

Передовий досвід організації взаємодії служб зайнятості і соціальної допомоги

CASE Україна

Зміст

1. Вступ.....	3
2. Данія: уніфікація доступу до служб зайнятості.....	3
Загальний огляд.....	3
Діаграма 1. "Щедрогнучка" датська модель соціальної допомоги.....	3
Кращі практики	4
Діаграма 2. Схема інституційної структури системи допомоги по безробіттю і працевлаштуванню безробітних у Данії.....	6
Висновки. Доцільність запозичення датського досвіду Україною	6
3. Великобританія: об'єднання служб соціальної допомоги і зайнятості.....	7
Загальний огляд.....	7
Кращі практики	7
Таблиця 1. Основні дані про британські "Центри працевлаштування плюс".....	9
Діаграма 3. Державні витрати на реалізацію політики ринку праці у Великобританії.....	9
Висновки. Доцільність запозичення британського досвіду Україною	10
4. Швеція: навчання для покращення доступу до ринку праці.....	10
Загальний огляд.....	10
Кращі практики	11
Висновки. Доцільність запозичення шведського досвіду Україною	13
5. Нідерланди: децентралізація служб соціальної допомоги і зайнятості	13
Загальний огляд.....	13
Кращі практики	14
Діаграма 4. Організаційна структура системи сприяння працевлаштуванню безробітних у Нідерландах	15
Висновки. Доцільність запозичення нідерландського досвіду Україною	16

1. Вступ

Упродовж останніх 15 років системи соціальної допомоги розвинених країн зазнали суттєвих змін. Попри відмінності, намітилася низка спільних тенденцій, таких як:

- запровадження суворіших умов надання соціальної допомоги і встановлення зв'язку між одержанням соціальної допомоги і зайнятістю;
- "профілювання" і сегментація послуг за категоріями одержувачів допомоги;
- активніше залучення сторонніх надавачів послуг;
- перехід у наданні послуг до принципу "єдиного вікна".

У світлі реформ, що відбуваються сьогодні, все більше зростає важливість забезпечення дієвої координації роботи служб зайнятості і соціальної допомоги. У цьому документі розглядаються чотири "кращі практики" організації взаємодії служб зайнятості і соціальної допомоги у країнах Західної Європи з різними моделями соціальної політики. У Данії та Швеції використовуються "скандинавські" моделі, що характеризуються великими обсягами витрат на соціальний захист і нецільову соціальну допомогу. Нідерландська модель вважається гібридною і поєднує важливі складові континентально-європейської та скандинавської моделей – соціальне страхування бісмаркського типу із "всенародним страхуванням". Нарешті, в основі британської системи лежить англо-саксонська модель, за якої фінансування соціальної допомоги здійснюється за залишковим принципом, а основний наголос робиться на залученні до роботи.

Опис досвіду кожної з чотирьох країн складається зі стислого огляду чинної національної політики та недавніх реформ у країні, аналізу організації роботи служб соціальної допомоги та зайнятості, висновків та можливості запозичення цього досвіду Україною.

2. Данія: уніфікація доступу до служб зайнятості

Загальний огляд

Останніми роками система соціальної допомоги Данії стала предметом пильної уваги з боку сусідніх країн. Нерідко її називають зразковою, оскільки датчанам вдалося досягти балансу між гнучкістю у вирішенні проблем зайнятості та охопленням населення соціальним захистом. "Щедро-гнучку" датську модель схематично зображають як "золотий трикутник", в якому забезпечено чіткий взаємозв'язок між активною політикою ринку праці, гнучкими правилами працевлаштування і звільнення з роботи і "щедрою" сіткою соціальної безпеки.

Діаграма 1. "Щедро-гнучка" датська модель соціальної допомоги



Ситуація в Данії характеризується одним з найвищих у Європі рівнів зайнятості серед осіб працездатного віку (77,4%) та низькокваліфікованих осіб (62,8%) (за даними обстеження

робочої сили в Європі, 2006 р.). Датська система соціальної допомоги з її великими державними соціальними виплатами фінансується з податкових надходжень, і тому її фінансовий стан великою мірою залежить від рівня зайнятості. Тому політика зайнятості та уповноважені органи у сфері зайнятості становлять невід'ємну частину системи соціальної допомоги (Андерсен і Сварер, 2007 р.). Іншими словами, система соціальної допомоги функціонує за принципом якнайактивнішого залучення до роботи всіх працездатних громадян.

У Данії існує дві програми допомоги по безробіттю: страхування на випадок безробіття та соціальна допомога по безробіттю. Фонди страхування на випадок безробіття є приватними добровільними об'єднаннями найманих і незалежних працівників, які створюються нерідко на основі професійних спілок з метою забезпечення працівникам фінансової підтримки у разі втрати роботи. При цьому, однак, фонди страхування на випадок безробіття щедро субсидуються державою. Від безробіття застраховано приблизно 80% робочої сили (Барбієр, 2006 р.). За європейськими мірками розміри допомоги по безробіттю є досить великими. Допомога по безробіттю не може перевищувати 90% заробітної плати напередодні втрати роботи або встановлене обмеження. Соціальна допомога надається незастрахованим безробітним особам і тим застрахованим особам, в яких завершився строк виплати допомоги страхової допомоги. Зазвичай соціальна допомога по безробіттю на 20%-40% менша за страхову допомогу по безробіттю. Її розмір залежить від ступеню нужденності та інших характеристик одержувача – віку, сімейного стану тощо (Андерсен і Сварер, 2007 р.).

Після подолання піку безробіття наприкінці 1980-х та на початку 1990-х років, 1993 року Данія запровадила активну політику зайнятості, яка спирається на міркування про те, що безробітні мають і права, і обов'язки: після завершення періоду "пасивного" одержання допомоги по безробіттю (упродовж 6-9 місяців) безробітні особи мають право одержати пропозицію взяти участь у програмі сприяння працевлаштуванню (що включає інформування, консультування, субсидовану зайнятість в державному і приватному секторах, навчальні та просвітні заходи), а також зобов'язані прийняти таку пропозицію. Участь у програмі активного сприяння працевлаштуванню може бути запропонована також безробітним особам, в яких "пасивний період" ще не завершився (відповідне рішення було прийняте Міністерством зайнятості Данії у 2009 році). Загальна мета такої політики полягає у заохоченні безробітних до активних пошуків роботи і поліпшення свого кваліфікаційного рівня для розширення можливостей працевлаштування.

Спочатку планувалося застосовувати систему прав та обов'язків тільки до одержувачів страхової допомоги по безробіттю, але в 1998 році її дію було поширено і на одержувачів соціальної допомоги. В подальшому така політика була спрямована на осіб, які одержують соціальну допомогу по безробіттю протягом тривалого періоду часу – понад 12 місяців (Педерсен, 2007 р.). Таким чином, участь у програмах сприяння працевлаштуванню є обов'язковою умовою продовження одержання допомоги по безробіттю, як страхової, так і соціальної.

Кращі практики

2007 року в Данії було проведено масштабну адміністративну реформу, в результаті якої чисельність муніципалітетів скоротилася з 271 до 98. Одна з основних цілей реформи полягала у передачі на муніципальний рівень функцій контролю в системі працевлаштування. Найважливішим результатом адміністративної реформи стало створення єдиних центрів працевлаштування для всіх безробітних осіб незалежно від того, яку допомогу по безробіттю вони одержують – страхову чи соціальну. Нова система "єдиного вікна" змінила чинну на той час подвійну систему, за якої державні служби зайнятості опікувалися одержувачами соціальної допомоги по безробіттю, а муніципальні органи влади допомагали у пошуках роботи одержувачам соціальної допомоги по безробіттю. Відтоді всі особи, які шукають роботу, почали звертатися до місцевих центрів працевлаштування для вирішення всіх питань, пов'язаних з консультуванням і влаштуванням на роботу. У такий спосіб було уніфіковано обслуговування одержувачів обох типів допомоги по безробіттю. Попри те, що їх

"закріплюють" за різними категоріями працівників центрів (серед яких існує спеціалізація за типами допомоги по безробіттю), вони мають однакові права на одержання всіх трьох видів послуг центрів працевлаштування – (i) інформування та навчання, (ii) стажування на підприємствах приватного сектору та (iii) субсидовану зайнятість. Данська система є унікальною. В інших європейських країнах застосовується подвійна система сприяння працевлаштуванню, в якій чітко розмежоване обслуговування одержувачів страхової і соціальної допомоги по безробіттю, що нерідко призводить до порушення принципу рівності.

Водночас, призначення страхової і соціальної допомоги по безробіттю здійснюється окремо, відповідно, фондами страхування на випадок безробіття (якими управляють професійні спілки) та муніципальними органами влади (Бессон, 2008 р.). В умовах, коли функції управління коштами та сприяння працевлаштуванню здійснюються різними органами, перехід до активної політики зайнятості та "системи прав і обов'язків безробітних осіб" вимагає чіткої координації дій цих органів для забезпечення безумовного виконання безробітними особами своїх обов'язків. Особливої уваги потребує перехід від одержання страхової допомоги по безробіттю до одержання соціальної допомоги по безробіттю, а також застосування санкцій до осіб, які не виконують свої обов'язки.

До реформи 2001 року максимальна тривалість одержання страхової допомоги по безробіттю становила шість років, після чого її виплата могла бути поновлена, якщо одержувач відвідує курси професійного (пере)навчання. В результаті проведення реформи тривалість одержання страхової допомоги по безробіттю була скорочена до чотирьох років, а відвідання навчальних курсів не дає права на продовження одержання допомоги. Щоб знову здобути право на допомогу по безробіттю, необхідно пропрацювати на постійній роботі не менше шести місяців упродовж трьох років. Особа, в якій завершився період одержання страхової допомоги по безробіттю, має право звернутися за призначенням соціальної допомоги по безробіттю. Остання матиме менший розмір і виплачуватиметься з муніципального фонду соціальної допомоги по безробіттю (Андерсен і Сварер, 2007 р.).

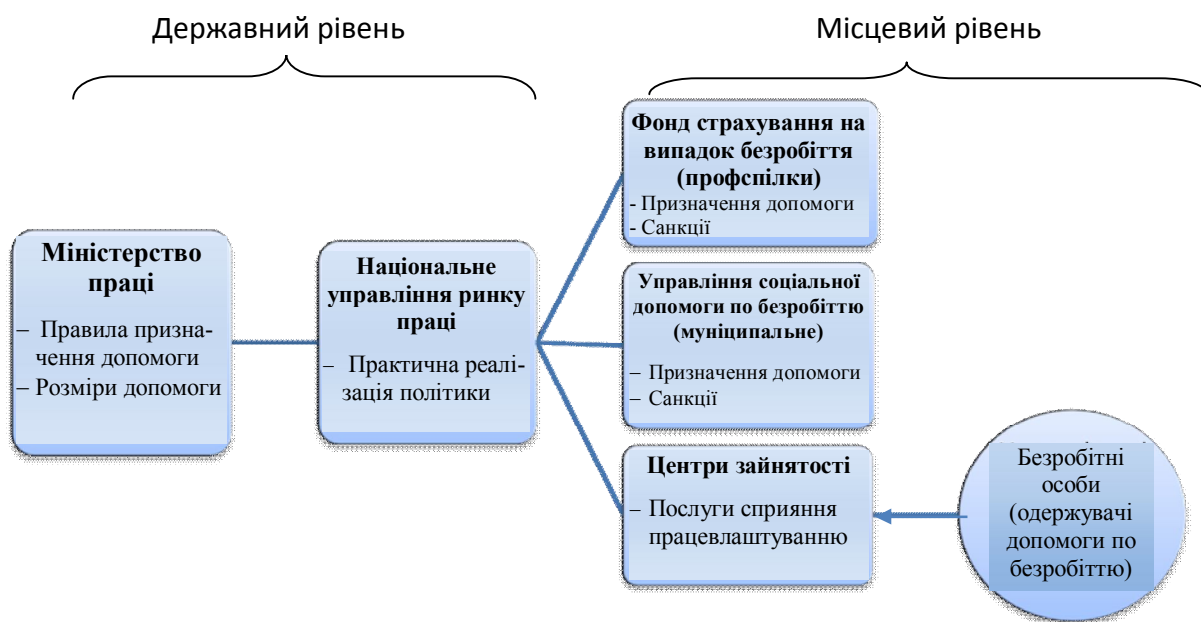
До одержувачів допомоги по безробіттю, які відхиляють пропозиції роботи або не беруть участь у програмах сприяння працевлаштуванню, можуть бути застосовані штрафні санкції, наприклад, призупинення виплати допомоги на певний період часу, скажімо від одного дня до трьох тижнів; у певних випадках від нього також можуть вимагати повернення допомоги.

Індивідуальний підхід до кожної безробітної особи забезпечує дієвість механізму надання допомоги по безробіттю та послуг сприяння у працевлаштуванні. Консультанти центрів працевлаштування проводять регулярні співбесіди з одержувачами обох видів допомоги по безробіттю (не рідше одного разу на три місяці). Крім обов'язку активно шукати роботу, одержувачі допомоги по безробіттю зобов'язані також щотижня інформувати державні служби зайнятості про результати пошуків роботи через центри працевлаштування, через Інтернет або телефоном (Бессон, 2008 р.). Якщо одержувач допомоги по безробіттю не виконує свої обов'язки, центр зайнятості сповіщає про це фонд страхування на випадок безробіття або орган, який призначає соціальну допомогу по безробіттю, які приймають рішення про застосування штрафних санкцій за результатами розгляду справи даної особи.

Індивідуальний підхід до кожної безробітної особи дозволяє поліпшити адресність програм сприяння працевлаштуванню. За результатами першої співбесіди центри зайнятості відносять клієнта до однієї з п'яти груп за ступенем його відповідності чинним потребам і вимогам ринку праці – від "повної відповідності" (висококваліфіковані особи, готові у будь-який час стати до роботи) до "низької відповідності" (особи, чия ситуація погіршується наявністю соціальних проблем) чи "повної невідповідності" (некваліфіковані працівники з поганим станом здоров'я). Заходи зі сприяння працевлаштування враховують специфіку кожної з п'яти категорій клієнтів центрів працевлаштування. Для осіб з найменшими шансами працевлаштування можуть бути запропоновані заходи, спрямовані на повернення їх спершу до активного соціального життя (Барбієр, 2007 р.; Бессон, 2008 р.).

Міністерство праці відповідає за розробку програм і заходів для безробітних незалежно від того, чи одержують вони допомогу по безробіттю (страхову або соціальну), чи ні. Практична реалізація заходів, передбачених політикою зайнятості, покладається на національне управління ринку праці. Таким чином, правила призначення і розміри допомоги по безробіттю встановлюються на державному рівні. Як зазначалося вище, центри зайнятості були створені під час децентралізації системи здійснення активної політики ринку праці і передачі муніципалітетам функцій сприяння працевлаштуванню. Як наслідок, адміністративне управління допомогою по безробіттю і службами сприяння працевлаштуванню здійснюється в Данії одночасно на державному і муніципальному рівнях.

Діаграма 2. Схема інституційної структури системи допомоги по безробіттю і працевлаштуванню безробітних у Данії



Децентралізація державної служби зайнятості супроводжувалася перерозподілом потоків бюджетних коштів на користь муніципальних бюджетів. Чинна система фінансування допомоги по безробіттю передбачає відшкодування муніципальним бюджетам 35% і 65% вартості допомоги по безробіттю, що виплачується, відповідно, "пасивним" та "активним" безробітним. Решта вартості допомоги по безробіттю фінансується муніципалітетами, які у такий спосіб заохочуються до заощадження витрат, особливо витрат, пов'язаних з "пасивними" одержувачами допомоги (Педерсен, 2007 р.).

Висновки. Доцільність запозичення датського досвіду Україною

Як зазначалося вище, датська модель спирається на концепцію держави загального добробуту з повною зайнятістю. Вибрана країною політика є доволі витратною: Данія має один з найвищих рівнів витрат на реалізацію активної політики ринку праці серед усіх країн ОЕСР, який сягає близько 1,3% ВВП (Андерсен і Сварер, 2007 р.). Для забезпечення життєздатності політики повернення безробітних на ринок праці датчани мушили впровадити велику кількість програм сприяння працевлаштуванню, у тому числі недешеві програми професійного (пере)навчання.

З аналізу датського досвіду можна зробити три важливих висновки.

- Поєднання послуг сприяння працевлаштуванню для одержувачів обох типів допомоги по безробіттю – страхової та соціальної – дозволяє уніфікувати види та якість послуги обом категоріям безробітних.

- Профілювання безробітних осіб та індивідуальний підхід до обслуговування кожного клієнта центрів працевлаштування дозволяє ефективніше й дієвіше забезпечити повернення безробітних до роботи.
- Децентралізація служб зайнятості з передачею більшості відповідних функцій на муніципальний рівень дозволяє краще враховувати місцеві потреби і фінансово заохотити муніципалітети до якнайшвидшого працевлаштування одержувачів допомоги по безробіттю.

3. Великобританія: об'єднання служб соціальної допомоги і зайнятості

На реформи системи соціального забезпечення, що здійснювалися впродовж останніх 12 років, Великобританію певною мірою надихнула скандинавська модель, про що свідчить велика увага, приділена формуванню активної політики зайнятості та запровадження за прикладом Данії обслуговування за принципом "єдиного вікна". На шляху спрощення порядку призначення соціальної допомоги британці зайшли навіть далі за датчан.

Загальний огляд

Для відновлення втраченого раніше зв'язку між виплатою соціальної допомоги і послугами зі сприяння працевлаштуванню у другій половині 1980-х років у Великобританії була проведена реформа, спрямована на повернення одержувачів соціальної допомоги до нормальної (несубсидованої) роботи. До початку реформи британська система характеризувалася високим ступенем централізації та однаковим розміром допомоги для всіх, причому доступ до програм активної допомоги у працевлаштуванні і служб зайнятості мали тільки безробітні громадяни. В ході проведення реформи були запроваджені суворіші правила призначення соціальної допомоги, стимули для заохочення одержувачів допомоги по безробіттю до повернення до роботи та контроль за процесом пошуку роботи безробітними.

Запроваджена 1996 року програма допомоги особам, які шукають роботу, частково усунула відмінності між соціальною і страховою допомогою по безробіттю завдяки об'єднанню адміністрування обох видів допомоги. Крім того, вона заклала законодавчу базу нового підходу до організації системи сприяння у працевлаштуванні (Тергіст і Грабб, 2006 р.). Допомога особам, які шукають роботу, може призначатися залежно від ступеню нужденності або залежно від сплачених страхових внесків, але в обох випадках одержувачі допомоги зобов'язані активно шукати роботу. Тривалість одержання страхової допомоги по безробіттю була скорочена з одного року до шести місяців. Після завершення цього періоду безробітна особа має право на одержання допомоги за програмою підтримки доходів упродовж необмеженого періоду часу за умови, що вона активно шукає роботу і готова стати до роботи в будь-який момент часу (Барбієр, 2006 р.).

Продовжуючи реалізацію реформ, започаткованих урядом консерваторів, але змістивши акцент на навчання і підвищення спроможності безробітних працевлаштуватися, новий уряд лейбористів запровадив 1997 року "Новий курс", покликаний скоротити масштаби бідності та соціальної ізоляції й усунути небезпеку тривалого безробіття через вжиття низки заходів з гарантування певного рівня доходів, реформування податкової системи і запровадження нових цільових програм. Спочатку реалізація нової стратегії спрямовувалася на молодь, але з плином часу вона була поширена й на інші категорії населення. Як і в Данії, реформа спиралася на принцип "прав та обов'язків", за якого допомога по безробіттю виплачується за умови активного пошуку роботи і навчання одержувача допомоги. Ці заходи доповнювалися доплатами тим, хто влаштовувався на низькооплачувану роботу, і встановленням мінімального рівня заробітної плати (Айхорст і Хемерік, 2008 р.).

Країні практики

Ключовою складовою "Нового курсу" було спрощення організаційної системи державної служби зайнятості. 2001 року шляхом об'єднання Міністерства освіти та зайнятості та Міністерства соціального захисту було створено Міністерство праці та пенсійного

забезпечення. Відтоді формуванням політики зайнятості та соціального захисту займається єдиний орган.

Наступним етапом реформи стало об'єднання Служби зайнятості та Управління соціальної допомоги в єдиний "Центр зайнятості плюс", який призначає соціальну допомогу та надає послуги працевлаштування всім громадянам працездатного віку за принципом "єдиного вікна". На відміну від датських центрів зайнятості, які надають лише послуги працевлаштування, "Центр зайнятості плюс" та його місцеві відділення призначають соціальну допомогу і надають послуги працевлаштування одержувачам не тільки страхової і соціальної допомоги по безробіттю, а всіх видів соціальної страхової допомоги, на яку мають право особи працездатного віку, включно з житловими субсидіями, допомогою у зв'язку з вагітністю і пологами, допомогою по інвалідності, допомогою на догляд за іншими особами та податковими кредитами. Головна мета діяльності "Центрів зайнятості плюс" полягає у якнайскорішому поверненні до роботи всіх працездатних громадян. Конкретні цілі "Центрів зайнятості плюс" включають:

- збільшення пропозиції робочої сили шляхом заохочення до працевлаштування безробітних та "економічно пасивних" громадян;
- допомогу безробітним у подоланні специфічних для них бар'єрів, які перешкоджають їх доступу до ринку праці;
- забезпечення своєчасності виплати соціальної допомоги та скорочення масштабів обману і зловживань у системі соціальної допомоги;
- поліпшення якості та доступності послуг клієнтам;
- забезпечення виконання одержувачами допомоги своїх обов'язків щодо пошуків роботи.

Порядок розгляду заяв на призначення допомоги також зазнав змін після створення "Центрів працевлаштування плюс". Раніше заявники особисто зверталися до місцевих відділів соціального захисту і вручну заповнювали всі необхідні бланки. Потім їм призначали час зустрічі з консультантом для обговорення пов'язаних з пошуком роботи питань і подачі заяви на призначення допомоги для подальшого розгляду. Сьогодні, щоб зареєструватися в "Центрі працевлаштування плюс" заявник телефонує до кол-центру і надає телефоном всю необхідну інформацію оператору, який вводить її в комп'ютеризовану систему обліку. Як варіант, заявник може подати заяву на призначення допомоги через Інтернет, заповнивши електронну форму в режимі он-лайн. Після подачі необхідної інформації заявнику пропонують прийти на співбесіду до місцевого "Центру працевлаштування плюс", щоб обговорити з консультантом центру питання, пов'язані з пошуком роботи, пред'явити посвідчення особи та підписати заяву на призначення допомоги.

На початковому етапі робота "Центрів працевлаштування плюс" була випробувана в кількох пілотних регіонах. Створення мережі центрів по всій країні завершилося 2008 року. Сьогодні у Великобританії працює 850 таких центрів, які замінили 1500 місцевих відділень колишньої Служби зайнятості та Управління призначення соціальної допомоги.

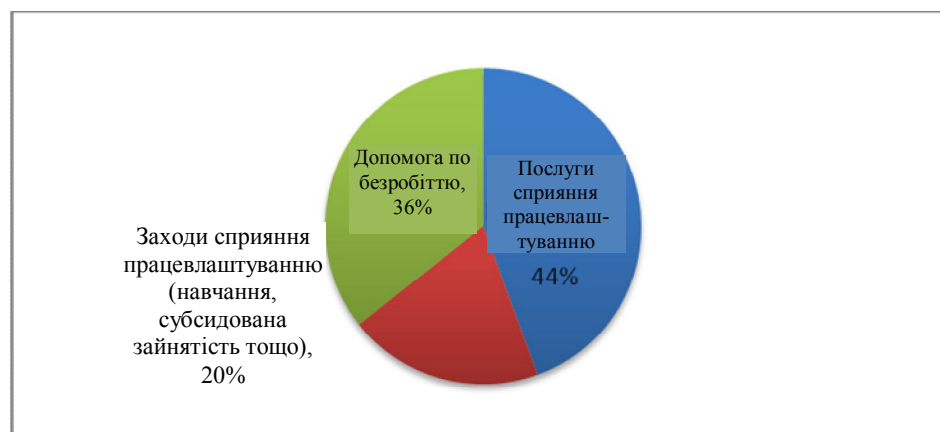
Таблиця 1. Основні дані про британські "Центри працевлаштування плюс"

Кількість центрів на території Великобританії	850
Загальна чисельність персоналу центрів	67 946 осіб
Чисті операційні витрати	4,5 млрд. фунтів стерлінгів
Середня тривалість розгляду заяви	10,6 днів
Середня тривалість розгляду заяви на призначення допомоги за програмою підтримки доходів	9,2 днів
Кількість дзвінків до кол-центру	120 тис. на тиждень
Кількість відвідувань веб-сайту	850 тис. на день

Джерело: Аксенчур, 2008 р.; річний звіт "Центрів працевлаштування плюс" за 2007-2008 рр.

На відміну від індивідуального підходу до клієнтів, що практикується в Данії, в основі британського підходу лежить попередньо визначений стандартний режим роботи, який з огляду на дуже велику чисельність клієнтів передбачає пропозицію однакового набору послуг всім клієнтам з моменту встановлення першого контакту і проведення "орієнтованої на працевлаштування співбесіди". Лише після того як тривалість виплати допомоги по безробіттю стає "надмірною", центри проводять повторний аналіз стану одержувача допомоги і мобілізують додаткові ресурси і надають додаткові послуги (Аксенчур, 2008 р.). Як і в Данії, британських одержувачів допомоги прикріплюють до особистого консультанта, з яким вони зустрічаються не рідше одного разу на два тижні. Значна частина державних витрат на реалізацію британської політики ринку праці припадає на послуги зі сприяння працевлаштуванню.

Діаграма 3. Державні витрати на реалізацію політики ринку праці у Великобританії



Джерело: статистичне агентство Євростат, 2004 р.

З плином часу "Центри працевлаштування плюс" все активніше залучають недержавних надавачів послуг (з неприбуткового і приватного секторів), особливо для проведення професійного навчання. Останнім часом Новий курс піддають критиці за неспроможність підкріпити діями гучні заяви про необхідність поліпшення спроможності безробітних знайти роботу та спрощення доступу до навчання. Як видно з діаграми 3, частка витрат на навчання в сукупних витратах на реалізацію політики ринку праці є відносно малою – близько 20%, що на 7% менше за середній показник 15 країн ЄС (за даними статистичного агентства Євростат, 2004 р.). Сьогодні навчання проводиться приватними організаціями "Лернінг енд скілз каунсел" [Learning and Skills Councils], з якими "Центри працевлаштування плюс" уклали угоди

про партнерство. Оскільки чинна політика ринку праці визначає навчання пріоритетним напрямком діяльності, центри планують найближчими роками розширити спектр навчальних послуг. Нарешті, існують сподівання, що всі послуги будуть надаватися клієнтам єдиними "фронт офісами" (Грівел та ін., 2007 р.).

Висновки. Доцільність запозичення британського досвіду Україною

Прийняте у Великобританії рішення про реорганізацію служб соціальної допомоги і допомоги у працевлаштуванні віддзеркалює все більше усвідомлення того, що скорочення залежності громадян від соціальної допомоги та забезпечення повної зайнятості вимагає застосування комплексного підходу. Окрім того,

- запровадження єдиної "точки входу" для всіх заявників на призначення соціальної допомоги спрощує порядок обслуговування і робить його зручнішим для клієнтів; з організаційної точки зору усунення фрагментарності обслуговування дає можливість мінімізувати витрати і спростити інформування клієнтів про порядок їх обслуговування;
- обслуговування через кол-центри та Інтернет підвищує ефективність розгляду заяв, особливо при обслуговуванні великої кількості клієнтів;
- поетапне створення мережі "Центрів працевлаштування плюс" упродовж шести років дало можливість випробувати різні організаційні структури та варіанти політичних рішень і знайти оптимальні.

4. Швеція: навчання для покращення доступу до ринку праці

Відносно слабкій британській системі навчання одержувачів допомоги по безробіттю можна протиставити потужну систему професійної (пере)підготовки у Швеції, яка у цій країні вже давно стала невід'ємною частиною національної політики зайнятості.

Загальний огляд

Шведська модель соціального забезпечення відома як одна з найщедріших і всеохопних у західних країнах. Як і в Данії, вона спирається на політику, спрямовану на досягнення повної зайнятості населення та загальнообов'язкове соціальне страхування. Функції призначення і виплати соціальної допомоги покладаються на органи місцевого самоврядування, а правила призначення допомоги встановлюються на державному рівні і прописані в Законі про соціальні послуги. Визначені законом базові правила застосовуються на муніципальному рівні. 1982 року було прийнято закон, який надав всім шведам та іноземцям, які постійно проживають у Швеції, право на одержання соціальної допомоги у разі відсутності інших засобів до існування. На відміну від інших країн, у Швеції наявність дітей не є необхідною умовою отримання соціальної допомоги, але при цьому право на допомогу виникає після того, як особа використали всі свої заощадження та цінне майно. Точний розмір соціальної допомоги встановлюється на муніципальному рівні; він має забезпечити "прийнятний" рівень життя. До 1998 року Національна рада з охорони здоров'я та соціального забезпечення видавала методичні рекомендації щодо встановлення розмірів допомоги, які пізніше були замінені встановленням мінімального розміру допомоги. У 2006 році соціальну допомогу одержувало приблизно 4,3% населення Швеції. Близько 30% одержувачів допомоги виплачувалася понад 10 місяців на рік, що вважається тривалою виплатою. Найчисельнішою категорією одержувачів соціальної допомоги є безробітна молодь, яка не має права на страхову допомогу по безробіттю, одинокі матері та мігранти зі сходу.

У Швеції, на відміну від Великобританії, адміністративне управління страховою та соціальною допомогою по безробіттю здійснюється окремо, відповідно, Державною службою зайнятості (*Arbetsformedlingen* або ABS) та Агентством з соціального страхування. Страхування на випадок безробіття є добровільним, але право на базову допомогу по безробіттю мають всі особи, які задовольняють встановлені вимоги щодо тривалості трудового стажу.

У 1980-х роках соціальна допомога призначалася без урахування пов'язаних з роботою обставин. Національна рада охорони здоров'я та соціального забезпечення визначила *готовність стати до роботи як перебування у процесі пошуку роботи і невідхилення «прийнятної» пропозиції роботи, тобто пропозиції роботи, яка відповідає кваліфікаційному рівню і трудовим навичкам особи*. У 1990-ті роки через економічний спад виникли труднощі з фінансуванням заходів соціальної політики, що спричинило необхідність встановлення суворіших правил призначення соціальної допомоги і зменшення розміру допомоги у багатьох муніципалітетах. Ця тенденція була визнана офіційно на державному рівні з прийняттям 1998 року Закону про соціальні послуги, який дозволив муніципалітетам вимагати від безробітних одержувачів соціальної допомоги брати участь у програмах працевлаштування (Далберг та інші, 2009 р.). Можна вважати, що відтоді Швеція перейшла до активної політики ринку праці, що сповідує принцип заохочення безробітних осіб до пошуків роботи і підвищення своєї кваліфікації.

Хоча кожен муніципалітет має право встановлювати власний набір послуг безробітним, загалом існує три основних етапи обслуговування безробітних одержувачів допомоги.

- Протягом перших трьох місяців після призначення допомоги безробітний шукає роботу власними силами. При цьому він періодично телефонує до кол-центру і доповідає про результати пошуків.
- У період з 91-й по 300-й день безробітному приділяється індивідуальна увага; з ним проводить співбесіди соціальний працівник-консультант. Безробітному надається можливість взяти участь у програмі сприяння працевлаштуванню; йому можуть запропонувати, скажімо, пройти курс професійного (пере)навчання.
- На 301-й день безробітний втрачає право на одержання страхової допомоги по безробіттю і підпадає під дію "програми гарантування зайнятості та розвитку", участь в якій організована в три етапи: інтенсивна підтримка з боку індивідуального консультанта, "занурення" в ринок праці через стажування чи навчання і, за необхідності, субсидована зайнятість (Грівер та ін., 2007 р.)

Правила призначення допомоги по безробіттю різняться за віковими групами. Молодь до 25 років зобов'язана залучитися до програми сприяння працевлаштуванню після завершення початкового 100-денного періоду безробіття, інакше виплата допомоги припиняється. Особи віком 25-54 років і понад 55 років одержують страхову допомогу по безробіттю протягом 300 і 450 днів відповідно.

Країні практики

В основі шведської політики активного ринку праці лежить ідея надання безробітним можливості досягти професійної мобільності, що зумовлює вкрай важливу роль їх професійного (пере)навчання. У пік безробіття в 1990-х роках навчання було ключовим компонентом стратегії подолання проблем безробіття працівників кризових галузей за рахунок забезпечення мобільності робочої сили та її спроможності адаптуватися до нових умов. Попри зниження ролі навчання як складової частини політики сприяння працевлаштуванню після 1999 року, що проявилось в зменшенні частки витрат на навчання та скороченні чисельності слухачів навчальних курсів через зміщення акценту на власне працевлаштування, навчання залишається дієвим засобом повернення безробітних до роботи і заповнення вакантних посад, на які важко знайти претендентів.

Шведським безробітним пропонується навчання кількох типів. Більшість професійних навчальних курсів є відносно короткими за тривалістю (в середньому чотири місяці) і спеціалізованими за змістом. За кількісний цільовий показник взято влаштування 70% слухачів курсів професійного (пере)навчання на постійну роботу протягом трьох місяців після закінчення курсів. Даний цільовий показник регулярно перевищується (за даними Служби зайнятості Швеції, 2007 р.).

Одна з наймасштабніших програм навчання адмініструється Навчальною радою ринку праці (*Arbetsmarknadutbildningen* або АМУ). За цією програмою безробітні підвищують свою кваліфікацію і, таким чином, поліпшують шанси на працевлаштування. 1997 року в програмі АМУ щомісяця брали участь в середньому 37 тис. осіб, або 10% загальної чисельності безробітних (Річардсон і ван ден Берг, 2006 р.). Програма призначена для безробітних осіб, які одержують допомогу по безробіттю обох типів (страхову і соціальну), а також працюючих осіб, які ризикують втратити роботу. Слухачі мають бути зареєстровані у місцевому відділі служби зайнятості й активно шукати роботу.

Навчальні курси за програмою АМУ поділяються на професійні і непрофесійні. Перші фінансуються муніципальними службами зайнятості і можуть проводитися приватними компаніями, які спеціалізуються в навчанні, закладами освіти і консультативними підрозділами муніципалітетів. Курси спрямовуються на здобуття й опанування навичок за спеціальностями, за якими бракує працівників або очікується зростання попиту на працівників у майбутньому. В останні роки лєвова частка навчання проводилася у технічних галузях і сферах інформаційних технологій, охорони здоров'я та обслуговування.

На курсах непрофесійного (базового загального) навчання слухачів готують до участі в інших навчальних курсах і допомагають їм здобути базові навички, наприклад, навчають читати або допомагають вивчити шведську мову (для щойно прибулих іммігрантів). За останні роки частка витрат на непрофесійне навчання значно зросла і сягає 30% сукупних витрат на навчання (2001 року вона дорівнювала лише 12%) (Грівел та інші, 2006 р.).

Слухачі навчальних курсів АМУ одержують грант на період навчання. Особи, які мають право на одержання страхової допомоги по безробіттю, одержують грант в розмірі допомоги з урахуванням мінімального розміру денної виплати. Розмір гранту на навчання іншим слухачам дорівнює половині мінімальної виплати першій категорії слухачів (на додачу до будь-якої іншої соціальної допомоги, яку вони можуть одержувати). Слухачам виплачується також додаткова допомога на придбання книг і технічного обладнання. Всі виплати здійснюються органом, який виплачує страхову допомогу по безробіттю. На навчальних курсах ведеться облік відвідування. За пропуски занять слухачі можуть бути позбавлені гранту на навчання.

У Швеції існує великий попит на навчальні курси АМУ, оскільки вони мають безумовні переваги над курсами, що пропонуються іншими організаціями. Щоб бути зарахованим на курси АМУ, необхідно одержати згоду відповідального працівника служби зайнятості. Зазвичай об'яви про набір на курси публікуються в газетах, після чого проводяться ознайомчі збори, на які запрошуються відповідальні працівники служб зайнятості. Після зборів зацікавлені особи можуть подавати заяви на участь у навчальних курсах. Приймаючи рішення про направлення заявника на курси, відповідальний працівник служби зайнятості з'ясовує потребу заявника у відвіданні навчальних курсів АМУ. Для цього він оцінює, чи підвищить заявник свою кваліфікацію завдяки участі у навчальних курсах, і може при цьому перевірити його здібності. Крім того, оцінюється тривалість періоду безробіття заявника у разі ненаправлення його на курси, виходячи з рівня його освіти і потреб ринку праці. Особам, які відхиляють пропозицію працівника служби зайнятості взяти участь у навчальних курсах АМУ, може бути припинена виплата допомоги по безробіттю, але такі санкції застосовуються рідко.

На початку 1990-х років деякі одержувачі допомоги по безробіттю брали участь у навчальних курсах задля подовження стандартного 300-денного періоду одержання допомоги, оскільки допомога виплачувалася упродовж усього часу навчання. Проблему було вирішено шляхом запровадження 1993 року так званої "програми підтримки досвіду роботи", за якою слухачі, в яких закінчився згаданий 300-денний період, були зобов'язані працювати безоплатно в приватному секторі.

Окрім того, з огляду на велику вартість навчальної програми АМУ (1,2 млрд. доларів 1994 року), останніми роками були розроблені менш витратні навчальні програми. Зокрема, муніципалітети почали пропонувати інтенсивні короткострокові курси для певних категорій

молоді, мігрантів з тривалим стажем безробіття і щойно прибулих мігрантів. Відділи соціального забезпечення нерідко тісно співпрацюють зі службами зайнятості у питаннях контролю за участю безробітних одержувачів допомоги у навчальних заходах. Порушники дисципліни можуть бути позбавлені допомоги.

Висновки. Доцільність запозичення шведського досвіду Україною

Досвід Швеції свідчить, що навчання може стати дієвим засобом повернення безробітних до постійної роботи за умови врахування таких міркувань.

- Тривалість навчання має бути відносно невеликою, щоб не відволікати безробітних від активних пошуків роботи на довгий час. Навчання має бути оперативним і забезпечувати швидке здобуття слухачами необхідних навичок.
- Навчання має спиратися на результати аналізу потреб ринку і враховувати поточний чи майбутній дефіцит тих чи інших спеціальностей.
- Налагодження партнерських відносин з надавачами навчальних послуг з державного, неприбуткового і приватного секторів, дозволяє розширити спектр навчальних послуг.

5. Нідерланди: децентралізація служб соціальної допомоги і зайнятості

Загальний огляд

За період з 1980-х років у службах зайнятості та соціальної допомоги Нідерландів сталися численні зміни. Система з централізованим адміністративним управлінням та активною участю соціальних партнерів трансформувалася в децентралізовану систему, в якій муніципалітети залучають до надання послуг сторонні приватні організації. Попри високий рівень зайнятості населення Нідерландів, проблеми тривалого безробіття серед окремих категорій громадян і безробіття молоді все ще залишаються нерозв'язаними.

На початку 1990-х років уряд передав функції контролю за роботою служб зайнятості регіональним тристороннім радам. Реформа середини 1990-х років послабила роль тристоронніх рад і створила умови для запровадження ринкових механізмів. Агентства соціального страхування та муніципальні органи влади одержали стимули до "викупу" програм сприяння працевлаштування у Національній служби зайнятості, а 2000 року – і в приватних надавачів послуг (Тергейст і Грабб, 2006 р.).

Два нових закони суттєво змінили роботу служб зайнятості та соціальної допомоги. Закон про інституційну структуру зайнятості і доходів 2002 року (*structuur uitvoering werk en inkomen*) було прийнято для усунення зайвих елементів інституційної структури надання послуг сприяння працевлаштуванню та перегляду умов призначення соціальної допомоги та допомоги по безробіттю. Вважається, що його впровадження поліпшило якість послуг безробітним завдяки створенню нового органу страхування на випадок безробіття (*Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen* – управління соціального страхування, UWV) та залученню муніципалітетами сторонніх організацій до надання послуг працевлаштування більшості категорій клієнтів. Головна мета закону полягала у наданні приватному сектору більшої свободи і мінімізації втручання уряду.

Іншим важливим законом став Закон про роботу і соціальну допомогу 2004 року, який дав поштовх подальшій децентралізації та дерегулюванню. Він поклав на муніципалітети повну відповідальність за повернення до постійної роботи одержувачів соціальної допомоги і скасував обмеження на участь у програмах працевлаштування для окремих категорій одержувачів соціальної допомоги, таких як одинокі батьки і безробітні особи старшого віку. Закон розширив визначення "прийнятної роботи" таким чином, що тепер безробітні особи мають приймати пропозиції роботи, які не відповідають їх освітньому рівню або рівню попередньої роботи, і зобов'язав муніципалітети розробляти і впроваджувати індивідуальні плани працевлаштування для тих безробітних, які мають реальні шанси знайти роботу. Крім того, закон заохочує муніципалітети скорочувати залежність безробітних від соціальної

допомоги за рахунок фінансових стимулів, але при цьому підтримувати доходи найменш забезпечених громадян на певному мінімальному рівні. Центральний уряд розподіляє кошти на впровадження програм працевлаштування серед муніципалітетів з урахуванням демографічної ситуації та ситуації на ринках праці в регіонах. Муніципалітети використовують ці кошти на свій розсуд, виходячи з міркувань доцільності. Таким чином, Закон про роботу і соціальну допомогу спрямовується на:

- скорочення притоку одержувачів соціальної допомоги;
- підтримання рівня доходів населення на прийнятному рівні;
- збільшення чисельності осіб, які працевлаштовуються і припиняють одержувати соціальну допомогу (ван Гонс і ван Гент, 2007 р.)

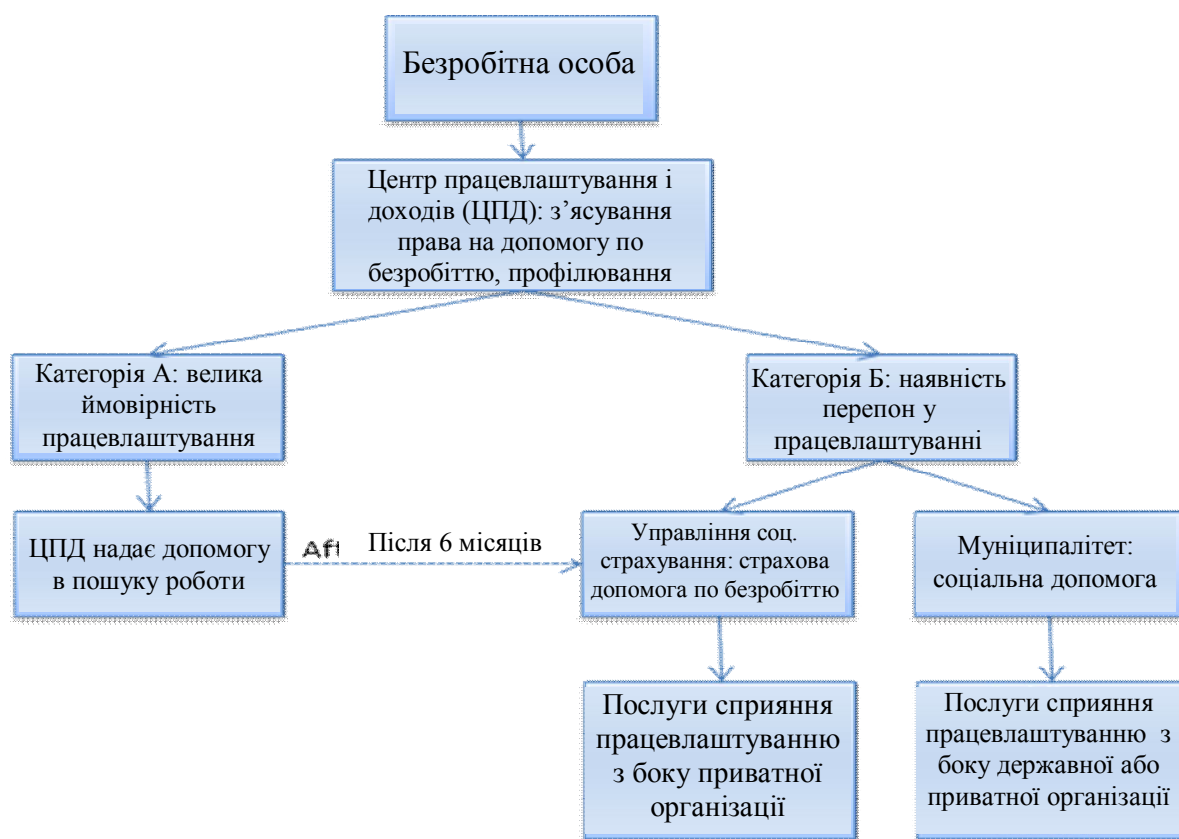
Далі ми розглянемо, як ця інституційна структура реалізована на практиці.

Кращі практики

Центри працевлаштування і доходів є "залишковими" уніфікованими службами зайнятості. Саме сюди звертаються за призначенням соціальної допомоги всі безробітні особи. Центри "профілюють" заявників, обліковують дані про сплату страхових внесків, працевлаштовують осіб, готових стати до роботи, і підтримують базу даних вакансій. Крім того, вони контролюють виконання безробітними особами, які одержують допомогу, своїх обов'язків щодо пошуків роботи.

Загалом у Нідерландах відкрито 131 центр працевлаштування і доходів, в яких працює 4,5 тис. осіб, приблизно дві третини з яких опікуються питаннями працевлаштування. Профілювання клієнтів здійснюється за результатами докладної співбесіди, в ході якої інспектор центру з'ясовує кваліфікацію та навички клієнта та можливості його працевлаштування, після чого відносить його до категорії А чи категорії Б. До категорії А відносять осіб з найбільшими шансами знайти роботу. Вважається, що вони знайдуть роботу упродовж шести місяців. У пошуках роботи їм допомагають інспектори центрів. До категорії Б відносять осіб, яким повернутися до роботи заважають численні перепони. Їх "прикріплюють" або до інспектора управління соціального страхування, якщо особа має право на допомогу по безробіттю або пенсію по інвалідності, або до соціального інспектора муніципалітету, якщо особа має право тільки на соціальну допомогу. Справи осіб категорії А, які не працевлаштувалися упродовж шести місяців, також передаються управлінню соціального страхування. Муніципальні соціальні інспектори та інспектори управління соціального страхування призначають закріпленим за ними клієнтам відповідний вид допомоги, після чого їхнім працевлаштуванням займаються приватні надавачі послуг зі сприяння працевлаштуванню.

Діаграма 4. Організаційна структура системи сприяння працевлаштуванню безробітних у Нідерландах



Управління соціального страхування виплачує допомогу по безробіттю і надає послуги 1,4 млн. осіб. Оскільки за законом управління зобов'язане залучати на договірній основі сторонніх надавачів послуг, воно часто проводить тендери для вибору підрядників на конкурсній основі. Переможці конкурсів визначаються за такими критеріями як досвід роботи, частка працевлаштованих клієнтів, вартість послуг і методи роботи. Контракти зі сторонніми організаціями укладаються на діяльність у певних регіонах і на роботу з певними категоріями безробітних осіб, які шукають роботу (наприклад, особами з соціальними та матеріальними проблемами, особами віком понад 50 років, представниками етнічних меншин тощо). На перший погляд може скластися враження, що залучення приватних організацій може призвести до нерівномірності рівня надання послуг і типів послуг, але чітке й доволі вузьке визначення умов контрактів (у більшості випадків положення контрактів є типовими і визначаються національними політичними документами) забезпечує надання всіх необхідних послуг в потрібних обсягах. Вартість контракту складається з трьох складових – вартості розроблення плану дій, вартості послуг з пошуку роботи і підтримки клієнтів на етапі після працевлаштування. Останнім часом управління соціального страхування віддає перевагу контрактам, за якими винагорода виплачується за фактом влаштування клієнтів на роботу тривалістю не менше шести місяців.

Віднедавна управління соціального страхування має більшу гнучкість щодо обов'язку залучення на договірній основі сторонніх виконавців через високу вартість їх послуг. Хоча теоретично інспектори управління лише визначають потреби своїх клієнтів і спрямовують їх до сторонніх надавачів послуг зі сприяння працевлаштуванню, на практиці вони можуть вирішити, що клієнту не потрібні послуги сторонньої організації, і самі допомагають йому в пошуках роботи. У майбутньому можна очікувати посилення цієї тенденції з огляду на плани організувати роботу інспекторів центрів працевлаштування і доходів, управління соціального страхування та муніципалітетів "під одним дахом", що має покращити їхню співпрацю.

Муніципалітети, які виплачують соціальну допомогу і надають послуги працевлаштування 300 тис. осіб, не зобов'язані залучати сторонні приватні організації. У пошуках роботи для своїх клієнтів вони покладаються здебільшого на своїх давніх партнерів з держаного і приватного секторів. У багатьох випадках муніципалітети працевлаштовують безробітних власними силами (Грівел та інші, 2007 р.; Тергейст і Грабб, 2006 р.). Децентралізація дала муніципалітетам більшу свободу дій у використанні бюджетних коштів, виділених на допомогу у працевлаштуванні безробітних. В результаті зросла ефективність використання бюджетних коштів і краще враховується місцева специфіка. Але при цьому муніципалітети мусять забезпечувати високу цінову ефективність своїх послуг і скорочувати чисельність осіб, для яких соціальна допомога є єдиним джерелом доходів. Заощаджені бюджетні кошти муніципалітети можуть інвестувати на власний розсуд. У разі перевитрат бюджетних коштів муніципалітети зобов'язані знайти джерела додаткового фінансування. Дотепер більшості муніципалітетів вдавалося заощаджувати кошти та скорочувати чисельність одержувачів соціальної допомоги. Наприклад, в Амстердамі кількість заявників на одержання соціальної допомоги зменшилася з 53 тис. до 45 тис. осіб, передусім завдяки "відсіву" тих, хто не має права на соціальну допомогу (за даними Міністерства зайнятості і пенсійного забезпечення, було виявлено близько 5 тис. таких осіб).

Функціонування чинної нідерландської системи дещо ускладнюється великою кількістю "дійових осіб", що призводить до збільшення адміністративних витрат і виникнення проблем, пов'язаних з передачею справ клієнтів від одного інспектора до іншого. Ці проблеми будуть вирішені в ході об'єднання інспекторів центрів працевлаштування і доходів, управління соціального страхування та муніципалітетів у спільну службу, що обслуговуватиме клієнтів за принципом "єдиного вікна". Це дозволить усунути дублювання функцій (наприклад, повторне профілювання клієнтів) і зайві передачі справи клієнта між надавачами послуг у міру розвитку ситуації з даним клієнтом. Перехід до обслуговування за принципом "єдиного вікна" спростить також моніторинг справ клієнтів і, відповідно, краще забезпечуватиме виконання вимог щодо працевлаштування одержувачів допомоги.

Висновки. Доцільність запозичення нідерландського досвіду Україною

Оскільки залучення приватних надавачів послуг зі сприяння працевлаштуванню залежить від наявності організацій відповідного профілю та якості їхніх послуг, застосування такого підходу до працевлаштування безробітних можливо далеко не всюди. Втім, у Нідерландів можна запозичити й інший корисний досвід.

- Децентралізація дає муніципалітетам більшу свободу дій у працевлаштуванні одержувачів соціальної допомоги, а також у випробуванні інноваційних підходів до виконання поставлених перед ними завдань з урахуванням місцевої специфіки. Додатковим стимулом до пошуку ефективних за ціною послуг є фінансова мотивація муніципалітетів до скорочення чисельності одержувачів соціальної допомоги.
- Об'єднання інспекторів різних відомств у єдину службу дозволяє скоротити адміністративні витрати й усунути дублювання функцій.

Бібліографія

Аксенчур (2009 р.): *Працевлаштування безробітних: від адміністрування до управління державними соціальними послугами*, проект [Accenture (2008) *Empowerment, activation and participation: A shift from administering to managing public social services*. Draft]

Торбен Андерсен і Майкл Сварер (2007 р.): *Гручкоцедрість – як працює ринок праці у Данії*, університет м. Орхуса [Andersen, Torben and Svarer, Michael (2007) *Flexicurity – labour market performance in Denmark*. University of Aarhus]

Barbier, Jean-Claude (2006). *Les politiques d'activation des pays scandinaves et l'expérience française*. CNRS : Paris.

Besson, Eric (2008) *Accompagner vers l'emploi*. Secretariat d'Etat charge de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique, Paris.

Матц Дальберг, Кайса Йохансон та Ева Мьорк (2009 р.): *Про обов'язкове працевлаштування одержувачів соціальної допомоги*, аналітичний огляд № 3947 Інституту досліджень питань праці, Бонн [Dahlberg, Matz, Johansson, Kajsa, and Eva Mörk (2009). *On Mandatory Activation of Welfare Recipients*. IZA Discussion Paper No. 3947. Bonn]

Міністерство зайнятості та пенсійного забезпечення (2005 р.): *Конкурентність і гнучкість у наданні соціальної допомоги в Австралії та Нідерландах*, науковий звіт № 288, Лондон [Department of Work and Pensions, (2005) *The Use of Contestability and Flexibility in the delivery of welfare services in Australia and the Netherlands*. Research Report 288. London]

Марк Еванс (2001 р.): *Як повернутися від соціальної допомоги до роботи. Уроки інших країн*, Центр досліджень та аналізу питань соціальної ізоляції, Лондон [Evans, Mark (2001) *Welfare to work and the organisation of opportunity. Lessons from abroad*. ESRC Research Centre for Analysis of Social Exclusion. London]

Вернер Айхорст та Регіна Кьондль-Зайдль (2005 р.): *Взаємний зв'язок між регулюванням та політикою ринку праці в державі загального добробуту*, аналітичний звіт № 3947 Інституту досліджень питань праці, Бонн [Eichhorst, Werner and Kondle-Seidl, Regina (2005). *The Interaction of Labor Market Regulation and Labor Market Policies in Welfare State Reform*. IZA Discussion Paper No. 1718. Bonn]

Grivel, Nicolas, Georges, Nathalie, and Dominique Meda(2006) *Les prestations et services d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Comparaisons internationales Suède, Pays-Bas, Royaume-Uni*. Centres d'études de l'emploi : Paris.

Grivel, Nicolas, Georges, Nathalie, and Dominique Meda (2007) *Les prestations et services d'accompagnement des demandeurs d'emploi aux Pays-Bas*. Centres d'études de l'emploi : Paris.

Лісбет Педерсен (2007 р.) *Ефект обмежень реформи ринку праці в Нідерландах і Данії. Перевірка рівного за рангом* [Pedersen, Lisbet (2007) *The Effects and Limitations of Labour Market Reforms in the NL and DK*. Peer Review]

Катаріна Річардсон і Жерар ван ден Берг (2006 р.): *Навчання безробітних і тривалість безробіття у Швеції*, аналітичний звіт № 2314 Інституту досліджень питань праці, Бонн [Richardson, Katarina and Gerard J. van den Berg (2006) *Swedish Labor Market Training and the Duration of Unemployment*. IZA Discussion Paper No. 2314. Bonn]

Пітер Тергейст і Девід Грабб (2006 р.): *Стратегія працевлаштування безробітних та ефективність роботи служб працевлаштування у Німеччині, Нідерландах і Великобританії*, ОЕСР, Париж [Tergeist, Peter and David Grubb (2006). *Activation Strategies and the Performance of Employment Services in Germany, the Netherlands and the United Kingdom*. OECD: Paris]

Роланд ван Гонс та Маріг ван Гент (2007 р.): *Новий закон про зайнятість і соціальну допомогу*, документ до обговорення [Van Geuns, Roland, and Van Gent, Marige (2007) *The new Work and Social Assistance Act (WWB)* Discussion Paper]