

О. О. Кучинська, канд. екон. наук, ст. н. с.,
Рада по вивченню продуктивних сил
України НАН України (м. Київ)

МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ТА РЕГІОНАЛЬНИХ ПРОГРАМ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ В КОНТЕКСТІ ЗБІЛЬШЕННЯ ОБСЯГІВ ЗАЙНЯТОСТІ В ОФІЦІЙНОМУ СЕКТОРІ ЕКОНОМІКИ

АНОТАЦІЯ. В статті визначено обставини, які обумовлюють актуальність і важливість подальшої роботи щодо удосконалення розробки Програм зайнятості населення та важливість оцінки ефективності їх реалізації. Визначено основні напрями та шляхи вдосконалення механізму розробки і реалізації таких Програм. Обґрунтовано систему основних і додаткових, кількісних і якісних індикаторів оцінки ефективності реалізації державних та регіональних програм зайнятості населення.

КЛЮЧОВІ СЛОВА. Зайнятість населення; офіційний сектор економіки; Державна програма зайнятості населення; соціальні індикатори.

Одним з важелів регулювання зайнятості населення та мотивації до легальної трудової діяльності є спеціальні програми, що розробляються на національному, регіональному і галузевому рівнях.

Дані програми є вкрай необхідним і вагомим інструментом реалізації державної політики зайнятості населення, які спрямовані на виконання завдань, визначених Законом України «Про зайнятість населення».

Розроблення Програм обумовлено:

- необхідністю адекватного реагування з боку держави на процеси, які об'єктивно набули поширення на ринку праці в останні роки, зокрема, поширення неформальної зайнятості; необхідністю посилення координації дій центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо регулювання ринку праці та стимулювання зайнятості незайнятого населення в легальному секторі економіки.

Вкрай важливим завданням є здійснення оцінки ефективності реалізації таких програм і удосконалення цього процесу. Її здійснення дозволить скорегувати напрями діяльності відповідальних структур. Адже на сьогоднішній день реалізація програм зайнятості досі не стала вагомим інструментом зростання зайнятості в реальному секторі економіки. Натомість, обсяги неформальної

зайнятості продовжують зростати. Тому актуальність статті є очевидною.

Результативність програм слід оцінювати, перш за все, з позицій їх впливу на забезпечення збалансованості ринку праці. Саме тому в Законі України «Про зайнятість населення» передбачено статтю, яка орієнтує відповідні структури на розробку та запровадження заходів інвестиційної та податкової політики, спрямованих, перш за все, на раціональне розміщення продуктивних сил, підвищення мобільності робочої сили, створення нових технологій, заохочення підприємництва в офіційному секторі економіки, створення малих підприємств і застосування гнучких режимів праці та інші заходи, що сприяють розвитку системи робочих місць, мотивації незайнятого населення до зайнятості в легальному секторі економіки тощо. Виходячи з цього, можна визначити спрямованість державної і територіальних програм зайнятості населення, а саме на: сприяння розвитку та структурній перебудові економіки, створенню умов для працевлаштування незайнятого населення в першу чергу на рентабельні виробництва і в пріоритетні галузі економіки; запобігання розвитку безробіття і його скорочення шляхом підвищення економічної зацікавленості підприємств і організацій у створенні додаткових робочих місць у легальному секторі економіки; удосконалення системи відтворення робочої сили у поєднанні з розвитком робочих місць, професійної орієнтації, підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів, ефективне використання робочої сили; забезпечення зайнятості громадян, які потребують соціального захисту і не здатні на рівних умовах конкурувати на ринку праці; формування матеріальної, кадрової, інформаційної, статистичної, фінансової та науково-методичної бази Державної служби зайнятості тощо.

Важливою проблемою є також удосконалення сучасної організаційної системи контролю за реалізацією заходів Державної та регіональних програм зайнятості населення. В методичному плані такий контроль повинен здійснюватися по всіх без виключення напрямках Програм, виходячи з характеру їх впливу на ринок праці. Щодо розширення сфери прикладання праці в легальному секторі економіки, то хід цього напрямку доцільно відстежувати за конкретними заходами, спрямованими на: створення нових робочих місць на територіях пріоритетного розвитку, як засобу досягнення раціонального співвідношення між пропозицією робочої сили та попиту на неї; створення робочих місць для осіб, які є найменш конкурентоспроможними на ринку праці; створення

малих підприємств за визначеними списком, профілем їх виробництва та чисельністю громадян, які влаштовані на таких підприємствах за направленням Державної служби зайнятості; кредитування організації додаткових робочих місць у галузях економіки згідно встановленого переліку підприємств, яким надається відповідна позика чи кредит та визначених умов їх надання; надання одноразової допомоги безробітним для зайняття підприємницькою діяльністю згідно діючого законодавства.

Не менш важливим завданням є вдосконалення існуючого механізму реалізації Програм зайнятості населення. Слід виходити з того, що обґрунтованість Програм є визначальною при оцінках необхідного фінансування їх напрямів та конкретних заходів. При цьому, вкрай важливо враховувати особливості сучасного етапу економічного розвитку та перспективи трансформаційних перетворень, зокрема структурної перебудови економіки, реструктуризації та банкрутства підприємств, а також процесів глобалізації економіки. Це означає, що вказані Програми повинні бути тісно пов'язаними з розробками інших Державних програм соціально-економічного розвитку та прогнозами розвитку і розміщення продуктивних сил окремих територій.

Очевидним є те, що механізм розробки та реалізації таких програм залишається недосконалим, хоча практика їх розробки вже достатньо довготривала. Головні з них полягають в тому, що на рівні територій та галузей програми зайнятості орієнтуються більше на розкриття існуючого стану речей чи ситуації в тій чи іншій сфері соціально-економічного життя, ніж на визначення тих економічних важелів, за допомогою яких у перспективі можна було б досягти певних позитивних зрушень, зокрема зростання зайнятості в офіційному секторі економіки, сприяння розвитку підприємництва тощо. Отже, програми здебільшого мають інформаційний характер, а не конструктивно-мобілізуючий, що забезпечує цілеспрямоване вирішення певної конкретної задачі. У зв'язку з обмеженими можливостями застосування активних заходів впливу на сферу зайнятості (напруженість місцевих бюджетів, низький рівень інвестиційної активності, неефективна фінансово-кредитна політика і т. п.) основна увага в Програмах зайнятості населення продовжує приділятися працевлаштуванню, а цього, як показує досвід, недостатньо. На відносно низькому рівні здійснюється робота щодо узгодження зустрічних вимог населення відносно робочих місць і підприємств щодо якості робочої сили та відповідно замовлень закладами освіти. Це призводить до професійного навчання молодіжного контингенту населення без

урахування реальних потреб економіки. Незважаючи на суттєві міжрегіональні відмінності в характеристиках зайнятості населення, практично в усіх обласних програмах зайнятості з року в рік передбачаються майже однакові регулюючі заходи, практично незмінювані. Теоретично програми зайнятості населення мають враховувати специфіку економічних і соціальних умов розвитку кожної адміністративної одиниці. Однак на практиці головні цілі територіальних програм формуються приблизно за однаковою схемою: сприяння працевлаштуванню, розширення сфери прикладання праці, запобігання безробіттю, надання підтримки громадянам, які потребують соціального захисту. Спостерігаються одноманітні підходи до організації роботи щодо покращання умов зайнятості населення та складу джерел її фінансування.

Неспроможність програм зайнятості відповідним чином змінити ситуацію на краще проявляється і в тому, що показники стандартного набору заходів ставали все менш адекватними ситуації, яка складалась у регіонах. Крім того, в більшості випадків керівники низових економічних структур та рівнів управління не дотримуються визначених ними ж напрямів розвитку; відсутня відпрацьована система контролю за виконанням програмних завдань, показників і тим більше — гнучкої системи управління процесом досягнення визначених програмою показників. Дається взнаки і та обставина, що реалізація деяких з напрямів потребує значних авансованих коштів, відсутність яких стає головною перешкодою на шляху їх запровадження в економічну практику.

Передбачувані програмами зайнятості населення заходи в більшості випадків виявляються надто загального характеру, без чіткого визначення механізму їх втілення в життя. В результаті вони ще не стали дієвим інструментом регулювання всієї сфери зайнятості. По суті, програми (державна меншою мірою, а регіональні — практично повністю) виконують роль відомчого плану діяльності на наступний період, а не інструменту, що сприяв би розвиткові та структурній перебудові економіки.

Виходячи з викладеного, можна визначити основні напрями та конкретні шляхи вдосконалення самого механізму розробки і реалізації програм зайнятості населення. Вони мають полягати у наступному.

По-перше, підвищення рівня наукової обґрунтованості програм через активізацію наукових досліджень на етапі опрацювання загальних програмних підходів до управління зайнятістю населення. Пріоритетним об'єктом дослідження повинно стати

вивчення реальної потреби в робочих місцях для різних соціально-демографічних верств населення, а також різних категорій незайнятого населення, що має бути залучене до суспільно корисної діяльності в сфері офіційної економіки.

По-друге, важливо визначитися з основними якісними індикаторами, що слугуватимуть надійною основою оцінки результативності виконання відповідних заходів, а також впливу органів державної служби зайнятості на ситуацію, що склалася, чи буде складатися на ринку праці. Існуючі процеси на ринку праці повинні розглядатися і оцінюватися на тлі загальних тенденцій соціально-економічного розвитку території, а проекти регіональних програм зайнятості повинні увійти важливою складовою до плану соціально-економічного розвитку відповідних територій.

По-третє, необхідно удосконалити систему моніторингу виконання основних заходів Програми з наданням центрам зайнятості вичерпної інформації щодо цього. У випадку відсутності повної інформації цілком прийнятним є використання в управлінні інформації, що базується на експертних оцінках. Посилення інформаційного забезпечення органів управління щодо виконання програмних заходів дозволить своєчасно внести певні корективи стосовно фінансового чи матеріально-технічного забезпечення вказаної Програми, досягти повної узгодженості між різними її підрозділами, а також високої результативності передбачених заходів.

Зазначені вище напрями вдосконалення механізму розробки і реалізації Програм, окрім всього іншого, спрямовані на підвищення їх ефективності, головним критерієм оцінки якої повинна стати загальна стабілізація сфери зайнятості населення. Взагалі, при визначенні ефективності Програм слід виходити з того, якою мірою досягнута основна її мета. Даним методологічним положенням необхідно керуватись при визначенні ефективності будь-якої соціально-економічної програми.

В методичному плані оцінку ефективності Програм зайнятості населення доцільно здійснювати за допомогою системи основних і додаткових, кількісних і якісних індикаторів. До основних доцільно віднести: економічний ефект, отриманий від реалізації комплексу програмних заходів; коефіцієнт загальної (абсолютної) економічної ефективності; термін окупності витрат на розробку і запровадження Програми зайнятості населення (проте здійснення такої оцінки вкрай ускладнюється внаслідок практично відсутньої або важкодоступної офіційної інформації щодо фінансової сторони реалізації програм); скорочення прихованого і відкрито-

го безробіття внаслідок створення додаткових робочих місць у перспективних сферах економічної діяльності; рівень працевлаштування незайнятого населення, що пройшли професійне перенавчання за допомогою служби зайнятості; скорочення чисельності працездатного населення, що займаються нерегламентованою трудовою діяльністю; динаміка чисельності самостійно зайнятих серед осіб, що раніше зареєструвались як незайняті чи безробітні; скорочення загального нерегламентованого обороту робочої сили в різних галузях і секторах економіки; економія коштів на виплаті допомоги по безробіттю у зв'язку зі скороченням чисельності безробітних.

Оскільки для суспільства ефективність Програм оцінюється, перш за все, з позиції її здатності задовольняти потреби населення у робочих місцях, попереджувати кризові явища на ринку праці, вказану систему показників доцільно доповнити такими: пропорції між обсягами працевлаштування і вивільнення працівників; ступінь збалансованості між вибуваючими з експлуатації і новостворюваними робочими місцями; економія чисельності або зростання рівня продуктивності праці; підвищення рівня працевлаштування незайнятого населення, що активно шукає роботу.

Таким чином, оцінка ефективності програм зайнятості населення передбачає формування дворівневої системи показників, що орієнтуються на визначення як кінцевої результативності всієї Програми, так і окремих її заходів.

Одночасно з визначенням економічної ефективності реалізації Програм зайнятості населення доцільно оцінювати її соціальну ефективність, яка спричиняє до зниження соціальної напруги в суспільстві, позитивно впливає на морально-психологічний клімат у трудових колективах, а також сприяє соціальному прогресу в суспільстві. Виходячи з цього, соціальний ефект доцільно оцінювати на основі таких якісних показників: зростання ділової активності населення, що відображається у збільшенні чисельності підприємців та інших категорії самостійно зайнятих; посилення соціального захисту неконкурентоспроможних на ринку праці категорій населення; підвищення конкурентоспроможності робочої сили на ринку праці і рівня працевлаштування певних категорій населення; збільшення рівня доходів населення; зростання професійної мобільності робочої сили та загальне покращення її якісного стану; посилення мотивації до продуктивної трудової діяльності в легальному секторі економіки.

Стаття надійшла до редакції 03.05.2007