

*В. Г. Федоренко,
д. е. н., професор, академік УАН, ректор ІПК ДСЗУ
О. В. Мельник,
директор Київського міського центру зайнятості
А. В. Казановський,
к. істор. наук., доцент, завідувач лабораторії ІПК ДСЗУ*

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА ЗАЙНЯТОСТІ В РИНКОВОМУ ВИМІРІ ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ

Вся новітня історія України — це складний і неоднозначний, за наслідками, процес ринкової трансформації економіки, формування нових інституційних ознак і системних якостей у всіх сферах управління життєдіяльністю перехідного суспільства.

Визначальним системоутворювальним фактором, що викликає потребу в формуванні адекватної новим реаліям стратегії соціально-економічного розвитку держави, є ринок праці. Набуття ним структурних параметрів і якісної визначеності, при яких включаються ринкові механізми його саморегуляції, — це фундаментальна основа прискореного розвитку економіки, ключова ланка ланцюга, ухопившись за яку, можна вирішити комплекс складних соціальних проблем, які набули застійного характеру.

На жаль, гострі політичні баталії в суспільстві ведуться не в цій площині. Ринок праці створюється в форматі спонтанного і стихійного розвитку, а ми намагаємось утвердити суверенітет держави звичним для українського менталітету способом: не за рахунок досягнення її економічної незалежності, а шляхом пошуку комфортного місця в світі сильних і добровільної задачі в полон ілюзіям і невиправданим надіям.

Свідченням цього є катастрофічне, за обсягами — майже 30 відсоткове, падіння виробництва, тіньова зайнятість, наростаючі перекося і диспропорції в соціально-трудої сфері, зарозливі масштаби некерованих міграційних процесів, падіння продуктивності праці тощо. Диспропорції, в тому числі соціальні, які виникли внаслідок кризи, привели до відторгнення, з різних причин, значної частини населення від продуктивної праці, збільшили кількість тих, хто перестав шукати роботу, привели до небажаних змін в сегментації ринку праці. Особливо гостро деформує ринок праці вплив вимушеної міграції, падіння престижності якісного навчання серед молоді, консервація небажаної професійно-кваліфікаційної структури зайнятих і безробітних. Роста доля осіб, які не мають професії. Розвиваються традиційні системи зайнятості, росте чисельність так званих добровільних безробітних. Це наслідок

відсутності дієвих механізмів впливу на ринок праці, нерозвинутості його інфраструктури та системних реформ.

Подолати наслідки кризи, які розбалансували ринок праці, можна за рахунок рішучого підсилення орієнтації на продуктивну зайнятість та удосконалення державних механізмів регулювання ринку праці. Акцент повинен бути перенесений з соціальних аспектів розвитку ринку праці на створення сприятливих передумов для ефективної і високооплачуваної праці населення як основи підвищення відповідальності працівників за своє майбутнє, зокрема пошук роботи.

Ефективність механізму регулювання зайнятості визначається співвідношенням цілеспрямованого зміцнення ринкових начал в економіці при зведенні до розумного мінімуму втручання держави в цей процес. Як відомо, пропорції між попитом і пропозицією праці складаються стихійно, поза ринком праці. Він лише фіксує їх і надає видимій форми. Важливим у цьому контексті є визначення меж та способів впливу на структурні параметри ринку праці й рівень безробіття, встановлення доцільних співвідношень у сфері забезпечення повної зайнятості, природного та гранично допустимого рівня безробіття.

Експерти вважають, що безробіття в розмірі 4—5 відсотків можна вважати економічно прийнятним, "природним" [1, с. 19]. Особливістю природного безробіття є те, що воно, по-перше, виконує функцію мобільного резерву робочої сили, а, по-друге, — роль демпінгу, який, з одного боку, стримує інфляцію, а з іншого — сигналізує про вихід безробіття за доцільні межі.

Повна зайнятість населення характеризує стан ринку праці, при якому зайнятими є всі, крім тих, хто тимчасово незайнятий у зв'язку із добровільною зміною місця роботи, а також ті, хто для отримання підходящої роботи вимушений змінити сферу діяльності й оволодіти потрібною на ринку праці професією в процесі навчання.

В Україні повна зайнятість набула гіпертрофованих форм завдяки значній за обсягами тіньовій зайнятості. Основу прихованого ринку праці складають працівники, які без збитку для

виробництва могли б бути вивільнені. За оцінками відомого економіста В. Ланового, в умовах кризи продуктивно не працює 20 відсотків населення, зайняте продуктивною працею. Враховуючи, що фіксоване безробіття в Україні знаходиться на рівні природного, можна стверджувати, що наведені дані досить правдоподібно відображають стан справ з тіньовою зайнятістю, оскільки, як свідчить світовий досвід, падіння рівня виробництва на один відсоток адекватний росту безробіття на 0,5—0,6 відсотка [1, с. 20].

На жаль, в сфері регулювання зайнятості тривалий час штучно зберігається "статус-кво". Продовжується в'яле наростання офіційного рівня безробіття при відсутності рішучих кроків з "видавлювання" прихованого безробіття з підприємств і перетворення більшої його частини у відкриту зайнятість. Не робляться навіть спроби виявити реальні масштаби надлишкової робочої сили в сфері виробництва, хоча зрозуміло, що без позбавлення підприємств "зайвих" працівників вести мову про підвищення продуктивності праці й економічну ефективність зайнятості взагалі безперспективно. Досвід країн Східної Європи свідчить, що високий офіційний рівень безробіття спостерігається там, де високою є динаміка ринкових перетворень взагалі та переведення прихованого безробіття у відкриту форму зокрема [3, с. 63].

Таким чином, гарантована зайнятість як інструмент соціального захисту населення, при якій безробіття знаходиться на рівні, нижчому природного, в умовах перехідної економіки стає гальмом економічного розвитку. Як відмічає відомий економіст, лауреат Нобелівської премії, Ф. Хайек, це прямий результат недалекогоглядної "політики повної зайнятості". Наслідком її реалізації є збільшення грошової маси, що на певному етапі стає причиною росту безробіття. Це породжує непросту для вирішення дилему. Якщо політика забезпечення повної зайнятості буде продовжена, то інфляція стане на заваді росту виробництва з усіма наслідками цього процесу. Якщо ж парадигма стримування безробіття буде замінена іншою, то це приведе до різкого збільшення кількості незайнятого населення. Доводиться обирати краще з гіршого. І кращим, на думку Ф. Хайека, є відмова від політики повної зайнятості, адже це — єдиний шлях ринковими інфляційними методами виявити і ліквідувати пороки ринку праці, які не лікуються адміністративними методами, домогтись високого і стабільного в часі рівня зайнятості економічноактивної частини населення [3, с. 63].

Зрозуміло, що ціною перетворення прихованого безробіття на відкрите є ріст реєстрованого безробіття, але це шлях найменшого зла, за умови контрольованого його утримання на гранично допустимому рівні. Причому гранично допустимий рівень безробіття не можна розглядати спрощено, як межу, за якою будуть вичерпані фінансові можливості для соціальної підтримки населення, яке втратило роботу. Це в той же час рівень безробіття, який забезпечує конкуренцію на рин-

ку праці та дозволяє утримувати в прийнятному діапазоні інфляційні процеси.

Розрахунки показують, що на процес раціоналізації структури зайнятості позитивно вплинув би рівень ресторованого безробіття в межах 5—7 відсотків. Причому, порівняння даних про втрати від прихованого безробіття з витратами на підтримку безробіття на вказаному рівні свідчить, що його збереження обходиться в декілька разів дорожче.

Надійним інструментом вирішення цих проблем є впровадження солідарної системи оплати праці, при якій рівна заробітна плата за рівну працю виплачується незалежно від фінансових результатів роботи підприємств.

Таким чином, доцільно іти шляхом своєї комбінації організованого "видавлювання" надлишкової робочої сили з її розсмокуванням за рахунок нарощування товарів і послуг вітчизняного товаровиробника. Для України цей вибір особливо болісний, адже як пов'язаний з необхідністю прийняття непопулярних рішень і шокової терапії в складній соціально-економічній ситуації. Але роблячи вибір, ми повинні дати відповідь на питання: "А хто досяг бажаних результатів у лікуванні відтягуючи агонію хворого?"

Ефективне регулювання ринку праці вимагає максимальної повної інтеграції політики зайнятості в загальну концептуальну схему трансформації соціально-економічного розвитку країни на ринкових засадах. Раціоналізація зайнятості населення і створення умов для її підтримки можлива лише за умови, коли вона стане стрижневим елементом економічної політики, буде передбачати хоча б часткове фінансування цільових програм зайнятості з боку держави. Такому підходу немає альтернативи.

У цьому контексті свій вибір повинна зробити і державна служба зайнятості (далі — ДСЗ) Чи продовжувати непримиренну боротьбу з безробіттям, як негативним явищем, нарощуючи показники працевлаштованих будь-якою ціною, чи, розуміючи регулюючий вплив конкуренції та інфляційних процесів на ринок праці, внести корективи в парадигму своєї діяльності в контексті ринкового виміру власної функціональної ефективності.

Сьогодні в діяльності ДСЗ все більш помітним є зміщення акценту в наданні послуг населенню з регулювання пропозицій праці на управління попитом на працю. Це свідчить про реальну переорієнтацію на ринкові методи сприяння зайнятості населення.

У той же час її роль і місце в реалізації соціальної політики держави характеризується певною невизначеністю і опосередковується цілим рядом незалежних від неї чинників.

По-перше, створена для соціальної підтримки безробітних і виправлення дисбалансу між пропозиціями і попитом на працю, в громадській свідомості вона сприймається в контексті оцінки її здатності вирішувати проблеми, пов'язані з безробіттям в цілому. Не маючи ні статусу роботодавця, ні можливостей для створення робочих місць, взяти на себе відпові-

дальність за стан безробіття в країні вона не може.

По-друге, спостерігається певне зміщення акцентів у ставленні до проблем зайнятості взагалі. Незважаючи на те, що безробіття стосується 3—5 відсотків працездатного населення, його подолання сприймається як головна проблема зайнятості в цілому.

По-третє, на ДСЗ постійно діє тиск оцінки власної вартості, завищені очікування клієнтів, які користуються її послугами, неадекватність можливостей із постійно зростаючими потребами, вимогами і сподіваннями суспільства при мінімізації фінансових ресурсів.

Ця функціональна, методологічна та фінансова невизначеність змушує ДСЗ балансувати між крайнощами, знаходячись в стані нестійкої рівноваги. Постійною дилемою є: досягнення прийнятних кількісних показників надання послуг і забезпечення їх високої якості; боротьба з безробіттям як соціальним явищем і забезпечення ефективної зайнятості економічно активного населення; інформування безробітних про вакантні робочі місця і виконання ролі "поводиря" по підприємствах і постійного контролера їх активності в пошуках роботи; забезпечення доцільного співвідношення заходів активної і пасивної політики в контексті ситуаційних потреб ринку праці й можливостей Фонду щодо їх фінансування.

Потрібно визнати, що рівень зареєстрованого безробіття також визначається фінансовими можливостями служби зайнятості, тому в його зростанні не зацікавлені самі центри зайнятості. Це змушує їх застосовувати "гнучкий" підхід як до реєстрації шукачів роботи, так і надання їм статусу безробітних. Свою негативну роль відіграють споживачькі настрої частини безробітного населення та недосконалість законодавства, що регулює цей процес.

У цій ситуації, навіть за сприятливих умов, служба зайнятості не може нести відповідальність за регулювання зайнятості економічно активного населення. Спроби хоча б частково взяти на себе виконання цієї ролі можливі лише за рахунок обмеження її основних функцій з регулювання загального безробіття та соціальної підтримки безробітного населення.

У цьому контексті переважна орієнтація служби зайнятості на стримування безробіття та вузький практицизм боротьби з цим явищем будь-якою ціною не відповідає сучасним потребам. Політика зайнятості, орієнтована на стримування безробіття, при усій її важливості несе в собі серйозні небажані наслідки для економіки, адже веде до уповільнення розвитку ринкових відносин і відіграє роль своєрідного консерванту неринкового характеру розвитку ринку праці. За умови, що стримування безробіття і надалі залишатиметься головним пріоритетом політики зайнятості, його рівень буде наростати менш помітними темпами, але наслідком цього буде тінюва зайнятості, невідповідність професійно-кваліфікаційного складу робочої сили потребам виробництва, її стихійний перелив в неформальний сектор економіки, формування значного

прошарку неефективних працівників.

Стан ринку праці вимагає перегляду пріоритетів в сфері регулювання зайнятості, перш за все, перенесення акцентів в діяльності ДСЗ на заходи превентивного характеру, орієнтовані на попередження масового безробіття. Потрібна нова парадигма надання послуг клієнтам, орієнтована на поглиблену індивідуалізацію роботи з усіма, хто вирішив скористатись послугами ЦЗ, перетворення ринку праці з "пошукового" в "роботодавальний".

Виходячи із сутності ключових завдань, які вирішує служба зайнятості, тривалість пошуку роботи і тривалість процесу укомплектування вакансій є найбільш інформативним, інтегровальним показником оцінки її діяльності. Він, з одного боку, органічно пов'язаний практично з усіма напрямками роботи центрів зайнятості, а з іншого — найбільш повно відображає інтенсивність сприяння ЦЗ працевлаштуванню шукачів роботи в усіх її формах та забезпеченню роботодавців робочою силою на їх вимогу. Приведені вище дані свідчать про наростання напруженості на ринку праці, але ця проблема не може бути зведена лише до причин об'єктивного характеру.

Не менш важливо ЦЗ наполегливо впливати на оптимізацію трудового посередництва в загальній формі, в процесі реалізації функції служби зайнятості щодо зближення попиту і пропозицій праці в масштабах міста за рахунок цілеспрямованого впливу на розв'язання структурних проблем ринку праці, реалізацію цільових програм, орієнтованих на окремі сегменти ринку праці тощо. Удосконалення процедурно-технологічного процесу надання послуг клієнтам тут недостатньо. Це складна проблема науково-методологічного характеру, яка може бути вирішена в контексті переосмислення діяльності служби зайнятості в ринковому вимірі її функціональної ефективності.

Перш за все, мова йде про забезпечення високої якості зайнятості. Пріоритетна орієнтація на сам факт працевлаштування з метою досягнення бажаних кількісних показників — це спрощений підхід до оцінки діяльності служби зайнятості. В трудовому посередництві потрібно робити акцент на стабілізації зайнятості, враховувати фактори, що впливають на цей процес, проводити постійний моніторинг (через 3 місяці та півроку) закріплення колишніх безробітних на виробництві, аналізувати причини завчасного звільнення та вносити відповідні корективи в нашу діяльність, активно співпрацювати в цьому плані з спілкою роботодавців та профспілками.

За своєю природою служба зайнятості в основному орієнтована на обслуговування населення неконкурентоздатних сегментів ринку праці. Високо конкурентні категорії населення здатні працевлаштуватись і без її сприяння. В умовах кризи спостерігається підвищення мобільності робочої сили, активізація пошуку роботи самими безробітними змінюється склад населення, у якого виникли проблеми із занятістю. Замість звичного поняття "безробітний" працівникам

ЦЗ все частіше доводиться оперувати терміном "шукачі роботи". Це не лише розширює клієнтську базу, а й ускладнює їх діяльність. Центри зайнятості нікому не відмовляють в наданні послуг, але й не роблять вагомих кроків назустріч тим, у кого проблеми зайнятості не набули форми фіксованого безробіття. Мова йде про різні форми гнучкої, неповної, тимчасової зайнятості, потреба в яких в умовах низького рівня оплати праці постійно зростає. Сьогодні це реальність, з якою не можна не миритись.

Центрам зайнятості необхідно активніше виходити з штучно створеного середовища з обслуговування своїх і "чужих" клієнтів. Орієнтація на надання безкоштовних послуг безробітним; відсутність механізмів та зацікавленості персоналу ЦЗ в розширенні спектра послуг і наближення їх до користувачів, боязнь звинувачень у корупції виключає з процесу надання послуг, наприклад, осіб, готових самостійно оплатити професійне навчання або взяти участь в аукціоні робочих місць з високою заробітною платою тощо. Слабо використовуються можливості співпраці з рентабельними приватними кадровими агентствами. Здійснення таких заходів рідко практикуються центрами зайнятості, хоча потреба у цьому очевидна. Важливе значення в цьому контексті набуває навчання персоналу центрів зайнятості методам просування послуг, уміння презентувати їх та наближати до споживачів.

Враховуючи, що роботодавці в основному орієнтуються на ринок кваліфікованої робочої сили, їх активність у взаємодії з центрами зайнятості обмежена. У зв'язку з цим ЦЗ не потрібно очікувати надходження інформації про вакантні робочі місця, а займати більш активну позицію, інформуючи роботодавців про безробітних, які мають рідкісні професії, досвід виконання окремих видів робіт, шукачів роботи, готових працювати на виїзді вахтовим методом, виконувати тимчасові роботи, забезпечувати їх інформацією ексклюзивного характеру тощо.

У цьому плані створення за підтримки Державного центру зайнятості на базі Київського міського ЦЗ універсального інформаційно-консультативного центру, орієнтованого на надання населенню актуалізованої інформації щодо стану ринку праці та сприяння в працевлаштуванні усіх без виключення, хто звернувся за послугами, незалежно від форми зайнятості, є своєчасним антикризовим заходом. Це, за визначенням директора ДЦЗ Галицького В.М., започатковує нову філософію надання інтегрованої послуги населенню міста, незалежно від їх статусу як шукачів роботи, безробітних чи зайнятих. Така оцінка інноваційної технології обслуговування громадян столичного мегаполісу повною мірою відображає її сутність адже, по-перше, наближує послугу до конкретних людей, робить її більш інтегрованою; по-друге, стимулює особисту активність громадян, що шукають роботу; по-третє, ставить в практичну площину потребу в переосмисленні ролі обласних центрів зайнятості як проміжної ланки між ДЦЗ і

базовими ЦЗ, спонукає їх персонал дивитись на проблеми зайнятості не крізь призму кабінетного стилю роботи, а з позицій власної участі в наданні якісних послуг клієнтам, що передбачається змінами в їх службових обов'язках.

Не можна допустити, щоб в умовах зрослого навантаження на базові ЦЗ їх робота звелась лише до традиційної посередницької послуги чи діяльності як біржі праці. Зокрема, мова йде про тимчасову зайнятість, яка стала характерною практично для всіх сегментів ринку праці й поступово перетворюється в ординарну форму працевлаштування, яка виконує роль буфера між повною зайнятістю і безробіттям. У даний час ця ринкова особливість ринку праці для служби зайнятості ще не стала важливою складовою повсякденної практики.

Вона не знаходить свого відображення в статистиці (за виключенням громадських робіт), слабо відображається в замовленнях роботодавців на робочу силу, не знаходить свого відображення в критеріях оцінки діяльності базових ЦЗ.

Пошук шляхів удосконалення роботи ЦЗ з надання державних послуг населенню повинен активніше виходити за рамки внутрішньо-організаційних факторів та поглибленої технологізації цього процесу. Передумовою цього є інтелектуалізація кадрового ресурсу ДСЗ, особливо її керівного складу, підвищення рівня його методологічної підготовки. Модель діяльності ДСЗ, адаптована до сучасних викликів, потребує зміщення акценту з формально-процедурної складової роботи, яка об'єктивно займає значне місце в роботі персоналу базових ЦЗ, на користь прогностико-аналітичної діяльності, розширення зв'язків із роботодавцями, громадськістю, активізації впливу на суб'єктивне формування соціальної політики в регіонах та забезпечення спільної відповідальності за її реалізацію.

Центри зайнятості проводять значну роботу з підвищення потенційної готовності шукачів роботи до швидкої адаптації до нових умов на ринку праці, зокрема в сфері оволодіння технікою пошуку роботи, надання клієнтам профорієнтаційних послуг, сприянні розвитку підприємницької діяльності, професійної перепідготовки тощо. Державна служба зайнятості, по суті, є єдиною інституцією, яка не лише володіє реальною ситуацією на ринку праці, а й намагається впливати на його структурні параметри. На жаль, її можливості у цій сфері досить обмежені.

Значний позитивний досвід наявний в сфері підготовки з числа безробітних працівників на замовлення роботодавців. Активно впроваджується стажування, індивідуальні форми навчання безпосередньо на виробництві тощо.

У той же час об'єктивно передумовою проблем в сфері зайнятості молоді є "перекося" в освітній політиці. Дисбаланс, як кількісний, так і професійний серед випускників навчальних закладів міста, в довгостроковій перспективі приведе не лише до перетворення їх значної кількості в безробітних, але й збільшить тиск та

загострить конкуренцію за робочі місця, які раніше займали особи з більш низьким рівнем освіти.

Це потребує глибокого осмислення та пошуку нових механізмів ринкової адаптації населення в сфері зайнятості, особливо тієї його частини, яка не володіє трудовими навичками, на які є попит на ринку праці. Сьогодні від працівника, особливо того, який вступає в трудову діяльність, вимагається володіння базовими професійними компетенціями, які б дозволяли йому більш-менш вільно переміщуватись з одного робочого місця на інше. Тобто мова йде про формування кваліфікаційних компетенцій, жорстко не зв'язаних з конкретним процесом праці чи з оволодінням повним комплексом знань і трудових навичок, яких потребує певна професія. За цих умов важливого значення набуває інституалізація переходу від жорсткої класифікації професій до впровадження гнучкої системи підготовки кадрів на принципах професійної компетенції, орієнтованої на конкретне робоче місце та розширення потенціалу між професійної мобільності кадрів. Для цього професійні навчальні програми певних робітничих професій повинні бути розбиті на відносно самостійні кваліфікуючі модульні блоки, освоєння яких дозволяло б тим, хто їх освоїв, отримати допуск до виконувати певних видів робіт, на які є попит.

Потреба в цьому визначається також тим, що понад 20 відсотків нових робочих місць створюються в сфері малого бізнесу, де з об'єктивних причин роботодавці підбирають працівників з потрібним для виробництва поєднанням профілів професійної компетенції та готовності до виконання видів робіт, які можуть бути відносно самостійними складовими різних професій. Такий підхід активно використовується в цілому ряді зарубіжних країн [4, с. 12]. В умовах відсутності державного замовлення на підготовку кадрів у навчальних закладах замовниками у цій сфері в основному виступає саме населення, батьки молоді, яка готується до вступу в трудове життя, які спрощено розуміють ситуацію на ринку праці й орієнтуються на суто психологічне сприйняття інформації про тенденції його розвитку. З цією метою, на підставі аналізу вакансій, ДСЗ доцільно щорічно розробляти прогностичні припущення щодо попиту на робочу силу в розрізі її професійно-кваліфікаційного складу та доводити її до навчальних закладів.

Література:

1. Карташов С.А., Одегов Ю.Г. Рынок труда. Проблемы формирования и управления. — М.: Финистан-форм, 1998.
2. Фан Туй, Еллен Хансен, Девід Прайс. Державна служба зайнятості на ринку, що змінюється. — Женева, 2001.
3. Економічні науки. — 1991.
4. Казановський А. Модульна методологія професійного навчання безробітного населення. — К.: ІПУ ДСЗУ, 2007.
5. Социальная политика. — М.: Экзамен, 2002.

Стаття надійшла до редакції 15.02.2010 р.