

**Анализ предвыборных обещаний:
Вызовы в области эстонской трудовой и
социальной политики**

Андрес Вырк, Кирсти Нурмела, Лийна Осила

Nr 2 / 2011



Центр политических исследований Praxis следит за связанными с выборами в 12-ый состав Рийгикогу предвыборными дебатами и составляет беспристрастный анализ предвыборных программ партий. Используются опубликованные партиями материалы, и на их основе составляется экспертное мнение. Цель анализа заключается в том, чтобы положить начало публичной дискуссии и содействовать участию граждан в формировании политики.

В данном политическом анализе рассмотрены избирательные платформы всех партий, получивших депутатские места в результате предыдущих выборов в Рийгикогу – Партии зеленых Эстонии, Народного союза Эстонии, Союза Отечества и Res Publica, Центристской партии, Партии реформ и Социал-демократической партии.

Безопасная гибкость как возможные рамки формирования эстонской социально-трудовой политики получила практическое значение с введением в 2009 году нового закона о трудовом договоре. Его целью было повышение гибкости на рынке труда путем упрощения и удешевления процедуры сокращения для предприятий. Это планировалось уравновесить повышением защищенности работников, увеличив компенсации по безработице и возможности для переобучения и повышения квалификации. В связи с экономическим кризисом повышение компенсаций по безработице и расширение круга их получателей было отложено до 2013 года, быстро растущее число безработных ограничило и доступность услуг рынка труда.

Перед выборами в Рийгикогу 2011 года трудовая политика вновь попала в сферу внимания партийных платформ, прежде всего, в связи с высокой и длительной безработицей, риском бедности среди безработных, а также отсутствием рабочей силы с необходимыми навыками. В фокусе внимания партий находятся, главным образом, активная трудовая политика и учеба на протяжении всей жизни, которые должны помочь людям быстрее найти работу. Во-вторых, большое значение имеет социальная защита безработных, которая должна помочь пережить период безработицы.

Основные выводы

- В своих предвыборных платформах все партии рассматривают компоненты социально-трудовой политики, однако они по-разному расставляют акценты.
- SDE и KE многое обещают в части социальной защиты, активной трудовой политики и обучения на протяжении всей жизни и желают это финансировать с помощью более высоких налогов. SDE желает также большего регулирования трудовых отношений. В отношении этих партий открытым остается вопрос, насколько такая модель подходит для Эстонии и насколько она жизнеспособна в течение длительного времени.
- Самые скромные обещание дают IRL и RE, которые не обещают новых пособий и услуг, существенно влияющих на рынок труда, и не планируют повышать налоги для их финансирования. Больше подчеркивается роль обучения на протяжении всей жизни. В отношении этих партий открытым остается вопрос, какие меры они планируют предпринять в ближайшие годы по борьбе с высокой безработицей и риском бедности среди безработных.
- ERL и EER нашли середину между крайностями. Они планируют повысить часть социальных пособий или реформировать существующие. ERL больше подчеркивает программы трудовой занятости, EER – обучение на протяжении всей жизни. В отношении этих партий открытым остается вопрос, какое влияние их отдельные, но

очень амбициозные обещания окажут на рынок труда и его гибкость, и как будет обеспечено финансирование их обещаний.

- Общей чертой партий является обещание облегчить совмещение трудовой и семейной жизни. Это планируется сделать с помощью улучшения доступности услуг по присмотру за детьми.
- Партии желают также повысить защищенность работников с помощью страхования от несчастного случая на производстве и профессиональных заболеваний. Кроме того, работодателям обещают налоговые льготы при инвестировании в здоровье или образование работников.

Обзор предвыборных обещаний 2007 года

Безопасная гибкость (*flexicurity*) включает в себя четыре элемента: гибкое трудовое законодательство, эффективную систему социальной защиты, результативную активную трудовую политику и эффективную систему обучения на протяжении всей жизни. Целью безопасной гибкости является комбинирование гибкости рынка труда для работодателей и надежности трудовой занятости для работников, а также обеспечение при этом равновесия между интересами и потребностями работников и работодателей.

Предвыборные программы 2007 года разрабатывались в условиях высокого экономического роста, крайне низкого уровня безработицы и одновременной нехватки рабочей силы. Предвыборные программы были щедрны на обещания повышения заработной платы, пособий и пенсий. В сфере рынка труда партии искали возможности для облегчения деятельности предприятий и дальнейшего увеличения трудовой занятости. Предвыборные обещания в области **активной трудовой политики** были сосредоточены на группах риска, где еще видели потенциал для повышения трудовой занятости. В предвыборных программах упоминались люди с особыми потребностями (IRL, RE, KE, SDE), молодежь, долговременные безработные (KE) и люди пожилого возраста (SDE). Повышение трудовой занятости людей с ограниченными возможностями здоровья было включено и в программу созданной в 2007 году правительственной коалиции RE, IRL и SDE, с целью достижения за 15 лет 50%-ой трудовой занятости среди людей с ограниченными возможностями здоровья (исходный уровень 2006 года составлял 32,6%).

В части **обучения на протяжении всей жизни** предвыборные программы во время предыдущих выборов были мало представлены. Были даны обещания по развитию системы обучения на протяжении всей жизни (IRL), ее обновлению (SDE) и созданию обучающих фирм (IRL), а также развитию соответствующей потребностям сельской жизни системы обучения на протяжении всей жизни (RE). Из целевых групп обучения на протяжении всей жизни обещания SDE касались предложения ориентированного на родителей малолетних детей дополнительного обучения, а со стороны KE – обучения и работающих людей, чтобы предупредить их переход в статус безработных. Более детально на системе обучения на протяжении всей жизни была сосредоточена предвыборная программа SDE, которая ставила своей целью достижение целевого уровня Лиссабонской стратегии в области образования взрослых к 2010 году и рассматривала аспекты финансирования образования взрослых. Лишь малая часть предвыборных обещаний в области обучения на протяжении всей жизни нашла отражение в программе правительственной коалиции. В фокусе внимания были различные целевые группы, например, участие пожилых людей в обучении на протяжении всей жизни и курсы рынка труда для находящихся с детьми дома родителей для облегчения их возвращения на рынок труда. В то же время, в коалиционный договор не вошли важные мероприятия по развитию системы обучения на протяжении всей жизни и вопросы финансирования образования взрослых.

В предвыборных программах партий 2007 года фигурировали обещания повысить гибкость рынка труда и модернизировать **трудовое законодательство** (IRL, RE). На эту тему уже долго велись общественные дискуссии, и это было включено в программу правительственной коалиции с обещанием привести рынок труда в соответствие с современными условиями и сделать его более гибким, а также в сотрудничестве с участниками рынка труда принять новый закон о трудовом договоре. Новый закон о трудовом договоре вступил в силу в 2009 году.

Поскольку доходы государственного бюджета во время предыдущих выборов росли быстро, то в сфере **социальной защиты** было дано очень много финансовых обещаний (напр., многократное увеличение пенсий и пересмотр правил их начисления, повышение пособий для

людей с ограниченными возможностями здоровья, повышение пособий на ребенка, продление выплаты родительской компенсации). Обещание всех партий (IRL, RE, SDE, KE) улучшить доступность услуг по присмотру за детьми касалось, прежде всего, возможностей работы для женщин. Поскольку проблема безработицы не стояла остро, то о пособиях для безработных много не говорилось, только SDE обещала повысить компенсации по страхованию от безработицы и расширить круг их получателей. К защищенности рынка труда относятся и обещания повысить общую минимальную заработную плату и зарплату людей, получающих ее от государства (напр., учителей, работников службы спасения, работников сферы культуры), а также снизить налоговое бремя низкооплачиваемых работников. В коалиционный договор вошли также продление и повышение родительской компенсации, повышение многих семейных пособий, повышение пенсий и заработной платы людей, получающих ее из государственного бюджета. Совмещение трудовой и семейной жизни обещала улучшить созданная в целях улучшения доступности услуг по присмотру за детьми программа «Каждому ребенку – место в детском саду». Обещано было и введение страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, что также должно было повысить защищенность работников.

Состояние безопасной гибкости в данный момент: что уже достигнуто и важнейшие вызовы

За период 2007-2010 гг. в экономике и на рынке труда произошли значительные изменения, которые оказали влияние на планы правительственной коалиции в части объема и скорости реализации безопасной гибкости. Начавшийся в 2008 году экономический кризис остро показал необходимость быстрых изменений в трудовой политике. Нехватка рабочей силы сменилась высоким уровнем безработицы, предприятия сокращали работников или становились банкротами, уменьшились налоговые поступления в государственный бюджет и Кассу страхования от безработицы. Рост числа безработных значительно увеличил расходы на компенсации по страхованию от безработицы и пособия по безработице, возросла также необходимость участия в мерах трудовой политики.

В качестве одного из важнейших средств смягчения кризиса для предприятий видели принятие нового закона о трудовом договоре, который в ускоренном порядке вступил в силу 1 июля 2009 г. Был упрощен порядок сокращения работников и уменьшена индивидуальная ответственность предприятий при сокращении работников. Повысилась роль Кассы страхования от безработицы в выплате компенсации по сокращению, для чего был повышен платеж по страхованию от безработицы. Если раньше отмечалась недостаточная гибкость эстонского трудового законодательства по сравнению с другими развитыми странами, то в результате вступления в силу нового закона о трудовом договоре Эстония по показателю гибкости рынка труда опередила средний показатель стран OECD и заняла седьмое место (OECD 2010:57).

Одним из важнейших изменений в предложении услуг рынка труда явилось состоявшееся в мае 2009 года объединение функций Кассы страхования от безработицы и Департамента рынка труда под эгидой Кассы страхования от безработицы. Тем самым в одном учреждении объединили оказание как активных, так и пассивных услуг рынка труда. Этим изменениям сопутствовало и развитие услуг рынка труда, изменения произошли также в структуре предлагаемых услуг рынка труда. Доминировавшее до сих пор обучение рынка труда сократилось, и повысилась роль пособия по заработной плате.

Если повышающие гибкость положения закона вступили в силу уже в 2009 году, то многие изменения, целью которых являлось повышение социальной защиты работников, были отложены на 2013 год. Так, было отложено повышение пособия по безработице до половины от минимальной заработной платы и повышение компенсации по страхованию от безработицы до 70% от предыдущей заработной платы, а также расширение компенсаций по страхованию от безработицы для добровольно уволившись с работы. Однако сразу стали действовать для людей меньшие компенсации по сокращению. Поскольку, несмотря на это, расходы Кассы страхования от безработицы выросли в несколько раз, то в 2009 году была резко повышена ставка платежа по страхованию от безработицы.

К началу 2011 года количество безработных, получающих компенсации по безработице, и их доля среди безработных сократились, поскольку возросло количество долговременных безработных не получающих больше компенсаций по безработице. По сравнению с другими государствами компенсации по безработице в Эстонии являются одними из самых низких и кратковременных (см. Вырк, Нурмела и др., 2010). Проведенные до настоящего времени исследования показывают, что кратковременные компенсации по безработице хотя и позволили сэкономить средства Кассы страхования от безработицы, однако уже оказали давление на пенсионную систему, увеличив количество людей, вышедших на пенсию досрочно или вышедших на пенсию по нетрудоспособности. Значительно возросло также количество людей, получающих пособие по бедности.

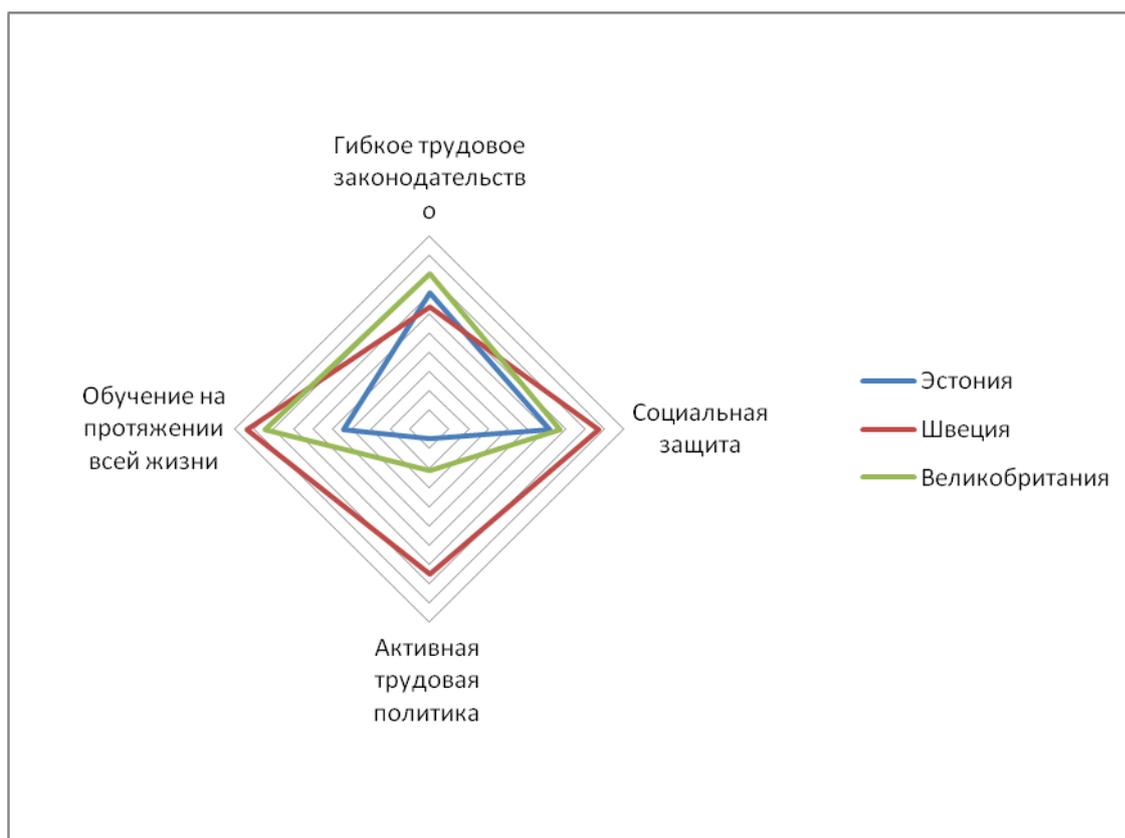
Расходы на активную трудовую политику в Эстонии являются одними из самых низких по сравнению с другими государствами Европейского Союза. Однако с 2009 года эти расходы выросли, увеличив в несколько раз свою долю в ВВП во время экономического кризиса. Расходы на активную трудовую политику были увеличены путем перенесения использования денег Европейского социального фонда на более ранний период. В последние годы именно финансирование Европейского Союза составило очень большую часть от всех расходов на активные меры рынка труда – в 2009 году удельный вес иностранной помощи (в основном Европейский социальный фонд) в финансировании услуг рынка труда составил 68%, в 2010 году – около 77%. По нашей оценке, несмотря на рост расходов в 2009-2010 гг., по сравнению с другими государствами Эстония по-прежнему оставалась в числе последних. Поскольку во время экономического кризиса количество безработных тоже росло очень быстро, то участие в мерах трудовой политики из расчета на одного желающего получить работу человека или зарегистрированного безработного в период 2006-2009 гг. все же не выросло. Для того, чтобы повысить роль эстонского налогоплательщика в финансировании услуг рынка труда, с помощью принятого в конце 2010 года изменения к закону при Кассе страхования от безработицы был создан целевой фонд услуг и пособий рынка труда.

В обучении на протяжении всей жизни, напротив, с 2007 года произошло много положительных изменений. Количество участвующих в обучении на протяжении всей жизни взрослых, долгое время остававшееся низким, в последние годы стало расти, опережая с 2008 года средние показатели ЕС. Участию в образовании взрослых содействовала финансируемая из средств Европейского социального фонда программа для работающих взрослых, в рамках которой предлагалось дополнительное обучение и переобучение через профессиональные учебные заведения, прикладные высшие учебные заведения и центры обучения по свободному выбору. Применялась также схема паев на обучение для малых предприятий. На последующие годы стратегия «Европа 2020» ставит перед Эстонией довольно амбициозную цель - к 2020 году доля участвующих в обучении на протяжении всей жизни взрослых в возрасте 25-64 лет должна составить 17% от всего населения (в 2009 году - около 11%). Таким образом, важный вопрос – это финансирование: будет ли количество участников расти и в том случае, если финансирование со стороны Европейского Союза уменьшится или прекратится.

Проблема обучения на протяжении всей жизни заключается в большом неравенстве в участии образования взрослых. По данным Эстонии за 2007 год вероятность участия в образовании взрослых значительно меньше именно у тех, кому это больше всего нужно – неквалифицированные рабочие, неэстонцы, люди, имеющие основное образование (Крилло, Нурмела и др. 2010).

Как при формировании активных мер трудовой политики, так и при составлении заказа на образование взрослых необходимо наличие очень хорошей системы прогнозирования потребности в рабочей силе. Сегодня прогноз в рабочей силе составляет Министерство экономики и коммуникаций. Однако возможности применения прогноза, сформированного на основе сегодняшней методики, ограничены – прогноз сфокусирован на том, сколько свободных рабочих мест и какие из них существуют или возникнут, но неизвестно, сколько людей и с какими компетенциями потребуется. Таким образом, большим вызовом будет выяснить, с какими навыками людей следует подготовить как применением мер активной трудовой политики, так и через обучение на протяжении всей жизни.

Рис. 1. Безопасная гибкость в Эстонии в 2008-2009 гг. по сравнению со Швецией и Великобританией



Источник: Расчеты авторов на основе данных Eurostat, OECD, подробная информация у авторов

Таблица 1. Ситуация безопасной гибкости в Эстонии на данный момент

Наиболее важные изменения 2007-2010	Проблемы, требующие решения
Активная трудовая политика	
<ul style="list-style-type: none"> • Передача функций Департамента рынка труда Кассе страхования от безработицы, 2009 • Повышение разнообразия мер трудовой политики в 2009-2010 гг. • Увеличение использования пособий ЕС в 2009-2010 гг. • Финансирование трудовой политики из поступлений платежей по страхованию от безработицы с 2011 г. 	<ul style="list-style-type: none"> • Малый удельный вес участников услуг рынка труда • Мониторинг услуг рынка труда и выяснение необходимых услуг рынка труда • Прогнозирование потребности в рабочей силе • Долгосрочное финансирование услуг рынка труда
Обучение на протяжении всей жизни	
<ul style="list-style-type: none"> • Увеличение количества участвующих в обучении на протяжении всей жизни взрослых в последние годы 2006-2009 • Принятие программы развития образования взрослых в 2009 г. • Финансированные из Европейского социального фонда программы для повышения участия в обучении на протяжении всей жизни (бесплатное повышение квалификации и переобучение для работающих взрослых, схема паев на обучение для малых предприятий) 	<ul style="list-style-type: none"> • Низкая мотивация к участию в обучении на протяжении всей жизни • Большое неравенство при участии в обучении на протяжении всей жизни среди различных групп общества • Прогнозирование потребности в рабочей силе
Социальная защита	
<ul style="list-style-type: none"> • Уменьшение компенсаций по сокращению и повышение роли Кассы страхования от безработицы • Перенос повышения компенсации по страхованию от безработицы и пособия по безработице на 2013 г. • Повышение ставки платежа по страхованию от безработицы 	<ul style="list-style-type: none"> • Низкий удельный вес безработных, получающих компенсацию по страхованию от безработицы и пособие по безработице • Низкое пособие по безработице • Высокий риск бедности безработных • Выход из рынка труда через другие схемы социальной защиты (пенсия по нетрудоспособности, досрочная пенсия, пособие по бедности)
Гибкое трудовое законодательство	
<ul style="list-style-type: none"> • Принятие закона о трудовом договоре в 2009 г. • Рост гибкости рынка труда 	<ul style="list-style-type: none"> • Оценки пользы и урона от нового закона о трудовом договоре

Источники: Вырк, Нурмела и др. 2010; Вырк, Каарна и др. 2010; Крилло, Нурмела и др. 2010; OECD 2010.

Что обещают партии в предвыборных программах 2011 года

По сравнению с 2007 годом программы партий 2011 года меньше касаются **гибкости рынка труда**. С точки зрения законодательства рынка труда самым радикальным – хотя с неопределенной формулировкой – является обещание SDE внести новые изменения в закон о трудовом договоре с целью повысить защищенность работников. SDE обещает также повысить эффективность надзора за трудовой сферой и порядок разрешения трудовых споров, а также повысить роль коллективных договоров в регулировании трудовых отношений и роль Инспекции труда в осуществлении надзора. На необходимость комплексного подхода к безопасной гибкости указывает и EER, поставив в качестве условия поддержки гибких трудовых отношений наличие достаточных возможностей для повышений квалификации и переобучения. В других платформах также содержатся неконкретные обещания привлечения коллективных партнеров для организации трудовых отношений (EER) или при создании государственных услуг (RE). Гибкость в части места работы или рабочего времени подчеркивают в общих словах несколько партий (SDE, EER, KE). EER считает, что пользу принесет сокращение рабочей недели на одну пятую часть, и обещает еще уменьшить обязанности работодателей при выплате компенсаций по сокращению. RE желает более четко урегулировать право на забастовку.

В предвыборных платформах 2011 года фокус **активной трудовой политики** сместился от подхода по группам риска к более широкому подходу, охватывая гораздо больше проблем. Обобщенно говорится и о развитии предложения активных услуг рынка труда (IRL, RE, ERL). В то же время это сделано с различной степенью детальности. Если IRL считает необходимым развивать предложение активных мер рынка труда, то ERL обещает, например, разработать комплексную программу по повышению трудовой занятости путем введения должности министра по трудовой занятости, а RE обещает улучшить способность Кассы страхования от безработицы в предложении услуг путем повышения скорости услуги, применения современных электронных возможностей и более персонального подхода. В общем, положительным является то, что партии обратили внимание и на потребность в целом развивать предложение услуг рынка труда.

Самая большая общая часть программ партий посвящена вопросам обучения безработных. Многие партии (IRL, KE, SDE) поместили ее в фокус своих программ. IRL видит больше возможностей в долгосрочных программах обучения для безработных и в разработке государственной программы по широкомасштабному профессиональному обучению безработных, не имеющих специальной подготовки, и долговременных безработных. Как KE, так и SDE обещают увеличить объем финансирования обучения по специальностям, востребованным на рынке труда. IRL указывает также, что переобучение или дополнительное обучение безработных должно быть более целевым и ориентированным на конкретные рабочие места. Учитывая имеющиеся достижения в предложении различных услуг рынка труда, это означало бы движение назад в ситуацию, где объем обучения был бы непропорционально велик по сравнению с другими услугами. Возникает также вопрос, на основании какой информации планируется увеличить объем сфер обучения. Сегодня отсутствует систематическая информация относительно того, люди с какими компетенциями востребованы на рынке труда. Поэтому сначала нужно решить вопрос, люди с какими навыками требуются на рынке труда, а затем оценить возможности для обучения безработных. О необходимости регулярного оценивания активной трудовой политики в своей программе указала только EER. В то же время это является исключительно важным аспектом для дальнейшего формирования услуг рынка труда и принятия решений, какие услуги и в каком виде эффективнее всего могут помочь людям выйти на рынок труда. Поэтому этот вопрос мог бы найти гораздо более широкое отражение в предвыборных программах партий.

Частично были затронуты и вопросы финансирования услуг рынка труда (RE и ERL). RE отмечает, что средства, поступающие на страхование от безработицы, следует использовать для предложения услуг рынка труда (что уже сделано введением в закон изменения). ERL обещает выделить в ближайшие годы из государственного бюджета для реализации комплексной программы по увеличению трудовой занятости 0,5%, а позже до 1% от ВВП, что означало бы удвоение нынешних расходов на трудовую политику (в 2010 г. расходы на активную трудовую политику составляли около 0,4%).

Однако многие партии не указали, за счет чего они планируют увеличить финансирование услуг рынка труда в ближайшее время. Вместо этого многие партии обещают сократить ставку платежа по страхованию от безработицы (RE, IRL, ERL), из которого планируется сейчас финансировать услуги.

Некоторые пункты программы KE сфокусированы на создании рабочих мест, в т.ч. продолжении создания социальных рабочих мест, финансируя их из государственного бюджета, создании финансируемых рабочих мест для людей с ограниченными возможностями здоровья, увеличении продолжительности общественной работы с 50 часов до 80 и создании правовых основ, способствующих созданию в сотрудничестве с государством рабочих мест среди единиц местных самоуправлений. Учитывая и обещание KE существенно увеличить объем обучения и трудовой практики, здесь также было бы важно провести анализ источников финансирования, из каких источников или за счет каких услуг планируется увеличить объем этой деятельности.

Из различных целевых групп активной трудовой политики SDE обратила отдельное внимание на создание благоприятных условий для занятости пожилых людей, предлагая услуги рынка труда и для людей, достигших пенсионного возраста. Этот аспект отражался и в их предвыборной программе 2007 года. В то же время удивляет, что эту проблему затронула только одна партия, учитывая потребность увеличения занятости на рынке труда Эстонии и старение общества. Проблемам молодежи на рынке труда отдельное внимание уделили IRL (поддержка предприятий при привлечении долговременных безработных среди молодежи) и SDE (программа первого рабочего места). Удивляет и недостаточное отражение этой проблемы в программах партий, поскольку в условиях экономического кризиса безработица среди молодежи быстро выросла. Однако отчасти этот вопрос покрывают предложенные партиями меры в сфере образования, которые здесь подробно не рассмотрены. Меры, направленные на людей с ограниченными возможностями здоровья, затронули KE (создание финансируемых рабочих мест и обучение их наставников) и EER (применение специальных мер рынка труда и доступность реабилитационных и опорных услуг).

В сфере **обучения на протяжении всей жизни** большая часть партий единодушна в необходимости отмены налога на специальные льготы с обучения для достижения определенного образовательного уровня (IRL, RE, SDE, ERL и EER). Этот вопрос обсуждался долгое время, и в его поддержку выступили организации работодателей и профсоюзов. Споры вызвал вопрос, в каком объеме должно действовать освобождение от налога, и какой урон от непоступления налогов это нанесет государству. Однако это изменение было предусмотрено и в программе развития образования взрослых на 2009-2013 гг.: специальная льгота отменяется для связанного с работой обучения, независимо от вида обучения. Вопрос, по-видимому, заключается в условиях для достижения соглашения.

Аспекты финансирования образования взрослых затронули в своих программах RE, SDE и ERL. Для повышения участия в обучении на протяжении всей жизни RE предусматривает использование финансирования Европейского социального фонда. В большой мере финансы Европейского Союза используются для этого и сегодня. Однако использование

финансирования только Европейского Союза не является жизнеспособным решением, взвесить следует и альтернативные возможности. SDE рассматривает создание трехсторонней системы финансирования дополнительного обучения в сфере работы, при котором в финансировании дополнительного обучения работников участвуют государство, работодатели и работники. ERL также предусматривает создание государственного фонда. Идеи двух последних партий интересны, однако хотелось бы услышать и дополнительные пояснения, как именно могла бы функционировать система финансирования, какова должна быть роль различных сторон, и расходы какого порядка предусматриваются.

Внимание частично уделено и вопросам участия в обучении на протяжении всей жизни. RE ставит целью довести количество участников обучения на протяжении всей жизни до уровня Северных стран. Это амбициозная цель – по данным Eurostat 2009 года самый высокий удельный вес участвующих в обучении на протяжении всей жизни взрослых был в Дании (32%) и достиг 22% в Финляндии и Швеции по сравнению с 11% в Эстонии. Увеличение количества участвующих в обучении на протяжении всей жизни должно оставаться одним из важнейших приоритетов, чтобы повысить квалификацию рабочей силы.

Однако и прежние исследования подчеркивали, что параллельно с ростом участников следует иметь в виду, кому предлагать возможности обучения, расти должно участие тех сторон, которые сегодня недостаточно представлены среди участников обучения на протяжении всей жизни, но нуждаются в этом для повышения конкурентоспособности на рынке труда. Участие людей с низким образовательным уровнем подчеркивает RE, финансирование дополнительного обучения и переобучения людей с ограниченными возможностями здоровья – SDE. В то же время, одной из важных целевых групп в обучении на протяжении всей жизни – пожилым людям – не уделила внимания ни одна из партий. Партии также не уточнили, какими средствами или с помощью какого подхода планируется повысить участие именно их целевых групп.

Исследования и опыт других государств показали, что для вовлечения различных целевых групп в обучение на протяжении всей жизни необходимо применение самых разнообразных и гибких форм обучения, которые отличались бы от обычной «школьной среды». Необходимость в гибких формах обучения отметили ERL и EER, при этом обе партии подчеркнули необходимость использования возможностей ИКТ (Инфокоммуникационных технологий).

Вопросу, в каких сферах следует предложить финансируемые государством возможности обучения, партии не уделили большого внимания. ERL подчеркнула возможность прикладного специального, профессионального и должностного самоусовершенствования наряду с общим образованием, EER отметила, что обучение на протяжении всей жизни должно поддерживать шадящее развитие и распространение принципов охраны окружающей среды, а также переход на «зеленую» экономику. Поскольку многие партии тем или иным способом поддерживают рост участия в обучении на протяжении всей жизни, следует больше внимания уделить вопросу, как сформировать заказ на образование взрослых так, чтобы он соответствовал потребностям рынка труда.

В части **социальной защиты** партии на этот раз обещают повысить пособия, меньше чем во время предыдущих выборов, однако все же обещают. Подчеркивается также перераспределение, повышение гибкости и изменение правил расчета существующих пособий. Социальную защищенность планируется повысить путем доступности услуг и дополнительными видами страхования. Снова обещают страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (RE, KE, SDE, ERL), которое должно повысить защищенность людей в случае профессионального заболевания и несчастного случая на производстве. Здоровье работников надеются улучшить также обещанием налоговых льгот для

работодателя за содействие улучшению здоровья работников или платой за дополнительное медицинское страхование (KE, IRL, SDE, EER).

Некоторые партии утверждают, что в 2013 году все же будут увеличены компенсации по страхованию от безработицы и пособие по безработице, как сейчас сказано в законе (SDE и KE), KE обещает также продление выплаты компенсаций, если позволят возможности бюджета.

В общих словах партии обещают более гибкое совмещение трудовой и семейной жизни через улучшение доступности услуг по присмотру за детьми (IRL, RE, SDE, KE, EER). Обещают также повышение гибкости при использовании родительской компенсации (IRL, EER, SDE). Вновь встает вопрос, почему же тогда последнее правительство сократило финансирование существующих программ детских садов? Что на этот раз планируется сделать по-другому, или где взять дополнительные ресурсы?

Некоторые партии обещали увеличить социальные пособия или гарантии для многих общественных групп: пособие по бедности обещают увеличить SDE, ERL, KE и EER, пособия по безработице - SDE, KE, ERL и EER, различные детские пособия - SDE, KE, EER, пенсии напрямую обещает повысить KE, а через изменение формул начисления - KE, ERL, IRL и ERL. Кроме того, говорится также об ограничении или упорядочении специальных пенсий (RE, ERL) и увеличении гибкости пенсионного возраста (KE, SDE). Влияние этих предложений на рынок труда зависит как от точного механизма их применения, так и от способа финансирования.

Среди обещаний есть также продление отпуска для родителей детей-инвалидов (KE), повышение пособий для людей с ограниченными возможностями здоровья (ERL), социальная защита для хуторских семей (KE), социальные гарантии для творческих лиц свободной профессии (IRL, EER) и предпринимателей-физических лиц (EER). На первый взгляд самую радикальную идею социальных пособий предлагает EER, которая желает ввести зарплату гражданина и отменить пособия по бедности и детские пособия. Общее влияние этих обещаний на рынок труда зависит от способа финансирования и связи работы с компенсациями по безработице.

Гибкость при комбинировании пособия по безработице с временной работой обещают EER и SDE. В общественном секторе ERL желает уменьшить компенсации по сокращению и ликвидировать коллективный оплачиваемый отпуск. EER желает еще больше повысить солидарность работников при выплате компенсаций по сокращению, освободить работодателей от выплаты пособий по сокращению и полностью предоставить эту выплату Кассе страхования от безработицы.

На благополучие низкооплачиваемых людей влияет и обещание повышения не облагаемого подоходным налогом минимума до уровня минимальной заработной платы (ERL), до прожиточного минимума (EER) или обещание снизить для них ставку подоходного налога (KE, RE). Повышение государственной минимальной заработной платы обещают ERL и SDE. Кроме того, повышение минимальной заработной платы обещают в различных сферах или для разных образовательных уровней (SDE). Основу начисления зарплат общественного сектора обещает изменить EER. KE обещает восстановить дополнительную оплату за работу в вечерние часы и в выходные дни.

Выводы

По нашей оценке для следующей правительственной коалиции остается неясным в отношении безопасной гибкости, стоит ли стремиться к большей защищенности и каковы ее плюсы и минусы.

SDE и KE явно дают самые большие обещания как в части социальной защиты, так и в части активной трудовой политики и обучения на протяжении всей жизни. Они желают быстро приблизиться к модели Северных стран и финансировать все эти обещания высокими налогами. К этому прибавляется и желание SDE больше регулировать трудовые отношения. В отношении этих партий остается вопрос, насколько такая модель подходит для Эстонии и насколько она жизнеспособна в течение длительного времени. Самые скромные обещания дают IRL и RE, которые не обещают новых пособий и услуг, существенно влияющих на рынок труда, и не планируют повышать налоги для их финансирования. Больше подчеркивается роль обучения на протяжении всей жизни. В отношении этих партий открытым остается вопрос, какие меры они планируют предпринять в ближайшие годы по борьбе с высокой безработицей и риском бедности среди безработных.

По нашей оценке ERL и EER занимают промежуточную позицию. Они планируют повысить часть социальных пособий или реформировать существующие. ERL больше подчеркивает программы трудовой занятости, EER – обучение на протяжении всей жизни. В отношении этих партий открытым остается вопрос, какое влияние их отдельные, но амбициозные обещания окажут на рынок труда и его гибкость и как будет обеспечено финансирование их обещаний.

Используемые сокращения

EER – Партия зеленых Эстонии

ERL – Эстонский народный союз

IRL – Союз Отечества и Res Publica

KE – Центристская партия

RE - Партия реформ

SDE – Социал-демократическая партия

Дополнительная литература:

Jürgenson, A., Kirss, L., Nurmela, K. (2010) Ettevõtluse alustamise toetuse, tööpraktika, tööharjutuse hindamine. Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Krillo, K., Eamets, R. (2010) Kuivõrd kajastavad tööturu jäikuse indeksid tegelikke erinevusi riikide vahel? Euroopa Kolledži Rakendusauuringute Keskus, Tartu Ülikool

Krillo, K., Nurmela, K., Eamets, R., Philips, K. (2010) Elukestva õppe roll turvalise paindlikkuse kujundamisel Eestis. Euroopa Kolledži Rakendusauuringute Keskus, Tartu Ülikool

Leetmaa, R., Võrk, A., Eamets, R., Sõstra, K. (2003) Aktiivse tööpoliitika tulemuslikkuse analüüs Eestis. Poliitikauuringute Keskus Praxis.

OECD (2010) OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Estonia 2010. Organisation for Economic Co-operation and Development.

Võrk, A., Kaarna, R., Nurmela, K., Osila, L., Leetmaa, R. (2010) Aktiivse tööpoliitika roll turvalise paindlikkuse kujundamisel Eestis. Poliitikauuringute Keskus Praxis. Praxis Toimetised Nr 1/2010

Võrk, A., Nurmela, K., Karu, M., Osila, L. (2010) Sotsiaalkaitse süsteemi roll turvalise paindlikkuse kujundamisel Eestis. Poliitikauuringute Keskus Praxis. Praxis Toimetised Nr 2/2010



Политический анализ – это серия публикаций Центра политических исследований Praxis с целью проанализировать социально-экономическую политику и политику в сфере общественного сектора Эстонии, обратить внимание на альтернативный выбор и побудить к публичной дискуссии. Мнения, выраженные в публикациях, отражают личные взгляды авторов. Авторское право на публикации принадлежит Центру политических исследований Praxis. При использовании содержащейся в политическом анализе информации просим корректно ссылаться на источник.



Praxis следит за выборами 2011 года и работой новой коалиции по реализации правительственного плана деятельности. Составление настоящего анализа поддерживал Фонд открытого общества (OPEN SOCIETY FOUNDATIONS).



Перевод политических анализов осуществлён при поддержке Фонда гражданских объединений, финансируемого Норвегией, Исландией и Лихтенштейном через Фонд открытой Эстонии.