

## Почему Европейское страхование от безработицы поможет сделать Европейский валютный союз более устойчивым

*Себастьян Дуллиен*

С наступлением кризиса евро старые дебаты о наднациональных стабилизаторах в Еврозоне приобрели новое значение. В то время как учебники по экономике с давних пор оговаривают, что страны, образующие валютный союз, должны иметь альтернативный механизм противодействия асимметричным потрясениям, и даже в ранних исследованиях по практической реализуемости экономического и валютного союза ЕВС требовал создания схемы наднациональных перечислений государственных средств (MacDougall 1977), ЕВС появился в конце 1990-х без такой схемы.

К сегодняшнему дню большинство обозревателей соглашались с тем, что евро-кризис (за исключением Греции) не был результатом безответственной политики в области государственных финансов, а являлся следствием проблем в банковской системе, которые отчасти возникли из-за национальных циклов подъема и спада. Таким образом, для более устойчивого и эффективно функционирующего валютного союза все больше и больше научных публикаций требуют сегодня введения механизмов, которые сдерживали бы бумы и подхлестывали экономику в периоды спада.

Эти новые дебаты наиболее четко прослеживаются в ряде документов Европейского Союза, например, в дорожной карте Еврокомиссии, содержащей предложения по созданию более полного, цельного валютного союза; а также в докладе, получившем название «доклад четырех председателей», подготовленном Председателем Европейского Совета совместно с Председателями Еврокомиссии, Европейского центрального банка и Еврогруппы. Концепция Еврокомиссии по «Социальному измерению ЕВС» также служит примером таких документов, каждый из которых призывает к развитию в Еврозоне «потенциала управления государственными финансами».

Одним из широко обсуждаемых сегодня предложений является введение базового Европейского страхования от безработицы, которое заменит собой часть действующих национальных схем страхования.<sup>1</sup> В рамках административного управления такой системой часть взносов в фонд страхования от безработицы будет уплачиваться в Европейский фонд, а не в национальные системы. Безработные лица в участвующих в схеме

государств-членов ЕС в этом случае получают право на получение пособий и из Европейской системы.

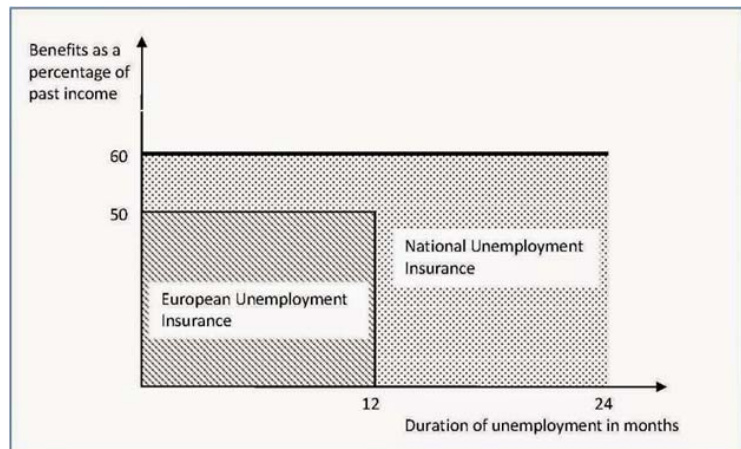
Европейская система будет устроена таким образом, что для получения пособий базового страхования от безработицы отдельное лицо должно быть застраховано в данной системе определенное количество месяцев до потери работы. Пособия будут устанавливаться на уровне некоей доли заработка за прошедший период до определенного предела, которым будет служить некая доля среднего уровня дохода в стране. Эти замещающие выплаты будут ограничены относительно коротким периодом времени, например, одним годом.

Пособия Европейского страхования от безработицы будут финансироваться за счет вкладов, привязанных к заработной плате, которые собираются через органы действующей национальной системы страхования. Национальные правительства могут принять решение о проведении доплат к пособиям, получаемым с Европейского уровня, или расширении сферы их применения на другие категории безработных. Если страна, с учетом установленного в ней размера пособий, принимает решение проводить доплаты такого рода, то в этом случае дополнительные средства должны будут поступать из национальных фондов, например, за счет сбора взносов в национальную систему страхования от безработицы.

Этот принцип проиллюстрирован на Рисунке 1: В конкретной стране, отраженной в графике, пособия по безработице, согласно национальному законодательству, составляют 60 процентов от заработка прошлых лет, и эти выплаты носят бессрочный характер. В данном случае, базовое Европейское страхование от безработицы будет выплачивать 50 процентов прошлого заработка в период до 12 месяцев (более темная область графика), тогда как национальная система страхования от безработицы должна будет доплатить остающуюся часть пособия (светлая область графика). С точки зрения безработного, введение Европейского страхования от безработицы не влияет

на общий объем предоставляемой защиты от безработицы.

**Рисунок 1: Взаимодействие Европейского и национального страхования от безработицы**



Такая схема будет гарантировать ряд критически важных моментов. Во-первых, она обеспечила бы автоматическую корректировку размера пособий страховой схемы в соответствии с национальным уровнем ВВП на душу населения. Поскольку можно ожидать, что работающие лица в более бедных странах получают более низкую зарплату, их замещающие пособия в случае безработицы также окажутся ниже – и наоборот. В силу того, что максимальный размер пособия привязан к среднему уровню дохода в стране, в более богатых странах эти суммы окажутся более высокими, чем в странах победнее.

Во-вторых, она позволила бы государствам-членам в значительной степени сохранять самостоятельность в отношении уровня социальной защиты в своей стране. Если страна желает обеспечить более высокий уровень защиты, чем тот, который обеспечивается Европейским страхованием от безработицы (например, так сейчас обстоит дело во Франции, Нидерландах и Германии), она легко сможет сделать это, проводя доплаты к Европейским пособиям. Единственным ограничением здесь является то, что отдельная страна не может урезать пособия по безработицы до уровня, который будет ниже уровня Европейского страхования.

В-третьих, такой порядок лишит страны возможности перекладывать стоимость долгосрочной безработицы на другие страны-партнеры. Поскольку базовая страховка от безработицы выплачивается только в течение ограниченного срока и только тем, кто имел работу до того, как стать безработным, она не выплачивается лицам, остающимся без работы в течение длительного периода.

В-четвертых, хотя некоторые страны и будут фактически дотировать другие страны, в рамках всей Еврозоны в целом, введение такой системы не создаст, в общем и целом, дополнительного бремени для работников и работодателей в плане отчислений средств в государственные фонды. Поскольку система просто заменяет часть уже существующих национальных систем, в отношении как выплат, так и взносов, общий уровень затрат останется неизменным и, более того, можно ожидать, что взносы по страхованию от безработицы останутся постоянными.

Что касается членства, то, в идеале, Европейская система страхования от безработицы должна быть введена, как минимум, для всех стран Еврозоны. Однако она также может быть введена как для подгруппы стран внутри Еврозоны, так и для более широкой группы государств, включая страны, которые имеют фиксированный курс национальной валюты по отношению к евро и поэтому также могут нуждаться в определенной дополнительной макроэкономической стабилизации.

Предлагаемая схема страхования от безработицы безусловно будет содействовать макроэкономической стабилизации стран-участниц. В период экономического спада сальдо финансовых отношений между страной и этой схемой изменится в пользу первой, так как, во-первых, взносы от этой страны будут отражать происходящее в ней сокращение занятости, и, во-вторых, объем получаемых пособий будет увеличиваться по мере роста безработицы. Это поддержит покупательную способность в стране и, таким образом, стабилизирует ВВП. В период экономического бума рост занятости приведет к повышению чистого вклада страны в эту схему, во-первых, за счет увеличения суммы перечисляемых взносов, и, во-вторых, за счет снижения объема получаемых пособий. Это снизит покупательную способность данной страны и ограничит перегрев национальной экономики.

Хотя в принципе такого рода стабилизация могла бы обеспечиваться и чисто национальной системой страхования, которой позволено делать займы на финансовых рынках в период спада, опыт последних лет говорит нам, что этого не всегда бывает достаточно. Во-первых, мы убедились, что спад может быть настолько глубоким и связанное с ним ухудшение положения государственных финансов настолько резким, что страны оказываются фактически отрезанными от финансовых рынков и вынуждены, в соответствии с экономическим циклом, сокращать государственные расходы. Во-вторых, поскольку страны Еврозоны

сегодня обязаны следовать жестким правилам управления государственными финансами, пространство для новых займов (даже в периоды экономического спада) ограничено.

Ясно, что эта схема не будет поддерживать наиболее уязвимые группы на рынке труда, например, лиц, находящихся без работы длительное время, но она и не призвана это делать: она представляет собой макроэкономический инструмент, а не средство социальной защиты. Таким образом, она косвенно помогает и безработным с большими сроками, и молодежи: если она стабилизирует объемы производства и уровень занятости в целом, она облегчает трудоустройство и для наиболее уязвимых категорий безработных.

На данный момент проведен ряд исследований, которые пытались измерить стабилизационный эффект такого предложения. Большинство исследований приходят к выводу, что такая система не всегда будет оказывать выраженное стабилизирующее воздействие на бизнес-цикл, но оказалась бы очень эффективной в поддержке экономики в период спада в некоторых из наиболее пострадавших от кризиса странах в последние годы, если бы она уже действовала на момент начала мирового экономического и финансового кризиса 2008/9 года. Например, в Испании экономический спад 2008/9 можно было бы сократить более чем на 25 процентов, в зависимости от определенных допущений. В зависимости от допущений, среднегодовой объем перечислений через эту систему мог бы составить от 20 до 50 миллиардов евро и мог бы финансироваться за счет налога на зарплату в размере от 0,7 до 1,7 процента.

Разумеется, есть целый ряд спорных вопросов. Ситуация в разных государствах-членах ЕС сильно различается в плане активной и пассивной политики на рынке труда, и остается открытым вопрос, насколько они совместимы с подобным базовым Европейским страхованием от безработицы. Могут также возникнуть проблемы недобросовестного подхода: если большая часть пособий по безработице покрывается с Европейского уровня, у национальных органов, занимающихся вопросами безработицы, может развиться нежелание проводить в отношении безработных политику активизации их поиска работы. Более того, может возникнуть угроза, что национальный уровень попытается «водить систему за нос», например, временно трудоустроив безработных, чтобы она снова получала право на Европейские пособия.

Тем не менее, по контрасту с другими схемами перечисления государственных средств, предлагаемых другими авторами и основанных, например, на разнице между потенциальным и фактическим объемом национального продукта, в частности, в публикации Enderlein et al. (2013), идея Европейского страхования от безработицы имеет ряд явных преимуществ: ее логика легко понятна широкой общественности, и статистика безработицы не подлежит пересмотру. Более того, перечисления направляются лицам, которые заработали свое право на эти выплаты на основе сделанных ими взносов, а не национальным правительствам, что сделает эти средства ближе к народу. Таким образом, хотя эти предложения в своем нынешнем виде еще далеко не готовы к реализации, дебаты о них будут продолжаться.

<sup>1</sup> Нижеследующие параграфы во многом основаны на публикации Dullien (2014a).

***Себастьян Дуллиен является профессором в НТВ — Берлинском университете прикладных наук – и старшим политическим сотрудником европейского совета по международным отношениям.***

#### **Использованная литература**

Dullien, S. (2014), A European Unemployment Benefit Scheme: How to Provide More Stability in the Euro Zone (Схема Европейского страхования от безработицы: Как обеспечить более высокую стабильность в Еврозоне), Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Dullien, S. (2014a), The Macroeconomic Stabilisation Impact of a European Basic Unemployment Insurance Scheme (Воздействие Европейской схемы базового страхования от безработицы на стабилизацию макроэкономической ситуации), *Intereconomics*, Vol. 49 (4), pp. 189-193.

Enderlein, H., L. Guttenberg and J. Spiess (2013), Making One Size Fit All. Designing a Cyclical Adjustment Insurance Fund for the Euro Zone. (Один размер для всех. Разработка страхового фонда с циклической корректировкой для Еврозоны) *Notre Europe Policy Paper 61*.

MacDougall, D. (1977), Report on the study group on the role of public finance in European integration (Доклад группы исследователей, изучающих роль государственных финансов в европейской интеграции), под председательством сэра Дональда МакДугалла. *Economic and Financial Series No. A13*, Brussels: Commission of the European Communities.