

БЕЗРОБІТТЯ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

У статті досліджуються особливості й динаміка безробіття в Україні та пропонуються деякі рекомендації щодо механізмів державного регулювання зайнятості населення. Український ринок праці характеризується зростанням відкритого безробіття, поширенням застійного безробіття, збільшенням диференціації регіональних ринків праці. Державна програма зайнятості має бути спрямована на стимулювання попиту на працю через економічне зростання, сприяння ефективному та справедливому функціонуванню ринку праці шляхом впровадження добре підбраного комплексу заходів у різних сферах суспільного життя.

З розпадом сильно інтегрованої радянської системи ілюзія повної зайнятості, яка протягом кількох десятиріч років характеризувала ринки праці багатьох соціалістичних країн, змінилася цілком реальним явищем для ринкової або перехідної економіки, яке називається безробіттям. Оскільки без-

робіття має величезні наслідки для суспільства як на загальнодержавному, так і на індивідуальному рівні, державна політика зайнятості є вирішальним елементом соціально-економічної політики держави [1]. Але для того, щоб ця політика була ефективною у розв'язанні проблеми безробіття,

потрібно враховувати, з одного боку, загальні закономірності ринку праці, властиві ринковій економіці, а з іншого — особливості ринку праці та специфіку прояву безробіття в окремій країні.

Досвід України, як і багатьох інших країн з перехідною економікою, щодо безробіття розпочався після введення в дію невдалих економічних реформ. Але якщо в країнах Центральної та Східної Європи рівень безробіття досяг відразу понад 10 % робочої сили протягом перших років економічних перетворень, то в Україні безробіття зростає дуже повільно: протягом усього періоду з 1991 по 2000 рр. рівень зареєстрованого безробіття не перевищив 5 %, причому, до вересня 1996 р. він був нижче за 1 % (рис. 1).

Основним поясненням такого низького рівня безробіття, який не відповідає масовому скороченню виробництва та гіперінфляції в перші роки незалежності, є приховане безробіття і статистично-адміністративні методи, які спричиняють хронічне заниження реального безробіття. Можливо, внаслідок замалої допомоги по безробіттю та зменшення можливостей працевлаштування надлишкові працівники державного сектора погоджуються на значно нижчі зарплати або їх затримки, на вимушені адміністративні відпустки або працю у режимі неповного робочого часу. Багато з таких працівників основний прибуток одержують у неофіційному секторі економіки, хоча формально за звітністю підприємств, вони вважаються зайнятими в офіційному секторі. Вищезазначені фактори й призвели до виникнення та посилення проблеми прихованого безробіття, яке, безперечно, не враховується при обчисленні зареєстрованого відкритого безробіття [2].

Через надто низьку допомогу по безробіттю та численні вимоги до того, щоб мати статус безро-

бітного згідно з Законом України "Про зайнятість населення" [3], багато незайнятих осіб, які шукають роботу, не звертаються до центрів зайнятості за допомогою або перебувають на обліку в службі зайнятості, але не мають статусу безробітного. Отже, рівень зареєстрованого безробіття викривляє реальну ситуацію на ринку праці, і тому, на наш погляд, цей показник є абсолютно непридатним для міжнародних порівнянь.

Для подолання цих недоліків показника зареєстрованого безробіття з кінця 1995 року в Україні використовується альтернативний показник рівня безробіття, розрахований за даними вибіркового обстеження робочої сили (ВОРС) згідно з методологією Міжнародної організації праці [4]. На рис. 2 показана динаміка обох офіційних показників безробіття, які використовуються для аналізу ринку праці України. Як бачимо, значна розбіжність у визначенні безробітних призводить до досить суттєвої різниці між цими показниками рівня безробіття. Та хоча протягом усього періоду рівень зареєстрованого безробіття, який переважно використовується в державних структурах, набагато нижчий за рівень безробіття за даними ВОРС, яким користуються міжнародні організації, обидва показники мають стабільну тенденцію до зростання. Отже, незалежно від того, яке статистичне джерело використовується для обчислення рівня безробіття, та які абсолютні величини його показників за цими джерелами, з аналізу динаміки безробіття випливає, що воно в Україні неухильно збільшується.

Аналізуючи наявну інформацію з ВОРС за 1999 р. та з Державного центру зайнятості за 1992—2000 рр., ми з'ясуємо основні причини та особливості безробіття в Україні.

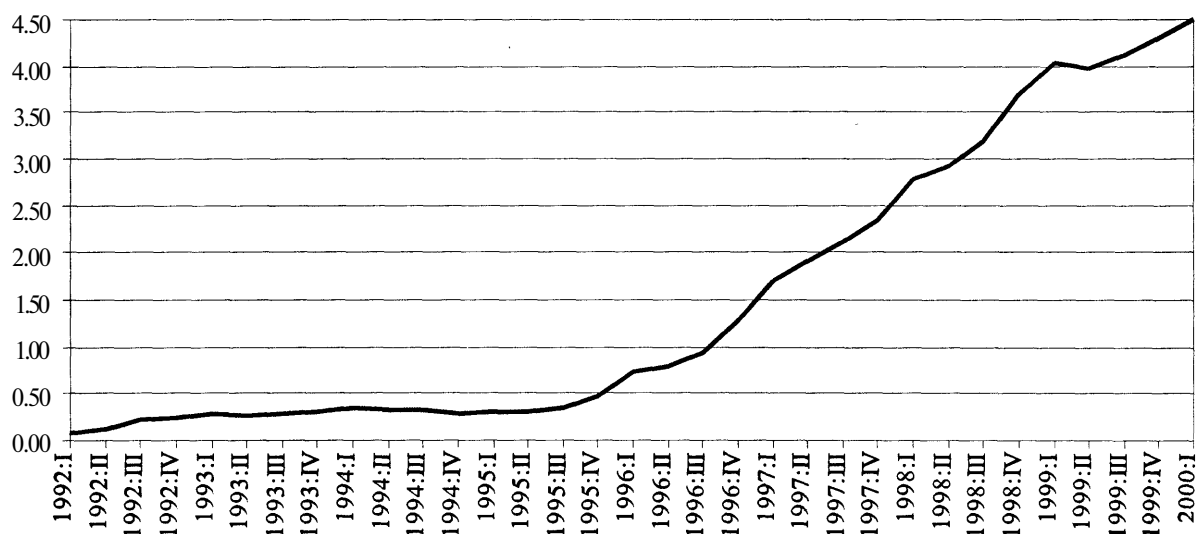


Рис. 1. Щоквартальна динаміка рівня зареєстрованого безробіття в Україні (% працездатного населення працездатного віку)

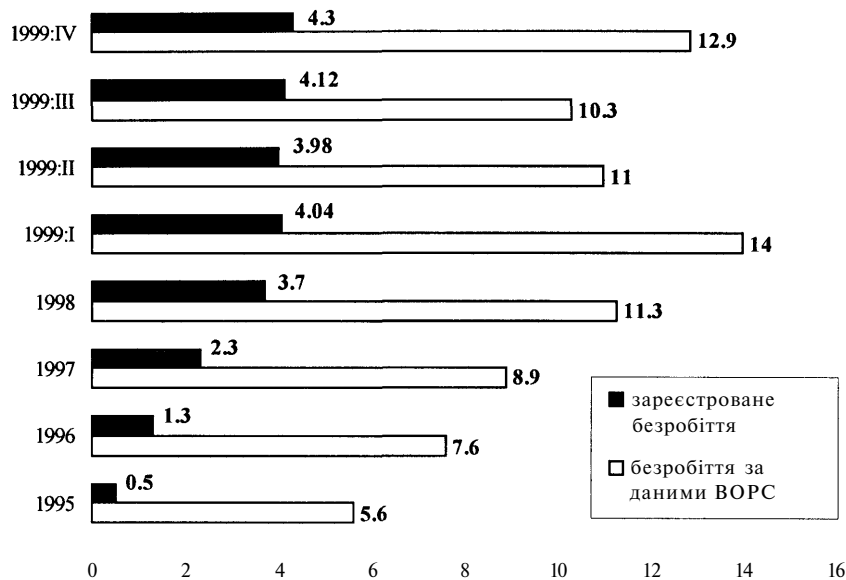


Рис. 2. Рівень безробіття в Україні (% робочої сили)

Причини безробіття. За даними вибірових обстежень основними причинами безробіття є: звільнення у зв'язку з реорганізацією, ліквідацією, конверсією виробництва, скороченням штатів, звільнення за власним бажанням, неможливість знайти роботу після закінчення школи, ПТУ, ВНЗу, звільнення у зв'язку з закінченням строку контракту. Отже, безробіття в Україні виникло й далі збільшується, переважно внаслідок загального скорочення і трансформації виробництва та відповідних до цього макроекономічних перетворень, які призвели до значного зменшення сукупного попиту на працю, погіршення організації, умов, оплати праці та інших негативних наслідків.

Регіональний аспект безробіття. Однією з особливостей безробіття в Україні є значна диференціація регіональних ринків праці, яка з часом збільшується [5]. Найнижчий рівень безробіття (0,9—4 %) спостерігається у великих містах, зокрема, у Києві та Севастополі, у східних та південних областях України. Відносно низький рівень безробіття у східній частині, на нашу думку, пояснюється вигодами цих регіонів від співпраці й торгівлі з сусідньою Росією (включаючи офіційну та неофіційну зайнятість громадян України в Росії) та функціонуванням багатогалузевої промислової економіки. Аналогічно, південні області користуються своїм вигідним розташуванням біля Чорного моря для формування робочих місць у структурах торгівлі, транспорту, туризму та відпочинку. Зрозуміло, аграрні та моноструктурні регіони, в яких основна промисловість страждає від економічного занепаду, та регіони з малим потенціалом до швидкого економічного розвитку внаслідок слабкого розвитку інфраструктури, низького рівня освіти

населення та недостатнього досвіду з приватними підприємствами найбільше потерпають від безробіття (рівень безробіття вищий за 6 %). Такі регіони в Україні розташовані, переважно, в західній та північній частині. До речі, є кілька міських та районних центрів зайнятості, в яких рівень зареєстрованого безробіття досягає 14—20 %. Проблема регіональної диференціації рівнів безробіття і далі загострюється в Україні завдяки дуже низькій територіальній мобільності населення через існування системи прописки, скорочення транспортних зв'язків, збільшення плати за проїзд та через надто високі ціни на житло, особливо в регіонах з найбільшими можливостями зайнятості та високого заробітку.

Тривалість безробіття. Як показують зареєстровані дані та дані ВОРС, український ринок праці може бути схарактеризований низьким кругообігом у безробітті, що призводить до поширення тривалого застійного безробіття та ускладнення ситуації на ринку праці. Наприклад, згідно з даними ВОРС, середня тривалість безробіття збільшилась із 17 місяців у березні 1999 р. до 19 місяців у вересні, а число довгострокових безробітних (більше року) — з 52,2 % усіх безробітних у березні до 58,4 % у вересні. Ясна річ, середня тривалість безробіття та чисельність довгострокових безробітних більші в регіонах, у яких зареєстровані найвищі рівні безробіття.

Допомога по безробіттю. Наприкінці березня 2000 р. 52 % зареєстрованих безробітних мали право на одержання допомоги по безробіттю. Середньомісячний розмір виплаченої допомоги по безробіттю становив у березні 2000 р. 51,6 грн. На рис. 3 показана щоквартальна динаміка чисель-

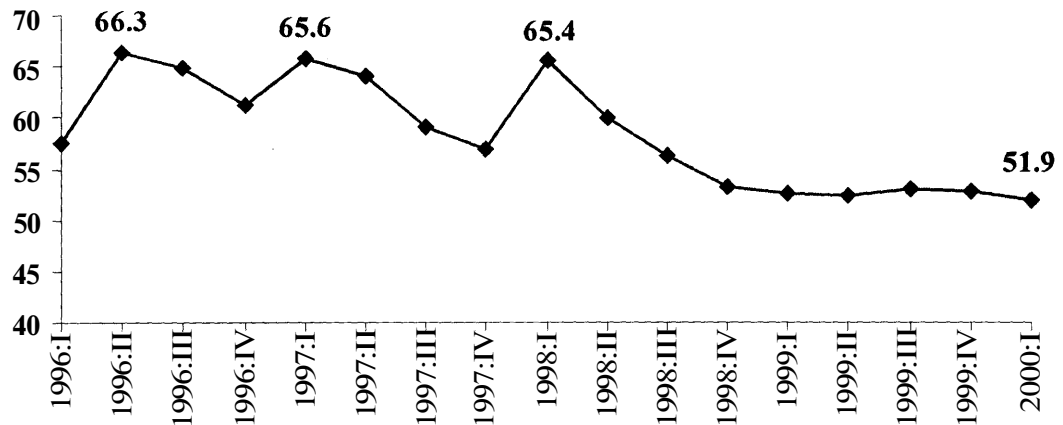


Рис. 3. Чисельність безробітних, які отримували допомогу, у % до загальної чисельності зареєстрованих

ності безробітних, які отримували допомогу, у відсотках до загальної чисельності зареєстрованих безробітних. Спад питомої ваги безробітних, які одержують допомогу, протягом останніх двох років може пояснюватись, на нашу думку, поширенням тривалого безробіття та неспроможністю або навіть небажанням безробітних задовольняти всі умови для того, щоб мати право на допомогу по безробіттю. Але попри зменшення відносної кількості цих безробітних їх абсолютна кількість стрімко зростає разом із збільшенням загального числа безробітних.

Структура безробіття за статтю. Зазначимо одразу, що в Україні немає однозначної картини щодо структури безробіття за статтю. Згідно з зареєстрованими даними жінки становлять переважну більшість серед безробітних у всіх регіонах та протягом усього періоду. Але згідно з даними ВОРС безробіття майже однаковою мірою торкається як жінок, так і чоловіків. Наприклад, у грудні 1999 р. рівень безробіття серед чоловіків та жінок працездатного віку складав 13,8 % та 13,3 % відповідно.

Структура безробіття за віком. Згідно з зареєстрованими даними у березні 2000 р. молодь віком до 28 років складала найбільшу вікову групу серед безробітних. Хоча частка молоді серед безробітних ще дуже велика, спостерігається позитивна тенденція до її зменшення з 39,8 % у першому кварталі 1994 р. до 30,1 % у першому кварталі 2000 р. Ті ж самі висновки про дуже велике безробіття серед молоді випливають з даних ВОРС у вересні 1999 р. і показані на рис. 4. Найвищі рівні безробіття за віком зафіксовані серед осіб вікових груп 15—19 років та 20—29 років, до яких включаються випускники шкіл, спеціальних професійних та вищих навчальних закладів, що підтверджує той факт, що однією з головних причин безробіття є неможливість знайти роботу після закінчення навчальних закладів.

Структура безробіття за освітою. Переважна більшість незайнятого населення України має достатньо високий рівень освіти (рис. 5). Слід зауважити, що протягом перших років незалежності найбільший рівень безробіття був серед випуск-

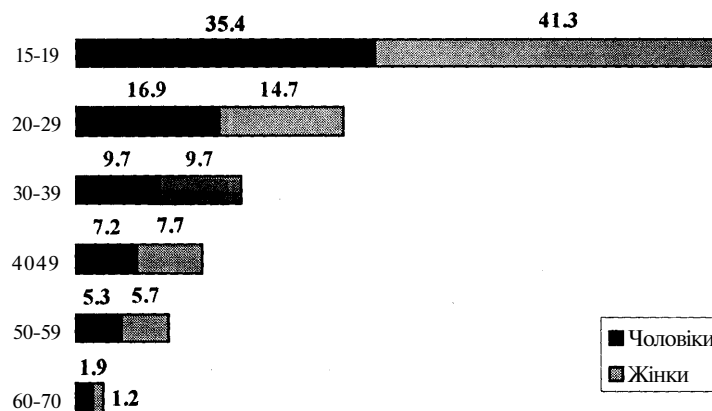


Рис. 4. Рівень безробіття за статтю та віком за даними ВОРС у вересні 1999 р. (% відповідної групи робочої сили)

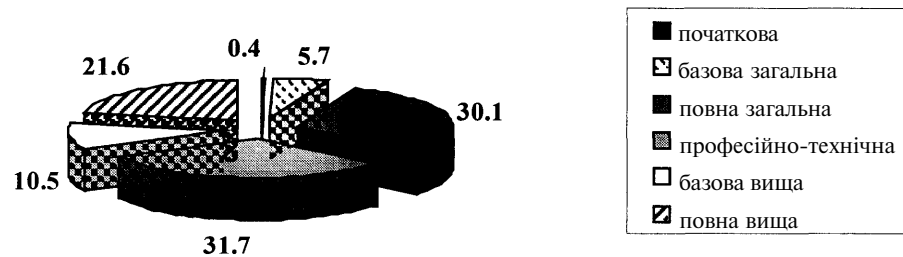


Рис. 5. Структура безробітних за освітою

ників вузів, які складали третину всіх безробітних, але потім він зменшився на відміну од рівня безробіття осіб з середньою освітою. Таким чином, наприкінці 90-х років структура безробіття за освітою в Україні набула загальноприйнятої форми, відповідно до якої громадяни з відносно низьким рівнем освіти є менш конкурентоздатними на ринку праці, й тому частіше підпадають під скорочення штатів і мають проблеми із подальшим працевлаштуванням.

Професійно-кваліфікаційна структура безробіття й вакансій. Починаючи з кінця 1994 р., частка робітників серед безробітних все більше перевищує частку службовців (наприклад, у першому кварталі 2000 р. вони становили 53,4 % та 31,5 % відповідно). Це означає, що попит на кваліфіковану працю відроджується разом із поширенням дії ринкових важелів. Проте, зважаючи на структуру зареєстрованих вакансій, знайти роботу для службовців, які опинилися без роботи внаслідок структурних змін, дуже важко. Хоча частка зареєстрованих вакансій для службовців зросла з 16,9 % у 1994 р. до 25,2 % у 1999 р., вона все ще залишається на дуже низькому рівні порівняно з часткою вакансій для робітників. Серед вакансій для службовців найбільшу частину складають вакансії для професіоналів, фахівців. Серед вакансій для робітників найвищий попит був на кваліфікованих робітників з інструментом, на операторів та складальників устаткування і машин. Зіставлення даних за структурою безробітних та вакансій за класифікацією професій приводить до висновків, що люди без спеціальної підготовки або з низьким рівнем кваліфікації є менш конкурентоздатними, оскільки під час переходу "від кількості до якості" виготовленої продукції чи послуг попит на таких працівників у народному господарстві найменший, та що взагалі у безробітних всіх професій можливі значні труднощі із працевлаштуванням. Ця проблема низької ймовірності працевлаштування безробітних може пояснюватися не тільки загальнодержавною проблемою нестачі вільних робочих місць з нормальним заробітком, а й поширеним дисбалансом між професійними навиками на українському ринку праці, пов'язаним зі змінами у тех-

нологіях, структурах виробництва й формах організації праці та з вадами системи освіти й підготовки кадрів в Україні.

Аналіз розвитку українського ринку праці на етапі його становлення показує, що через довготривалу економічну депресію в Україні безробіття, зокрема, приховане, постійно збільшується, зростає його середня тривалість, посилюється тягар по виплаті допомоги по безробіттю, відбувається значна диференціація регіональних ринків праці, погіршуються умови працевлаштування та, як наслідок, значно ускладнюється ситуація на ринку праці. Безробіття в Україні виникло внаслідок макроекономічних внутрішніх та зовнішніх перетворень, які призвели до катастрофічного падіння попиту на працю, але з часом воно стає структурним за характером, тобто є наслідком процесу перерозподілу робочої сили між секторами та порушенням рівноваги в різних галузях, включенням економіки у світову торгівлю, зміною технологій та методів управління. Найвразливішими до вимушеного безробіття верствами населення є молодь, особливо випускники навчальних закладів без досвіду роботи, жінки, громадяни, що мають тривалу перерву в роботі, та громадяни з низьким рівнем кваліфікації й освіти. Враховуючи величезні витрати, пов'язані з безробіттям, які визначаються як збитками у випуску продукції через недовикористану робочу силу, так і політичною протидією розвитку реформ, у цій ситуації подальшого зростання безробіття та посилення соціальної напруженості втручання держави є конче необхідним для регулювання ринку праці та сприяння зайнятості населення. Виходячи з досліджених особливостей та причин безробіття в Україні, ми пропонуємо кілька рекомендацій щодо заходів для регулювання ринку праці.

По-перше, оскільки першопричиною зниження зайнятості, зростання безробіття та його застійного характеру в Україні є дефіцит робочих місць внаслідок порушення балансу між попитом та пропозицією праці, головним важелем державної політики зайнятості має бути стимулювання попиту на працю. Для того щоб служба зайнятості, створена для реалізації політики зайнятості населення і забезпечення громадянам відповідних гарантій [3],

виконувала повною мірою свої функції та була здатна реально впливати на становище на українському ринку праці, слід досягти максимальної узгодженості й послідовності механізмів реформування економіки та політики зайнятості, які повинні взаємозміцнюватися на шляху до забезпечення повної та продуктивної зайнятості в довгостроковому періоді. Дії служби зайнятості залишатимуться непомітними, на нашу думку, поки в загальноекономічний механізм не буде закладено першочергових заходів, які б сприяли створенню нових робочих місць.

Необхідною умовою для відтворення попиту на працю та зростанням продуктивної зайнятості є стабілізація національної економіки, яка створює сприятливе, надійне економічне середовище для інвесторів та підприємців, у якому вони могли би певною мірою прогнозувати майбутні прибутки від інвестицій та сподіватись на довготривалий розвиток свого бізнесу. Для встановлення макроекономічної стабільності нагальною потребою є запровадження повного комплексу заходів, спрямованого передусім на досягнення фінансово-кредитного, грошового та поточного платіжного балансу. Сприятливий клімат для розвитку підприємницької діяльності та економічного зростання вимагає також рішучої боротьби з усіма видами корупції та кримінальними структурами, позитивного ставлення державних службовців усіх рівнів до приватного підприємництва, удосконалення і стабілізації нормативної законодавчої бази, зміцнення банківського сектора, удосконалення механізмів кредитного фінансування, активної державної програми підтримки малого та середнього бізнесу.

Окремим першочерговим заходом макроекономічної політики, який суттєво впливає на політику зайнятості, є реформа податкової системи, яка має бути спрямована на зниження податкового тиску на підприємства, обмеження їх ухилення від сплати податків, легалізацію тіньової економіки, що, в свою чергу, призведе до збільшення надходжень до бюджету, необхідних для розвитку адекватної інфраструктури. Враховуючи безпосередній вплив податків на фонд зарплати та на доходи фізичних осіб як на зайнятість, так і на добробут працівників та їхнє відповідне ставлення до праці, слід уважно переглянути і змінити ставки цих податків [6].

Для забезпечення відтворення рентабельної виробничої діяльності, отримання коштів для створення робочих місць, зростання заробітної плати працівників на мікрорівні перевага повинна надаватись стимулюванню прямого інвестування, наданню пільг та фінансовій підтримці підприємств, особливо тих, які підлягають реструктуризації із збереженням робочих місць та мають особливе значення для країни чи окремого регіону, або які ще не

здатні на рівних конкурувати з іншими підприємствами, але мають значний потенціал до виробництва конкурентоспроможної продукції та розширення сфери продуктивної праці. Крім прямої матеріальної підтримки підприємств, які пристосовуються до нових економічних умов, ефективними заходами для них можуть бути оволодіння керівництвом основ менеджменту, консультації з питань бізнесу, допомога в пошуку ділових партнерів та зовнішніх інвесторів, субсидії на дослідно-конструкторську роботу (R&D) та доступ до нових технологій, субсидії на перепідготовку та підвищення кваліфікації кадрів, підтримка у сфері маркетингу та збуту продукції. В довготерміновому періоді значну увагу варто зосередити на заходах, які б забезпечували функціонування конкурентного внутрішнього ринку з відносно вільною можливістю входу нових фірм різних форм власності та активне включення наших виробників у світову торгівлю.

По-друге, зважаючи на різку диференціацію регіональних ринків праці в Україні, загальнодержавна політика зайнятості населення має доповнюватися чіткими заходами на регіональному рівні з урахуванням місцевих особливостей та пріоритетів розвитку [5]. Активна державна політика сприяння зайнятості має бути зорієнтована передовсім на підтримку регіонів з підвищеним рівнем безробіття та найменшими можливостями для працевлаштування. Одним з найважливіших заходів щодо регулювання складної ситуації на деяких регіональних ринках праці, на нашу думку, є стимулювання територіальної мобільності населення шляхом усунення багатьох бар'єрів, особливо це стосується системи прописки.

По-третє, як відомо, тривале безробіття скоро чуже середню ефективність пошуку роботи, оскільки воно може зробити професійні навички застарілими з часом та, як наслідок, може послужити поганим сигналом для роботодавців. Крім того, воно має велику психологічну вартість для довгострокових безробітних через відчуття ганьби та деморалізацію. В такій ситуації, коли ще не створені необхідні передумови для створення нових робочих місць, є підстави для забезпечення державою тимчасових робочих місць та громадських робіт, які можуть бути джерелом доходу цих безробітних проміжною ланкою між безробіттям та регулярної зайнятістю. До речі, як показало дослідження* впливу громадських робіт на працевлаштування безробітних у Словенії, вони є ефективнішим: якщо тимчасові робочі місця перетворюються постійні, якщо безробітний після громадських робіт без тривалої перерви знаходить постійну роботу, або якщо на громадських роботах, крім звичні "чорних" робіт, пропонуються ще й місця, які потребують кваліфікованої праці [7]. Якщо ж про

лема із працевлаштуванням довгострокового безробітного полягає в невідповідності рівня його професійної кваліфікації потребам роботодавців, її можна подолати шляхом професійної підготовки або перепідготовки, яка організується державною службою зайнятості.

По-четверте, загальний розмір витрат на виплату допомоги по безробіттю, яка реалізує функцію соціального захисту, постійно зростає разом із поширенням безробіття і тим самим призводить до зменшення фінансування активних заходів на ринку праці, які спрямовані на стимулювання ефективного та справедливого функціонування ринку праці. Незважаючи на важливу роль, яку активні заходи на ринку праці можуть відігравати у забезпеченні зайнятості населення у сприятливих умовах, на даному етапі їх значення та реалізація у повному обсязі досить сумнівні як в Україні, так і в інших країнах з перехідною економікою [8]. Оскільки активні заходи пов'язані зі значними фінансовими та адміністративними витратами, вони повинні бути спрямовані передусім на допомогу тим, хто має найбільші проблеми на ринку праці. Для сприяння зайнятості молоді найпридатнішими є, на нашу думку, професійна підготовка або перепідготовка декваліфікованої молоді, надання субсидій для первинної зайнятості молоді, програми для заняття підприємницькою діяльністю. Для незайнятих жінок з маленькими дітьми, які є найбільш незахищеними на ринку праці, за підтримки держави повинна створюватись система зайнятості з неповним робочим днем або зайнятості з можливістю виконувати роботу вдома, також варто організовувати курси підвищення кваліфікації жінок, які повертаються з декретних відпусток, та зміцнити систему догляду за дітьми, зосереджуючи увагу на її якості та доступності.

По-п'яте, оскільки безробіття поступово набуває структурного характеру, основну увагу в се-

редньотерміновому періоді слід зосередити на подальшому розвитку основного фактора виробництва — робочої сили — та на подоланні невідповідності між професійними навиками на ринку праці. Для цього треба суттєво удосконалити національну систему освіти, професійної підготовки та перепідготовки, щоб вони були здатні гнучко реагувати на зміни попиту на професії. Серед низки активних заходів, які пропонуються службою зайнятості, перевагу слід надати організації професійного навчання, перепідготовки та підвищення кваліфікації з урахуванням зрушень у всій системі освіти. Основним принципом системи освіти повинна залишатись всім відома народна мудрість: "Вік жи-ви — вік учись".

Нарешті, ситуація, яка склалася на ринку праці, вимагає від служби зайнятості розширення її штату, регулярного тренування її співробітників, подальшу децентралізацію в прийнятті рішень, удосконалення комп'ютеризації та інформаційної системи, розвитку комп'ютерних мереж та баз даних, впровадження нових методів роботи. Для здійснення моніторингу становища на ринку праці та надання повнішої та надійнішої інформації, від чого залежить визначення напрямів державної і територіальних довгострокових програм зайнятості, необхідно удосконалити форми статистичної звітності, зокрема розробити баланс повного ринку праці, який враховує як відкрите, так і приховане безробіття [9].

Отже, щоб розширити зайнятість та поліпшити її якість, подолати високе безробіття, зменшити соціальне та економічне напруження в Україні, вирішальним моментом державної політики зайнятості повинен бути добре зважений вибір заходів, які потрібно розробляти і впроваджувати в комплексі з макроекономічною, регіональною, мікроекономічною (на рівні підприємств та галузей), політичною, освітньою та соціальною політикою.

1. Дрозд О., Онікієнко Я., Пухлій В., Страховес Л. Соціально-економічні наслідки безробіття в Україні та шляхи його запобігання / НАН України; Рада по вивченню продуктивних сил України — К., 1999.— 28 с

2. Петрова І. Методологічні проблеми узгодження робочих місць і робочої сили // Економіка України, № 7, 2000.— С 40-47.

3. Закон України "Про зайнятість населення" (за станом на 1 березня 1999 р.) / Верховна Рада України.— К.: Парлам. вид-во, 1999.— 30 с

4. Ринок праці в Україні в 1999 році: Аналітично-статистичний збірник / Міністерство праці та соціальної політики України. Державний центр зайнятості.— К., 2000.

5. Шот А. Регіональні проблеми зайнятості та шляхи їх розв'язання // Економіст, № 9, 1999.— С 32—37.

6. Мортіков В. Податкове регулювання попиту на працю // Україна: аспекти праці, № 2, 2000.— С 3—5.

7. Vodopivec Milan. Does the Slovenian Public Work Program Increase Participants' Chances to Find a Job? // Journal of Comparative Economics, Vol. 27, N 1, March 1999.— P. 13—130.

8. Lehmann Hartmut. Active Labor Market Policies in Central Europe: First Lessons, in Riphahn R., Snower D., Zimmerman K. (eds.) Employment Policies in the Transition: Lessons from German Integration.— Springer, Berlin and London, 1998.

9. Кузнецова Р. Прогнозний баланс повного ринку праці // Економіка України, № 6, 2000.— С 25—29.

Kupets O.

**UNEMPLOYMENT UNDER REFORMING
OF THE UKRAINIAN ECONOMY**

This paper provides the analysis of dynamics and characteristics of unemployment in Ukraine and offers some employment policy recommendations. The Ukrainian labor market is characterized by increasing open unemployment, spreading long-term unemployment, increasing regional disparities in unemployment. The national employment policy should be aimed at the promotion of the demand for labor through economic growth, the encouragement of an efficient and equitable functioning of the labor market through a good choice of policies in a number of areas.