

ЦІЛІ ТА ІНСТРУМЕНТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАЙНЯТОСТІ

У статті визначено цілі та інструменти державної політики зайнятості. Розглянуто заходи, спрямовані на скорочення фактичного безробіття, з одного боку, і заходи, спрямовані на скорочення «природного» рівня безробіття, з іншого.

Ключові слова: державна політика зайнятості, безробіття, державне регулювання, ринок праці, субсидування зайнятості.

В статье определены цели и инструменты государственной политики занятости. Рассмотрены мероприятия, направленные на сокращение фактической безработицы, с одной стороны, и мероприятия, направленные на сокращение «природного» уровня безработицы, с другой.

Ключевые слова: государственная политика занятости, безработица, государственное регулирование, рынок труда, субсидирование занятости.

In the article defined objectives and instruments of government policy of employment. Considered activities aimed at reducing the actual unemployment rate, on the one hand, and activities aimed at reducing the «natural» unemployment rate, on the other.

Key words: government policy of employment, unemployment, government regulation, labor market, subsidizing employment.

Постановка проблеми. Сучасна наукова теорія і досвід, накопичений світовою практикою, дозволяють зробити ряд важливих узагальнень відносно цілей, інструментів і результатів державної політики зайнятості.

Передусім необхідно мати на увазі, що практично будь-які дії держави в соціально-економічній сфері – починаючи із заходів щодо соціального захисту населення і стимулювання приватних інвестицій і закінчуючи протекціоністськими заходами в галузі зовнішньої торгівлі і законодавством про охорону довкілля – так або інакше впливають на безробіття і зайнятість. У даному випадку мова піде про ті інструменти державної політики, основною метою використання яких є запобігання підвищенню або скорочення рівня безробіття.

Значну увагу теоретичним проблемам ринку праці приділяють сучасні вчені, які досліджують різноманітні аспекти його функціонування. Йдеться, зокрема, про праці українських науковців Д. Богиня, В. С. Васильченко, В. В. Дмитрієв-Заруденко, П. Мазурок, С. Мельник, О. Ф. Новікова, О. Пономарьова, А. Ю. Шахно та ін. Проте в науці з державного управління не достатньо повно розглядалися цілі та інструменти державної політики зайнятості. Потребують більш детального вивчення заходи, спрямовані на скорочення фактичного та «природного» рівня безробіття.

Метою статті є визначення цілей та інструментів державної політики зайнятості, а також розгляд

заходів, спрямованих на скорочення фактичного та «природного» рівня безробіття.

Викладення основного матеріалу. В науковій літературі й офіційних матеріалах прийнято розрізняти «пасивну» та «активну» політику зайнятості [1]. Перша припускає реалізацію певних схем матеріальної підтримки безробітних і в цьому сенсі може розглядатися як важливий елемент соціальної політики, друга означає пряму інтервенцію держави на ринок праці (чи, якщо використовувати більш нейтральну термінологію, – безпосереднє державне регулювання ринку праці). Активна політика зайнятості передбачає: 1) заходи, спрямовані на створення і збереження робочих місць; 2) розвиток системи професійної підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації; 3) розвиток системи працевлаштування (служби зайнятості). Характеризуючи конкретні інструменти політики зайнятості, можна відстежити також їх відмінність за напрямом дії – в бік пропозиції праці або на сторону попиту на працю.

На наш погляд, особливо важливо розрізняти заходи, спрямовані на скорочення фактичного безробіття, з одного боку, і заходи, спрямовані на скорочення «природного» рівня безробіття, з іншого (табл. 1), хоча така відмінність і є дещо умовною. З подальшого викладу буде ясно, що перша група представлених заходів державної політики зайнятості спрямована переважно проти циклічного безробіття, друга – проти безробіття структурного і фрикційного.

Заходи, спрямовані на скорочення фактичного безробіття	
I	Макроекономічна стабілізаційна (антициклічна) політика
II	Створення тимчасових робочих місць у державному секторі (програми громадських робіт)
III	Створення постійних робочих місць в державному секторі
IV	Створення умов для скорочення обсягу пропозиції праці
Заходи, спрямовані на скорочення «природного» рівня безробіття	
V	Цільове субсидування зайнятості в приватному секторі
VI	Політика в галузі професійної підготовки і перепідготовки
VII	Створення сприятливих інституційних умов функціонування ринку праці
VIII	Регіональна політика зайнятості

Як показує аналіз, будь-яка міра політики зайнятості може мати в певному значенні суперечливі результати. Проте в цілому група заходів, спрямованих на скорочення «природного» рівня безробіття, є прийнятнішою при виборі концепції політики зайнятості і передусім тому, що має порівняно менший інфляційний потенціал.

I. Заходи макроекономічної стабілізаційної політики покликані подолати негативні наслідки кризових явищ в економіці, забезпечити повніше використання економічних ресурсів і стабільний рівень цін та створення нових робочих місць [2, с. 13]. Разом з проблемою вибору стратегії стабілізаційної політики гостро стоїть і проблема її практичної реалізації. Передусім треба визнати, що практично неможливо повністю усунути або хоча б передбачити коливання в рівні інвестицій і, отже, зайнятості. Справа в тому, що частина підвищення приватних інвестицій (купівля капітального устаткування) обумовлена не збільшенням сукупних витрат, а зрушеннями в структурі попиту і змінами в технології.

Подібні коливання в розмірах інвестицій в принципі неусувні, якщо не вдаватися до будь-яких форм гальмування прогресу. У зв'язку з цим постає наступне запитання: як можна пом'якшити несприятливу дію неминучих коливань у рівні приватних інвестицій на економіку в цілому і споживання, якщо його мінімальний рівень доволі високий, регулювання споживання здійснюється за допомогою таких інструментів, як податок з продажів і акцизний податок, що може виявитися досить дієвим засобом стабілізації?

Причому його ефективність залежить від того, як саме міняється поведінка споживачів у зв'язку зі зміною відповідних податків. Тією мірою, якою споживачі змінюють лише напрям своїх витрат, цей спосіб стабілізації є неефективним; тією мірою, якою вони змінюють обсяг своїх витрат (прискорюють або затримують їх), цей спосіб стабілізації є відносно ефективним засобом компенсації коливань у рівні приватних інвестицій.

Регулювання споживання за допомогою податків, як видно, не пов'язане з таким значним часовим лагом, як розширення інвестиційних витрат – державних або приватних. Проте і в даному випадку є проблема доволі точного передбачення динаміки приватних інвестицій.

II. Створення тимчасових робочих місць у державному секторі (програми громадських робіт).

Зазвичай цей напрям політики зайнятості розглядається як спосіб доволі швидкого пом'якшення проблем безробіття. Програми громадських робіт реалізуються, як правило, на регіональному рівні під контролем місцевої влади, як джерела фінансування використовуються центральний і місцеві бюджети, а також спеціальні фонди (фонди страхування від безробіття, фонди сприяння зайнятості і т. д.). Найчастіше громадські роботи організуються на підприємствах державної (муніципальної) власності, іноді – спеціалізованими підприємствами з організації та проведення громадських робіт [3].

Вважається, що тимчасовий (сезонний) характер робочих місць, що створюються у рамках програм громадських робіт, відповідає людному характеру заходів, спрямованих проти тимчасового підвищення безробіття. Засоби, витрачені на організацію громадських робіт, часто розглядаються як альтернатива трансфертним платежам («праця замість допомоги»), тому очікується, що розширення громадських робіт не завжди призводить до збільшення державних витрат. У будь-якому випадку цей напрям державної політики зайнятості зумовлює менш серйозні інфляційні наслідки, ніж традиційні заходи щодо управління попитом.

III. Створення постійних робочих місць у державному секторі означає безпосереднє збільшення зайнятості в органах державного управління всіх рівнів і в державному секторі економіки, враховуючи структури, не орієнтовані на отримання прибутку. До цього ж напрямку політики зайнятості відноситься створення постійних спеціалізованих робочих місць і підприємств (наприклад, для інвалідів) у рамках державного сектору економіки [4, с. 19].

Крім того, що відповідні заходи певною мірою допомагають пом'якшити проблему безробіття, вони можуть диктуватися також необхідністю зміцнення державного апарату в цілому або окремих державних служб. Створення постійних робочих місць у державному секторі може забезпечити надання населенню життєво важливих послуг на безоплатних умовах або збільшення виробництва таких послуг, які не можуть бути надані приватним сектором (т. зв. громадські блага і послуги). Слід також зазначити, що на захист цього напрямку політики зайнятості виступають прибічники активних заходів для досягнення більшої справедливості в розподілі доходів і робочих місць.

Проте добре відомі заперечення проти розширення державного сектору. Це, по-перше, інфляційний характер провідних заходів і, по-друге, відносна неефективність функціонування державних структур. Варто зазначити, що в умовах, коли безробіття охоплює передусім працівників некваліфікованої праці, заходи щодо створення додаткової зайнятості в державному секторі мають обмежене значення як інструмент боротьби з безробіттям: вимоги до рівня кваліфікації державних службовців і працівників державних підприємств, як правило, доволі високі.

Водночас чим вище кваліфікація працівників, тим більша можливість їх працевлаштування. У цьому сенсі ефективнішим засобом боротьби з безробіттям є програми громадських робіт, розраховані на ті групи населення, які зазнають найбільших труднощів із працевлаштуванням.

4. Створення умов для скорочення обсягу пропозиції праці. Цей напрям політики зайнятості припускає вжиття таких основних заходів: стимулювання дострокового виходу на пенсію; збільшення тривалості обов'язкової освіти; суворий контроль за імміграцією. Так, наприклад, «спеціальні схеми звільнення робочих місць», що діють у депресивних регіонах і тому є елементом регіональної політики зайнятості, надають літнім людям можливість вивільнитися свої робочі місця і почати отримувати пенсію до досягнення ними нормального пенсійного віку. На вільні робочі місця йдуть ті, хто зареєстровані як безробітні.

Певне зниження тиску на ринки праці з боку безробітних досягається завдяки розширенню громадських робіт, реалізації програм субсидування зайнятості і програм професійної підготовки та перепідготовки (хоча основною метою останнього виду програм є підвищення конкурентоспроможності працівників на ринку праці) [5].

Якоюсь мірою надлишковий тиск на ринок праці може бути наслідком особливостей національної системи страхування з безробіття, що стимулює вихід додаткової робочої сили на ринок праці (маються на увазі значні розміри допомоги з безробіття та її доступність). Утім, це питання потребує проведення спеціального емпіричного дослідження в конкретних умовах кожної країни.

V. Субсидування зайнятості можна умовно поділити на два основні види: 1) субсидування створення робочих місць і 2) субсидування збереження робочих місць. У рамках першого виду субсидування розробляються і реалізуються державні програми сприяння зайнятості [5]. Ці програми можуть охоплювати як окремі категорії населення, передусім маргінальні групи: молодь, жінок, інвалідів, так і специфічні випадки загрози безробіття, зумовлені економічною або іншою ситуацією (демографічним, політичним, стихійним лихом тощо). У найзагальніших рисах економічний і організаційний механізм їх реалізації полягає в наступному. Спеціалізовані державні структури розробляють проекти відповідних програм.

Законодавчі органи влади після затвердження цих проектів виділяють необхідні фінансові засоби (не становить винятку часткове фінансування програм за рахунок місцевих бюджетів).

Загальне керівництво програмами на національному і регіональному рівні здійснюють спеціально створені для цього структури за участю представників профспілок, працевлаштованих громадян, громадських організацій, державних органів (у т. ч. служби зайнятості), освітньої системи, територіальних громад, а також експертів відповідного профілю. Ці ж органи і структури здійснюють експертизу і конкурсний відбір конкретних проектів, пропонує приватним бізнесом. Такі проекти, організаторами яких виступають приватні фірми і підприємства, діють в різних галузях економіки, і становлять конкретний зміст програм створення зайнятості в приватному секторі.

Ці програми мають, як правило, цільовий характер, тобто покликані протистояти підвищенню безробіття серед груп населення, які потребують соціальної підтримки (молодь; люди старшого віку, які тривалий час не мають роботи; жінки малолітніми дітьми; інваліди; жителі депресивних регіонів; національні меншини). Учасникам програм надається можливість не лише набути необхідних трудових навичок, але й отримати професійну підготовку (наприклад, у формі навчання на робочому місці). Причому зазвичай ставиться задача, щоб характер отриманої кваліфікації і трудового досвіду відповідав можливостям працевлаштування, які відкриються перед працівниками після закінчення їх участі в програмі, хоча на практиці цю задачу важко розв'язати.

VI. Політика в галузі професійної підготовки і перепідготовки. Безперервні зрушення в структурі попиту і технології виробництва обумовлюють відповідні зміни в структурі похідного попиту на працю (у професійному розрізі), які, у свою чергу, є причиною постійно виникаючих диспропорцій на ринку праці. Один зі способів вирішення проблеми – реалізація різноманітних схем перепідготовки і підвищення кваліфікації за необхідними спеціальностями для тих, хто володіє професіями, які не мають попиту, або з недостатнім рівнем кваліфікації [6, с. 10; 7, с. 6; 8, с. 72]. Подібні схеми (програми) фінансуються державою (частково на дані цілі витрачаються кошти фондів соціального страхування), а реалізуються як державними, так і приватними освітніми структурами.

Якщо тривалість перепідготовки працівників відносно невелика, при виборі її напрямів доцільно враховувати поточну ситуацію на ринку праці. Створення розвиненої системи професійної підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації осіб, які не мають роботи, а також реалізація цільових програм профпідготовки і перепідготовки, розрахованих на певні групи населення, які зазнають складнощів із працевлаштуванням (молодь, жінки з дітьми, інваліди, демобілізовані військовослужбовці,

біженці та переселенці), дозволяють досягти певного зниження рівня структурного безробіття і підвищення мобільності робочої сили.

Ще помітнішого результату можна було б добитися шляхом первинної підготовки «достатньої» кількості працівників потрібної кваліфікації в основних ланках освітньої системи. Для цього було б потрібно розробити довгостроковий прогноз попиту на різні види праці. На жаль, подібне довгострокове прогнозування – одна з найбільш важковирішуваних економічних проблем, особливо якщо врахувати необхідність доволі глибокої деталізації при складанні переліку спеціальностей, без чого цей прогноз втрачає практичну цінність.

Звідси виходить, що повністю усунути циклічність руху ринків кваліфікованої праці, тобто постійне чергування періодів відносного надлишку і нестачі праці певної кваліфікації, неможливо, не порушивши сам ринковий механізм формування зайнятості. Особливо це стосується ринків праці фахівців з вищою освітою. Відмінна риса таких ринків – повільне пристосування пропозиції, що запізнюється, до коливань попиту. Це пов'язано з тим, що підготовка фахівців є за необхідності тривалим процесом, що продовжується 4-6 років, – саме така середня тривалість часового лагу, який відокремлює зрушення попиту на ринку праці від зрушення, що відбувається в результаті зміни потоку підготовлених фахівців відповідного профілю. В економічній літературі подібна циклічність руху ринків праці фахівців з вищою освітою набула образної назви «механізм ринкової адаптації із вбудованою «пасткою».

VII. Створення сприятливих інституційних умов функціонування ринку праці. Відповідні заходи державної політики зайнятості спрямовані на усунення чинників, що обмежують гнучкість ринку праці, гнучкість заробітної плати і помітного результату можна було б добитися шляхом первинної підготовки «достатньої» кількості працівників потрібної кваліфікації в основних ланках освітньої системи. Для цього було б доцільно розробити довгостроковий прогноз попиту на різні види праці. На жаль, подібне довгострокове прогнозування – одна з найбільш важковирішуваних економічних проблем, особливо якщо врахувати необхідність доволі глибокої деталізації при складанні переліку спеціальностей, без чого цей прогноз втрачає практичну цінність.

Гнучкість ринку праці, як відомо, посилюється за рахунок розвитку гнучких форм зайнятості і самозанятості; а ослабляється, з одного боку, обмеженнями при виході нових виробників на галузеві ринки, з іншого – ускладненням (що потребує дозволу влади) порядком звільнення працівників при згортанні, раціоналізації або ліквідації виробництва. «Природна» жорсткість заробітної плати посилюється діяльністю профспілок. Що стосується територіальної і професійної мобільності праці, то вона залежить від наступних чинників [7; 9]:

– можливість отримання нової професії і підвищення кваліфікації в системі перепідготовки працівників;

– відсутність інституційних бар'єрів при виході нових працівників на галузевий ринок праці (прикладом таких бар'єрів можуть служити кваліфікаційне ліцензування і застарілі вимоги профспілок про обов'язкове проходження виробничого навчання);

– наявність розвиненого ринку землі, ринку капіталів і ринкової інфраструктури;

– наявність розгалуженої системи збору і поширення інформації про положення на ринку праці (практика показує, що оптимальним є одночасний розвиток державної служби зайнятості і мережі приватних агентств зайнятості).

До цього ж напряму політики зайнятості належать заходи щодо вдосконалення чинного законодавства у галузі страхування на випадок безробіття [10]. Так, практика показує, що рівень безробіття може бути помітно знижений у результаті введення ретельно розробленої системи диференційованих внесків працевластувачів до фонду страхування від безробіття. Такі внески можуть здійснюватися у вигляді податку на фонд заробітної плати, величина якого залежить від фактичного числа звільнень, здійснених фірмою в попередній період часу.

VIII. Регіональна політика зайнятості. Як відомо, одним з проявів структурного безробіття є територіальні диспропорції в розподілі працівників і робочих місць. Причому йдеться не стільки про кількісну, скільки про якісну невідповідність між ними. Усунення такої невідповідності дозволило б істотно підвищити ефективність використання робочої сили і знизити загальний рівень безробіття.

Є два способи вирішення цієї проблеми. По-перше, можна наблизити працівників до робочих місць, тобто спонукати їх переїхати туди, де є відносна нестача робочої сили. По-друге, можна наблизити робочі місця до працівників, тобто перевести певне число підприємств із регіонів, у яких спостерігається нестача робочої сили, в регіони, де є її надлишок. Обидва варіанти пов'язані з додатковими витратами: в першому випадку їх несуть сім'ї працівників, у другому – фірми. Очевидно, найкращим рішенням може бути певне сполучення обох варіантів. Проте питання полягає не лише в тому, як саме їх необхідно сполучити, але і в тому, які конкретно робочі місця мають бути наближені до працівників, і які працівники – до робочих місць для досягнення найкращої відповідності між тими й іншими.

Головна перевага ринкового механізму, як відомо, полягає в тому, що він спроможний координувати індивідуальні рішення, прийняті окремими суб'єктами ринку (працівниками і фірмами), які володіють повними знаннями про власні цілі, можливості та обставини. В процесі територіального розподілу зайнятості така координація здійснюється за допомогою системи відносних ставок заробітної плати.

У регіонах, які потерпають від нестачі робочої сили, ставки заробітної плати мають тенденцію до підвищення, що робить ці регіони привабливими для працівників. Навпаки, в регіонах, де спостерігається вищий рівень безробіття, ставки заробітної плати відносно невеликі, що в принципі повинно стимулювати додатковий приплив інвестицій у ці регіони. Якщо в результаті ітераційного процесу автоматичного пристосування і узгодження за доволі короткий термін у територіальному розподілі зайнятості досягається відносна рівновага, то це означає, що ринковий механізм децентралізованого ухвалення рішень задовільно розв'язує надскладну задачу. Проте в реальності умови на ринку праці далекі від ідеальних, унаслідок чого ціновий механізм територіального розподілу зайнятості працює недостатньо ефективно. Це може бути пов'язано з двома обставинами:

1) кінцева рівновага не є оптимальною, оскільки витрати і результати, які мають на увазі суб'єкти ринку, приймаючи ті або інші рішення, не збігаються з тими фактичними витратами і результатами, які нав'язуються суспільству в цілому у зв'язку з прийняттям цих рішень;

2) хоча кінцева рівновага є оптимальною, сам процес автоматичного пристосування і узгодження, необхідний для його досягнення, може бути тривалим, хворобливим і дорогим – через існування ряду обмежень, інституційних бар'єрів і негнучкості ринку.

Саме цими обставинами пояснюється необхідність проведення державної регіональної політики зайнятості в умовах ринкової економіки, щодо чого в

наукових і політичних колах, як правило, є згода. А ось питання про доцільні межі втручання держави в ринковий механізм територіального розподілу зайнятості з метою його «доповнення і поліпшення» залишається предметом дискусій.

Висновки. Безперервний процес створення і ліквідації робочих місць (так званий процес деструктивного творення), що є невід'ємним атрибутом динамічного розвитку держави, повинен відбуватися переважно природним чином, тобто у рамках функціонування ринкового механізму. Необхідно мати на увазі, що економічно невіправдане розширення зайнятості в державному секторі, а також інтервенція держави на ринки праці завжди багаті наслідками гальмуванням прогресивних структурних зрушень і серйозними інфляційними наслідками.

Водночас було б невиправданим відмовлятися від тих переваг, які в певних умовах забезпечують цільові заходи державної політики зайнятості. Світовий досвід показує, що розробка і реалізація програм створення і субсидування зайнятості, а також програм професійної підготовки і перепідготовки приносять відчутні соціальні й економічні результати у тому випадку, якщо ці програми розраховані на групи населення, які потребують підтримки в умовах зростаючого безробіття. Відповідні заходи дозволяють дещо ослабити структурне і фрикційне безробіття і при цьому мають відносно менший (порівняно з іншими заходами політики зайнятості) інфляційний потенціал.

ЛІТЕРАТУРА

1. Васильченко В. С. Державне регулювання зайнятості / В. С. Васильченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://library.if.ua/book/108/7277.html>.
2. Пономарьова О. Реформування системи зайнятості в Україні для забезпечення конкурентних переваг національного ринку праці [Текст] / О. Пономарьова, Т. Біденко // Україна: аспекти праці. – 2011. – № 2. – С. 11-17.
3. Дмитрієв-Заруденко В. В. Громадські роботи як інструмент зниження соціальної напруженості в умовах кризи / В. В. Дмитрієв-Заруденко // Ринок праці та зайнятість населення. – 2009. – № 1. – С. 24-25.
4. Мельник С. Законодавчо-нормативне забезпечення державної соціальної політики щодо інвалідів [Текст] / С. Мельник, Г. Гаврющенко // Україна: аспекти праці. – 2010. – № 6. – С. 16-20.
5. Програма сприяння зайнятості [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.refine.org.ua/pageid-1465-1.html>.
6. Мазурок П. Особливості формування соціально-інституціонального ринку праці у трансформаційній економіці України [Текст] / П. Мазурок, А. Шахно // Україна: аспекти праці. – 2010. – № 5. – С. 3-10.
7. Богиня Д. Трансформаційні процеси в системі формування національного ринку праці: інституційний аспект [Текст] / Д. Богиня // Україна: аспекти праці. – 2005. – № 1. – С. 3-8.
8. Шахно А. Ю. Інституціональні перетворення в системі освіти та професійного навчання як індикатор розвитку сучасного ринку праці / А. Ю. Шахно // Економіка та держава. – 2011. – № 11. – С. 72.
9. Соціальна захищеність населення України [Текст] / О. Ф. Новікова, О. Г. Осауленко, І. В. Калачова та ін. – Донецьк ; Київ : ІЕП НАН України, Держкомстат України, 2001. – 360 с.
10. Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» № 1533-III.: офіц. вид.: за станом на 2 березня 2000 р. [Текст] / Верховна Рада України. – К. : Відомості Верховної Ради (ВВР), 2000. – № 22, ст. 171.

Рецензенти: Івашова Л. М. – д.держ.упр.;
Козлова Л. В. – к.держ.упр.