

УДК 331.5

О.А. МАГОМЕДОВ,
кандидат экономических наук, доцент

Дагестанский политехнический университет

ПРИОРИТЕТЫ ГОСУДАРСТВА ПРИ РАЗРАБОТКЕ АКТИВНЫХ ПРОГРАММ СОДЕЙСТВИЯ ЗАНЯТОСТИ

В статье рассматриваются приоритетные вопросы государственной политики, направленной на адаптацию различных категорий граждан к требованиям рынка труда, и определяются объекты такой политики.

Задачи политики защиты от безработицы могут быть реализованы с помощью комплекса мер, некоторые из которых могут действовать изолированно. Большая же их часть способна дать какой-либо эффект в комплексе с другими. К таким мерам относятся:

- создание новых эффективных (а не фиктивных) рабочих мест;
- повышение эффективности работы служб занятости;
- адресная региональная политика на рынке труда;
- реформирование законодательства о занятости населения;
- соблюдение принципов приоритетности в активной политике.

При этом проблема опирается не только в финансовые ресурсы, хотя преобразование системы финансирования и оценка эффективности вложенных в программы средств приобретает все большую актуальность, особенно после перехода на бюджетный источник финансирования. Не менее важное значение имеет грамотный выбор приоритетов активной политики, направленных на адаптацию различных категорий безработных к требованиям рынка труда, и определение объектов такой политики.

Изучение зарубежного опыта в проведении активной политики позволило сделать следующие выводы, имеющие принципиальное значение при построении системы защиты от безработицы в России.

Во-первых, исторически активным программам содействия занятости предшествовало становление систем материальной поддержки безработных. Системы социальной защиты в большинстве развитых стран окончательно сложились к середине 1940-х гг., а первые массовые активные программы появились в послевоенный период.

Во-вторых, при том, что в финансировании политики защиты от безработицы приоритет по-прежнему отдается социальным пакетам, расходы на активные программы составляют значительную величину ВВП, так как связаны с высокими административными затратами на управление и оценку их экономических и социальных последствий.

В-третьих, в период экономического кризиса размеры материальной поддержки безработных повышаются, несмотря на негативный эффект мотивации к труду, поскольку это помогает населению пережить кризисный период, а обществу – избежать социальных взрывов. В период реструктуризации крупных отраслей экономики эффективность активных программ достигается в сочетании с пакетом социальной помощи безработным и работникам, находящимся под угрозой высвобождения, а также при наличии значительного административного потенциала и необходимых финансовых ресурсов.

В-четвертых, успешность активных программ повышается, если они учитывают возможности и потребности региональных (мест-

ных) рынков труда и нацелены на конкретные, достаточно узкие целевые группы, даже при условии высоких расходов на эти программы, и зависит от адекватного финансирования, эффективного управления и мониторинга.

В-пятых, эффективность активных программ может достигаться в сочетании с социальной помощью безработным или работникам, находящимся под угрозой высвобождения, и при оптимальном взаимодействии государственных и негосударственных организаций в осуществлении политики защиты от безработицы, а также при наличии значительного административного потенциала и необходимых финансовых ресурсов.

Активные программы представляют собой мероприятия по оказанию гражданам содействия в поиске работы и трудоустройстве и обеспечению на этой основе сокращения продолжительности фрикционной и структурной безработицы. При этом одни программы непосредственно направлены на повышение конкурентоспособности граждан, ищущих работу (профессиональная ориентация; профессиональное обучение; социальная адаптация граждан на рынке труда; оказание предувольнительных консультационных услуг высвобождаемым работникам; содействие в переезде граждан для их трудоустройства в другой местности по направлению органа занятости), другие – способствуют приращению рабочих мест (субсидируемая занятость безработных граждан, особо нуждающихся в социальной защите; содействие в организации предпринимательской деятельности; квотирование рабочих мест; общественные работы; временное трудоустройство несовершеннолетних граждан), третьи мероприятия являются исключительно посредническими, устанавливающими информационную связь между рабочими местами и лицами, претендующими на получение оплачиваемой работы (ярмарки вакансий, учебных и рабочих мест; информирование населения и работодателей о положении на рынке труда, возможностях профессионального обучения). Таким образом, адресатом активных программ является значительная часть населения: безработные; занятые, находящиеся под угрозой увольнения; занятые

работники, в силу различных причин более подверженные риску потери работы (например, работники низкой квалификации или отмирающих профессий); уязвимые категории населения, испытывающие особые трудности в адаптации к изменениям на рынке труда (лица с ограниченной трудоспособностью, воспитывающие малолетних детей, одинокие родители, работники старших возрастных групп и т.п.).

На протяжении 1990-х гг. в России осуществлялся целый ряд активных программ. К числу основных относились: создание и сохранение рабочих мест; профессиональное обучение; профессиональная ориентация; общественные работы; специальные целевые программы, ориентированные на специфические категории безработных.

Для того чтобы оценить приоритеты государства, разрабатывающего программы и выделяющего на них ресурсы, следует более подробно проанализировать каждую из них.

Значительная часть программ, направленных на создание и сохранение рабочих мест, на протяжении 1990-х гг. осуществлялась Министерством труда и социальной защиты РФ либо при его поддержке и полностью или частично финансировалась из средств Фонда занятости по статье финансовая поддержка.

Как следует из отчетов Фонда занятости, основную долю расходов по статье финансовая поддержка составляют затраты на создание и сохранение рабочих мест. Кроме того, в рамках данного направления осуществляются выплаты работникам, отправленным в неоплачиваемые отпуска, а также оказывается финансовая поддержка безработным при организации собственного дела.

Существуют как практические, так и теоретические возражения против широкомасштабного развития программ финансовой поддержки. И если первые в российских условиях, так или иначе, сводятся к отсутствию необходимых финансовых ресурсов для их реализации, то последние можно свести к нижеследующим соображениям:

- искусственное поддержание и стимулирование занятости консервирует устаревшую

структуру рабочих мест, препятствует реструктуризации производства и, следовательно, выступает фактором снижения экономической эффективности;

- создание рабочих мест обходится достаточно дорого (по оценкам директоров российских предприятий стоимость одного рабочего места составляет примерно годовой фонд оплаты работника, что соответствует аналогичным расходам в развитых странах;

- контроль за расходованием средств по данной статье очень сложен. Даже теоретически трудно решить вопрос, где граница между эффектом дополнительного финансирования и тем результатом, который мог бы быть достигнут без него, то есть были бы сохранены те или иные рабочие места без финансирования или нет;

- дополнительные рабочие места и расширение занятости не тождественны сокращению безработицы. В общем случае, они, скорее всего, будут заполнены наиболее конкурентоспособными претендентами, которые испытывают меньше затруднений с поиском работы. Поэтому субсидируемые рабочие места целесообразно предназначать для целенаправленного трудоустройства заранее определенных рискованных контингентов рабочей силы, прежде всего, инвалидов и длительно безработных. Но и в этом случае, если первоначально рабочие места создаются для представителей наиболее уязвимых групп безработных, они с большой долей вероятности могут быть впоследствии заняты "более преуспевающими" безработными.

Хотя программы компенсационных выплат и стимулирования предпринимательской активности в сумме составляют не более 10% от расходов на финансовую поддержку, необходимо и для них иметь четко разработанные нормативы и осуществлять жесткий контроль за их исполнением со стороны служб занятости. Финансирование из Фонда занятости выплат работникам, отправленным в административные отпуска, допустимо лишь в отдельных случаях, прежде всего, в моногородах и районах очаговой безработицы в целях предупреждения социального взрыва.

Через фонд занятости, как исключение, может оказываться финансовая поддержка тех видов предпринимательской активности (самозанятости и малого бизнеса), которые способствуют развитию инфраструктуры и сферы услуг в городах и поселках городского типа с одним или двумя градообразующими предприятиями, закрытие которых ставит под удар практически все население района. Однако в этом случае должны быть разработаны четкие критерии выделения и условия возврата финансовых средств. Невыполнение обязательств должно означать финансовую ответственность и крупные штрафные санкции с тем, чтобы деньги использовались на определенные в договоре цели. Контроль за расходованием средств должен осуществляться финансовыми органами совместно с представителями региональных служб занятости, в ведении которых находится фонд занятости, и которые несут ответственность за его расходы.

При отсутствии нормативной базы и наличии средств в региональных фондах в начале 1990-х гг. допускалось нецелевое и неэффективное расходование средств по данной статье расходов. Косвенно об этом свидетельствует тот факт, что часть средств, выданных предприятиям на возвратной основе, так и не была возвращена в Фонд занятости.

Одним из важнейших направлений активной политики на рынке труда стали профессиональное обучение и переподготовка безработных. Перспективность и обоснованность данного направления вызваны, по меньшей мере, двумя обстоятельствами.

Во-первых, увеличением по сравнению с первой половиной 1990-х гг. потребности в обучении со стороны клиентов служб занятости. С одной стороны, недостаточная гибкость традиционной системы образования, "непрагматичность" профессиональной подготовки, получаемой в государственных и в новых частных учебных заведениях (в основном работающих по тем же стандартам), несоответствие программ обучения реалиям рыночной экономики существенно занижает его эффективность с точки зрения возможностей для последующего тру-

доустройства. Поэтому службы занятости вынуждены через свои программы адаптировать уже получивших образование специалистов (выпускников высших и средних специальных учебных заведений) к конкретному рабочему месту. С другой стороны, сокращение сферы бесплатного образования делает его менее доступным для значительной части населения. В условиях резкого падения уровня доходов населения и увеличения доли платных образовательных услуг участие в программе обучения по направлению органов службы для многих клиентов стало практически единственной бесплатной возможностью приобретения профессии или специальности. В особенности это касается молодежи, впервые выходящей на рынок труда после окончания школы, и граждан с длительным перерывом в трудовой деятельности.

Во-вторых, ростом эффективности данных программ во второй половине текущего десятилетия. Поддержание стабильности финансирования программы переобучения (хотя и на

низком уровне) в период кризиса Фонда занятости позволило увеличить численность безработных, прошедших через данную программу, несмотря на сокращение численности регистрируемых безработных.

Важным направлением государственной политики занятости является планирование выхода на рынок труда потенциальной рабочей силы. Это молодежь, женщины, имеющие маленьких детей, домохозяйки, военнослужащие, подлежащие увольнению с военной службы, и др. Такую рабочую силу целесообразно ориентировать не на скорейший выход на рынок труда, а на приобретение качественного общего и профессионального образования, которое послужит фундаментом высокой трудовой мобильности в будущем в перспективных для экономики сферах занятости. Для осуществления такой перспективной профориентации необходимо создание прогнозов развития занятости (включая ее доходные характеристики) с учетом потребностей отраслей и регионов.

В редакцию материал поступил 23.06.08.