

УДК 351.5.024.5

О. В. БРАЖКО

УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ РИНКУ ПРАЦІ НА РІВНІ РЕГІОНУ

Досліджено державний механізм регулювання політики зайнятості, ринковий механізм регулювання зайнятості населення, модель взаємодії суб'єктів ринку праці, запропоновано класифікацію заходів державного впливу на ринок праці.

The author examines the regulation state mechanism of employment policy, a regulation market mechanism of population employment, a model of cooperation of labour-market subjects, classification of state influence measures is offered on a labour-market in the article.

Ключові слова: державне управління, регіон, ринок праці, зайнятість, мотивація, працевлаштування, стимулювання, депресивний регіон, ринок.

Стабільність держави базується, передусім, на наявності національного ресурсного потенціалу, споконвічною складовою якого є потенціал людський. Як і будь-який інший матеріальний ресурс, людський потенціал може вичерпуватися. Кінцевою стадією цього процесу є втрата відтворювальної спроможності. Причому чим довший період занепаду в процесі відтворення, тим менша ймовірність поновлення не тільки оптимальних, а й навіть вихідних з початку процесу погіршення параметрів людського ресурсу. Як правило, втрата людського капіталу, його знецінення відбуваються внаслідок інерційного характеру демографічних процесів та їх слабкої керованості заходами державної політики.

Метою роботи є розгляд можливих заходів державного управління розвитком ринку праці на регіональному рівні.

Зазначену проблематику досліджували такі українські науковці, як: Д. Богиня, Л. Беззубко, А. Дегтяр, Ю. Краснов, Б. Кравченко, Л. Костровець, А. Ліпенцев, В. Мандибура, В. Мартиненко, О. Мельников, А. Мерзляк, О. Мордвінов, Н. Нижник, В. Огаренко, Е. Лібанова, Л. Лісогор, С. Серьогін, В. Токарева, А. Чемерис, П. Шевчук, І. Шумляєва та ін.; а також зарубіжні – Д. Рікардо, В. Савченко, Ж. Сей, А. Сміт, Л. Харріс, А. Філіпс, Ф. Хайєк та ін.

Державний механізм регулювання політики зайнятості складається винятково із заходів адміністративного впливу на зайнятість населення. Розрізняють державні заходи прямого адміністративного та непрямого економічного впливу на ринок праці. Усі заходи регулювання пов'язані з основним ринковим регулятором – ціною товару. Ціна як робочої сили, так і робочого місця тією чи іншою мірою (у перехідний період більшою мірою), регулюється державним механізмом [3]. Державне регулювання в особі посередницьких організацій і владних структур, керуючись принципом соціальної справедливості, більш обмежене ціною робочої сили до

моменту наймання. До цього ж моменту формуються різні ціни на робочі місця. Спостереження показують, що в регулюванні ціни держава використовує в основному непрямий вплив: установлення рівня мінімальної заробітної плати, трудове законодавство. Щодо робочих місць, то господарем становища виступає роботодавець в особі приватних або акціонерних підприємницьких структур (ринковий сектор економіки). На державних підприємствах у цій ролі виступає сама держава.

Виділимо дві групи регулювальних заходів:

I. Перспективні діючі.

II. Перспективні, запропоновані до впровадження.

У процесі попередніх досліджень з'ясувалося, що механізмом регулювання взагалі на регіональному рівні сьогодні можуть бути вирішені далеко не всі проблеми, наприклад щодо регулювання економічного зростання, формування ціни праці, створення конкурентного середовища на ринку праці, узгодження між собою державних і ринкових регуляторів. Це більшою мірою проблеми загальнодержавного рівня [2].

Владні структури регіонального рівня беруть участь у вирішенні названих проблем. Досить багато в галузі розроблено змістовних, обґрунтованих цільових програм, які можна було б реалізувати за певних умов. Але в їх виконанні досягнуто не стільки успіхів, скільки хотілося б. Тому розробка механізму регулювання ринку праці виключає ці завдання з кола інтересів і обмежується компетентністю залежно від вирішення проблем зайнятості і ринку праці за інших рівних умов.

Активне регулювання передбачає наявність розгалуженої та дієздатної інфраструктури. Посередницькі організації, які її представляють, використовують різні організаційні форми і методи. Тому в безробітного завжди є вибір звернутися в державну або недержавну служби з працевлаштування, самому знайти роботу, скористатися інформацією телебачення, преси. Одним з найбільш ефективних напрямів в активній політиці на ринку праці є цілеспрямований вплив на розвиток найважливішого інституту ринку праці – спеціалізованої загальнонаціональної служби зайнятості. Органи державної служби зайнятості працюють у конкурентному середовищі щодо альтернативних служб.

На рисунку наведено взаємодію всіх суб'єктів на ринку праці як конкурентів, так і соціальних партнерів.

Контрагенти (наймані робітники та роботодавці) і посередники утворюють центральний масив відносин. Соціальні партнери (профспілки, союзи підприємців) представляють і захищають інтереси контрагентів від стійкого ринкового впливу. Захист тих же інтересів з боку держави покладається на державну службу зайнятості.

Радикально переглядаються цільові функції і коло завдань, виконуваних службами зайнятості, яким надані широкі права у використанні податкових, грошово-кредитних й інших важелів для регулювання процесів на ринку праці, підвищення його гнучкості через перебудову системи освіти, підготовки та перепідготовки кадрів. При цьому державні служби мають безліч переваг. До них належать доступність, безкоштовність, широкий спектр посередницьких послуг,

різномісна інформація про вакансії, стан ринкової кон'юнктури, державні гарантії працевлаштування або статусу безробітного. Барометром тут виступають стан ринку праці і співвідношення попиту та пропозиції робочої сили.

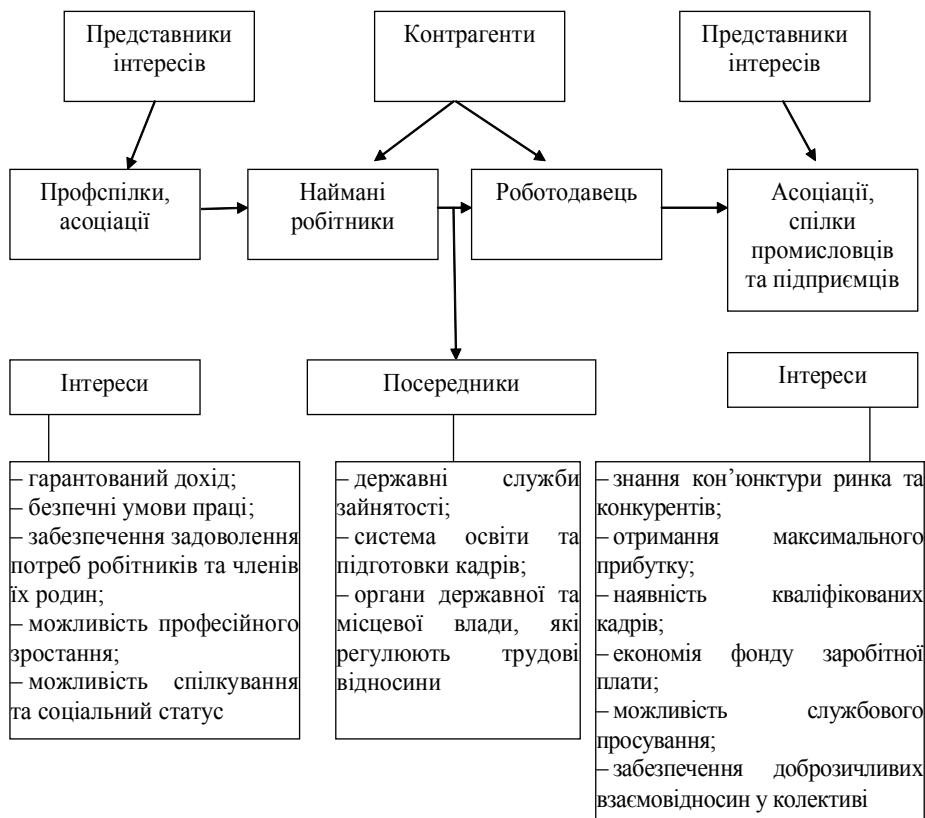


Рисунок. Модель взаємодії суб'єктів ринку праці

З урахуванням цього в регіоні повинна формуватися концепція зайнятості. На основі концепції потім розробляються обласна, міські та районні програми сприяння зайнятості населення, що передбачають заходи зі стимулювання розвитку депресивних частин регіону, тих або інших галузей, окремих підприємств із метою подолання деформації ринку, поліпшення професійно-кваліфікаційного складу кадрів, ефективного використання трудових ресурсів. Ситуація на ринку праці поки далеко від стабілізації. Система робочих місць деградує в кількісному і якісному відношеннях, безробіття зростає. Звідси – обмежені і можливості регіональних органів зайнятості з виплати допомоги, і виконання інших покладених на них завдань. Питання активізації державного регулювання ринку праці і зміни деяких сформованих уявлень про те, хто і яким чином має здійснювати таке регулювання, стоїть досить гостро. Слід розширювати рамки діяльності служб зайнятості:

налагоджувати ділові, партнерські відносини з компетентними владними і господарськими органами, підняти проблеми зайнятості до рівня загальнодержавної економічної політики та визначити роль у ній кожного учасника. Актуальним завданням варто вважати поступову заміну на основних ділянках роботи служби зайнятості заходів пасивної політики заходами активного регулювання ринку. Далі стоїть питання про перегляд пріоритетів: акцент на формування попиту на робочу силу. На перший план висувається проблема підготовки служб зайнятості до масового безробіття. Нікому не відомо, коли це може відбутися, але служба зайнятості повинна готуватися, щоб вжити екстрених заходів щодо недопущення соціального вибуху, пом'якшення наслідків цього явища для населення. І нарешті, треба акцентувати увагу в регіональній політиці зайнятості не на адміністративному, а на економічному регулюванні, що може мати не обов'язково витратний характер.

Уже досить розроблено програм та інших нормативних актів, що регулюють зайнятість. Нормативно-законодавча база змінюється досить швидко, тому завдання регіональної служби зайнятості в цих умовах – розробляти власний методичний матеріал, спрямований на регулювання зайнятості.

Служба зайнятості в силу своїх спеціальних завдань не може охопити своєю діяльністю всі аспекти ринкових проблем, серед яких на першому місці стоїть кінцевий розвиток економічної бази регіону. Без цього будуть безперспективними і малоефективними будь-які заходи, яких вживає служба зайнятості, навіть якщо нею буде обрана нова тактика дій у новій ситуації зайнятості. Тому глобальним завданням щодо вирішення проблем ринку праці в регіоні звичайно ж залишається економічна політика.

Незважаючи на загальну ситуацію в країні, на регіональному рівні має бути проведена така робота з удосконалення ситуації на ринку праці.

В агропромисловому комплексі важливо було стабілізувати чисельність працюючих у галузях комплексу. Такі переробні виробництва, як: мініпекарні, молоко-, м'ясопереробні комплекси стали пріоритетними та широко розвиваються та ринкові сфери зайнятості. Це дало змогу перерозподілити доходи на користь товаровиробників на основі ринкового механізму, зменшити частку бюджетного фінансування в АПК, зберегти зайнятість при відносно невисокому рівні заробітної плати.

У будівельному комплексі області житлово-комунальне будівництво більше, ніж інші галузі, акумулює грошові кошти для свого розвитку також на основі ринкових механізмів.

Сільськогосподарське виробництво і будівництво, як відомо, є найбільш трудомісткими і використовують робочу силу невисокої кваліфікації. Тому їх екстенсивний розвиток може виконати роль "амортизаторів" для зайнятості в промисловості, наприклад, зайнятості міського населення, молоді, що не має професії і роботи, та інших категорій населення, які потребують зайнятості.

У промисловості, сільському господарстві і транспортному машинобудуванні, легкій промисловості інша роль у вирішенні проблем регіонального ринку праці. Вони відрізняються високорозвиненим науково-технічним і кадровим потенціалом,

і тому, з метою підтримки цих галузей, слід вживати спеціальних заходів, виділяти кошти з різних бюджетів. Для Запорізької області доцільно залишити за цими галузями максимальний парк робочих місць. Це можна зробити і відомими методами: через залучення зовнішніх інвестицій, розвиток мережі малих виробництв у формі приватного підприємництва.

Регулювання зайнятості і запобігання масовому безробіттю потребує посилення державного контролю і розробки програм розвитку, санації та реструктуризації майна. Має бути побудована система відстеження у формі вибіркового обстеження великих підприємств області. Але можливе накладення її, як матриці, на всю господарську структуру області. І тоді можна визначити завдання для служб зайнятості з підготовки до загострення обстановки й оцінювання здатності її прийняти на себе потоки людей, що втратили роботу.

Стан на ринку праці, як відомо, характеризується рівнем попиту, розмірами пропозиції і кон'юнктурою. Отже, в ринковій ситуації регулюють три названі моменти. Останнє може показувати відносну рівність або перевищення одного над іншим.

Заходи державного механізму регулювання регіонального ринку праці класифіковано за ознаками, найбільш значущим для сучасних проблем зайнятості: відношення до попиту або пропозиції; регулювання за допомогою державного або ринкового механізмів; за рівнем напруги ринку праці; новими пріоритетами регулювання; за характером впливу на розвиток ринку; за джерелами фінансування (витратні та безвитратні).

При розгляді змісту механізму регулювання першочерговим виявилось вивчення кола заходів, спрямованих на регулювання кон'юнктури (попит, пропозиція, їх узгодження). Ми розподілили основні заходи, що регулюють окремо попит і окремо пропозицію. Раніше, переглядаючи пріоритети, на першому місці було формування ринку праці. Тепер у побудованому механізмі регулювання цей пріоритет реалізується в заходах, що регулюють попит на робочу силу, а саме: в розробці генеральної схеми створення та збереження робочих місць, що полягає в такому:

- зміцнення зв'язку адміністративних і ринкових регуляторів (робота координаційних комітетів сприяння зайнятості населення);
- розширення мережі робочих місць на ринково орієнтованих підприємствах;
- сприяння самозайнятості всім без винятку особам, що звернулися до служби зайнятості;
- розвиток первинної, вторинної, домашньої зайнятості.

Ці заходи пропонуються як перспективно діючі.

Значно більше перспективних заходів визначено для формування ринку праці. І в цьому – новий підхід до існуючих пріоритетів політики зайнятості. На регулювання пропозиції робочої сили спрямовано заходи для зміцнення адміністративних і ринкових регуляторів, на попередження масового безробіття, працевлаштування молоді, жінок, городян, інвалідів, підлітків групи “ризик”.

У заходах, пропонованих на перспективу, помітне прагнення до вирівнювання попиту та пропозиції, тобто прагнення до рівноваги ринку праці, до його руху від

асиметричного до диверсифікаційного стану [1]. При цьому заходи адміністративного характеру (організаційні, інформаційні) та економічні (переважно ринкові) тут представлені майже рівнозначно. При аналізі заходів, необхідних конкретним містам і районам області з різними типами ринків праці, бачимо, що виправданою є менша частина регулювальних заходів, призначених для менш напруженого типу локальних ринків. Практично всі пропонувані заходи адресовані третьому й особливо четвертому типам ринків праці, що відрізняються більш високим рівнем напруженості. Інформативною видається “статистика заходів”, складена в числовому виразі (табл. 1).

Таблиця 1

Заходи щодо регулювання попиту та пропозиції

<i>Заходи регулювання</i>	<i>ПОПИТ НА РОБОЧУ СИЛУ</i>		<i>ПРОПОЗИЦІЯ РОБОЧИХ МІСЦЬ</i>	
	<i>Державний механізм</i>	<i>Ринковий механізм</i>	<i>Державний механізм</i>	<i>Ринковий механізм</i>
Перспективні, діючі	2	3	5	6
Перспективні, запропоновані до впровадження	9	4	7	5
Разом:	11	7	12	11

Наявна близькість заходів державного і ринкового механізмів регулювання попиту та пропозиції незалежно від того, є ці заходи діючими або пропонуються для реалізації у перспективі (табл. 2).

Заходи державного впливу на ринок праці можна розглядати і за пріоритетами регулювання. Було обрано чотири нових пріоритети, які між собою також виставлені за принципом черговості. На першому місці – пріоритет щодо формування ринку праці. Друге місце займають заходи активного сприяння працевлаштуванню громадян. На третьому місці – переорієнтація системи професійного навчання і на четвертому – заходи для матеріальної підтримки, які стимулюють працевлаштування безробітних.

Як і в попередній класифікації, пріоритет формування ринку праці представлений у механізмі тими ж заходами. Оскільки цей пріоритет регулює попит роботодавця на робочу силу, то, зрозуміло, що розглядається масив заходів, які сприяють активному працевлаштуванню громадян. Другий пріоритет має найбільше значення в механізмі регулювання. Працевлаштування активізується також заходами інформаційного й організаційного характеру.

Серед діючих заходів помітно мала кількість їх по першому і четвертому пріоритетах. Якщо перший пояснюється об’єктивно сформованою ситуацією, то другий – більше залежить від активності адміністративного регулювання. У результаті всі заходи регулювання працюють на другий пріоритет. Серед діючих заходів третьому пріоритету приділяється найбільше уваги.

Таблиця 2

Порівняльна характеристика заходів державного та ринкового регулювання

<i>Заходи регулювання</i>	<i>Відповідно до пріоритетів регулювання</i>			
	<i>Перший</i>	<i>Другий</i>	<i>Третій</i>	<i>Четвертий</i>
	<i>Формування ринку праці</i>	<i>Активне стрияння працевлаштуванню</i>	<i>Переорієнтація системи професійної освіти</i>	<i>Організація стимулювальних форм матеріальної підтримки</i>
1. Перспективні, діючі	5	11	7	5
1.1. Державний механізм регулювання	2	5	3	3
1.2. Ринковий механізм регулювання	3	6	4	2
2. Перспективні, запропоновані до впровадження	12	17	2	5
2.1. Державний механізм регулювання	8	12	–	2
2.2. Ринковий механізм регулювання	4	5	2	3
Разом:	17	28	9	10
Державний механізм регулювання	10	17	3	5
Ринковий механізм регулювання	7	11	6	5

Система професійного навчання склалася, але орієнтири її роботи ще не узгоджені з потребами ринку. Суть переорієнтації системи в пропонуваніх заходах виражається як організація моніторингу поточної та перспективної потреби підприємств і організацій області в кадрах за професіями і кваліфікаціями, що дало навчальним закладам можливість готувати для ринку потрібних фахівців, а також упровадження дистанційного навчання як основної форми додаткової освіти.

Якщо в перших і другому основних пріоритетах превалюють заходи державного регулювання, то в додаткових пріоритетах зберігається рівновага (четвертий), і підвищена увага (третій) приділяється ринковому регулюванню. Це пояснюється тим, що на самому початку були недостатніми економічні регулятори, і навпаки, адміністративно їм була приділена більша увага.

При визначенні можливості реалізації окремих заходів для різних ситуацій виявилось, що всі без винятку заходи, включені до розробленої класифікації, можна виконати. Деякі з цих заходів почали реалізовувати раніше. Усі здійснені службово зайнятості заходи регулювання в розвинутій або недостатньо розвинутій формі

передбачалися програмами сприяння зайнятості населення, у різний час розроблених в області. У складі пропонованих до впровадження і перспективних для ринку праці заходах знайшли відображення позапрограмні заходи. Їх зміст зводиться до такого: масове навчання основам підприємництва, подолання сезонного характеру праці, створення в громадських місцях міст мережі моніторів із загальнодоступним банком даних про вакансії, програма регулювання зайнятості осіб, які довгий час не працевлаштовуються, зміна тактики служби зайнятості щодо збереження робочих місць, перегляд з роботодавцями умов наймання на робочі місця, які не займалися протягом тривалого часу, централізація формування Фонду зайнятості.

Багато заходів впливу залишаються реальними і значущими для довгострокової перспективи переходу до цивілізованого ринку праці. І хоча держава і ринок перерозподіляють зони регулювання, проте завдання щодо взаємодії та зміцнення зв'язку їх регуляторів залишається. Турбота держави про використання праці висококваліфікованих фахівців збереже й у майбутньому своє значення. Будуть розвиватися і далі такі форми регулювання, як самозайнятість, домашня і неповна зайнятість, навчання основам підприємництва, навчання підлітків групи “ризик”, усунення сезонних коливань у ринковій кон’юнктурі. У сучасній ситуації розподіл регульовальних заходів на адміністративні і технологічні нечіткий. Регулювання ситуації йде і поки буде йти як адміністративними, так і економічними методами. Їх співвідношення буде мінятися з розвитком ринку праці. Передбачити характер цих співвідношень важко.

Призначення наступної класифікації заходів регулювання в нашому аналізі полягає у виявленні функціональної ролі самого заходу впливу. Важливим є питання, чи сприяє даний захід розвитку ринку або він гальмує його рух. За характером впливу виділено заохочувальні, обмежувальні, заборонні та захисні заходи. Треба думати, що заохочувальні заходи, звичайно, впливають позитивно на ці процеси. Обмежувальні та заборонні заходи можуть виступати в ролі як позитивних, так і негативних факторів. Захисні заходи спрямовані на соціальний захист тих, хто страждає від ринкового пресингу. Вивчення змісту кожної групи заходів, які по-різному впливають на ринок, показує, що велика частина з них заохочує розвиток ринку і не менша – захищає учасників ринкових відносин. Розглядаючи окремі заходи, слід зазначити, що серед них багато таких, які виконують двояку роль: заохочують і захищають. Наприклад, до них належать ті заходи, які регулюють зайнятість інвалідів, молодих фахівців, працівників депресивних галузей і з напруженою ситуацією на локальних ринках, а також зайнятість, яка забезпечується разовими, тимчасовими, громадськими роботами, неповну і сезонну зайнятість. Подвійність впливу, що саме по собі сприймається як позитивне явище, виражається в захисті трудових інтересів тієї категорії осіб, яка цього потребує, та одночасному сприянні розвитку ринку шляхом задоволення попиту на роботу. У цій класифікації необхідно звернути увагу на невелику кількість заходів, які обмежують і забороняють, що свідчить про виконання службою зайнятості регіону покладених на неї державою

посередницької та регулювальної ролі з працевлаштування громадян, які не мають роботи.

Поза класифікаційними таблицями залишився такий важливий державний регулятор ринкової ситуації, як законодавчо-нормативна база. Як відзначалося вище, серед компонентів, які складають структуру ринку праці, крім суб'єктів ринку, на другому місці знаходяться юридичні норми, економічні програми і рішення. Не можна недооцінювати роль цього компонента в механізмі регулювання.

Заходи державного впливу на ринок праці за пріоритетністю можна поділити на чотири групи. На перше місце поставлено пріоритет щодо формування ринку праці. Друге місце займають заходи активного сприяння працевлаштуванню громадян. На третьому місці – переорієнтація системи професійного навчання і на четвертому – заходи щодо матеріальної підтримки, які стимулюють працевлаштування безробітних.

Література:

1. Економічна енциклопедія : у 3-х т. / редкол. : С. В. Мочерний (відп. ред.) [та ін.] – К. : ВЦ “Академія”, 2000. – Т. 1. – 864 с.
2. *Костровець Л. Б.* Методологічні підходи до вивчення ринку праці / Л. Б. Костровець // Соціальний менеджмент і управління інформаційними процесами : зб. наук. пр. – Донецьк : ДонДАУ, 2002. – Т. III. – Вип. 18. – С. 94–100. – (Серія “Державне управління”).
3. *Лісогор Л.* Головні тенденції розвитку ринку праці України / Л. Лісогор // Україна: аспекти праці. – 2001. – № 7. – С. 3–7.

Надійшла до редколегії 25.06.2009 р.