УДК: 331.5.024.5:330.117(438)

РЕФОРМА СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЙНЯТОСТІ В РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА

Крикунова В. М., ст. викладач
ДВНЗ "Херсонський державний аграрний університет"

Розглянуто економіко-організаційні аспекти реформування системи державного регулювання зайнятості у Республіці Польща, окреслено основні напрями її подальшого розвитку, проаналізовано динаміку видатків Фонду праці.

Ключові слова: державне регулювання зайнятості, політика зайнятості, Фонд праці.

Постановка проблеми. Реструктуризація економіки Польщі на початку 1990-х рр. привела до безпрецедентного за масштабом звільнення працівників і скорочення кількості робочих місць, що спричинило високий рівень безробіття, зниження економічної активності населення і поширення бідності. Державна служба зайнятості, яка до цього функціонувала в умовах економіки "повної зайнятості", виявилася нездатною допомогти людям, що втрачали роботу, зорієнтуватися на ринку праці у нових умовах. Виникла потреба у формуванні нових підходів до організації і здійснення державного регулювання зайнятості. Крім того, територіально-адміністративна реформа Польщі, започаткована у 1998 р., спричинила важливі зміни у структурі державної адміністрації. Більшість повноважень і завдань у сфері зайнятості, охорони здоров'я було делеговано на локальний рівень. Ці зміни суттєво вплинули і на засади функціонування державних установ зайнятості, майно і кадровий склад яких з січня 2000 р. було передано у компетенцію місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання обраної теми розглядаються у роботах українських науковців. Наукові публікації економічного характеру містять переважно результати аналізу стану ринку праці Польщі, ефективності реалізації політики зайнятості. Досвід державного регулювання зайнятості вивчається у роботах С. Бандура, М. Карліна, Е. Лібанової. У статтях юридичного спрямування детально висвітлюються питання територіально-адміністративної реформи та розбудови місцевого самоврядування в Польщі. Разом з тим, впровадження нової моделі розробки і реалізації заходів державного регулювання зайнятості потребує комплексного вивчення, оскільки є одним з вагомих чинників змін у сфері зайнятості.

Метою статті є дослідження сучасних засад державного регулювання зайнятості у Республіці Польща та оцінка можливостей їх використання у вітчизняній економіці.

Виклад основного матеріалу. Децентралізацію системи державного регулювання зайнятості було розпочато у 1998 р. Цей процес відповідав вимогам реформи публічної адміністрації і територіального устрою, яка мала на меті пристосування територіальної організації держави і структур територіального самоврядування Польщі до стандартів Європейського Союзу [1]. В результаті реалізації зазначеної реформи було відновлено трьохступеневий територіальний розподіл, що охоплює ґміни, повіти і воєводства. Децентралізований устрій ґрунтується на приматі територіального самоврядування. При цьому ієрархічної системи між ґміною, повітом і воєводством немає. У кожного рівня свій бюджет і свої органи самоврядування. Органи державного управління на центральному рівні встановлюють загальні вимоги, формують відповідну законодавчу базу, розробляють довгострокові плани розвитку.

Децентралізація державного регулювання зайнятості передбачає делегування низки функцій і обов'язків державної служби зайнятості на місцевий рівень, що уможливлює врахування регіональної специфіки при прийнятті рішень щодо реалізації заходів політики зайнятості.

До здійснення реформи організаційна структура державної служби зайнятості Польщі складалася з Міністерства праці та соціальної політики і трирівневої системи установ праці – центральної, регіональних і локальних установ праці. З 2000 р. вона представлена

територіальним самоврядуванням – воєводськими (16) і повітовими установами праці (339), а також органом центральної влади – Міністерством праці та соціальної політики Польщі [2]. Міністр праці та соціальної політики несе відповідальність за регулювання та координацію діяльності служби зайнятості (системи установ праці) на всіх рівнях. Міністр деталізує стандарти надання послуг на ринку праці та визначає інструменти, що можуть бути використані воєводськими і повітовими установами праці в структурі програм політики зайнятості, для здійснення яких розподіляються кошти Фонду праці. Міністр праці репрезентує державну службу зайнятості на міжнародному рівні і координує роботу щодо вільного переміщення працівників у міжнаціональному просторі. У Міністерстві декілька організаційних одиниць опікуються розробкою планів щодо стимулювання зайнятості і подолання безробіття, зокрема, – Департамент Фонду праці, Департамент ринку праці, Департамент міграції, Виконавчий департамент Європейського соціального фонду.

Законом "Про сприяння зайнятості і ринок праці" (2004 р.) передбачено зростання ролі місцевого самоврядування у реалізації політики зайнятості відповідно до регіональних потреб. Державна адміністрація регіонального рівня контролює діяльність повітових і воєводських управлінь праці на предмет відповідності їх діяльності чинним правилам і законодавству, сформульованим на центральному рівні. У законодавчому порядку відомству воєводи надано також повноваження апеляційного органу щодо рішень повітових та воєводських установ праці.

На рівні повіту установа праці відноситься до адміністрації повітового самоврядування і перебуває у компетенції старости. Проте, вона не є інтегрованою частиною староства (виконавчого органу самоврядування на рівні повіту), а функціонує як окрема інституція. Те саме стосується і установ праці на рівні воєводства: вони підпадають під компетенцію маршалка, але функціонують окремо від правління воєводства (виконавчого органу самоврядування на рівні воєводства). Староста і маршалок призначають директорів установ праці.

Воєводські установи праці виконують три функції: 1) координація, планування і реалізація політики зайнятості і розвитку людських ресурсів на рівні воєводства; 2) розподіл ресурсів Фонду праці, отриманих від центрального рівня управління, між повітовими установами праці відповідно до пріоритетів, визначених сеймом; 3) планування використання ресурсів Європейського соціального фонду. Воєводські установи праці створюють центри інформації та управління кар'єрою, які доповнюють діяльність повітових установ зайнятості спеціалізованими послугами, такими як збір та поширення інформації про вакансії, а також організують заняття для безробітних та незайнятих осіб з метою підготовки їх до самостійного пошуку роботи і подальшого працевлаштування [3].

Одна з основних функцій державної служби зайнятості – допомога у переході від стану безробіття до зайнятості – реалізується повітовими установами праці. Вони є посередниками у пошуку роботи і кандидатів на вакансії, надають профорієнтаційні послуги, реалізують заходи активної політики зайнятості, створюють клуби праці. Повітовими установами праці приймається рішення про призначення виплат по безробіттю і здійснюються ці виплати. Близько 18,6 % кадрового складу повітових управлінь праці безпосередньо опікується безробітними особами (у Словацькій Республіці – 29 %, у Чеській Республіці – 23 %). На одного консультанта припадає в середньому 1 132 зареєстрованих безробітних.

На рівні ґміни соціальні послуги, в тому числі і консультації для незайнятого населення, надаються соціальними центрами. З 2004 р. соціальні працівники мають укладати з бенефіціарами соціальної допомоги контракти на кшталт індивідуальних планів дій, що використовуються службою зайнятості, але у 2006 р. лише 2 % мали їх. Соціальні працівники фокусують увагу на підвищенні соціальної активності безробітних, що передує активному пошуку роботи і може тривати від двох до дванадцяти місяців в залежності від індивідуальних обставин певної особи. Після цього бенефіціарам пропонується зареєструватися у повітових установах праці або звернутися до центрів соціальної інтеграції.

Операційні видатки управлінь праці визначаються територіальними органами влади відповідного рівня. Внаслідок цього у деяких випадках має місце недостатнє фінансування, з огляду на що висловлюються думки про нерівномірність у якості послуг і діяльності в цілому, спричинену децентралізацією.

Аналітики вважають, що підвищенню ефективності регулювання зайнятості сприятиме залучення до надання послуг на ринку праці приватних фірм, що дозволяє об'єднати замовлення декількох повітів, знизити адміністративні і загальні витрати, посилити конкуренцію [4]. Особливе значення мають недержавні посередники у працевлаштуванні – приватні кадрові агенції. Їх внесок є суттєвим з огляду на відсутність у переважної частини роботодавців і безробітних навичок пошуку. Досвід розвинених країн свідчить про важливість посередництва приватних кадрових агенцій у задоволенні сезонного попиту на робочу силу у сільському господарстві, туристичній галузі тощо. Диверсифікація провайдерів послуг на ринку праці вимагає встановлення загальних чітких стандартів якості цих послуг та індикаторів їх ефективності з точки зору стану безробіття і зайнятості, визначення цільових груп незайнятого населення, розробку механізму запобігання зловживань у разі призначення певних виплат.

Пріоритети і напрями політики зайнятості, що визначаються на центральному рівні, презентують у Національній програмі реформ і, більш детально, у Національній програмі зайнятості. Далі відбувається розгляд програми міжміністерською робочою групою, соціальними партнерами. Остаточний варіант затверджується Радою Міністрів і презентується Сейму. Національною програмою зайнятості визначається загальна схема і напрями, які деталізуються на рівні воєводств у вигляді частини стратегії регіонального розвитку. План дій виробляється відомством маршалка, і в ньому визначаються пріоритети і заходи державного регулювання у сфері зайнятості, проекти і цільові групи. В процесі розробки плану розвитку повинні проводитися консультації з установами повітового самоврядування, соціальними партнерами на рівні воєводств. На повітовому рівні відбувається подальша конкретизація програм сприяння зайнятості, що відбивається в соціальній стратегії повіту. Дослідження показує, що при деталізації заходів на нижчому територіальному рівні відбувається переміщення фокусу з розвитку зайнятості на боротьбу з безробіттям.

Розширення повноважень територіального самоврядування у регулюванні зайнятості виявляється не лише його участі у розробці політики зайнятості, а й можливості формувати і впроваджувати власні програми, для реалізації яких надходять кошти Фонду праці. Проте локальні проекти не можуть значно відхилятися від централізовано розроблених і повинні містити як мінімум один з пріоритетних напрямів, визначених у Національній програмі зайнятості і планах воєводства. Перелік отриманих пропозицій передається Міністерством до воєводства, де протягом двох місяців має бути відібрано декілька програм. Кошти з резерву Фонду праці надаються у випадку виключної важливості обраних заходів для регіонального ринку праці, наявності спільного їх фінансування соціальними партнерами та місцевими органами самоврядування. Порядок розподілу ресурсів між повітами визначається Міністерством. Незважаючи на наявність права на участь у розробці політики зайнятості, на практиці роль воєводських і повітових установ праці у даному процесі поки що не є значною, що пояснюється низьким рівнем розуміння проблем у сфері зайнятості органами самоврядування, недостатньою поінформованістю і аналітичними навичками кадрового складу установ праці [3].

Державна служба зайнятості Польщі забезпечує стандартний набір послуг, включаючи навчання, професійну підготовку на робочому місці, субсидування зайнятості, створення робочих місць, виплату допомоги по безробіттю та ін. Виплата допомоги по безробіттю здійснюється коштом Фонду праці, а заходи активної політики зайнятості фінансуються з різних джерел: за рахунок Фонду праці, державного бюджету, місцевих бюджетів і Європейських структурних фондів.

Фонд праці було створено у 1989 р. як державний спеціалізований фонд, підпорядкований Міністерству з питань праці. Кошти Фонду формуються за рахунок відрахувань від фонду оплати праці, що сплачують роботодавці, внесків самозайнятих, ресурсів Європейського Союзу. До 2004 р. Фонд праці також субсидувався з державного бюджету. Розподіл ресурсів Фонду є компетенцією Міністра праці та соціальної політики Польщі і відбувається за алгоритмами, розробленими для кожної групи завдань. Так, наприклад, обсяг коштів, що спрямовується на рівень повіту для фінансування програм сприяння зайнятості і професійної активності, залежить від показників чисельності

зареєстрованих безробітних у віці до 25 років і після 50 років, рівня безробіття і суми, отриманої воєводством у попередньому році на виконання проектів Європейського соціального фонду.

Загальні видатки Фонду характеризуються виразною тенденцією до зростання порівняно з попереднім роком у період 1990-2003 рр. за виключенням 1997-1998 рр. (табл. 1). Їх максимальний обсяг припадає на 2005 р. – 12,6 млн. злотих, після чого спостерігається скорочення в середньому на 3 відсоткових пункти щорічно. У розподілі видатків за видами заходів стабільно переважала пасивна політика зайнятості. З 2005 р. видатки Фонду на активні заходи політики зайнятості зростають високими темпами – в середньому на 15 – 20 % на рік у зв'язку із значним розширенням переліку послуг, що надаються місцевими інституціями державної служби зайнятості. У 2007 р. фінансування активної політики зайнятості становило 5,9 млрд. злотих.

Водночас обсяг фінансування пасивних заходів скорочується із середньорічним темпом 3-4 % і у 2007 р. склав 6 млрд. злотих. Зменшення видатків на виплату допомоги по безробіттю пояснюється зниженням рівня безробіття у Польщі після пікових показників 2002-2003 рр.

Таблиця 1.

Динаміка видатків Фонду праці Польщі*

	Видатки Фонду праці, млн. злотих				Видатки Фонду праці, % до ВВП		
	на активні заходи	на пасивні заходи	разом	% до попередн-нього року	на активні заходи	на пасивні заходи	разом
1990	73,00	2,11	75,11	–	0,12	0,00	0,12
1991	175,00	1172,61	1347,61	18 р.	0,20	1,32	1,52
1992	327,50	2963,37	3290,87	244,20	0,26	2,36	2,62
1993	920,37	3057,99	3978,36	120,89	0,54	1,79	2,33
1994	1098,43	4140,62	5239,05	131,69	0,45	1,68	2,13
1995	1285,50	5795,16	7080,66	135,15	0,38	1,72	2,10
1996	1952,30	6941,46	8893,76	125,61	0,46	1,64	2,10
1997	2516,67	5551,54	8068,21	90,72	0,49	1,08	1,57
1998	2767,76	3221,00	5988,76	74,23	0,46	0,54	1,00
1999	2500,41	4162,03	6662,44	111,25	0,38	0,63	1,01
2000	1890,25	6052,53	7942,78	119,22	0,25	0,81	1,06
2001	1934,28	7676,76	9611,04	121,00	0,25	0,98	1,23
2002	1805,53	9372,20	11177,73	116,30	0,22	1,16	1,38
2003	3374,20	9056,42	12430,62	111,21	0,40	1,07	1,47
2004	…	…	…	–	…	…	…
2005	4178,75	8426,64	12605,39	–	0,42	0,86	1,28
2006	4797,40	7536,63	12334,03	97,85	0,45	0,71	1,16
2007	5882,48	6041,85	11924,33	96,68	0,50	0,51	1,01

*Розраховано за даними Організації економічного співробітництва і розвитку [5]

Наведена динаміка позначилася на відносних показниках видатків Фонду праці Польщі щодо ВВП, які зазвичай використовуються для міжнародних порівнянь. Обсяг видатків на реалізацію заходів державного регулювання зайнятості на ринку праці по відношенню до ВВП (і пасивних заходів зокрема) досягав максимальних значень у період 1992 – 1996 рр., що відповідає найвищим індикаторам рівня безробіття по країні. Надалі спостерігається зменшення аналізованого показника до рівня 1,1-1,4 % відносно ВВП. У 2007 р. видатки на активні заходи політики зайнятості вперше досягли рівня фінансування пасивних.

Приведення структури державної служби зайнятості Польщі, повноважень і обов'язків її інституцій різного рівня, обсягу і структури видатків на заходи політики зайнятості у відповідність до стандартів країн ЄС стало одним з чинників змін у сфері зайнятості, зокрема

– зниження рівня безробіття, який протягом досліджуваного періоду перевищував середні показники по країнам Європейського Союзу (рис. 1).

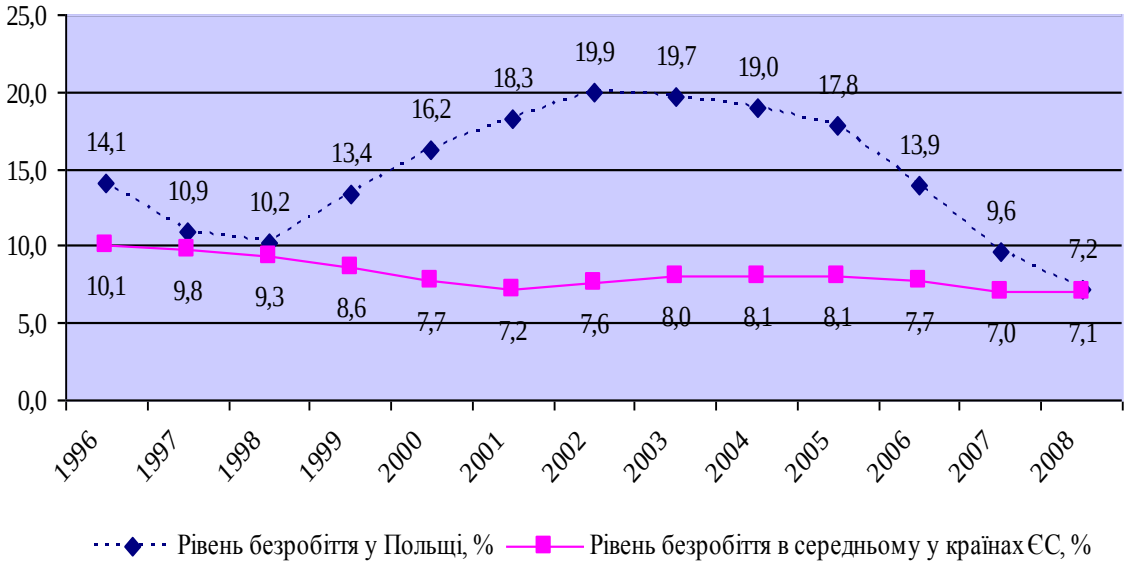

Рис. 1. Динаміка рівня безробіття у Республіці Польща та в середньому у країнах ЄС
*Побудовано за даними Організації економічного співробітництва і розвитку [6]

Але зазначені зрушення, можливість ефективної реалізації активної політики зайнятості ґрунтувалися, перш за все, на загальноекономічних позитивних тенденціях. Значний вплив мала також трудова міграція.

Світова фінансова криза спричинила відновлення зростання безробіття в Польщі, рівень якого підвищився у 2009 р. до 11,9 % [6]. Комплекс короткострокових антикризових заходів державного регулювання зайнятості відповідає загальним рекомендаціям для країн ОЕСР: розширення кола осіб, яким надається допомога по безробіттю та соціальна допомога, пролонгація терміну виплат з метою запобігання бідності, концентрація уваги до субсидування зайнятості, надання послуг з працевлаштування, профпідготовки з одночасним посиленням вимог до активного самостійного пошуку роботи, адресності допомоги та контролю за цільовим використанням коштів [7].

Висновки. В процесі територіально-адміністративної реформи систему державного регулювання зайнятості Польщі, спосіб взаємодії її ланок та фінансування діяльності було трансформовано з метою забезпечення відповідності стандартам європейських країн. Подальший розвиток має забезпечити її змістовне наповнення, реалізацію наданих повноважень на місцевому рівні, що сприятиме підвищенню ефективності використання фінансових ресурсів, нівелюванню регіональних відмінностей у сфері зайнятості, створенню перспектив забезпечення повної ефективної зайнятості населення. Вивчення польського досвіду децентралізації державної служби зайнятості, визначення переваг та недоліків цього процесу, напрямів вирішення проблем, що виникають, є корисним з огляду на перспективи підвищення ролі місцевого самоврядування в Україні.

Література:

1. Стец М. Устрій територіальної публічної адміністрації в Польщі / М. Стец/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.civilportal.org

2. Ostrowska C. Decentralisation and coordination: the twin challenges of labour market policy. Making Labour Market Policy More Flexible while Preserving Accountability/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oecd.org/dataoecd/41/51/40548268.pdf

3. Kalužna D. Main Features of the Public Employment Service in Poland 2009, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 80, OECD Publishing / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.oecd.org/Working_Papers

4. Poland's Labor Market: The Challenge of Job Creation/ The World Bank, 2001 //[Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://publications.worldbank.org

5. Public expenditure and participant stocks on LMP. OECD.StatExtracts / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://stats.oecd.org

6. Registered unemployment I – IV quarter 2009. Central Statistical office / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.stat.gov.pl

7. People First: Tacking together the human dimension of the crises / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oecd.org

Аннотация

РЕФОРМА СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАНЯТОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ ПОЛЬША

Крикунова В.Н., ст. преподаватель
ГВУЗ "Херсонский государственный аграрный университет"

В статье рассматриваются экономические и организационные аспекты реформирования системы государственного регулирования занятости в Республике Польша, приводятся основные направления ее развития, анализируется динамика расходов Фонда труда.

Ключевые слова: государственное регулирование занятости, политика занятости, Фонд труда.

Summary

THE STATE EMPLOYMENT REGULATION SYSTEM'S REFORM IN THE REPUBLIC OF POLAND

Viktoriya Krykunova V.N., Lecturer
Kherson State Agricultural University

The article concerns the economic and organizational aspects of the state employment regulation system reform in the Republic of Poland. The main ways of its development are defined and Labour Fund expenditures are analyzed.

Key words: state employment regulation, employment policy, Labour Fund.

Надійшла до редакції 26.05.2010 р.

© Крикунова В.М., 2010 р.