

СЛУЖБА ЗАНЯТОСТИ КАК ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЫНКА ТРУДА

С.Б. Самусева

Сибирский государственный университет
телекоммуникации и информатики, Новосибирск

ssb06@list.ru

В статье рассматривается деятельность службы занятости как института государственного регулирования рынка труда. Представлена институциональная структура рынка труда. Определяются основные показатели оценки эффективности функционирования государственных служб занятости населения.

Ключевые слова: рынок труда, служба занятости, государственная политика занятости.

Трансформация российской экономики в рыночную предполагает не только коренные изменения в отношениях собственности, способах макроэкономического регулирования и других атрибутов, но и формирование институтов рынка труда. В настоящее время эти институты все еще не сформированы надлежащим образом, что стало очевидным осенью 2008 года, когда Россия оказалась вовлечена в мировой финансово-экономический кризис.

Рассмотрим процесс становления российского рынка труда с позиций институциональной экономики, которая изучает функционирование и развитие экономических институтов. В современной институциональной литературе институциональная структура определяется как совокупность экономических организаций, институтов, рынков, соглашений и т.п. Нами данная категория исследуется применительно к рынку труда. На рисунке представлена институциональная структура рынка труда

в той форме, в которой она видится автору (рис. 1).

Службы занятости являются одним из наиболее значимых институтов рынка труда и призваны стать важнейшей частью механизма его регулирования. Рассмотрим их деятельность подробнее.

Значение данного института состоит не только в предоставлении услуг по подбору вакантных рабочих мест и социальной адаптации безработных граждан, но и в том, что он играет центральную роль в поддержании и развитии связей между всеми элементами политики рынка труда. Эти связи находятся в зависимости от множества отношений, возникающих при обращении каждого безработного за поддержкой. По этой причине службе занятости отводится роль центрального инструмента государственного влияния на рынок труда. Результативность политики на рынке труда в значительной мере связана с эффективностью действий государственной службы занятости.

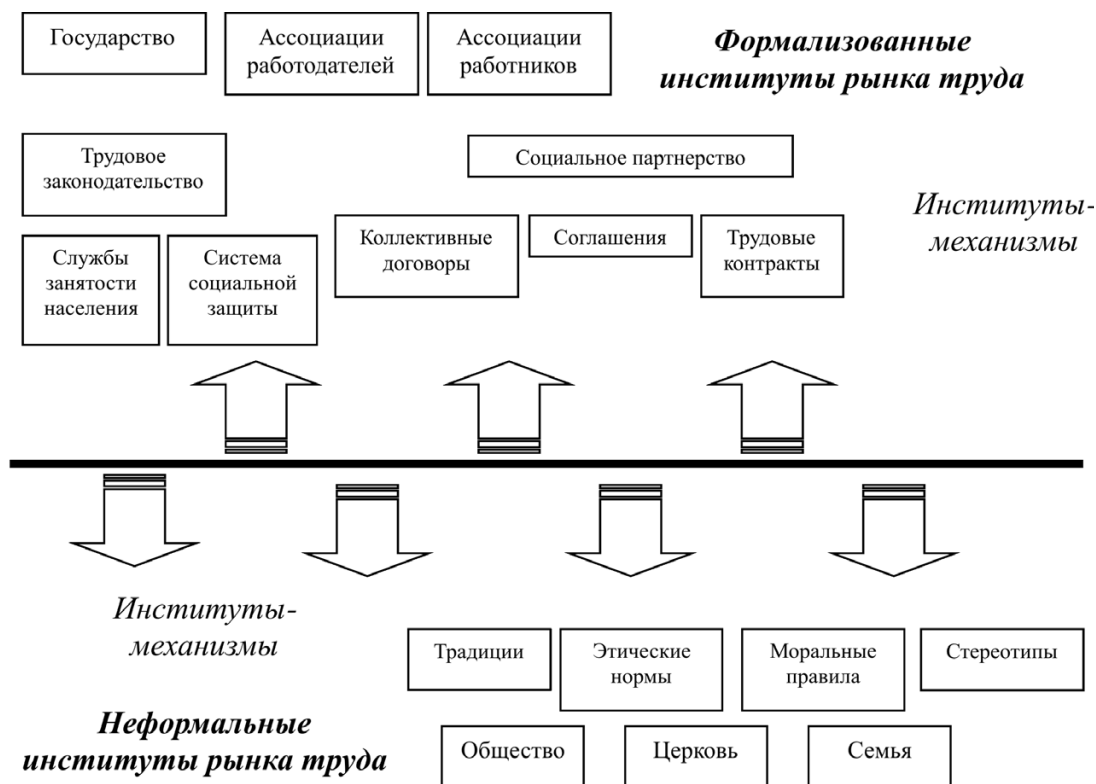


Рис. 1. Институциональная структура рынка труда

Служба занятости не является и не может являться единственным государственным институтом, оказывающим регулирующее воздействие на рынок труда. Однако большинство других инструментов регулирования рынка труда, как правило, формируют благоприятный фон для устойчивого его функционирования преимущественно косвенными средствами (законодательное регулирование заработной платы и рабочего времени, создание благоприятного климата для предпринимательства и расширения найма, регулирование вопросов высвобождения рабочей силы и т.д.). Служба занятости обеспечивает это регулирование через непосредственный контакт с безработными. Реализуя программы и предо-

ставляя услуги незанятым гражданам, она является одним из немногих инструментов прямого государственного воздействия на рынок труда.

Основной «внешней» задачей государственной службы занятости является обеспечение наилучшей организации рынка труда в качестве неотъемлемой части национальной программы достижения и поддержания полной занятости.

Общая «внутренняя» задача службы занятости состоит в том, чтобы найти средства расширения «позитивного выхода» из числа безработных, препятствовать их дрейфу в длительную безработицу и за счет этого минимизировать период поиска работы гражданами, ускорить заполне-

ние вакансий работодателями и, тем самым, снизить объем зарегистрированной безработицы (а следовательно, объем общей безработицы).

Первичный и основной объем работы государственной службы занятости составляют официально зарегистрированные безработные. В основном именно через оказание услуг и участие в программах для возвращения зарегистрированных безработных на рабочие места служба занятости влияет на безработицу в целом.

Совокупность программ и услуг службы занятости РФ можно выразить следующей «технологической линией»:

- предоставить безработным и обращающимся в службу занятости информацию, консультации и другие качественные услуги по поиску подходящей и постоянной работы в кратчайшие сроки; содействовать трудоустройству безработных, особенно незанятым длительное время (более 6 месяцев) через их участие в специальных программах обучения методам поиска работы;

- если такая работа отсутствует, предоставить безработным, особенно незанятым длительное время, возможность для временной занятости на период поиска постоянного рабочего места;

- если отсутствие постоянной работы связано с недостатком квалификации или отсутствием конкурентоспособной профессии, через обучение повысить конкурентоспособность безработного;

- если отсутствие подходящей работы связано с объективными препятствиями (инвалидность и т.д.), предложить специальные программы, снимающие эти препятствия на пути трудоустройства;

- при невозможности подобрать постоянную или временную работу, а также курсы переобучения, регулярно и своевременно

но выплачивать пособие по безработице тем, кто имеет на это право; при этом оказывать содействие и поощрять получающих пособия по безработице к активному поиску работы или программы обучения с целью трудоустройства; пресекать неправомерное получение пособия; привлекать к ответственности получающих пособие обманным путем.

Сложившаяся ранее в нашей стране система трудоустройства оказалась не готова к выполнению всех этих функций: к регулированию массовых перемещений, проведению квалифицированного профотбора, организации переподготовки работников на уровне современных требований и т.п. В какой-то мере это, правда, объясняется ограниченностью материальных ресурсов и кадровых возможностей. С позиций современного подхода требования к эффективности деятельности служб занятости существенно возрастают. Однако, по мнению большинства исследователей, потенциальные возможности службы занятости в России по ряду причин недоиспользованы. Ее позитивное влияние на рынок труда даже в условиях экономического кризиса и в период выхода из него может быть повышено. Помимо таких «внешних» обстоятельств, как ограниченное число имеющихся вакансий, недостаточное финансирование программ занятости, имеются и другие, «внутренние», факторы, активизация которых позволит мобилизовать дополнительные резервы повышения эффективности ее деятельности.

Один из наиболее мощных институциональных факторов, влияющих на эффективность пассивной и активной политики современной службы занятости на макроуровне, – степень интеграции трех ее ключевых функций: 1) подбор рабочего места

и работника, 2) администрирование выплатой пособий по безработице и 3) направление безработных на активные программы. В Российской Федерации служба занятости изначально воссоздавалась как институт, объединяющий все три основные функции.

Законодательство Российской Федерации не ограничивает доступ граждан к любым программам и услугам в зависимости от стадии безработицы. Однако в ситуации высокой и постоянной безработицы из-за ограниченности ресурсов становится все сложнее реализовать раннее вмешательство как универсальную и широкомасштабную услугу. Поэтому необходимо решать, кому из безработных нужно предложить такие услуги.

Классифицируя ищущих работу, можно выделить три группы: 1) готовые к работе и не в опасности стать долгосрочными безработными; 2) те, кто в опасности, но не оценены как готовые к работе; 3) те, кто в опасности и оценены как не готовые к работе.

Группа 1 не требует целевой помощи. Группе 2 требуется немедленная поддержка в виде помощи в поиске работы (подготовка резюме, доступ к телефону и факсу, клубы ищущих работу и т.д.). Только группа 3 могла бы рассматриваться для немедленного направления на программы занятости и обучения. Учитывая дороговизну обучения и программ занятости, вероятностное определение групп повышенного риска кажется оправданным.

В целом влиять на процесс «рассасывания» безработицы можно, воздействуя на две группы вынужденно незанятых: прошедших официальную регистрацию в службе занятости и самостоятельно ищущих работу.

Результативность поиска рабочего места второй группой зависит в основном от индивидуального «потенциала трудоустройства» и имеющихся макроэкономических возможностей (наличия доступных вакансий и т.д.). Когда необходимыми для трудоустройства качествами обладает большая часть рабочей силы, участие государства может быть минимальным. В противном случае требуется дополнительная помощь, предоставляемая государственными службами занятости.

При недостаточном участии государства численность зарегистрированных безработных может сокращаться. Однако сама безработица не исчезнет, а будет концентрироваться в группе самостоятельно ищущих работу, не имеющих ее длительное время или «отчаявшихся» (прекративших неудачные поиски работы и вышедших по этой причине из состава рабочей силы). Не устраненные «узкие места» на рынке труда повлекут за собой дополнительные макроэкономические и социальные издержки (например, расширение бедности и маргинализации), усилят бюджетную нагрузку, но уже по линии социальной помощи.

По этим причинам требуется поддержание достаточного уровня участия государства по аккумуляции безработицы и наличие необходимого набора программ и финансовых ресурсов, позволяющих эффективно возвращать обратившихся за помощью к активному участию в рынке труда. Принципиально важно, что если на нерегистрируемую безработицу государство может влиять лишь косвенно (через улучшение экономической ситуации, формирование реально работающих институтов рынка труда и т.д.), то воздействие на официальную безработицу осуществляется непосредственно. Снизить общее число вы-

нужденно незанятых относительно проще через программы и услуги службы занятости, которые предназначены для безработных, прошедших регистрацию, чем через косвенное влияние на тех, кто не обратился к поддержке федеральной службы занятости.

Учитывая, что значение государственной службы занятости как инструмента поиска работы остается высоким, можно предположить, что основным фактором относительно незначительного увеличения числа зарегистрированных безработных, при условии масштабного высвобождения работников из многих секторов экономики, остается дефицит средств на содействие занятости. Дефицит средств ведет к росту задолженности по выплатам пособий по безработице. Вплоть до 2008 года происходило сокращение объема активных программ (в основном за счет программ по переподготовке кадров и профессиональному переобучению), однако с начала 2009 г. в регионах началась реализация «Программ по стабилизации ситуации на рынке труда», в рамках которых, как правило, задекларировано несколько основных положений:

- опережающее профессиональное обучение работников, находящихся под угрозой увольнения;
- организация оплачиваемых общественных работ на предприятиях для работников, находящихся под угрозой увольнения, ищущих работу и безработных граждан;
- организация стажировок выпускников учреждений профессионального образования с привлечением наставников;
- оказание финансовой помощи в целях организации собственного дела;
- содействие трудоустройству на специальные рабочие места инвалидов.

Степень участия незанятого населения в программах нельзя оценить как высокую по разным причинам, основными из которых остаются недостаточная информационная обеспеченность проектов и низкая стоимость труда занятых в общественных работах.

Эффективность функционирования государственных служб занятости определяется их способностью нейтрализовать действие неблагоприятных факторов рынка труда и снизить уровень безработицы.

В настоящее же время преобладает весьма простой подход к оценке эффективности деятельности служб.

В целом, задача сведена к выбору и исчислению показателей, адекватно характеризующих эффективность отдельных направлений ее работы: трудоустройства, профобучения, профориентации, организации временной занятости и др. А попытки исчисления комплексного оценочного показателя только предпринимаются.

В табл. 1 представлены и объединены в группы основные показатели, характеризующие эффективность деятельности служб занятости

Первая группа показателей – показатели, позволяющие оценить эффективность деятельности служб занятости, характеризуют доступность государственных услуг, оказываемых для населения.

В качестве примера рассмотрим некоторые результаты деятельности Департамента труда и занятости населения Новосибирской области (ДТиЗН НСО). Так, с января по апрель 2010 года в государственные бюджетные учреждения Новосибирской области центры занятости населения (далее – органы службы занятости) обратились за содействием в поиске подхо-

Т а б л и ц а 1

Показатели эффективности службы занятости

№ п/п	Наименование показателя, ед. измерения
Показатели оценки эффективности, характеризующие доступность государственных услуг, оказываемых государственными учреждениями службы занятости населения	
1	Удельный вес граждан из числа незанятого населения, обратившихся в центры занятости в численности экономически активного населения
2	Уровень охвата безработных граждан профессиональным обучением (доля направленных на обучение в общей численности безработных граждан в течение отчетного периода), %
3	Уровень охвата граждан, обратившихся за содействием в трудоустройстве, участием в специальных программах занятости, %
4	Уровень трудоустройства на вакантные рабочие места (без учета специальных программ) по направлению центров занятости населения, %
5	Удельный вес безработных граждан, снятых с учета по различным основаниям
Показатели оценки эффективности, характеризующие результативность предоставления государственных услуг в области содействия занятости населения	
6	Уровень трудоустройства безработных граждан, %
7	Уровень трудоустройства на постоянные рабочие места, %
8	Доля снятых с учета в связи с трудоустройством и направлением на обучение в общей численности снятых с учета безработных граждан, %
9	Средняя продолжительность безработицы, мес.
10	Изменение уровня безработицы в сравнении с предыдущим отчетным периодом, %
11	Доля граждан, трудоустроенных по полученной специальности после завершения обучения, в общей численности завершивших профессиональное обучение по направлению центра занятости, %
Показатели оценки эффективности, характеризующие бюджетную эффективность предоставляемых государственных услуг в области содействия занятости населения	
13	Доля привлеченных средств местного бюджета в общем объеме средств на реализацию мероприятий по содействию в трудоустройстве
14	Доля привлеченных средств работодателей в общем объеме средств на реализацию мероприятий по содействию в трудоустройстве
15	Средние затраты бюджетных средств на реализацию мероприятий по содействию в трудоустройстве, в расчете на одного трудоустроенного по направлению центра занятости населения, тыс. руб.
Дополнительные показатели оценки эффективности деятельности центров занятости населения	
16	Уровень образования работников службы занятости населения
17	Обеспечение комфортности предоставления государственных услуг в области занятости: – наличие системы кондиционирования; – наличие пандусов; – наличие систем звукового и электронного информирования и т.д.

дующей работы 151 тыс. чел.¹ Численность экономически активного населения в Новосибирской области в 2010 г. – 1445,4 тыс. чел.² Удельный вес граждан, обратившихся за помощью в центры занятости населения Новосибирской области, составил – 0,1.

В рамках Программы дополнительных мер в 1 квартале 2010 года 225 работников, находящихся под угрозой увольнения, приступили к опережающему профессиональному обучению. Уровень охвата безработных граждан профессиональным обучением составил: 19,7 %³.

Профессиональное обучение безработных рассматривается как одно из наиболее эффективных средств возвращения безработных к активному труду. Программы обучения преследуют краткосрочную и долгосрочную цели. В краткосрочном плане обновление профессиональных навыков, вызванное их потерей по причине изменений в профессиональной структуре спроса на рабочую силу, повышает вероятность заполнения имеющихся вакансий. В долгосрочном плане профессиональное обучение в целом улучшает качество рабочей силы и, тем самым, улучшает структуру предложения и снижает профессиональные риски, возникающие по причине циклических долгосрочных колебаний в спросе.

Уровень охвата граждан, обратившихся за содействием в трудоустройстве,

¹ О ситуации на рынке труда Новосибирской области в 1 квартале 2010 года. Данные ДТиЗН НСО. URL: <http://www.dtn.nso.ru/main/articles/article/6/>. Дата обращения: 03.02.2011.

² Численность экономически активного населения. Данные Росстата. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/Cbsd/DBInet.cgi?pl=7000034>. Дата обращения: 03.02.2011.

³ Там же.

участием в специальных программах занятости за 1 квартал 2010 года составил 95,4 %.

Уровень трудоустройства граждан, обратившихся за содействием в трудоустройстве на вакантные рабочие места по направлению центров занятости населения, – 0,66 %.

Удельный вес безработных, снятых с учета по различным основаниям, – 0,51.

Вторая группа – показатели, позволяющие оценить эффективность деятельности служб занятости, характеризующие результативность предоставления государственных услуг в области содействия занятости населения.

Уровень трудоустройства безработных граждан в первом квартале 2010 года составил – 62,4 %.

Доля снятых с учета в связи с трудоустройством и направлением на обучение в общей численности снятых с учета безработных граждан составила – 0,24.

Третья группа – показатели, позволяющие оценить эффективность деятельности служб занятости, характеризующие бюджетную эффективность предоставляемых государственных услуг в области содействия занятости.

К сожалению, сведения, необходимые для расчета показателей, представленных в третьей группе, практически отсутствуют в открытых источниках.

Существенное значение при определении эффективности функционирования служб занятости имеет стоимостной фактор, а именно, оценка затрат на реализацию той или иной программы или услуги. Это очень важная и сложная задача, требующая разработки специальных методик и инструментов, здесь лишь сделаем некоторые замечания.

Во-первых, один и тот же результат может быть достигнут за счет привлечения разных объемов ресурсов. Правда, для создания заметного положительного эффекта необходима некая критическая масса расходов на программы и услуги. Как правило, наиболее дешевые программы не приносят значимого позитивного результата.

Во-вторых, расходы на реализацию политики занятости часто относят к безвозвратным расходам. Однако, приобретая новое рабочее место, безработный восстанавливает свой фонд заработной платы, а следовательно, покупательную способность. Кроме того, безработный вновь становится налогоплательщиком. Если принять во внимание только эти два результата, можно в определенной степени судить о финансово-экономической эффективности деятельности службы занятости.

Косвенное влияние на деятельность центров занятости населения оказывают факторы, отнесенные к четвертой группе.

Итак, основным критерием эффективности деятельности службы занятости как института рынка труда прежде всего следует считать возрастание ее роли в организации и регулировании рынка труда, повышение степени удовлетворения спроса на рабочие места со стороны незанятых трудовой дея-

тельностью граждан и заявок предприятий на рабочую силу.

Посредничество в трудоустройстве – исходная функция службы занятости. Данная деятельность не ограничивается чистыми брокерскими функциями, т.е. подбором вакантного рабочего места в соответствии с профессиональными и другими характеристиками работника, результативность данной функции необходимо оценивать с точки зрения влияния на сдерживание роста или сокращения безработицы.

Нельзя не отметить, что в последнее время давление на службы занятости имеет тенденцию к некоторому сокращению, но едва ли это обстоятельство можно объяснить высокой эффективностью их работы, хотя нельзя отрицать и того, что данный институт все более адаптируется к функционированию в условиях рынка труда.

Литература

О ситуации на рынке труда Новосибирской области в 1 квартале 2010 года. Данные ДТиЗН НСО. URL: <http://www.dtzn.nso.ru/main/articles/article/6/>. Дата обращения: 03.02.2011.

Численность экономически активного населения. Данные Росстата. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/Cbsd/DBInet.cgi?pl=7000034>. Дата обращения: 03.02.2011.