

ЩОДО ПРІОРИТЕТІВ ПОЛІТИКИ ЗНИЖЕННЯ БЕЗРОБІТТЯ В УКРАЇНІ

Резюме

Рівень безробіття є одним із найважливіших індикаторів реалізації трудового потенціалу. Характерною проблемою сучасного соціально-економічного стану країни є наявність безробіття, у тому числі прихованого. Подолання проблем, пов'язаних з поширенням безробіття, потребує невідкладного реформування трудової сфери та здійснення необхідних кроків для досягнення стратегічних цілей максимальної реалізації трудового потенціалу шляхом створення сприятливих умов для прикладання праці та активізації мотиваційних та стимулюючих заходів до продуктивної зайнятості.

ЩОДО ПРІОРИТЕТІВ ПОЛІТИКИ ЗНИЖЕННЯ БЕЗРОБІТТЯ В УКРАЇНІ

Сучасний стан сфери зайнятості в Україні характеризується низкою негативних явищ та тенденцій, сформованих під впливом дії численних факторів. Серед ключових на вітчизняному ринку праці залишається проблема безробіття, внаслідок якої країна не в повній мірі реалізує наявний трудовий та економічний потенціал. Крім того, негативними проявами безробіття є: погіршення якісних характеристик робочої сили (відбувається часткова чи повна втрата працівниками професійних навичок, кваліфікації), падіння рівня життя населення, послаблення мотивації до праці, зниження продуктивності праці, вплив найбільш кваліфікованої робочої сили за межі країни. Внаслідок безробіття країна несе значні фінансові збитки, недоотримуючи надходження до бюджетів та соціальних фондів, утримуючи безробітних та відшкодовуючи їм втрати в доходах на період пошуку нових робочих місць. Поряд з цим безробіття є складною соціальною проблемою, оскільки може продукувати соціальну нестабільність, криміналізацію суспільства, наростання деструктивних настроїв та посилення соціальної напруженості.

В Україні станом на початок 2018 р. чисельність безробітних (за методологією МОП) становила 1,7 млн осіб, зокрема, у містах – 1,1 млн осіб та 0,6 млн осіб – у сільській місцевості; чоловіків у цьому статусі було майже вдвічі більше, ніж жінок – 1,1 млн та 0,6 млн відповідно¹. У цілому рівень безробіття склав 9,5 % економічно активного населення у віці 15–70 років. Серед міських мешканців показник безробіття був на рівні 9,2 %, серед сільських – 9,8 %. З загального числа безробітних, зареєстрованих в Державній службі зайнятості станом на 1 січня 2018 р., 30 % раніше були зайняті у сільському, лісовому та рибному господарстві; 16 % – у торгівлі та ремонті; 14 % – у переробній промисловості; 12 % – у державному

¹ Тут і далі за даними Держстату.

управлінні, обороні, обов'язковому соціальному страхуванні. Значна частка осіб, які звертаються за пошуком роботи до державної служби зайнятості, – громадяни з вищою освітою. Так, 43 % зареєстрованих безробітних мали вищу освіту, 37 % – професійно-технічну, 20 % – загальну середню освіту.

Аналіз складу безробітних за професійними групами свідчить про те, що серед зареєстрованих безробітних переважають робітники з обслуговування, експлуатації устаткування та машин, працівники сфери торгівлі та послуг, представники найпростіших професій.

Як показує статистика, головними причинами безробіття в Україні є: добровільне звільнення з метою пошуку більш сприятливого варіанта трудової діяльності; структурні зміни в економіці, спад виробництва на підприємствах, зниження попиту на низку професій; непрацевлаштування після закінчення вищих навчальних закладів. При цьому, в структурі безробіття за причинами його набуття спостерігаються помітні відмінності за статтю та місцем проживання (рис.1).

У сільській місцевості серед основних причин безробіття відзначається сезонний характер роботи та непрацевлаштування після закінчення навчальних закладів.

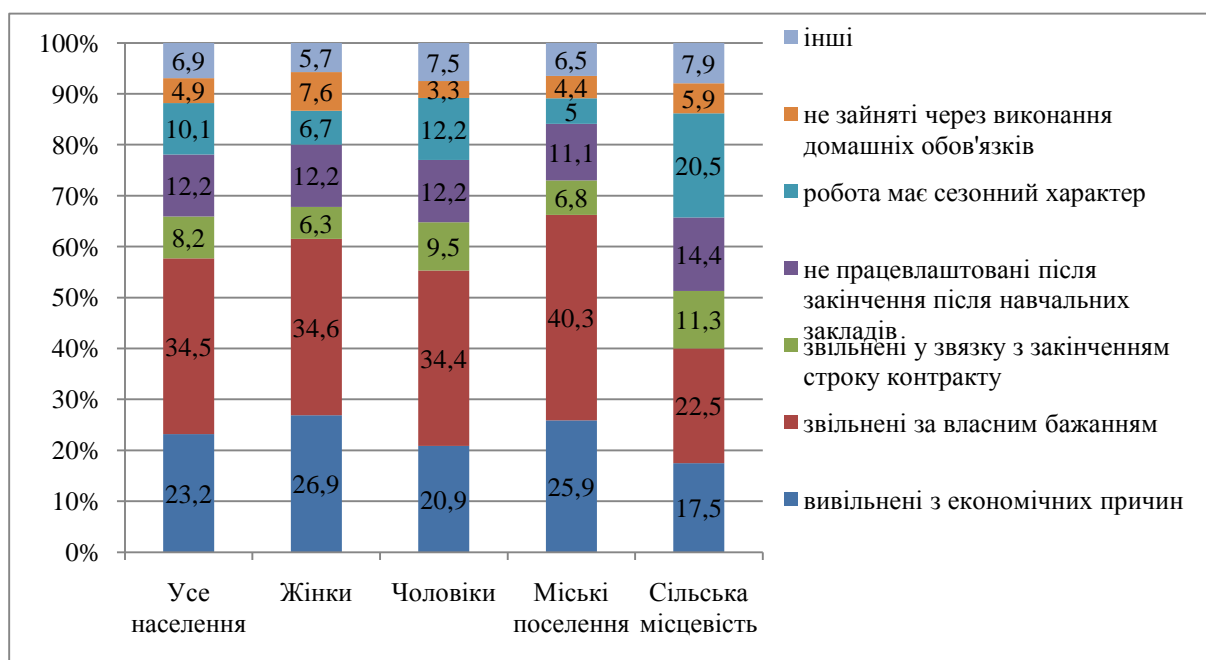


Рис. 1. Структура безробітного населення України віком 15–70 років за причинами незайнятості у 2017 р., %.

На сьогодні для українського ринку праці характерним є збереження значних обсягів довготривалого безробіття. Середня тривалість безробіття (за методологією МОП) в останні роки зберігається на рівні 7 місяців. Рівень довготривалого безробіття населення у віці 15–70 років в період 2014–2017 рр. демонструє тенденцію до зростання, а у 2017 р. його значення збільшилось до 2,5 %. Показово, що цей показник має суттєві відмінності в залежності від статі особи, яка є безробітною протягом тривалого часу: серед жінок рівень довготривалого безробіття становить 1,9 %, серед чоловіків – 3,0 %. У цілому у структурі безробітних найбільшими є частки осіб, які шукають роботу 12 і більше місяців (26,7 %) та від 1 до 3 місяців (26,1%).

Довготривале перебування у стані безробіття збільшує для безробітних ризики втрати навичок та зменшує їхні шанси на працевлаштування. Зокрема, фахівці вважають, що упродовж 12-ти місяців у осіб, не зайнятих трудовою діяльністю, втрачається здатність до самоорганізації. Після двох-трьох років бездіяльності держава практично втрачає цих людей як робочу силу, оскільки для зміни ситуації їм необхідна довготривала реабілітація, яка потребує додаткових витрат. В іншому разі відбувається ослаблення мотивації до активного пошуку роботи; втрата професійних вмінь та навичок зменшує шанси на працевлаштування; зниження рівня життя спричиняє поступову деградацію особистості та збільшує ризики щодо нездійснення самореалізації. У довгостроковій перспективі негативні наслідки довготривалого безробіття трансформуються у погіршення якісних та кількісних характеристик трудового потенціалу країни, зростання соціальної нерівності, маргіналізації населення, посилення соціальної напруженості та призводить до збільшення обсягів соціальних трансфертів (виплата допомоги по безробіттю, допомоги малозабезпеченим тощо).

Крім безробіття питання реалізації трудового потенціалу актуалізується високим рівнем трудової неактивності. До категорії економічно неактивного населення належать особи віком 15–70 років, які не належали ні до занятого, ні до безробітного населення та за рівнем зв'язку з ринком праці могли бути

класифіковані як ті, що шукають роботу, проте не готові з певних причин приступити до неї; бажають працювати та готові приступити до роботи, проте не шукають роботу; не бажають працювати, тому що не мають необхідності.

Кількість економічно неактивного населення віком 15–70 років у 2017 р. становила 11 млн осіб, або більше третини всього населення цього віку. Кожен другий економічно неактивний був пенсіонером, кожен п'ятий – студентом, учнем або виконував домашні обов'язки (табл. 1).

Значну частину вищезазначеної категорії осіб склали незайняті особи працездатного віку, які припинили активні пошуки роботи, тому що втратили надію її знайти (зневірені), та ті, які не знали, де і як шукати роботу, та були переконані у відсутності підходящої роботи. Ці особи за умови сприятливої кон'юнктури могли б запропонувати свою робочу силу на ринку праці, а отже – є найбільш перспективною частиною потенціалу поповнення лав працюючих.

Таблиця 1

Структура економічно неактивного населення України у віці 15–70 років за причинами незайнятості, 2017 р.,%

Причини економічної неактивності	Усе населення	Жінки	Чоловіки	Міські поселення	Сільська місцевість
пенсіонери	53,6	52,1	55,9	55,2	50,5
учні, студенти	20,7	16,3	27,6	21,8	18,4
виконують домашні обов'язки	21,1	25,8	9,4	19,1	25
за станом здоров'я	1,1	0,7	1,8	1,1	1,1
зневірені	0,8	0,6	1,1	0,6	1,2
перебувають на утриманні	0,9	0,8	1	1	0,6
не знаходять підходящу роботу	0,6	0,5	0,9	0,4	1,3
сезонний характер	0,2	0,1	0,3	0,1	0,3
інші	1	0,4	2	0,7	1,6

Вихід з ринку праці є однією з форм прихованого безробіття. У цілому з урахуванням громадян, які нині перебувають за межами економічної активності, показник безробіття населення працездатного віку в Україні (за методологією МОП) становив би 10,4 % проти офіційно оголошених 9,5 %².

Якщо проаналізувати структуру незайнятого населення працездатного віку за віковими категоріями, можна відзначити, що значна його частка сконцентрована у віці 15 – 34 років. Рівень безробіття серед молоді віком 15 – 34 років у 2017 р. становив 12,3 %; рівень економічної неактивності – 37,5 %³ (рис. 2).

Високий рівень молодіжного безробіття в нашій країні обумовлений низкою причин, як-то: недостатня пропозиція якісних робочих місць для молоді; небажання роботодавців приймати на роботу молодь без кваліфікаційних навичок та професійного досвіду; відсутність дієвих економічних стимулів для роботодавців до працевлаштування молоді; низька офіційна заробітна плата для молодих працівників; невідповідність якості і структури фахової підготовки потребам ринку праці. Слід наголосити, що серед молодих безробітних значну частину становлять ті, які залишилися непрацевлаштованими після закінчення загальноосвітніх та вищих навчальних закладів I-IV рівнів акредитації.

² За розрахунками Держстату.

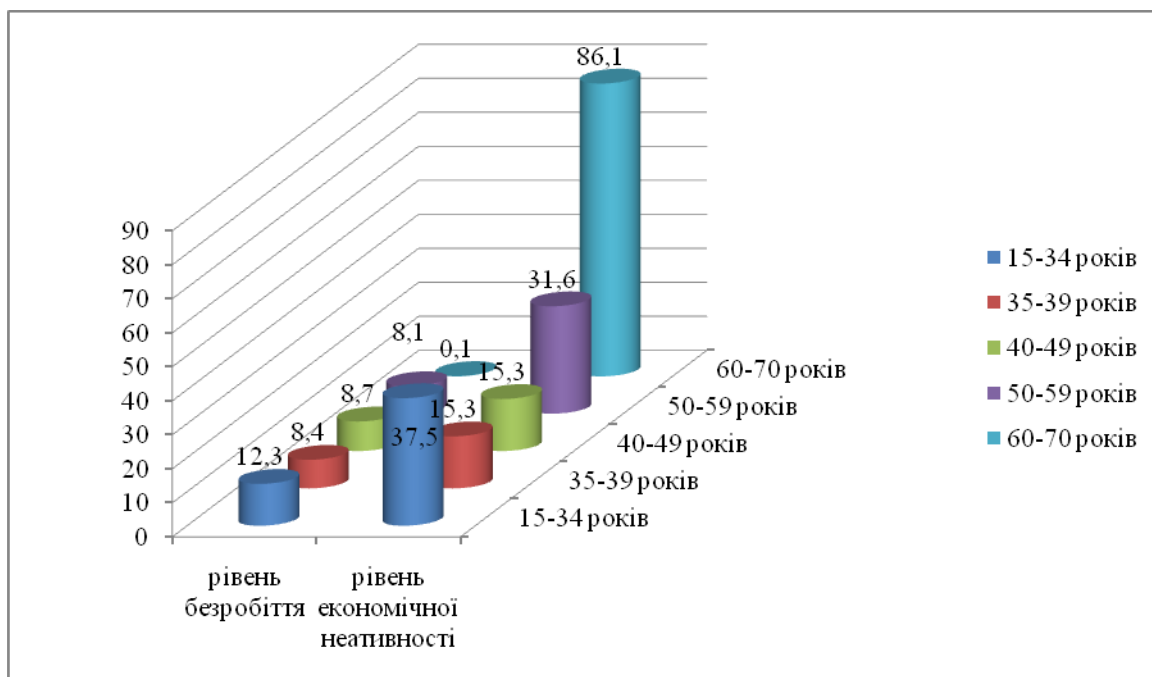


Рис. 2. Рівень безробіття та економічної неактивності населення за віковими групами в Україні у 2017 р., %.

Однією з причин безробіття та значного рівня економічної неактивності є високий рівень професійно-кваліфікаційної розбалансованості. Існуюча структура вакансій, заявлена підприємствами до Державної служби зайнятості України, свідчить про повільні темпи структурних змін в економіці, збереження значної частки робочих місць з несприятливими умовами найму та оплати праці, обмежені можливості інноваційного оновлення робочих місць та слабкість мотивації до продуктивної зайнятості. Відсутність професійного досвіду, матеріальні проблеми, психологічний дискомфорт через відсутність роботи й неможливість налагодити стабільний спосіб життя змушують молодь займатися нерегламентованими видами діяльності, які є часто небажаними і небезпечними як для самої особи, так і для суспільства. Повернення молодшої особи, яка була тривалий час безробітною, у поле зайнятості є практично неможливим.

Зайнятість для молодих людей виступає не просто джерелом їхнього доходу, вона є неодмінною умовою професійної самореалізації та соціальної інтегрованості. Тому застосування прозорих та ефективних механізмів

стимулювання роботодавців до працевлаштування молоді, мотивація молодих людей до трудової активності та розвінчання міфів стосовно низького професіоналізму випускників навчальних закладів мають стати невід'ємною частиною державної політики на ринку праці у найближчій перспективі.

Дослідження проблеми зареєстрованого безробіття та економічної неактивності населення доцільно розглядати з урахуванням проблеми незадекларованої праці, яка в Україні найчастіше проявляється у таких формах як економічна діяльність без державної реєстрації; наймана праця без оформлення трудових відносин; приховування від державних органів частини відпрацьованого робочого часу та заробітної плати (так звана «сіра» зарплата); маскування трудових відносин під інші форми діяльності (цивільні відносини, фіктивна самозайнятість тощо).

За даними Державної фіскальної служби України, в період січня-серпня 2018 р. 5,1 тис. найманих осіб працювали без оформлення трудових відносин з роботодавцем. Крім того, в цей період за результатами перевірок до державної реєстрації залучено 10,9 тис. громадян, які здійснювали підприємницьку діяльність без реєстрації⁴. Прикладання праці в неформальному секторі закономірно змінює трудову мотивацію, соціальні та професійні орієнтації, веде до зміни системи особистих цінностей. У результаті нагромаджений трудовий потенціал України не знаходить повної реалізації.

Варто відзначити, що в останні роки проводиться активна політика, спрямована на детінізацію відносин у сфері зайнятості населення, що позитивно позначилося на статистичних показниках – питома вага зайнятих у неформальному секторі, серед усього зайнятого населення, зменшилася з 22,7 % у I півріччі 2017 р. до 21,8 % у I півріччі 2018 р. Проте нині в неформальному секторі залишаються працювати понад три мільйони українців, значних масштабів сягає неформальна зайнятість в сільській місцевості, що у I півріччі 2018 р. складала 38,1 % від загальної кількості зайнятих.

⁴ Державна фіскальна служба України: <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/351748.html>

Викривленням соціально-трудова відносин є поширення практики прихованого безробіття, яке часто проявляється в таких формах як переведення працюючих за ініціативою адміністрації на неповний робочий день і надання відпусток без збереження заробітної плати. У II кварталі 2018 року в режимі скороченого робочого дня працювали 144,6 тис. осіб, у неоплачуваних відпусках перебували 19,5 тис. найманих працівників.

Таким чином, ринок праці України характеризується збереженням значного рівня безробіття, у тому числі прихованого, що є результатом багатьох проблем та суперечностей, які тривалий час не вирішувалися, а в період ускладнення соціально-економічної ситуації значно загострилися. У цілому сучасна модель українського ринку праці характеризується таким вадами:

- ригідність сфери зайнятості, спричинена надмірною зарегульованістю трудових відносин;

- неузгодженість політики зайнятості та державного регулювання оплати праці з економічною, соціальною, фінансовою, секторальною, регіональною, інвестиційною, кредитною політиками;

- відсутність проактивного підходу в регулюванні сфери зайнятості, що проявляється у часто несвоєчасному реагуванні на уже сформовані виклики і поточні загрози за відсутності належних заходів, спрямованих на їх попередження;

- неузгодженість ринку праці з ринком освітніх послуг, що призводить до посилення кількісних та професійно-кваліфікаційних дисбалансів попиту і пропозиції на робочу силу та загострення проблеми молодіжного безробіття;

- низький рівень використання економічних механізмів, що сприяють створенню нових якісних робочих місць та залученню молоді й висококваліфікованої робочої сили;

- спрямованість державної політики на підтримку утриманських настроїв безробітних за відсутності дієвих стимулів до продуктивної зайнятості;

- низький рівень ефективності та дієвості спеціалізованих державних програм;

- недосконалість трудового законодавства, що полягає у застарілості і неузгодженості нормативно-правових актів, недостатній гармонізації їх положень з міжнародними нормативами, та відсутність дієвого механізму забезпечення дотриманням законодавства у сфері трудових відносин.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Подолання проблем, пов'язаних з поширенням безробіття, потребує невідкладного реформування ринку праці та запровадження адекватних заходів для досягнення стратегічних цілей щодо максимальної реалізації трудового потенціалу шляхом створення сприятливих умов для прикладання праці та активізації мотиваційних та стимулюючих заходів до продуктивної зайнятості. Державна політика у сфері зайнятості має носити системний характер та бути спрямованою на досягнення цілей кожного із суб'єктів соціально-трудова відносин. Такими є

для держави: забезпечення економічного зростання та зміцнення конкурентоспроможності, покращення загального добробуту та зменшення розшарування населення за рівнем доходів, раціональний розподіл робочої сили (секторальний, територіальний та кваліфікаційний) та детінізація трудової сфери;

для роботодавців: забезпечення ефективності економічної діяльності та підвищення продуктивності праці, створення якісних робочих місць;

для працівників: отримання гідної винагороди за працю, максимальна реалізація професійних навичок, відсутність дискримінації (вікової, гендерної, професійної тощо), належні умови праці, ефективна система соціального захисту та сприятливі умови для самозайнятості.

Задля досягнення цих цілей першочерговим завданням вважається активізація заходів, спрямованих на покращення якісних характеристик робочої сили, кількісне та якісне зростання пропозиції робочих місць.

Активні заходи держави щодо обмеження безробіття в Україні мають бути спрямовані на виконання наступних завдань.

1. Розробка та прийняття *довгострокової програми*, спрямованої на подолання кризових явищ на вітчизняному ринку праці та забезпечення продуктивної зайнятості. Для розробки зазначеної програми **Кабінету Міністрів України** необхідно створити міжвідомчу робочу групу. Програма має бути спрямована на поетапне зниження напруженості на ринку праці через виконання таких пріоритетних завдань: зниження рівня безробіття, особливо прихованого, зменшення незадекларованої зайнятості, реалізація концепції гідної праці, забезпечення робочими місцями непрацюючої молоді та підвищення рівня соціальної захищеності безробітних та непрацевдатних категорій населення. Заходи, визначені в програмі, повинні базуватись на зваженому поєднанні інструментів державного і ринкового регулювання та передбачати цільові індикатори їх виконання (очікувані результати), які дозволять виміряти ефективність її реалізації під час здійснення періодичного моніторингу та поетапної оцінки.

2. Вирішення проблеми забезпечення максимальної відповідності попиту на робочу силу її пропозиції актуалізує питання створення якісних робочих місць. Тому курс здійснюваних **Міністерством економічного розвитку і торгівлі України** реформ має враховувати необхідність розвитку високотехнологічних виробництв та відновлення на інноваційній основі діяльності підприємств традиційних галузей вітчизняної економіки, орієнтованих як на внутрішній ринок та масового споживача, так і на зовнішні ринки товарів. У цьому контексті особливої актуальності набуває питання **оздоровлення інвестиційного клімату**, що передбачає системне вдосконалення правової бази та утвердження верховенства права. Позитивний досвід застосування механізмів створення сприятливого інвестиційного клімату та підвищення рівня інвестиційної привабливості, продемонстровані КНР та іншими країнами світу, можуть бути використані в Україні. Зокрема, доцільним вважається застосування галузевого підходу до

формування заходів інвестиційної політики, у межах якого забезпечується спрямованість інвестиційної політики на розвиток найбільш ефективних техніко- та наукомістких проектів в пріоритетних галузях економіки.

3. Найважливішою умовою для розширення можливостей працевлаштування є створення **сприятливого середовища для сталого розвитку підприємництва**. При цьому варто адаптувати позитивний досвід країн ЄС, пов'язаний з підтримкою підприємництва шляхом надання консультаційних послуг у поєднанні із застосуванням гнучкого механізму податкових пільг; активізацією організаційних та фінансово-економічних механізмів цільового та пільгового кредитування інвестиційних проектів; розробкою і застосуванням системи дотацій на створення нових робочих місць; наданням субсидій, у тому числі регіональних, на створення нових підприємств та робочих місць, на працевлаштування безробітних, насамперед, із числа соціально вразливих груп населення; створенням бізнес-інкубаторів. В умовах макроекономічної нестабільності для розвитку малого і середнього бізнесу, які є основними постачальниками нових робочих місць, перспективним напрямом державної економічної політики є поширення **державно-приватного партнерства**, яке зарекомендувало себе в розвинених країнах однією з найефективніших форм об'єднання організаційних, фінансових та інноваційних ресурсів держави і приватного сектору.

3. Пом'якшення ситуації з безробіттям у сільській місцевості потребує реалізації заходів, спрямованих на розширення можливостей для створення додаткових робочих місць за рахунок державного стимулювання та підтримки розвитку аграрного виробництва, в тому числі органічного, та несільськогосподарських видів підприємницької діяльності (зокрема зеленого туризму); сприяння поширенню гнучких новітніх форм трудових відносин, до яких належать віддалена, мобільна, часткова та «запозичена» зайнятість, суміщення професій та посад тощо. Поширення гнучких форм зайнятості в Україні потребує удосконалення механізмів їх застосування з метою недопущення дискримінації у трудових відносинах, зниження

соціальної захищеності працівників, порушення їхніх трудових прав. Для вирішення проблем сільського безробіття необхідно поглиблювати **співпрацю центрів зайнятості з об'єднаними громадами**. Поряд з цим, набуває особливої значущості розробка та реалізація **стратегічних програм співробітництва бізнесу і владних структур органів місцевого самоврядування** в межах **формування місцевих і регіональних кластерів АПК з вирощування с/г продукції та її переробки, розвитку кластерів сфери послуг, зеленого туризму тощо**. Це дозволить розширити пропозицію робочих місць та пом'якшити ситуацію у сфері зайнятості на конкретній території. Для того, щоб кластерний рух набув суттєвого поштовху, потрібно удосконалити правове та організаційне його забезпечення з урахуванням принципів державно-приватного партнерства та умов децентралізації.

4. Активні процеси реформування економіки та втрата значного виробничого потенціалу на території збройного конфлікту в східному регіоні країни зумовлюють значні зміни галузевої та територіальної структури економіки та позначаються на загальній структурі попиту на робочу силу. У зв'язку з цим постає питання розробки **Кабінетом Міністрів України концепції взаємодії ринку праці та ринку освітніх послуг**, спрямованої на гармонізацію інтересів суб'єктів ринків праці та освітніх послуг.

5. Зниженню рівня та тривалості безробіття сприятиме розробка **Міністерством освіти і науки України комплексних кадрових та освітніх програм** з єдиною інформаційною базою пропозиції та попиту на ринку праці. Протидія негативним процесам у сфері зайнятості потребує формування дієвої системи професійної орієнтації населення, у тому числі незайнятих осіб, молоді, яка навчається або закінчила навчальні заклади, популяризації професій, за якими зростання пропозиції праці необхідне для збалансованого розвитку національної економіки. Такі заходи дозволять вчасно приймати рішення щодо попередження та мінімізації ризиків безробіття.

6. З метою послаблення дисбалансу між потребами економіки у працівниках певних професій і кваліфікацій та підготовкою кадрів

навчальними закладами, а також зменшення рівня безробіття у перспективі **Міністерству економічного розвитку і торгівлі України разом із Міністерством освіти і науки України** потрібно удосконалити систему **інформаційного забезпечення процесу прогнозування** потреб ринку праці (зокрема, розробити механізм взаємодії усіх суб'єктів ринку праці стосовно отримання інформації про існуючі вакансії на зареєстрованому і неформальному ринку праці, а також про обсяги та структуру підготовку кадрів на виробництві) та запровадити механізм **довгострокового прогнозування** потреб економіки країни у працівниках в розрізі професійно-кваліфікаційних груп. Запровадження такого прогнозування дозволить також оптимізувати структуру фінансування державного замовлення для навчальних закладів на підготовку спеціалістів.

7. Вдосконалення державної політики у сфері молодіжної зайнятості, на нашу думку, вимагає зміщення пріоритетів від гарантованого забезпечення першим робочим місцем до загального узгодження політики у галузі молодіжної зайнятості та державної політики на ринку праці; запровадження спеціальних заходів, спрямованих на стимулювання працевлаштування молоді, сприяння розвитку молодіжних підприємницьких ініціатив з урахуванням регіональних особливостей соціально-економічного розвитку. Для цього **Кабінету міністрів** доцільно передбачити фінансування **програми продуктивної зайнятості молоді, розробленої Міністерством соціальної політики**, за рахунок бюджетів усіх рівнів; розвивати **співробітництво органів місцевого самоврядування з молодіжними організаціями**; відпрацьовувати модель забезпечення вторинної та сезонної зайнятості, сприяти формуванню **ефективного діалогу між молодими підприємцями-роботодавцями та державою**.

8. Важливою умовою успішних зрушень у сфері зайнятості є концентрація зусиль усіх гілок влади на комплексному здійсненні радикальних економічних, адміністративних, управлінсько-організаційних заходів щодо **подолання тіньової зайнятості**. У цьому контексті на

доповнення останніх рішень **Уряду** щодо детінізації вважається доцільним більшу увагу приділити заходам, спрямованим на **покращення ділового клімату, усунення адміністративних перешкод веденню господарської діяльності та створення додаткових стимулів для працевлаштування.**

9. Вирішенню існуючих проблем у сфері зайнятості має сприяти **ефективна реалізація державних, галузевих та регіональних програм,** спрямованих на зниження напруженості на ринку праці за рахунок створення правових, економічних та інституційних засад для підвищення ефективності зайнятості населення. Для підвищення дієвості таких програм **Кабінету Міністрів України** необхідно, насамперед, здійснити **ревізію існуючих з метою їх подальшої уніфікації та оптимізації** шляхом виключення з їх переліку тих, що не відповідають першочерговим пріоритетам соціально-економічного розвитку. Це дозволить спрямувати кошти на вирішення пріоритетних завдань розвитку економіки та привести потреби у фінансуванні програм у відповідність з реальними можливостями бюджету, забезпечити їх повне фінансування у визначені терміни. Необхідним вважається посилення контролю за реалізацією державних цільових програм та підвищення вимог до державних замовників, особливо в питанні залучення надійних та прогнозованих джерел позабюджетного фінансування з метою скорочення частки бюджетних видатків та забезпечення можливості застосування альтернативного фінансового забезпечення у разі недофінансування заходів державних цільових програм з коштів державного бюджету.

Л.Д. Яценко

Відділу соціальної безпеки

Національний інститут стратегічних досліджень

грудень 2018 р.