

ПОСОБИЯ ПО БЕЗРАБОТИЦЕ И РЫНОК ТРУДА В СТРАНАХ ОЭСР И РОССИИ

© 2019 г. Н. Вишневская, А. Зудина

ВИШНЕВСКАЯ *Нина Тимофеевна*, кандидат экономических наук,
Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики, РФ, 101000 Москва, ул. Мясницкая, 20
(vishnev@hse.ru).

ЗУДИНА *Анна Алексеевна*, кандидат социологических наук,
Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики, РФ, 101000 Москва, ул. Мясницкая, 20
(azudina@hse.ru).

Статья поступила в редакцию 10.06.2019.

Система страхования по безработице – один из важнейших институтов рынка труда, сглаживающий падение потребления вследствие потери заработков и обеспечивающий безработному возможность поиска нового рабочего места. Однако размер и длительность выплаты пособий могут иметь ряд серьезных негативных последствий для экономики в целом и рынка труда в частности. Они связаны как с моральным риском в связи с нежеланием индивида искать новую работу, так и с необходимостью обеспечения оптимального соответствия работников рабочим местам согласно квалификации и уровню притязаний. В статье представлен сравнительный анализ институциональных особенностей системы пособий и их влияния на рынок труда в различных странах ОЭСР. Проводятся сопоставления с российской системой поддержки безработных.

Ключевые слова: безработица, рынок труда, пособие, коэффициент замещения, заработная плата, ОЭСР, Россия.

DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-12-32-41

Среди институтов рынка труда система страхования по безработице – одна из наиболее значимых. Пособия представляют собой своеобразную компенсацию потери доходов потерявшим работу. Тем самым обеспечиваются минимальные стандарты жизни и потребления и сдерживается распространение относительной бедности среди населения. Период времени, который безработный получает для нового трудоустройства, способствует более полному соответствию характеристик работника и рабочих мест, так как безработный получает возможность осуществить более тщательный поиск вакансий. Одновременно система пособий по безработице по сути своей выступает в роли встроенного стабилизатора для экономики. Поддержание совокупного спроса особенно важно в периоды замедления экономической активности. Вместе с тем размер выплат и их продолжительность могут быть сопряжены со значительными негативными последствиями для рынка труда. Среди них увеличение времени поиска работы, снижение его интенсивности, а также негативное влияние на показатели занятости и заработной платы.

Система пособий по безработице – это такой институт рынка труда, где межстрановые различия особенно велики. Они складываются из трех основных компонентов: коэффициента замеще-

ния, продолжительности выплат и критериев назначения. Именно эти характеристики определяют степень воздействия пособий на рынок труда: занятость, численность безработных и продолжительность пребывания в состоянии безработицы, а также процесс поиска работы.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ СИСТЕМЫ ПОСОБИЙ

Пособия по безработице предназначены лицам, потерявшим работу. Однако все ли безработные могут рассчитывать на этот вид помощи? Для ответа на этот вопрос обычно используются два основных подхода. Первый основан на использовании административной статистики для соотнесения численности получателей пособия из регистров фонда страхования по безработице с количеством официально зарегистрированных безработных.

Рассмотрим такой показатель для 22 стран ОЭСР (рис. 1). Первое, что необходимо отметить, – значительная дифференциация в охвате безработных пособиями по отдельным государствам. В середине 2010-х годов в среднем по ОЭСР доля получателей пособия составляла 60% всех безработных. В 14 из 22 стран ОЭСР на пособие могли рассчитывать менее половины безработных,

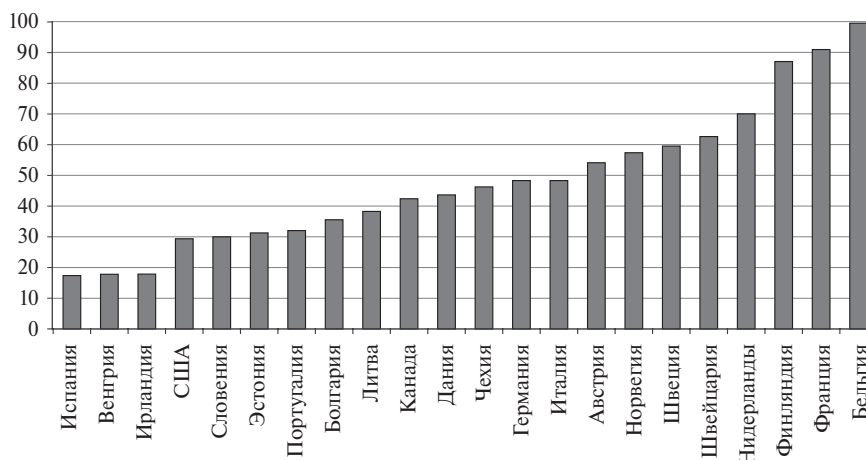


Рис. 1. Отношение получателей пособия по безработице к численности безработных по данным административной статистики, 2016 г., %

Источник: [2].

а в таких странах, как Испания, Венгрия и Ирландия только одна пятая. В тоже время в Бельгии, Франции и Финляндии их доля превышала 80%¹.

Показатель позволяет судить об общем количестве получателей пособия по безработице. Однако многие исследователи называют его “псевдопоказателем” (*pseudo-coverage rate*). Почему? Дело в том, что, во-первых, далеко не все безработные могут рассчитывать на пособие, а, во-вторых, определенная, а в некоторых странах существенная, часть получателей на самом деле не считаются безработными по методологии МОТ. К тому же, используя этот показатель, нельзя судить о составе лиц, которым эти пособия предназначены.

Характерно, что в последние два десятилетия доля получателей пособия по безработице в странах ОЭСР постоянно снижается [3]. Одним из главных факторов, определяющих эту тенденцию, стало изменение структуры занятости, а именно расширение сектора нестандартных рабочих мест, прежде всего временных. Стаж многих безработных не укладывается в минимальные сроки выплаты взносов в фонды страхования по безработице, поэтому они не могут претендовать на получение материальной поддержки [4].

Причина увольнения также становится фактором, определяющим динамику численности получателей пособия. В кризисный период число и доля безработных, претендующих на пособие, резко возрастает (как в 2008–2009 гг.). Однако при наступлении благоприятной экономической ситуации все более частыми становятся увольнения по

собственному желанию. Именно эта группа безработных в большинстве стран не может рассчитывать на выплату пособия [5, p. 167].

Еще одной важной причиной, сдерживающей рост числа получателей пособия по безработице в странах ОЭСР, стала реформа системы предоставления пособий, которая прошла в 2010-е годы. Политика государства в отношении системы пособий по безработице характеризуется постоянным лавированием между обеспечением безработным приемлемого уровня жизни и поддержанием финансовой устойчивости экономической системы.

В последние два десятилетия приоритет получили меры, направленные на сдерживание расходов фонда страхования по безработице. Немаловажное значение имела получавшая научное подтверждение идея о том, что излишне щедрые пособия снижают вероятность нового трудоустройства, не мотивируют безработных искать новую занятость [6]. В результате ужесточаются правила предоставления пособий, а самое главное — наблюдается более тесная зависимость предоставления пособия от активности в поиске нового рабочего места [7]. Микроданные обследования рабочей силы позволяют посмотреть на структуру получателей пособия (рис. 2).

В подавляющем большинстве стран ОЭСР самой многочисленной группой среди получающих пособие остаются безработные, определяемые по классификации МОТ, то есть лица, не имеющие работы, активно ее ищущие и готовые к ней приступить. Однако лишь в США они составляют 100% всех получателей. Какие еще группы работников могут претендовать на выплаты? В некоторых странах (Бельгия, Австралия, Латвия, Франция, Дания и Швейцария) законодательство позволяет совмещать работу на условиях частичной занятости и одновременно получать пособие (по крайней мере, в течение опреде-

¹ Следует подчеркнуть, что данные, приводимые на рис. 1, относятся к получателям основного вида пособия. В отдельных странах оно может дополняться специальной помощью безработным (*unemployment assistance*). В результате в Германии, Швеции, Ирландии и Испании число получателей помощи в случае потери работы существенно больше [1, p. 190].

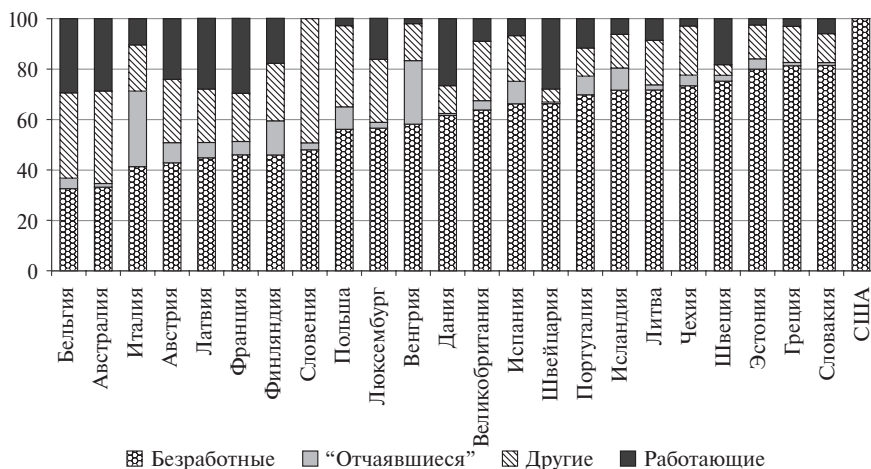


Рис. 2. Структура получателей пособия на основе обследований рабочей силы, страны ОЭСР, 2016 г.

Рассчитано авторами по [2].

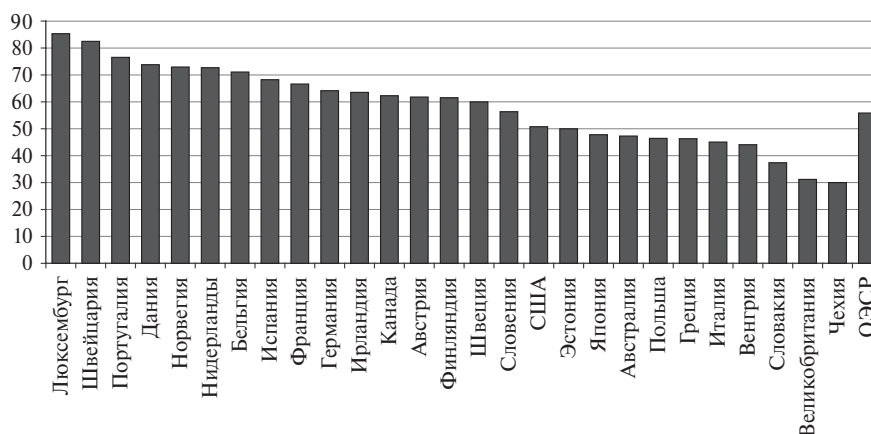


Рис. 3. Чистый коэффициент замещения пособия по безработице в течение первых 12 месяцев безработицы, страны ОЭСР

Примечание. Средневзвешенный показатель для четырех типов семейного положения, безработного основного трудоспособного возраста (40 лет), двух уровней заработной платы (67 и 100% средней заработной платы в стране), после налогообложения.

Источник: [8].

ленного периода времени). Например, в Швейцарии и Бельгии около четверти получающих пособие в возрасте от 16 до 64 лет – это фактически работающие. В отдельных случаях опрашиваемые в рамках обследования указывают на факт получения пособия и одновременно заявляют, что они не занимаются активными поисками работы, таким образом, попадая в группу “отчаявшихся”.

Ядро этой группы чаще всего составляют работники предпенсионного возраста и молодые матери, в отношении которых во многих странах действуют особые правила отнесения к категории безработных. Особенно высока доля этой группы в Италии и Венгрии, где они составляют более трети всех получателей пособия.

В группу “другие” попадают получатели пособий, которые временно прекратили поиски ра-

боты, например, в результате участия в программах по линии Службы занятости. Таким образом, при использовании данных обследования рабочей силы и определения безработицы по МОТ можно сказать, что доля получателей пособия по безработице в странах ОЭСР в целом не превышает 30%, хотя разница в величине этого показателя между отдельными странами продолжает оставаться довольно существенной.

Соотношение размера пособия с получаемой ранее заработной платой остается важным фактором, влияющим не только на благосостояние безработного, но и на активность в поиске нового рабочего места. Коэффициент замещения утраченной заработной платы пособием по безработице в странах ОЭСР в среднем составляет 56% (рис. 3).

Вариативность этого показателя по отдельным странам довольно значительна. В Люксембурге, Швейцарии и Португалии он достигает 75–85%. На другом конце спектра находятся большинство стран с переходной экономикой, а также Греция, Италия и Великобритания, в которых размер пособия по безработице не превышает трети получаемой ранее заработной платы. Некоторые исследователи отмечают существование более строгих правил предоставления пособий в странах с высоким коэффициентом замещения. Однако из таких правил существует много исключений [8].

Материальное положение безработного во многом зависит от длительности выплат пособия. Как свидетельствуют данные табл. 1, страны с переходной экономикой отличаются сравнительно коротким сроком предоставления пособия, который обычно составляет 6 месяцев, а в Венгрии не превышает 3 месяцев. В эту же группу входит Великобритания. В Исландии и Дании, напротив, получать пособие можно в течение 3 лет. Есть страны, которые выплачивают пособие фактически бессрочно, как, например, в Бельгии (при условии наличия детей в семье).

Период выплаты пособия может различаться для отдельных групп безработных внутри одной страны. В некоторых европейских странах он зависит от возраста безработного, наличия периодов безработицы, общего состояния экономики [9]. В Германии предоставление пособия варьируется от 6 до 24 месяцев с учетом возраста безработного (лица старших возрастов, потерявшие работу, получают его дольше, чем молодые). В Швеции безработные, уже получавшие ранее пособие в течение полного срока, вновь приобретают такую возможность только после участия в активных программах на рынке труда [10]. В Канаде, Польше и США продолжительность предоставления пособия также зависит от фазы экономического цикла. При ухудшении экономической ситуации и росте безработицы максимальная продолжительность выплаты пособия увеличивается, как, например, в период кризиса 2008–2009 гг. [11].

В странах, где система пособий по безработице имеет страховой характер, работники теряют право

на пособие по истечении определенного периода времени, обычно не превышающего 12 месяцев. Это касается таких государств, как Италия, Турция и Республика Корея. В ряде других стран, в числе которых пять стран с переходной экономикой (Польша, Словения, Чехия, Словакия и Венгрия), пособия также перестают выплачиваться после 12 месяцев пребывания в статусе безработного, но семьи с детьми получают еще и детские пособия. В других странах, в частности в Германии, Австрии, Франции и Финляндии, длительно безработные после окончания срока выплаты имеют право на пособие по нуждаемости. В дополнение к этому, даже если срок еще не закончился, безработные могут претендовать на получение жилищных субсидий. Размер подобных дополнительных пособий может достигать половины пособия по безработице [8].

Особенности системы поддержки безработных в разных странах определяют различия в степени влияния пособий на занятость, процесс поиска работы и продолжительность пребывания в состоянии безработицы.

ВЛИЯНИЕ ПОСОБИЙ ПО БЕЗРАБОТИЦЕ НА РЫНОК ТРУДА

Влияние системы страхования по безработице на основные показатели рынка труда стран ОЭСР остается одним из важных направлений теоретических и эмпирических исследований. Среди них особо стоит выделить работы, анализирующие последствия изменения размера пособий по безработице и максимального периода выплат на интенсивность поиска работы и его продолжительность (см., например: [12, 13]).

Согласно экономической теории рынка труда, пособие по безработице, будучи нетрудовым доходом, значимо снижает интенсивность и продолжительность поиска работы. К примеру, анализ поведения работников на австрийском рынке труда продемонстрировал, что рост коэффициента замещения на 4.6% ведет к увеличению длительности пребывания в состоянии безработицы в среднем на 2–3 дня [14], а факт получения пособия по безра-

Таблица 1. Средняя продолжительность выплаты пособия по безработице, страны ОЭСР, месяцы

Группы стран	Длительность выплат в месяцах	Группы стран	Длительность выплат в месяцах
Венгрия	3	Швеция, Швейцария	14–18
Чехия, Словакия, Великобритания, Литва, Италия	6–8	Нидерланды, Финляндия, Франция, Норвегия, Португалия, Испания	22–24
Австрия, Канада, Япония, Словения	9	Исландия, Дания	36–39
Германия, Греция, Ирландия, Польша, Эстония	12	Бельгия	Бессрочно при определенных условиях

Источник: [1].

ботице сам по себе сокращает показатели перехода в занятость на 5–9% [15].

Снижение показателей нахождения работы в краткосрочном периоде [13] и рост совокупных значений незанятости (см., например: [16, 17, 18, 19]) также интерпретируются в качестве негативных последствий увеличения размера пособия или продолжительности его выплаты. Однако в основе описываемых эффектов одновременно лежат две принципиально разные причины.

Во-первых, некоторыми людьми жизнь на пособие может восприниматься как более комфортная, нежели состояние занятости, предполагающее необходимость трудовых усилий. Подобная ситуация получила название “слабой ловушки безработицы”. Из-за этого безработные могут снижать интенсивность поиска работы, а также намеренно затягивать процесс перехода в занятость. Неожиданное изменение политики назначения и продолжительности выплат пособий в Германии в 2007 г., ставшее своеобразным “естественным экспериментом”, показало, что увеличение периода выплат приводит к значительному снижению интенсивности поиска работы среди получателей пособия, о чем свидетельствует как сокращение количества высланных резюме, так и обращений к работодателям в целом [13].

Вместе с тем пособие позволяет безработным не соглашаться на первую попавшуюся вакансию с низкой зарплатой и продолжать искать рабочие места, в наибольшей степени соответствующие полученной квалификации или уровню притязаний. Тем самым происходит ослабление проблемы так называемого “ограничения ликвидности” [19] и достигается более оптимальное соответствие самих работников и их рабочих мест, которое находит выражение в последующем росте производительности труда и заработных плат [20]. Обеспечение возможностей поиска наиболее производительных рабочих мест при помощи пособия по безработице также ведет к увеличению устойчивости последующей занятости [21].

Понимание различий в природе обеих причин увеличения продолжительности поиска работы имеет принципиальное значение [19]. Первая связана с проблемой морального риска и становится нежелательным побочным эффектом системы выплаты пособий по безработице. Вторая же относится к неизбежным сопутствующим издержкам процесса поиска наилучшего соответствия работников и рабочих мест. При этом совокупный эффект пособий по безработице в целом по экономике бывает меньше влияния, оказываемого на непосредственных получателей пособий. Указанные негативные и позитивные воздействия затрагивают только тех безработных, которые имеют право на получение

пособия или участвуют в соответствующих программах [11].

Отдельной дискуссионной темой остается вопрос о том, в какие периоды негативное влияние пособий на продолжительность поиска оказывается более сильным – в периоды экономического подъема или спада. С одной стороны, в периоды экономического спада, когда количество рабочих мест ограничено, безработный может согласиться на первую предложенную вакансию. С другой стороны, небольшое количество рабочих мест может побудить безработного, при наличии пособия, искать наиболее подходящую для него вакансию дольше, чем он делал бы это в более благоприятных макроэкономических условиях. Результаты исследований по Германии показывают, что отрицательный эффект пособий по безработице на продолжительность поиска оказывается менее выраженным в периоды экономического спада [22].

Беспрецедентное увеличение продолжительности выплат пособия в период Великой рецессии в США, достигшее 99 недель, привело к небольшому, но статистически значимому увеличению продолжительности периода безработицы. Показатели выхода из состояния безработицы также незначительно уменьшились, однако это больше объяснялось сокращением показателя перехода из состояния безработицы в состояние экономической неактивности, нежели уменьшением количества переходов в занятость [23].

Другим популярным направлением можно назвать изучение влияния характеристик предоставления пособия на размеры заработков. Как отмечалось выше, продолжительный период выплаты пособия зачастую связывается с увеличением возможностей для нахождения наиболее производительных рабочих мест. Ограничение в размере пособия или продолжительности его выплаты ведет к сокращению последующей заработной платы индивида из-за необходимости выбора рабочих мест, относящихся к низкокачественному сегменту рынка труда [24, 25, 26].

Так, безработные, которым пособие было предоставлено в “усеченной” форме (меньший размер и сокращенная продолжительность выплаты), образуют впоследствии сегмент работников, занятых на низкооплачиваемых рабочих местах [26]. Имеются свидетельства значительного влияния ужесточения условий предоставления пособий по безработице на усиление неравенства заработков [27]. В то же время в некоторых случаях не обнаружено значимого ухудшения качества рабочих мест и снижения оплаты труда среди бывших безработных, как это было после введения реформы пособий по безработице в Словении, которую авторы рассматривали в качестве эксперимента [28].

Размер пособия по безработице также может влиять на последующую траекторию заработных плат и их волатильность. Негативные последствия большого пособия по безработице для производительности труда и показателей динамики занятости и зарплаты в связи с асимметрией информации и проблемой морального риска уже упоминались [29].

К примеру, в Дании для работников, участвующих в системе добровольного страхования от безработицы, выплата денежных пособий устанавливается в зависимости от заработной платы на последнем рабочем месте за предыдущие два года, при этом пособие может достигать 90% утерянной зарплаты [30]. Подобная система страхования от безработицы, значительно уменьшая потенциальное падение доходов в случае потери работы, приводит к сокращению производительности труда и стимулов для обучения на рабочем месте (*learning-by-doing*). В результате у застрахованных работников будут более низкие показатели роста заработных плат в течение трудовой жизни и общей волатильности заработков [31]. Изменение в поведении работников после вступления в программу страхования от безработицы и связанных с этим моральный риск несут в себе значительные издержки, к которым частный бизнес зачастую не готов, и потому добровольные схемы страхования, предполагающие необходимость отчислений работников в рамках специальных программ на предприятиях, не получили широкого распространения [29].

ПОСОБИЯ ПО БЕЗРАБОТИЦЕ В РОССИИ

Дискуссия об изменении размера и критериев выплат по безработице актуальна и для России. В 2018 г. размер пособия оставался на уровне 2009 г. и варьировался от 850 до 4900 руб., однако большинство зарегистрированных безработных получали его в минимальном размере, который составлял около 7–8% от прожиточного минимума. В специальном обращении к населению 29 августа 2018 г. Президент РФ В.В. Путин предложил увеличить максимальный размер пособия по безработице для граждан предпенсионного возраста (то есть за пять лет до выхода на пенсию) с 1 января 2019 г. более чем в два раза — до 11 280 руб. и установить период такой выплаты в один год.

Новый проект закона о занятости, подготовленный Министерством труда и получивший законодательный статус 03.10.2018, также предполагал увеличение минимального и максимального размера пособия, которое теперь составляет 1500 и 8000 руб., соответственно, одновременно с сокращением продолжительности выплаты в два раза. При этом на максимальный размер матери-

альной помощи смогут претендовать только те безработные, кто отработал до этого не менее полугода на последнем месте работы.

Указанные изменения призваны способствовать росту эффективности расходования средств на поддержку доходов безработного населения и увеличению стимулов к активному поиску работы. Важно отметить, что, начиная с пореформенного периода, символический размер пособия во многом способствовал тому, что большинство безработных, находящихся в поиске работы, не регистрируются в службах занятости. Так, согласно данным Росстата, в июле 2018 г. уровень безработицы среди населения в возрасте 15–72 лет составил 4.7%, что равняется 3.6 млн человек. Общая численность безработных при этом более чем в пять раз превысила численность безработных, зарегистрированных в органах службы занятости населения, которая по данным Роструда составляла 690 тыс. человек [32].

Существование значительного разрыва в показателях общей и регистрируемой безработицы — отличительная черта российского рынка труда [33]. Одной из причин является то, что пособие выплачивается практически всем зарегистрированным безработным, однако его размер чрезвычайно мал.

По сравнению с другими государствами в России категория лиц, имеющих право на получение пособия, весьма многочисленна. Каждый зарегистрированный безработный имеет право на получение выплаты, в том числе даже те, кто не имеет опыта работы, был уволен за дисциплинарные нарушения, ищет работу после перерыва в трудовой деятельности, а также те, кто не сумел окончить профессиональные курсы и длительное время не работал [34].

По сравнению с большинством стран ОЭСР чистый коэффициент замещения заработной платы в РФ очень мал. В 2009 г. после повышения максимального размера пособия до 4900 руб. на начальной стадии периода безработицы коэффициент замещения чистого дохода человека, ранее получавшего среднюю заработную плату, составлял 26%. А для тех, кто пребывал в статусе безработного свыше 12 месяцев, коэффициент возмещения падал до 5% прежнего заработка [34]. При этом в 1990-е годы фактический размер выплат по безработице в России также не превышал 30% средней заработной платы [33].

Если рассматривать соотношение минимального размера пособия по безработице и прожиточного минимума в России, то можно отметить, что на протяжении 2009–2017 гг. оно постоянно сокращалось (табл. 2). Так, если в 2009 г. минимальный размер пособия равнялся 16% величины прожиточного минимума, то к 2017 г. — уже менее 8%.

Таблица 2. Отношение минимального размера пособия по безработице и минимального размера оплаты труда к прожиточному минимуму в России, 2009–2017 гг., %

Показатели уровня жизни населения	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Минимальный размер пособия по безработице по отношению к прожиточному минимуму	15.5	14.3	12.2	12.5	11.1	10.3	8.2	8.1	7.9
Минимальный размер оплаты труда по отношению к прожиточному минимуму	78.8	72.7	62	67.5	68.2	67.1	57.3	59	70.1

Источник: [35].

Причиной стало увеличение минимального размера оплаты труда, происходившее на фоне отсутствия роста пособия по безработице. Одновременно с этим наблюдалось и уменьшение отношения МРОТ к прожиточному минимуму – с 79% в 2009 до 57–59% в 2015–2016 гг. Однако, несмотря на эти изменения, минимальный размер оплаты труда в России превышал минимальный размер пособия по безработице. Для сравнения: в таких странах, как США и Франция размер пособия по безработице примерно соответствует величине минимального размера оплаты труда. Однако при этом они оба значительно отстают от величины прожиточного минимума [30].

Изучение отношения показателей минимального и максимального размера пособия по безработице к средней номинальной начисленной заработной плате работников также свидетельствует о наблюдавшемся падении коэффициента возмещения (табл. 3).

Таблица 3. Вариация коэффициентов замещения в России, 2010–2016 гг., %

Показатели вариации коэффициента замещения	2010	2014	2015	2016
Минимальный размер пособия по безработице по отношению к среднемесячной номинальной зарплате	4.1	2.6	2.5	2.3
Максимальный размер пособия по безработице по отношению к среднемесячной номинальной зарплате	23.4	15.1	14.4	13.3

Рассчитано авторами по [36].

Если в 2010 г. максимальный размер пособия составлял около 23% средней заработной платы по стране (что намного ниже средних показателей коэффициента возмещения по европейским странам), то к 2016 г. показатель составил чуть более 13%. Динамика отношения минимального размера пособия по безработице к среднемесячной заработной плате еще нагляднее свидетельствует об ограниченном характере материальной поддержки безработных. За рассматриваемый период соответствующий коэффициент уменьшился с 4% до 2%.

Как отмечалось выше, динамика регистрируемой безработицы в России слабо связана с изме-

нением показателей общей безработицы или макроэкономическими показателями. Так, в период рыночных трансформаций российской экономики наименьшие показатели численности зарегистрированных безработных наблюдались в ситуации сокращения объема услуг, предоставляемых государственными службами занятости, – уменьшения размера пособия или задержками его выплаты, а также сокращения общего срока возможного пребывания в регистре служб занятости [33]. Эти периоды относились к фазам ухудшения макроэкономической ситуации в стране, то есть тогда, когда показатели общей безработицы как раз начинали расти.

Анализируя результаты функционирования системы страхования по безработице в России в контексте представленного анализа по странам ОЭСР, можно заключить, что, с одной стороны, практически неограниченный доступ безработного населения к пособиям, а также продолжительный период их выплаты (который вплоть до поправок, вступивших в силу с 1 января 2019 г., составлял 12 месяцев в течение полутора лет для тех, кто имеет трудовой стаж и не был уволен за дисциплинарные нарушения) должны были способствовать некоторому ослаблению социальной напряженности. С другой стороны, низкий коэффициент замещения, ограниченность общего срока пребывания в регистре служб занятости и отсутствие связи между системой поддержки безработных и системой социальной защиты (например, выплатой пособий по бедности или предоставлением дополнительных льгот на детей) в значительной степени ослабляют эффективность пособия по безработице в поддержании потребления и сдерживании показателей неравенства доходов населения.

Увеличение размера пособий и оптимизация критериев его назначения, в том числе сокращение списка получателей, имеющих право на выплаты, вступившие в силу в начале 2019 г., должны привести к большей эффективности данного института рынка труда.

Вместе с тем нельзя не отметить определенные эффекты сложившейся системы поддержки, связанные с небольшим размером пособия, которые косвенно способствуют поддержанию показателей высокой занятости населения. Российский рынок

труда отличается высокой мобильностью рабочей силы, при этом небольшой установленный размер пособия делает непривлекательным статус официального безработного. Отток из занятости в “неактивность” значительно превосходит отток из занятости в безработицу [37]. Большинство работников, как и в 1990-е годы, совершает переход на новое рабочее место, минуя статус безработных, то есть ищут работу, находясь в состоянии занятости или в состоянии неактивности.

Символический размер пособия и минимальный объем реальной помощи в трудоустройстве со стороны государственной службы занятости способствовал тому, что потерявшие работу стремятся найти новое рабочее место как можно скорее, тем самым поиск работы оказывается довольно непродолжительным. Более половины безработных уже в течение года переходят в категорию занятых, и это характерно как для работников основного трудоспособного возраста [37], так и для молодежи в возрасте 15–24 лет [38].

Однако одновременно возникает вопрос о качестве найденных рабочих мест. Ограниченные возможности государственной поддержки и небольшой размер пособия приводят к тому, что при непродолжительном поиске работы повышается вероятность трудоустройства на рабочих местах, не требующих высокой квалификации. Дополнительную значимость эта проблема приобретает с учетом широкого распространения

неформальной занятости на российском рынке труда.

* * *

Формулирование эффективной политики поддержки безработных невозможно без учета всего спектра последствий, которые включают как позитивные, так и негативные эффекты для занятости, производительности труда и уровня заработной платы как в странах ОЭСР, так и в России. Меры, направленные на сдерживание расходов фонда страхования по безработице, ужесточение правил предоставления пособий, установление более тесной зависимости предоставления пособия от активности поиска нового рабочего места должны способствовать увеличению эффективности данного института рынка труда. Вместе с тем изменения в политике предоставления пособий не могут решить всех проблем рынка труда. В ситуации сокращения периода поиска работы и ужесточения критериев назначения пособия в России все большее значение будет приобретать необходимость реформирования самой системы спроса на труд – создания высокопроизводительных рабочих мест.

Статья подготовлена в результате проведения исследования в рамках Программы прикладных исследований Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики” с использованием средств субсидии в рамках государственной поддержки ведущих университетов Российской Федерации “5-100”.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Unemployment-benefit Coverage: Recent Trends and Their Drivers. *OECD Employment Outlook*. 2018, ch. 5, pp. 187-212. Available at: <https://cdn.20m.es/adj/2018/07/04/3949.pdf> (accessed 05.06.2019).
2. *OECD Social Expenditure Database (SOCX)*. Available at: <http://www.oecd.org/els/soc/expenditure.htm> (accessed 05.06.2019).
3. Immervoll H., Richardson R. Redistribution Policy and Inequality Reduction in OECD Countries. What Has Changed in Two Decades? *OECD Social, Employment and Migration Working Paper*, 2011, no. 122. 97 p.
4. *OECD. The Future of Social Protection: what Works for Non-standard Workers?* OECD, Paris, 2018. Available at: <https://www.oecd.org/social/Future-of-social-protection.pdf> (accessed 05.06.2019).
5. Back to Work: Lessons from Nine Country Case Studies of Policies to Assist Displaced Workers. *OECD Employment Outlook*, 2018, ch. 4, pp. 125-186. Available at: <https://cdn.20m.es/adj/2018/07/04/3949.pdf> (accessed 05.06.2019).
6. Fredriksson P., Holmlund B. Improving Incentives in Unemployment Insurance: a Review of Recent Research. *Journal of Economic Surveys*, 2006, vol. 20, no. 3, pp. 357-386.
7. Venn D. Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries. *OECD Social, Employment and Migration*, 2012, WP, no. 131. DOI: <https://doi.org/10.1787/1815199X>
8. Immervoll H., Scarpetta S. Activation and Employment Support Policies in OECD Countries. An Overview of Current Approaches. *IZA Journal of Labor Policy*, 2012, 1:9. Available at: <http://www.izajolp.com/content/1/1/9> (accessed 05.06.2019).
9. Palme J., Nelson K., Sjöberg O., Minas R. *European Social Models. Protection and Inclusion*. Research Report, Institute for Future Studies, Stockholm, 2009. 106 p.
10. Esser I., Ferrarini T., Nelson K., Palme J., Sjöberg O. Unemployment Benefits in EU Member States. *Employment. Social Affairs & Inclusion Report of the European Commission*. European Union, 2013. 25 p.
11. Moffitt R.A. Unemployment Benefits and Unemployment. *IZA World of Labor*. 2014, no. 13. 10 p. DOI: <https://doi.org/10.15185/izawol.13>.
12. Lalive R., Zweimüller J. Benefit Entitlement and Unemployment Duration: Accounting for Policy Endogeneity. *Journal of Public Economics*, 2004, vol. 88, no. 12, pp. 2587-2616.

13. Lichter A. Benefit Duration and Job Search Effort: Evidence from a Natural Experiment. *IZA Discussion Paper Series*, 2016, no. 10264. 42 p.
14. Lalive R., van Ours J.C., Zweimuller J. How Changes in Financial Incentives Affect the Duration of Unemployment. *Review of Economic Studies*, 2006, vol. 73, no. 4, pp. 1009-1038.
15. Card D., Chetty R., Weber A. Cash-on-hand and Competing Models of Intertemporal Behavior: New Evidence from the Labor Market. *Quarterly Journal of Economics*, 2007, vol. 122, no. 4, pp. 1511-1560.
16. Katz J., Meyer B. The Impact of the Potential Duration of Unemployment Benefits on the Duration of Unemployment. *Journal of Public Economics*, 1990, vol. 41, no. 1, pp. 45-72.
17. Card D., Levine P.B. Extended Benefits and the Duration of UI spells: Evidence from the New Jersey Extended Benefit Program. *Journal of Public Economics*, 2000, vol. 78, iss. 1-2, pp. 107-138.
18. Van Ours J.C., Vodopivec M. How Shortening the Potential Duration of Unemployment Benefits Affects the Duration of Unemployment: Evidence from a Natural Experiment. *Journal of Labor Economics*, 2006, vol. 24, no 2, pp. 351-378.
19. Chetty R. Moral Hazard vs. Liquidity and Optimal Unemployment Insurance. *Journal of Political Economy*, 2008, vol. 116, no. 2, pp. 173-234.
20. Acemoglu D., Shimer R. Productivity Gains from Unemployment Insurance. *European Economic Review*, 2000, vol. 44, no. 7, pp. 1195-1224.
21. Tatsiramos K. Unemployment Insurance in Europe: Unemployment Duration and Subsequent Employment Stability. *Journal of the European Economic Association*, 2009, vol. 7, no. 6, pp. 1225-1260.
22. Rothstein J. Unemployment Insurance and Job Search in the Great Recession. *Brookings Papers on Economic Activity*, fall 2011, pp. 143-213.
23. Farber H., Valletta R. Do Extended Unemployment Benefits Lengthen Unemployment Spells? Evidence from Recent Cycles in the US Labor Market. *Industrial Relations Section Working Paper*, no. 573, April, 2013, Princeton, Princeton University. 43 p.
24. Burgess P., Kingston J. The Impact of UI Benefits on Reemployment Success. *Industrial and Labor Relations Review*, 1976, vol. 30, pp. 25-31.
25. Ehrenberg R., Oaxaca R. Unemployment Insurance, Duration of Unemployment, and Subsequent Wage Gain. *American Economic Review*, 1976, vol. 66, pp. 754-766.
26. Gangl M. Scar Effects of Unemployment: an Assessment of Institutional Complementarities. *American Sociological Review*, 2006, vol. 71, pp. 986-1013.
27. Mooi-Reci I. Retrenchments in Unemployment Insurance Benefits and Wage Inequality: Longitudinal Evidence from the Netherlands. 1985-2000. *European Sociological Review*, 2012, vol. 28, no. 5, pp. 594-606.
28. Van Ours J.C., Vodopivec M. Shortening the Potential Duration of Unemployment Benefits Does not Affect the Quality of Post-Unemployment Jobs: Evidence from a Natural Experiment. *IZA Discussion Paper Series*, 2006, no. 2171. 34 p.
29. Meghir C., Pistaferri L. Earnings, Consumption and Life Cycle Choices. Ashenfelter O., Card D., eds. *Handbook of Labor Economics*, 2011, vol. 4B, pp. 773-854.
30. Картер Д., Бедар М., Пейронг Биста С. *Сравнительный анализ системы страхования по безработице и страхования занятых лиц в странах Азии и в мире*. Москва, МОТ, 2014. 118 с. [Karter D., Bedar M., Peirong Bista S. *Sravnitel'nyi analiz sistemy strakhovaniya po bezrabotitse i strakhovaniya zanyatykh lits v stranakh Azii i v mire* [Comparative review of unemployment and employment insurance experiences in Asia and worldwide]. Moscow, ILO, 2014. 118 p.]
31. Bingley P., Cappellari L., Westergård-Nielsen N. Unemployment Insurance. Wage Dynamics and Inequality over the Life Cycle. *IZA Discussion Paper Series*, 2013, no. 7128. 56 p.
32. *Занятость и безработица в Российской Федерации в июле 2018 года (по итогам обследования рабочей силы)*. Росстат, 2018. [Employment and Unemployment in Russian Federation in July 2018 (According to Labour Force Survey) FSSS, 2018 (In Russ.)]. Available at: http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d01/165.htm (accessed 05.06.2019).
33. Капелюшников Р.И. *Общая и регистрируемая безработица: в чем причины разрыва?* ВШЭ, Серия WP3 “Проблемы рынка труда”, 2002, № 3. 48 с. [Kapelyushnikov R.I. *Obshchaya i registriruemyaya bezrabotica: v chem prichiny razryva?* [General and Registered Unemployment: what Are the Reasons for the Gap?] HSE, Series WP3 “Problems of the Labour Market”, 2002, no. 3. 48 p.]
34. *Обзоры ОЭСР по рынку труда и социальной политике: Российская Федерация*. Москва, ОЭСР, 2011. 220 с. [OECD *Reviews of Labour Market and Social Policies: Russian Federation*. Moscow, OECD, 2011, 220 p. (In Russ.)] DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119345-ru>
35. *Размеры основных минимальных социальных гарантий, установленных законодательством Российской Федерации, в соотношении с величиной прожиточного минимума*. Москва, Росстат, 2018. [The size of the basic minimum social guarantees established by the Russian Federation legislation in relation to the subsistence minimum. Moscow, FSSS, 2018 (In Russ.)] Available at: www.gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/garan.htm (accessed 05.06.2019).
36. *Российский статистический ежегодник 2017*. Москва, Росстат, 2017. [Russian Statistical Yearbook. Moscow, FSSS, 2017 (In Russ.)] Available at: http://www.gks.ru/bgd/regl/b17_13/Main.htm (accessed 02.09.2019).
37. Гимпельсон В., Шарунина А. Потоки на российском рынке труда: 2000-2012 гг. *Экономический журнал Высшей школы экономики*, 2015, т. 19, № 3, сс. 313-348. [Gimpelson V., Sharunina A. *Potoki na rossiiskom rynke truda: 2000-*

- 2012 [Flows in the Russian Labor Market: 2000–2012]. *Higher School of Economics Economic Journal*, 2015, vol. 19, no. 3, pp. 313-348.]
38. Зудина А. Дороги, ведущие молодежь в НЕЕТ: случай России. *Экономический журнал Высшей школы экономики*, 2018, т. 22, № 2, сс. 197-227. [Zudina A. Dorogi, vedushchie molodezh' v NEET: sluchai Rossii [The pathways that lead youth in NEET: the case of Russia]. *Higher School of Economics Economic Journal*, 2018, vol. 22, no. 2, pp. 197-227.]

UNEMPLOYMENT BENEFITS AND LABOUR MARKET IN OECD AND RUSSIA

(World Economy and International Relations, 2019, vol. 63, no. 12, pp. 32-41)

Received 10.06.2019.

Nina T. VISHNEVSKAYA (vishnev@hse.ru)

National Research University Higher School of Economics, 20, Myasnitskaya Str., Moscow, 101000, Russian Federation.

Anna A. ZUDINA (azudina@hse.ru)

National Research University Higher School of Economics, 20, Myasnitskaya Str., Moscow, 101000, Russian Federation.

Acknowledgements: the article was prepared within the framework of the Basic Research Program at the National Research University Higher School of Economics (HSE) and supported within the framework of a subsidy by the Russian Academic Excellence Project “5–100”.

The unemployment benefits system is one of the most important labour market institutions, smoothing the decline in consumption due to job loss and providing the unemployed with time for job search. However, the size of payments and their duration can also have a number of serious negative consequences for the labour market associated with the moral hazard and the quality of matching between workers and jobs. This paper presents a comparative analysis of the institutional features of unemployment benefits system in OECD countries, as well as the key directions of their influence on the labour market outcomes, which have compared with the main characteristics of the Russian system of support for the unemployed. Unemployment benefits system is among those labour market institutions that have particularly large cross-country differences. These differences have made up of three main components: the replacement rate, the duration of payment, and the assignment criteria. These characteristics determine the differences in the impact of benefits on the labour market, primarily on employment rate, the number of the unemployed, the duration of unemployment state, as well as on the job search process. Effective policy measures supporting the unemployed are impossible without taking into account the whole range of consequence, which include both positive and negative effects on employment rates, productivity and wages. Measures aimed at curbing the costs of the unemployment insurance fund, toughening the assignment criteria, establishing a closer connection between unemployment benefit receiver status, and the activity of searching for a new job should contribute to increasing efficiency of this labour market institution. However, changes in the unemployment benefits system cannot solve all the problems of the labour market. Short period of job search and strict criteria for granting benefits will make the need for reforms in the demand side of labour market – the quality of jobs as well as their number – increasingly important.

Keywords: unemployment, job loss, job search, moral hazard, Russia, OECD

About authors:

Nina T. VISHNEVSKAYA, Cand. Sci. (Econ.), Deputy Director.

Anna A. ZUDINA, Cand. Sci. (Sociology), Research Fellow.

DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-12-32-41