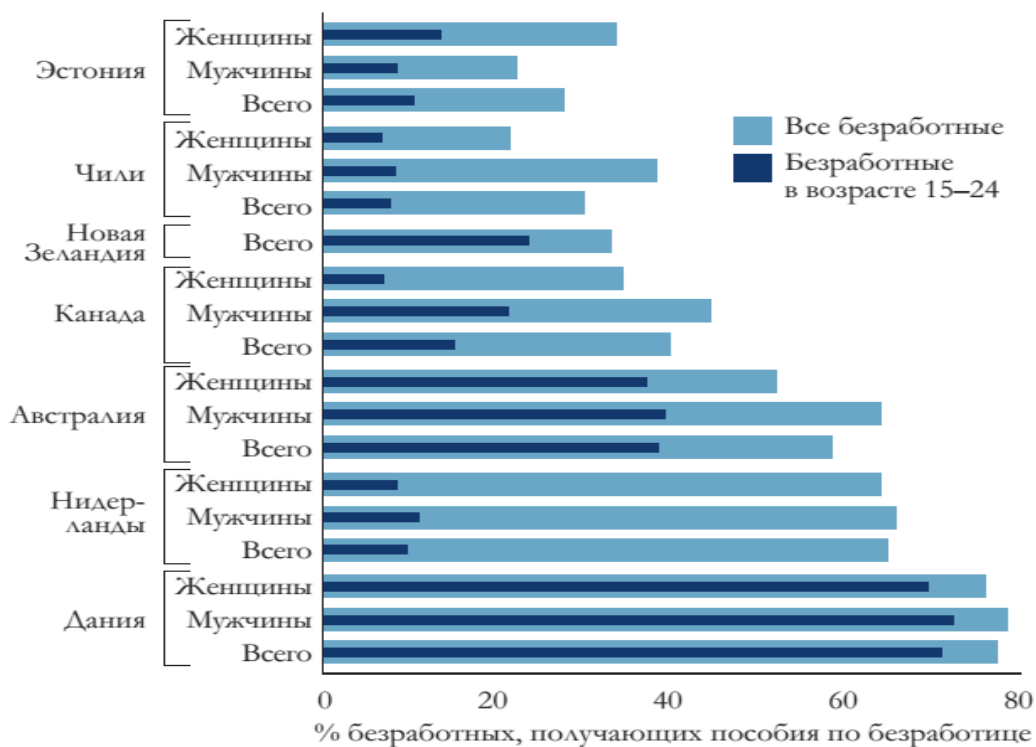
Защита молодежи от безработицы является особой проблемой, во многих странах усугубляющейся высокими и зачастую растущими показателями безработицы среди молодежи. Тот факт, что очень большое количество молодых людей по всему миру не может получить доступ к рынкам труда, сам по себе является важной проблемой. Тем не менее, многие аспекты данной проблемы подчеркивают отдельные вопросы касательно целей, структуры и имплементации систем защиты от безработицы в целом.

Только небольшое количество стран (20 из 201, рассматриваемых в данном обзоре) предоставляет пособия по безработице лицам, которые впервые ищут работу, категории активного населения, по определению исключенной из защиты, которая обеспечивается в рамках систем защиты от безработицы, основанных на страховых взносах.

В некоторых странах лица, впервые ищущие работу, имеют право на некоторые формы помощи безработным; в других странах они могут иметь доступ к пособиям, не предусматривающим отчисления страховых взносов, которые предоставляются с помощью, например, программ общей социальной помощи.

Надо отметить, что во многих странах лица, впервые ищущие работу, не попадают в поле действия каких-либо систем социального обеспечения.

Даже в системах, где молодые женщины и мужчины, которые уже получили некоторый опыт работы, могут иметь право на пособия по страхованию от безработицы, основанные на страховых взносах, маловероятно, что право на пособие получают они, а не взрослые люди постарше, по двум причинам. Во-первых, минимальные периоды отчисления страховых взносов в рамках программ страхования от безработицы, основанных на страховых взносах, фактически исключают молодежь, которая оказывается неспособна накопить эти минимальные периоды отчисления страховых взносов. Во-вторых, более вероятно, что молодежь работает в условиях, которые не охватываются в рамках страхования от безработицы, включая временную или частичную занятость или другие формы ненадежной или неформальной занятости (рис. 3).



Источник: МОТ

Рис.3. Безработные, получающие денежные пособия по безработице, лица всех возрастов и молодежь, 2012–2013 годы (в %)

Многие страны прикладывают больше усилий для роста занятости путем выделения пособий в целях обеспечения доходов для поддержки лиц всех возрастов и безработной молодежи, включая увеличение качества систем ученичества и других программ перехода от школьного обучения к трудовой деятельности, предоставляя рекомендации по трудоустройству и меры по поддержке приобретения опыта работы.

VI. ИНТЕГРАЦИЯ БЕЗРАБОТНЫХ НА РЫНКЕ ТРУДА

Некоторые из недавно принятых мер направлены на (ре-)интеграцию безработных на рынке труда, поддерживая тенденцию, которая началась задолго до мирового кризиса. Некоторые меры были приняты в рамках реагирования на кризис, другие же не связаны с ним напрямую. Для того чтобы лучше связать «активную» и «пассивную» политики на рынке труда, некоторые меры сфокусированы на поощрении участия безработных в программах обучения, поиска работы и субсидируемых программах занятости, а другие меры являются по своей сути более силовыми.

Многие из последних реформ направлены на продвижение и содействие повторному выходу на рынок труда различных отдельных групп, включая длительно безработных, молодежь, родителей-одиночек и лиц с ограниченными возможностями.

Начиная с 2010 года многие меры, принятые, в частности, в развитых экономиках, направлены на сокращение уровня безработицы путем предоставления лучшей поддержки безработным для выхода или повторного выхода на рынок труда и путем стимулирования создания рабочих мест. Это, например, относится к мерам, принятым для достижения целей в рамках «Пакета инвестиционных социальных мер» Европейской Комиссии.

В последние годы во многих странах, например, в Аргентине, Бразилии, Канаде, Франции, Российской Федерации, Саудовской Аравии, Южно-Африканской Республике и Соединенных Штатах Америки также было инициировано субсидирование оплаты труда и рабочих мест, а также предоставление кредита для поощрения создания рабочих мест.

Многие из этих мер сфокусированы на сочетании выплаты денежных пособий с активной политикой на рынке труда, такой как программы обучения, подготовка кадров, улучшенный подбор работы или профессиональное консультирование и наставничество. Эти меры включают усилия по предоставлению лицам, ищущим работу, и получателям пособий по безработице улучшенного доступа к обучению, переподготовке, сертификации и поиску

работы (например, в Российской Федерации и Саудовской Аравии), индивидуализированной поддержки (например, в Великобритании), обучения и возможности субсидируемой занятости (например, в Саудовской Аравии), и поддержки в соблюдении требований по поиску работы и активности (в Испании), а также особые меры по поддержке молодежи (например, в Аргентине), пожилых работников (например, в Канаде) и других отдельных групп (например, в Соединенных Штатах Америки).

В некоторых странах (включая Японию, Пакистан и Российскую Федерацию) были приняты меры по содействию занятости родителей, особенно женщин, с маленькими детьми.

В Австралии перечень политических мер, направленных на содействие возврату на рынок труда родителей-одиночек, включает более высокий заработок, который не учитывается при проверке материального положения, выплачиваемый в рамках различных пособий для обеспечения дохода, консультирование по вопросам профессиональной ориентации и предоставление повышенного ухода за детьми.

В Японии была заново возобновлена программа, поддерживающая женщин, ищущих работу в период воспитания детей, например, с помощью предоставления услуг по уходу за детьми и информационных услуг. В 2011 году программой воспользовались 69 000 женщин, которые успешно трудоустроились.

В Пакистане в 2009 году была создана Программа поддержания доходов им.Беназир Бхутто (БИСП). Программа поддерживает женщин из малоимущих домашних хозяйств с помощью комбинированного пакета денежных пособий (1000 пакистанских рупий в месяц – примерно 12 долларов США) и социальных услуг в натуральной форме.

Для расширения охвата медицинского страхования на получателей в рамках программы (Waseela-e-Sehat) предоставляется возможность профессионального обучения (Waseela-e-Rozgar) и беспроцентный заем (Waseela-e-Naq) отдельным женщинам, получающим ежемесячные пособия. На сегодняшний день БИСП применяется по всей стране, особенно учитывая отдаленные регионы.

В Российской Федерации доступ к учебным программам, разработанным для лиц, ищущих работу, был расширен на женщин, которые находятся в отпуске по уходу за детьми до трех лет. В 2011 году 26 200 женщин, находящихся в отпуске по беременности и родам, воспользовались данными программами, из них 15 700 успешно трудоустроились. Дополнительные меры включали создание гибких форм занятости, программы самозанятости для женщин и дошкольное образование для детей в возрасте от трех до семи лет.

Такие политические меры часто сопряжены с более широким спектром усилий по предоставлению интегрированного пакета «активных» и «пассивных» мер на рынке труда или, в более широком смысле, по предоставлению услуг в области комплексной занятости и социальной защиты.

Эти интегрированные пакеты направлены не только на получателей пособий по безработице, но также и на объединение получателей других видов пособий в области социальной помощи в рамках действия общей политики. Например, Германия и Франция приняли меры по совмещению для трудоспособных получателей пособий по безработице с социальной помощью, а также слиянию их администрации со службами занятости в «учреждения одного окна» с более сильным акцентом на децентрализованных услугах, основанных на индивидуальных «договорах об интеграции». Такая политика особенно уместна в контексте большого количества длительно безработных, учитывая, что разочарованные работники могут перестать регистрироваться в службах занятости.

Несмотря на то, что такие меры направлены на предоставление комплексной поддержки отдельным лицам, сочетая денежные пособия с услугами по содействию трудоустройства, развитием профессиональных навыков и психосоциальной поддержкой, если необходимо, есть некоторые опасения по поводу того, что индивидуальные договоры об интеграции могут ослабить социальные права, если они ведут к законодательной базе, которая не применяется на однородной основе.

Также в то время, как участие в обучении, переподготовке и другие схожие меры направлены на содействие более быстрому возвращению к трудовой деятельности, ожидание или требование участия может также означать более строгий контроль предоставления пособий и дополнительные обязательства для лиц, ищущих работу, с точки зрения их права на получение пособий. Эти меры могут привести к изоляции или дискриминации определенных групп получателей и к ограничению фактического доступа к пособиям. Таким образом, необходима тщательная разработка и имплементация активных мер для того, чтобы они не привели к нежелательным последствиям.

КОММЕНТАРИИ

Как подчеркивается в данном обзоре, защита от безработицы играет многоплановую роль в обеспечении гарантированного дохода для безработных, одновременно поддерживая структурную трансформацию национальной экономики и смягчая потребительские шоки.

Одним из уроков, вынесенных из мирового кризиса, является важность наличия до кризиса эффективных систем пособий по безработице для того, чтобы они могли быть в полной мере задействованы в качестве автоматических стабилизаторов совокупного спроса в случае экономического спада. Однако во многих странах нет эффективных систем пособий по безработице, а во многих других системы предоставляют лишь ограниченный охват. Соответственно потенциал таких систем по преодолению потрясений в сфере занятости, а также по поддержке экономических изменений в большинстве своем остается нереализованным.

С этой точки зрения все более вдохновляющим является введение систем защиты от безработицы в нескольких развивающихся экономиках и то, что другие страны рассматривают похожие реформы. В то же время требуется больше усилий для принятия мер, где это возможно, по повышению эффективности существующих мер и усилению их связи с программами, которые поддерживают выход или возвращение на рынок труда, повышение квалификации и другие активные меры на рынке труда.

Для повышения защиты в странах с высоким уровнем неформальной занятости, которая обычно сопровождается широкомасштабной структурной недостаточной занятостью, может потребоваться сочетание различных мер. Такие меры включают социальное страхование в случае безработицы наряду с системами обеспечения занятости и социальной помощью или другими программами денежных выплат в зависимости от национальных условий, что совместно позволит создать эффективный минимальный уровень социальной защиты для безработных и их семей.

Для обеспечения дохода, продвижения занятости и содействия быстрому восстановлению во время мирового кризиса были задействованы не только пособия по безработице. В смягчении влияния кризиса на частные домашние хозяйства и экономику в целом также важную роль играют меры, предпринятые для укрепления других пособий в рамках социального обеспечения, таких как пенсии, пособия по болезни, пособия в области социальной помощи и доступ к здравоохранению.

Таким образом, сотрудничество защиты от безработицы с другими областями политики по вопросам социального обеспечения, а также сотрудничество со службами занятости и/или другими службами, связанными с занятостью, являются основополагающими.

Для того чтобы быть в полной мере эффективными в рамках поддержки экономических изменений и реагирования на потрясения, пособия по безработице должны быть дополнены обучением, переподготовкой и другими активными политическими мерами на рынке труда. Эти услуги должны быть доступны получателям пособий по безработице, а также и тем, кто не получает пособий по безработице, и всем работникам, занятым в формальном или неформальном секторе. Эффективное сотрудничество с такими службами занятости позволит пособиям по безработице максимально эффективно исполнить свою роль.

Учитывая особенности развития рынка труда Узбекистана, существование скрытой безработицы, превышение спроса над предложением рабочих мест, целесообразно, с учетом прогрессивной мировой практики, проработать следующие меры:

- учесть в программе реструктуризации экономики состояние и перспективы рынка труда;
- создание рабочих мест, исходя из приоритетных направлений инвестиционной политики и конкретных реализуемых инвестиционных проектов;
- разработать концепцию профессиональной занятости и профессиональной подготовки кадров на длительную перспективу.

Целесообразна интеграция учебных процессов с производственным процессом. Необходимо сбалансировать предложения по выпуску специалистов со спросом на рынке труда и проведение маркетинговых исследований данного процесса.