

РЕФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКИ ЗАЙНЯТОСТІ В УМОВАХ ПЕРЕХІДНОЇ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

Зростання напруження на ринку праці України в останні роки обумовлює необхідність проведення урівноваженої, послідовної політики зайнятості, яка б у повній мірі використовувала як адміністративні, так і ринкові регулятори. Погіршення ситуації на ринку праці України загострює проблему забезпечення оптимального співвідношення між використанням ринкових та державних регуляторів. Причому одним із головних інструментів забезпечення ефективної політики зайнятості повинен стати відповідний економічний механізм державного регулювання зайнятості населення, а як найбільш оперативний захід — забезпечення кожному зайнятому на виробництві як мінімум вартості прожиткового рівня з метою збереження наявного кадрового потенціалу (звичайно, з урахуванням витрат на членів сім'ї). Стосовно незайнятих політика держави повинна базуватися на проведенні ряду заходів, які сприяли б упередженню стрімкого зростання безробіття та трансформації його з відкритої в приховану форму.

Якщо розглядати стратегічні заходи державного регулювання зайнятості, то акцентувати увагу слід на необхідності проведення державою обґрунтованої політики по відношенню до сфери зайнятості. В першу чергу, це стосується проведення такої ефективної політики зайнятості населення, яка має забезпечувати утримання безробіття на оптимальному рівні. Це має бути загальнонаціональна політика зайнятості з відповідним пріоритетним статусом, інакше забезпечити керованість процесами у сфері зайнятості неможливо. Причому необхідно використовувати весь спектр важелів макроекономічної стабілізації, структурної перебудови, податкової та бюджетної політики. Все це повинно бути спрямовано на адаптацію системи регулювання зайнятості до умов стабілізації економічного розвитку.

У сучасних умовах існує невідповідність між динамікою економічного розвитку та динамікою зайнятості, коли негативні зрушення в економіці не супроводжуються адекватним скороченням чисельності зайнятих. Так, за період 1991—1999 років ВВП зменшився в 2,7 рази, а реальна заробітна плата зменшилась у 3,6 рази. В останні роки спостерігається тенденція до стабілізації економічного становища. Однак

навіть зараз, незважаючи на досягнуті позитивні зміни, ситуація істотно не змінилась. За 1998—1999 роки ВВП збільшився на 11,3 %, однак його зростання стало результатом переважно стрімкого зростання цін. Це, у свою чергу, призвело до зниження купівельної спроможності заробітної плати та стрімкого падіння рівня реальних доходів населення. За таких умов функціонування ринку праці не може бути мови про забезпечення продуктивної зайнятості населення як одного з основних принципів державної політики зайнятості.

Підвищення попиту на працю на фазі підйому не забезпечує продуктивної зайнятості. Воно створює скоріше можливості для зайнятості, ніж саму зайнятість. Розширення числа вакансій може співіснувати з так званим «професійним тривалим безробіттям». Незатребуваність багатьох досвідчених працівників (коли кваліфікований спеціаліст, котрий працював за спеціальністю, на яку на даний момент немає попиту, не може знайти роботу) знижує їхні шанси одержати ті нові робочі місця, які щойно створено. Відсутність загальнодоступної та всебічної інформації про наявну робочу силу та існуючі вакансії подовжує період пошуку роботи, отже може виникнути розрив між професійно-кваліфікаційною структурою попиту на робочу силу та структурою її пропозиції, що, у свою чергу, сформує дефіцит якісної робочої сили та одночасно «законсервує» тривале безробіття. В результаті ця петля стане стримуючим фактором макроекономічної стабілізації та економічного зростання. Забезпечення зростання результативності макроекономічної політики можливе лише за рахунок застосування ефективних коригуючих дій, які направлені на покращення функціонування ринку праці.

Формування такої соціально орієнтованої моделі ринку праці, яка може слугувати орієнтиром, має відбуватися завдяки забезпеченню справді стабільного розвитку економіки, досягненого в результаті істотних макроекономічних зрушень; використанню важелів державної політики у напрямку запобігання довготривалого, застійного безробіття; державній підтримці високої мобільності робочої сили; застосуванню активних дій, спрямованих на кадрову підтримку структурної перебудови економіки; соціальній підтримці неконкурентоспроможних на ринку праці та сприянню безробітним у працевлаштуванні; проведенню ряду заходів по стимулюванню створення робочих місць за рахунок розвитку самозайнятості та підприємництва.

На початку 90-х років державна політика у сфері зайнятості базувалась на таких принципах, як активна протидія скороченню чисельності зайнятих. Як результат виникло несприйняття інсти-

туту банкрутства більшістю (дотаційна, «штучна» підтримка недієздатних підприємств), застосування переважно пасивних заходів соціальної підтримки працездатного населення, які залишилися без роботи (за рахунок компенсування втрат у доходах за допомогою виплат по безробіттю). Однак на сучасному етапі економічного розвитку України проведення цієї політики неможливо, оскільки вичерпані всі основні резерви забезпечення сталого існування нерентабельних виробництв. Регулювання ринку праці в цих умовах потребує здійснення ряду заходів в інвестиційній, науково-технічній та соціальній політиці, спрямованих на підтримку достатньо високого рівня зайнятості. Необхідним стає поступове перенесення акценту з пасивних заходів, які виконують переважно захисні функції по відношенню до безробітних, на більш активну позицію держави у сфері регулювання зайнятості.

Активна державна політика на ринку праці повинна бути зорієнтована передусім на допомогу в працевлаштуванні неконкурентоспроможним верствам населення, які неспроможні вирішити цю проблему самостійно. Однак визначення того, які категорії незайнятих потребують допомоги держави і якою повинна бути ця допомога — питання складне. Причому при вирішенні його необхідно враховувати специфіку того періоду часу, протягом якого відбувалося зростання темпів та масштабів безробіття.

Основні завдання, які постають перед державою у процесі вироблення відповідної концепції зайнятості, можна приблизно згрупувати у порядку їх першочергової значущості: по-перше, проведення радикальних реформ в економіці, її структурній перебудові з метою налагодження виробництва конкурентоспроможної продукції вітчизняними виробниками, проведення виправданих заходів протекціоністського характеру для захисту від недобросовісної конкуренції; по-друге, створення умов для зменшення обсягів прихованого безробіття шляхом легалізації тіньового сектору економіки (за рахунок удосконалення податкового законодавства); по-третє, поступово замінювати пасивну політику держави на ринку праці політикою активною, що передбачає проведення ряду заходів по удосконаленню роботи Державного центру зайнятості, який організує профорієнтацію та перенавчання безробітних, залучення їх до громадських робіт; по-четверте, забезпечення умов для збереження висококваліфікованого кадрового потенціалу тих підприємств пріоритетних галузей, які можуть виробляти конкурентну продукцію, пільгове оподаткування фонду оплати праці цих підприємств; по-п'яте, проведення процесу приватизації, результативність якого нероз-

ривно пов'язана з послідовним запровадженням у дію інституту банкрутства; по-шосте, сприяння розвитку малого та середнього бізнесу шляхом пристосування існуючого законодавчого базису до нових умов господарювання. Крім того, необхідне формування перспективної державної програми підготовки, перепідготовки та перерозподілу робочої сили відповідно до потреб структурної перебудови економіки України, яка повинна сприяти підвищенню конкурентоспроможності робочої сили та зростанню трудової мобільності на ринку праці.

Модель регулювання ринку праці України повинна забезпечувати оптимальне співвідношення у використанні компонентів як регульованого, так і гнучкого ринків праці. Це ставить суспільство перед необхідністю знаходження точки рівноваги у комбінації елементів державного втручання та механізмів ринкової саморегуляції, оскільки для більшості перехідних економік характерною стає можливість співіснування як адміністративних, так і ринкових важелів управління. Причому дія цих елементів моделі регулювання ринку праці взаємопов'язана та взаємообумовлена. Так, прийняття на державному рівні прогресивних рішень стосовно шляхів реалізації загальнонаціональної соціально-економічної політики (макрорівень) ставить суб'єкти господарювання перед необхідністю застосування нових джерел економічного зростання, зміни їхньої економічної поведінки, пошуку нових джерел фінансування, реорганізації виробництва, застосування прогресивних методів його організації. Однак це не має нічого спільного з методами адміністрування, які обмежують свободу економічного вибору та стають перешкодою на шляху реформування роботи суб'єктів господарювання. Досі не втратив своєї актуальності принцип оптимальності Паретто, згідно з яким втручання держави у ринковий процес можливе лише доти, доки воно підвищує рівень добробуту цих суб'єктів і не призводить до зниження рівня добробуту інших суб'єктів. Нарешті державна політика на ринку праці повинна включати в себе методи сприяння продуктивній зайнятості та попередження стрімкого зростання рівня безробіття. Це передбачає проведення активної політики захисту безробітних і надання їм суттєвої допомоги у працевлаштуванні.

При переході на засади ринкової економіки спостерігалось значне відхилення потоків руху робочої сили від очікуваного сценарію. Обсяги відкритого безробіття значно поступалися масштабам «часткового» безробіття. Відповідно, від політики зайнятості очікували не стільки дій, спрямованих на повернення до ро-

боти тих, хто її втратив, скільки програми підтримки тих працівників, які вимушено відпрацьовували неповний робочий час, а також заходи стосовно створення робочих місць за рахунок коштів Фонду зайнятості. Причому справедливо вважалось, що запобігти появі безробіття ефективніше та дешевше, ніж боротися з її наслідками, але це пов'язувалось з інвестуванням у робочі місця. Скорочення інвестиційних можливостей служби зайнятості при одночасному виникненні заборгованості з виплат допомоги по безробіттю змінили підходи до цільової орієнтації політики зайнятості. На перше місце поступово почала виходити проблема виплати допомоги по безробіттю, а інші програми (в тому числі інвестиційні) були визнані нецільовими та загалом недоцільними. З розширенням офіційного безробіття обов'язкові платежі з виплат допомоги по безробіттю стали відігравати домінуючу роль. Їх частка збільшилась з 207,3 млн грн. у 1998 році до 333,0 млн грн. у 1999-ому [1, с. 185].

Однак не можна сказати, що така орієнтація Фонду зайнятості на створення та збереження робочих місць сприяла значному зниженню рівня безробіття. В цілому нереалізована загроза переходу «потенціалу безробіття» в його відкриту форму, а також відносно низькі показники його офіційного рівня сформували ставлення до цієї проблеми як до такої, яка не входить до числа найбільш соціально значимих. Навіть деяке поживавлення на ринку праці не може символізувати ознаки економічного оздоровлення, оскільки воно пов'язано не стільки з позитивними змінами на ринку праці, скільки з такими факторами, як сезонні коливання, перелив робочої сили з числа зареєстрованих безробітних у групу «неучасників» ринку праці.

Для розроблення стратегії пом'якшення дії негативних тенденцій на ринку праці України слід оцінити роль та місце Державного центру зайнятості у проведенні політики на ринку праці. В першу чергу, це стосується того контингенту безробітних, які пройшли реєстрацію. Лише через акумуляцію зареєстрованих безробітних і реалізацію для них спеціальних програм і послуг держава отримує можливість регулювати міру свого безпосереднього впливу на ринок праці.

Необхідно зазначити, що співвідношення між реєстрованим та нереєстрованим безробіттям залежить від багатьох факторів. Окрім ступеня гнучкості ринку праці збільшенню частки зареєстрованих безробітних сприяє «достатність» розміру допомоги по безробіттю, обов'язковість чи добровільність реєстрації вакансій, широкий спектр програм та послуг служби зайнятості. Останні

мають змогу залучати все більше число безробітних та поступово розширювати сферу впливу держави на рівень безробіття. Але, з іншого боку, занадто висока «ринкова частка» держави обумовлює зростання додаткових витрат. В умовах обмеженості ресурсів виникає загроза скорочення саме тих програм, які сприяють результативному виходу із стану безробіття заради фінансування допомоги по безробіттю. Як результат, формується пасивна поведінка клієнтів служби зайнятості у пошуку роботи, варіантності її пошуку, посилюється жорстка залежність громадян від державної підтримки.

Недостатня участь держави також має негативні наслідки. Безробіття не скорочується, а не усунені «вузькі місця» на ринку праці призводять до появи не тільки загальних негативних макроекономічних, а й соціальних наслідків (наприклад, розширення бідності), посилюють бюджетне навантаження (по лінії соціальної допомоги).

Якщо проаналізувати стан ринку праці України в останні роки, то можна спостерігати достатньо стабільне зростання чисельності громадян, не зайнятих трудовою діяльністю, які звернулись з питань працевлаштування до Державного центру зайнятості. Так, на кінець 1999 року на обліку Державного центру зайнятості перебувало 1204,6 тис. осіб, тоді як на кінець першого півріччя 2000-го чисельність зареєстрованих, не зайнятих трудовою діяльністю громадян збільшилась на 737,7 тис. осіб. Чисельність громадян, які отримали статус безробітного, зросла протягом того ж періоду з 1085,5 тис. осіб на кінець 1999-го до 1173,5 тис. осіб на кінець першого півріччя 2000 року. В той же час чисельність громадян, які проходили професійне навчання за направленням центрів зайнятості, збільшилась з 105,3 тис. на кінець 1998-го до 126,6 тис. осіб на кінець першого півріччя 2000-го. Це означає, що відбувається поступове перенесення центру ваги з пасивної до активної політики зайнятості. Це зрушення пояснюється зростаючими можливостями служби зайнятості допомагати безробітним, значна частина яких концентрується в програмах навчання, громадських роботах. Поступово збільшується число підприємств, які звертаються за допомогою до Державного центру зайнятості, та тих, хто подає інформацію про вакансії.

Ресурси, які забезпечують проведення активної політики на ринку праці, можуть надходити як з приватних, так і з державних джерел, але на ранній стадії перехідного періоду масштаби приватного фінансування вкрай обмежені. У багатьох країнах ринкової економіки фінансування перерозподілу робочої сили здій-

снюється приватним капіталом. Приватні компанії дають згоду страхувати своїх працівників від ризику, пов'язаного з коливанням попиту на різні види праці лише в тому випадку, коли вони мають можливість розміщувати цей ризик на ринку капіталу.

У країнах перехідної економіки ринок капіталу ще недостатньо розвинений для того, щоб у повному масштабі забезпечувати здійснення програми підтримки доходів, яка гарантує збереження заробітної плати працівникам на увесь строк дії договору. Державні підприємства в цих країнах нерідко надають підтримку звільненим працівникам, зберігаючи за ними право користуватися соціальними благами, які подаються через підприємства, а також фінансують громадські роботи для їх подальшого працевлаштування. Однак такі заходи практикуються досить нерегулярно, внаслідок чого майже усі пов'язані з цим витрати відносяться на державний бюджет.

Державне фінансування може здійснюватись як із загальних податкових надходжень, так і з податку на заробітну плату. В цьому разі держава фактично розпоряджається приватними ресурсами, які виділяються на надання послуг службами зайнятості, але використовуються на випадок страхування від безробіття. Однак, по мірі оздоровлення економіки, фінансування повинно здійснюватися як за рахунок держбюджету, так і за рахунок внесків роботодавців і працівників у фонди соціального страхування.

При визначенні механізму фінансування активної політики на ринку праці, особливо в країнах з високим рівнем прихованого безробіття, необхідно відокремити фінансування грошових виплат від фінансування тих заходів, які націлені на підтримку звільнених за скороченням штатів.

У сучасних умовах податково-бюджетна криза обмежує можливість маневру для трансфертів доходу. Необхідно забезпечувати більшу адресність як у визначенні масштабів охоплення виплатами, так і в стримуванні непродуктивних витрат. Саме тому високоефективною вважається соціальна допомога, яка базується на оцінці доходів. Однак необхідно постійно удосконалювати політику надання допомоги, оскільки зростання адміністративних витрат може поглинути економію від посилення адресності.

Політика зайнятості з погляду макроекономічного регулювання повинна бути спрямована на стимулювання попиту на робочу силу. Важливим інструментом регулювання попиту на робочу силу в цих умовах повинна стати гнучка податкова політика із застосуванням системи податкових і кредитних пільг підприємствам для створення умов економічної зацікавленості у прийнятті

на роботу найменш конкурентоспроможних працівників. Так, відповідно до існуючого законодавства, для громадян, які потребують соціального захисту, місцеві органи адміністрації бронюють на підприємствах, в організаціях та в установах до 5 % загальної кількості робочих місць, у тому числі з гнучкими формами зайнятості. У разі відмови у працевлаштуванні на роботу громадян цієї категорії в межах установленої норми (квоти) з цих підприємств стягуються штрафи у розмірі середньорічної заробітної плати за кожну таку відмову. Ці кошти спрямовуються у Державний фонд сприяння зайнятості населення і використовуються для фінансування витрат підприємств, які створюють робочі місця для цієї категорії громадян.

Усе вищевикладене свідчить про те, що в умовах недостатніх бюджетних ресурсів необхідно використовувати нові можливості їх мобілізації, які проявляються у таких напрямках: поступова відмова від субсидії виробникам і споживачам, що приведе до значної економії бюджетних коштів; посилення адресності у наданні соціальних допомог; залучення коштів із приватних джерел через недержавні організації; формування більш гнучких відносин між центральними та місцевими владними структурами; надання позик і кредитів для організації додаткових робочих місць підприємствам пріоритетних галузей; допомога в отриманні безпроцентних позик безробітним для організації власної справи лише за умови забезпечення контролю за їх використанням.

Посилення ролі Державного центру зайнятості у вирішенні проблем працевлаштування незайнятого населення, вироблення стратегії подальшого удосконалення його роботи виступає одним із пріоритетів державного регулювання ринку праці України. Політика зайнятості передбачає розробку соціальних програм сприяння зайнятості. Погодження довгострокових управлінських рішень у сфері формування трудових ресурсів, робочих місць і соціально-трудова відносин на ринку праці з наявними ресурсами можливе лише за умови координації діяльності загальнонаціонального та регіональних органів управління зайнятістю, розроблення їх відповідної ієрархічної структури з суворим розмежуванням функцій. До компетенції Державного центру зайнятості на загальнодержавному рівні повинно відноситися довгострокове прогнозування в соціально-трудова сфері, визначення та оцінка економічних пріоритетів по галузях та регіонах, проведення відповідних заходів з метою підтримки соціально прийняттого рівня зайнятості та безробіття.

На регіональному рівні центри зайнятості повинні забезпечувати: розробку регіональних програм зайнятості; аналіз і короткострокове прогнозування ринку праці; організацію профнавчання та консультування незайнятого населення; аналіз демографічних, економічних і соціальних процесів у сфері зайнятості; практичну роботу з вивільненими працівниками.

Таким чином, в умовах формування розвинених ринкових відносин політика регулювання зайнятості повинна базуватися на органічному поєднанні та взаємодії пріоритетів структурних змін в економіці із стратегією зайнятості. Механізм регулювання зайнятості населення в нових умовах господарювання повинен спрацьовувати за рахунок забезпечення повної реалізації трудового потенціалу та досягнення продуктивної зайнятості шляхом розробки програм сприяння зайнятості на державному, регіональному та місцевому рівнях.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ринок праці в Україні в 1999 році: Анал.-стат. збірник // Державний центр зайнятості Міністерства праці та соціальної політики України. — К., 2000. — 185 с.
2. Статистичний бюлетень за 6 місяців 2000 року. — Держкомстат України, 2000. — 305 с.

Мельник С. В., канд. екон. наук
НДІ соціально-трудових відносин Мінпраці України,
(м. Луганськ)

ШЛЯХИ ЗМЕНШЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО НАПРУЖЕННЯ НА НАЦІОНАЛЬНОМУ ТА РЕГІОНАЛЬНИХ РИНКАХ ПРАЦІ

За останні два роки на ринку праці України сформувалися позитивні тенденції, серед яких, перш за все, слід відзначити зменшення рівня навантаження безробітних на робочі місця за рахунок зростання потреби в працівниках, відносну стабілізацію рівня безробіття, звуження регіональної диференціації параметрів ринку праці тощо. Ці зміни на краще пояснюються, з одного боку, початком у країні економічного зростання, підвищенням ефективності роботи системи центрів зайнятості, стабілізацією та вдалою