

Як подолати безробіття? Уроки з історії та міжнародний досвід



Cedos

**Авторки:**

Наталія Ломоносова, Ліліана Філіпчук

Рецензентка:

Оксана Неживенко

Керівник проєкту і редактор:

Іван Вербицький

Коректура:

Роксолана Машкова

Верстка:

Ярослав Онищук

Підготовлено в межах Ініціативи з розвитку аналітичних центрів в Україні, яку впроваджує Міжнародний фонд «Відродження» за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні. Думки та позиції, викладені у цій публікації, не обов'язково відображають позицію Посольства Швеції в Україні та Міжнародного фонду «Відродження».

Cedos — це незалежний аналітичний центр і спільнота, що працює над питаннями соціального розвитку з 2010 року. Ми віримо, що кожна людина має право на гідний рівень життя. Тому метою Cedos є пошук системних причин соціальних проблем і варіантів їхнього вирішення. Наш підхід базується на

дослідженнях. Ми вивчаємо суспільні процеси та державні політики, поширюємо критичне знання, просуваємо прогресивні зміни, навчаємо і посилюємо спільноту прихильників цих змін.

Сайт Cedos: <https://cedos.org.ua/>

У цьому звіті ми використовуємо іменник з відділеним «_» гендерованим закінченням для позначення особи, гендер як_ої невідомий чи не має значення в нинішньому контексті, або групи осіб різного гендеру, гендер яких невідомий чи гендер яких не має значення в нинішньому контексті. Ми однаково поважаємо жінок, небінарних осіб і чоловіків. Оскільки в українському інформаційному просторі сьогодні набагато частіше підкреслюється існування чоловіків, ніж усіх інших (тобто більшості людей), ми, з метою урівноваження цього перекося, тут і надалі використовуємо таку форму для позначення сукупності різних людей чи людини, гендер як_ої невідомий.

2022-2024

Зміст

● Вступ	4
● Актуальність.....	5
Вплив повномасштабної війни на зайнятість і ринок праці	5
Зайнятість у проєкті Плану відновлення.....	8
● Концептуалізація безробіття.....	10
Визначення безробіття	10
Переосмислення безробіття	10
● Політики щодо безробіття	13
Усталені політики щодо зменшення безробіття	13
Розвиток людського капіталу та програми підвищення кваліфікації	16
Допомога з працевлаштуванням.....	19
Залучення безробітних до діяльності.....	22
Стимулювання до виходу на ринок праці й «активація» безробітних.....	26
Реагування на фінансово-економічну кризу 2008 року та пандемію COVID-19	35
● Висновки	38
● Джерела.....	46

● Вступ

Перед Україною досить гостро стоїть потреба пошуку шляхів забезпечення громадян_кам стабільної зайнятості з гідними умовами й оплатою праці та зниження рівня безробіття. Це передбачає, з одного боку, створення необхідної кількості робочих місць, тобто розробку та втілення реалістичних підходів до економічного відновлення і, можливо, перегляд політик розвитку окремих регіонів, зважаючи на нерівномірні масштаби руйнувань та збитків, нанесених інфраструктурі, релокацію бізнесів і вимушене переміщення працівни_ць¹. З іншого боку, необхідним є комплексне бачення політики зайнятості та різних політик, які б адресували проблему безробіття з різних сторін, а також займалися б вирішенням уже згаданих системних проблем, що існували на ринку праці і до війни.

У цій записці ми окреслюємо ключові політики зниження безробіття, які можна запозичити з досвіду політик зайнятості у повоєнній Європі після Другої світової війни — зокрема у Федеративній Республіці Німеччина (далі — ФРН), Великобританії, Швеції. Також ми узагальнюємо арсенал більш сучасних підходів до регулювання зайнятості й активізації ринку праці, що існують наразі. Ми ставили собі за мету окреслити, які рекомендації можна взяти з попередньої історії та аналізу політик, зокрема у повоєнних ситуаціях, щоб знайти шляхи подолання безробіття в Україні, зокрема тривалого².

Цей текст орієнтований на широку аудиторію — всіх, хто цікавиться питаннями повоєнного відновлення, — тому ми намагалися зробити його максимально доступним і продемонструвати, як саме сприйняття безробіття як явища та проблеми, що заслуговує уваги з боку суспільства та

¹ Нерівномірний регіональний розвиток був характерним для України і до війни. Проте в контексті зайнятості особливо важливим є те, що частина регіонів, які з початку повномасштабного вторгнення прийняли найбільше ВПО (а саме — на Заході України) і до війни мали вищий рівень безробіття, ніж у середньому по країні. Тож там диспропорція попиту (кількості вакансій) та пропозиції робочої сили з війною ще більше загострилася. Крім того, через вимушене переміщення спостерігається нерівномірне співвідношення між тими навичками і кваліфікаціями, якими володіють працівни_ці, та вакансіями, які пропонують у регіоні або населеному пункті, куди вони вимушено переїхали.

² Також хочемо зауважити, що оцінювати ефективність тих чи інших політик боротьби з безробіттям досить складно, бо потрібно зважати на численні фактори, що можуть на них вплинути, серед яких структура економіки, політичний контекст тощо. Крім того, важливу роль відіграє і часовий діапазон, у якому проводиться оцінка. Так, Кард, Ключе та Вебер (2010) на основі проведеного комплексного метааналізу ефективності активних політик на ринку праці у 26 країнах світу зазначають, що багато програм можуть мати незначний або навіть негативний вплив на зайнятість особи у короткостроковій перспективі і виразний позитивний вплив через 2–3 роки після участі.

держави, формувалося і змінювалося впродовж новітньої історії.

● Актуальність

Вплив повномасштабної війни на зайнятість і ринок праці

З початку повномасштабної війни мільйони україн_ок втратили свою домівку і були змушені переїхати всередині країни та за кордон, залишили звичне життя, аби долучитися до лав Сил оборони України. Тисячі людей втратили своє життя або своїх близьких.

Війна також справляє суттєвий негативний вплив на українську економіку — так, за [оцінками Міністерства економіки](#), за перший рік війни економіка України скоротилася більш ніж на 30%. До цього призвели масштабні руйнування інфраструктури, порушення виробничих і торгівельних ланцюгів, скорочення обсягів виробництва товарів і послуг, а також масштабні переміщення населення.

Скорочення економіки, зі свого боку, призвело до **масової втрати україн_ками роботи**, особливо у перші місяці та півріччя війни. Так, [за оцінками](#) Міжнародної організації праці (далі — МОП), протягом перших трьох місяців війни роботу втратили близько 4,8 млн україн_ок, а в серпні 2022 року рівень безробіття в Україні [сягнув](#) 35%³.

За перше півріччя повномасштабної війни **уряд України вжив низки короткотермінових заходів**, які відповідали на ці виклики. Так, аби зберегти принаймні частину робочих місць, було запроваджено [програму релокації бізнесів](#). Процедура реєстрації статусу безробітного й отримання виплат допомоги з безробіття у центрах зайнятості було спрощено; зареєстрованих безробітних дозволили залучати до виконання суспільно корисних робіт на оплачуваній основі⁴. Було запроваджено програму надання компенсації

³ Через призупинення після повномасштабного вторгнення регулярних обстежень робочої сили, які проводить Державна служба статистики (далі — Держстат), оцінити зміни на ринку праці дають лише результати опитувань підприємств.

⁴ Згідно з [Постановою Кабінету Міністрів України \(далі — КМУ\) від 21.06.2022 № 716](#) зареєстрованих безробітних, які не були працевлаштовані протягом 30 днів, можуть залучати до суспільно корисних робіт з оплатою не нижче мінімальної заробітної плати. Відмова з боку особи може призвести до позбавлення її статусу безробітної та виплат допомоги.

роботодавцям за працевлаштування внутрішньо переміщених осіб (далі — ВПО). Крім цього, було запроваджено виплати щомісячної соціальної допомоги для ВПО, одноразової допомоги для самозайнятих, вживалися заходи для забезпечення своєчасного нарахування та виплати людям грошових допомог, пільг і субсидій.

У квітні 2023 року в рамках урядового проєкту [«єРобота» було запроваджено](#) нові грантові програми на започаткування або розвиток власного бізнесу для учасниць бойових дій, членів їхніх сімей та осіб з інвалідністю внаслідок війни. У цьому ж році було вдосконалено механізм надання компенсацій роботодавцям за працевлаштування окремих категорій безробітних, а також [працевлаштування безробітних на нові робочі місця в суб'єктах малого підприємництва](#)⁵.

Як і прогнозував Національний банк України (далі — НБУ), у 2023 році **розпочалося поступове зниження рівня безробіття**. За оцінками НБУ, у 2023 році рівень безробіття становив 18,2%. До цього призвело **часткове відновлення виробництва** і, головне, **швидке зростання попиту на працівниць в умовах обмеженої пропозиції**⁶. Так, за оцінками НБУ, робоча сила у віці 15–70 років у 2023 році скоротилася більш ніж на чверть порівняно з 2021 роком. При цьому **рівень безробіття все ще перевищує показники до повномасштабного вторгнення**.

Як зазначено в [інфляційному звіті](#) НБУ, причинами цього є зміни у структурі економіки, зовнішня та внутрішня міграція, нерівномірність відновлення економіки у різних регіонах⁷ та галузях і пов'язане з цим посилення невідповідності потреб працедавців і навичок працівниць. Тому, попри позитивну тенденцію у відновленні зайнятості, значна частка

⁵ Більше про заходи, вжиті урядом, можна почитати у [матеріалі](#) Національного інституту стратегічних досліджень.

⁶ Окрім цього, як зазначено у [звіті](#) НБУ, через невідповідності між попитом і пропозицією робочої сили з 2023 року зберігається тенденція підвищення заробітних плат, яку можна спостерігати у вакансіях і резюме на сайтах пошуку роботи. Про неї також можуть свідчити показники оцінки доходів населення. На наявне зростання зарплат також вплинуло і підвищення мінімальної заробітної плати (на 6% із січня та ще майже на 13% із квітня 2024 року). НБУ прогнозує, що у 2025 році реальні заробітні плати перевищать свій довоєнний рівень і підвищуватимуться надалі, зокрема завдяки посиленню конкуренції за робочу силу із закордонними роботодавцями.

⁷ Відповідно до [аналітики порталу «Work.ua»](#), станом на січень 2024 року за кількістю вакансій ринок праці відновився на 93%, якщо порівнювати з лютим 2022 року. При цьому найбільше зросла кількість вакансій у таких областях: Закарпатська (155%), Івано-Франківська (146%), Хмельницька (125%), Львівська (123%), Вінницька (120%), Рівненська (118%) та Чернівецька (116%). Натомість у Харківській області за кількістю вакансій ринок праці відновився лише на 49%, у Запорізькій — на 52%, у Миколаївській — на 59%.

людей все ще не могли знайти роботу.

У квітні 2024 року НБУ [прогнозував](#), що рівень безробіття зменшиться до 14,2% у 2024 році та 10–12% у 2025–2026 роках. Проте навіть за оптимістичних сценаріїв рівень безробіття ще роками залишатиметься вищим за довоєнний, зокрема через збереження значної **структурної складової безробіття**, що стримуватиме зниження його рівня протягом тривалого часу.

Дефіцит необхідних кадрів, своєю чергою, **обмежуватиме відновлення економіки в довгостроковій перспективі**.

Тривалим буде і процес відновлення виробничої та логістичної інфраструктури після завершення війни. Окрім того, наразі важко говорити про те, як саме завершиться війна, зокрема, якими будуть масштаби людських та економічних втрат у розрізі окремих регіонів і наразі окупованих територій. Нерозв'язані проблеми у сфері зайнятості, зокрема дискримінація на ринку праці — передусім жінок, працівни_ць старшого віку та ВПО — можуть лише поглибитися. Ці проблеми, а також брак політик, направлених на сприяння зайнятості окремих сегментів працездатного населення (як-от молоді), і недосконалість наявних програм перекваліфікації та підвищення кваліфікації всього населення, можуть зменшувати результативність короткотермінових і обмежених програм підтримки, які запроваджуються під час війни.

Відсутність можливостей для гідного працевлаштування вдома з великою ймовірністю може впливати на рішення тих україн_ок, які з початку війни виїхали за кордон, щодо свого повернення⁸, а також на рішення тих україн_ок, які наразі перебувають вдома, щодо можливого виїзду на заробітки. **Втрата трудового потенціалу**, своєю чергою, не лише сповільнюватиме відбудову України, а й **становитиме серйозну загрозу** для її подальшого економічного розвитку. Це також суттєво обмежуватиме можливості України щодо виплати зовнішнього боргу, який продовжує зростати.

⁸ Опитування біжен_ок з України, проведене Агентством Європейського Союзу (далі — ЄС) з питань притулку у співпраці з Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), продемонструвало, що на рівні з безпековими міркуваннями саме можливості для працевлаштування належать до ключових факторів, що вплинули на рішення щодо вибору країни перебування на підставі тимчасового захисту OECD/EUAA (2024). При цьому дані опитування також свідчать, що 58% україн_ок працездатного віку, що є біжен_ками в ЄС, вже мають оплачувану зайнятість. При цьому найбільшу групу серед українських біжен_ок за кордоном становлять жінки працездатного віку. За [дослідженням](#) українських біжен_ок, яке проводив Центр економічної стратегії, 70% опитаних біжен_ок мають вищу або незакінчену вищу освіту, тоді як у цілому в Україні базову вищу освіту мають 29,1% людей у віці 25 років і старше.

Зайнятість у проєкті Плану відновлення

Частково ці проблеми та ризики були адресовані у [проєктах планів відбудови](#), розроблених у 2022 році Національною радою з відновлення України від наслідків війни. Втім, на відміну від багатьох інших сфер суспільного життя, праця та зайнятість не стали темою, за якою було розроблено окремий комплексний план. Питання безробіття та зайнятості з'являються у проєктах планів «Відновлення та розвиток економіки», «Повернення громадян, які тимчасово переміщені, зокрема за кордон, та їх інтеграція в суспільно-економічне життя держави» і «Соціальний захист».

Найбільше уваги цим питанням приділено у [плані відновлення та розвитку економіки](#). Так, досягнення коротко-строчкових цілей плану передбачає виконання завдання «підтримки бізнесу в питаннях збереження та збільшення зайнятості, стимулювання повернення громадян з-за кордону», де запропоновані «швидкі» та «короткотермінові» програми перекваліфікації (зокрема окремі спеціальні програми для ВПО) з орієнтацією на актуальний попит на ринку праці, а також модернізація та діджиталізація роботи Державної служби зайнятості (далі – ДСЗ) і стимулювання залучення приватних агенцій зайнятості до співпраці з ДСЗ.

Досягнення середньострокових цілей плану передбачає виконання завдання зі «сприяння повній продуктивній зайнятості та реалізації здібностей особистості в трудовій діяльності». Тут ідеться про запровадження «нових активних програм зайнятості», розробку програм, які б підтримували внутрішню трудову мобільність в Україні, а також стимулювали економічну реінтеграцію громадян_ок України, які тривалий час працювали або працюють за кордоном. Це передбачає впровадження нових інструментів у роботі ДСЗ з безробітними та подальшу діджиталізацію цих послуг, розбудову системи освіти дорослих, зокрема розробку деяких програм для професійного навчання безробітних. Більшість запропонованих заходів є, без сумніву, доречними, проте не можна не відзначити суттєвий фокус цих заходів на інформуванні людей про наявні вакансії та якісніше надання пропозицій вакансій (*matching*⁹) і меншу увагу до того, як саме ці робочі місця будуть створюватися. Окрім того, більш системні заходи, як-от програми

⁹ Тут і далі у цій записці ми наводимо деякі терміни, які вживаємо, також англійською мовою для того, аби наші читач_ки за потреби змогли прочитати більше про цікаві для них теми також і в міжнародних джерелах, скориставшись пошуком за ключовими словами.

перекваліфікації чи навчання протягом життя, прописані радше декларативно, а такі питання як дискримінація на ринку праці за статтю та віком, проблеми переходу від освіти до праці та проблеми української молоді, яка буде вперше виходити на ринок праці під час війни, не адресовані зовсім.

● Концептуалізація безробіття

Визначення безробіття

Згідно з визначенням, яке у своїх регулярних обстеженнях робочої сили використовує МОП, **безробітні — це люди, які не працюють, активно шукають роботу і готові приступити до неї впродовж наступних двох тижнів**¹⁰. Саме методологія та термінологія МОП застосовується у національному обстеженні робочої сили, яке щорічно здійснює Держстат і статистичні інституції інших європейських країн. Такі дослідження, які проводять принаймні щороку, покликані зібрати дані щодо актуального складу та структури робочої сили, а також визначити рівень безробіття населення.

Однак це визначення склалось історично в певний момент — приблизно в пізні 30-ті роки ХХ століття в Західній Європі та США — коли саме таким чином почали визначати безробіття в опитуваннях національних обстежень робочої сили. До цього історичного періоду всі чоловіки розглядалися як такі, що становлять робочу силу, тобто або працюють зараз, або точно будуть працювати невдовзі, а жінки переважно займаються веденням домашнього господарства. Проте **саме в 1930-х, у період Великої депресії в США**, ця картина світу почала давати збій, відтак **безробіття стало вважатися значною соціальною проблемою**. Тоді й були зроблені перші спроби виміряти безробіття та зібрати статистичні дані для розробки програм подолання безробіття. З часом підходи до визначення безробіття змінювалися, але донині тривають дискусії серед економістів_ок праці та соціолог_инь про те, як краще його визначати.

Переосмислення безробіття

Довгий час безробіття не розглядалося як суспільна проблема. Як і бідність, безробіття людини, яка може працювати, розглядалося радше через моральну призму як результат особистих лінощів людини, її моральної

¹⁰ За такого підходу саме факт активного пошуку роботи та готовність приступити до неї, якщо її буде знайдено, є ключовим для віднесення людини до категорії безробітних. Якщо ж людина, не маючи роботи, при цьому бажає працювати, але не шукає роботу, або ж шукає, але не готова приступати до неї, якщо знайде, або ж не бажає працювати, тому що не має необхідності, її буде віднесено не до безробітних, а до економічно неактивного населення, тобто класифіковано як таку, що перебуває поза межами робочої сили. Особливою категорією виступають так звані «зневірені працівни_ці» (discouraged workers), які вже не шукають роботу, бо не вірять у те, що зможуть її знайти.

недосконалості. Тому допомоги з безробіття тривалий час не існувало, а допомога, на яку могли розраховувати бідні, була своєрідним благодійництвом переважно заможних людей (у певний період — аристократ_ок), а також засобом виховання в них потрібних «чеснот». Найкращим прикладом цього є «робітні будинки», що існували в Англії та деяких інших країнах із XVII до середини XIX століття: напівблагодійні-напівпенітенціарні установи, в яких бідні отримували житло та їжу в обмін на виснажливу працю, що часто супроводжувалася фізичними покараннями й різноманітними обмеженнями. Інших варіантів допомоги для фізично придатних до роботи людей, відповідно до «Закону про бідних», у тодішній Англії не передбачалося.

З часом розвинулися нові ідеї та концепції, які визнали безробіття як соціальну проблему, а не індивідуальну. Цікаво, що в деяких країнах процес переосмислення безробіття почався на рівні громадських ініціатив і благодійних організацій ще до Першої світової війни, але з часом дійшов і до державного рівня. Наприклад, у Лондоні благодійні та християнські організації та ініціативи філантроп_ок скооперувалися для того, щоб утворити Бюро зайнятості, яке надавало допомогу безробітним у пошуку роботи. Бюро працювало на постійній основі, а фінансувалося тільки з благодійних внесків. Коли з часом держава стала активніше займатися питаннями безробіття і розвивати відповідні інституції, у 1902 році Бюро зайнятості Лондона перейшло під управління муніципальних рад, хоча продовжувало частково фінансуватися з боку громадськості. У багатьох країнах також були створені подібні центри зайнятості, які надавали підтримку у пошуку роботи. Ці центри стали важливим елементом соціальної політики і допомогли багатьом людям знайти роботу та підтримати свої сім'ї.

Загалом, усвідомлення того, що держава має займатися питанням безробіття, розвивалося повільно, але перший поштовх цьому дала діяльність громадських ініціатив і благодійних організацій.

Переломним моментом стала Перша світова війна, наслідки якої створили значне соціальне навантаження на країни, особливо на ті, чия інфраструктура зазнала значних руйнувань і де було мобілізовано безпрецедентно велику частку чоловіків. Наслідки війни для населення були настільки відчутними, що держава була змушена взяти на себе більшу роль у соціальній підтримці, ніж це було раніше.

Одразу після закінчення війни багато країн-учасниць почали запроваджувати програми виплат допомоги для тих безробітних, які були за межею бідності¹¹, щоб забезпечити засобами для існування повернутих солдатів, а в досить короткий проміжок часу — і запроваджувати повноцінні системи загальнонаціонального страхування на випадок безробіття¹². Слід зазначити, що такі зміни навіть на початку ХХ століття все ще були досить революційними. Наприклад, виплати за отриману травму на виробництві, що вплинула на працездатність, а також пенсійне страхування були запроваджені значно раніше, але ідея надавати грошову допомогу людям, які самі здатні піти працювати, до цього часу була не зовсім звичною. Саме панівне розуміння того, на кого держава повинна спрямовувати свою допомогу, було відмінним до цього історичного моменту.

Не в останню чергу саме морально-політична дилема щодо того, що **держава має якось віддячити людям, які були масово мобілізовані нею** у примусовому порядку та ризикували своїм життям на полі бою, бо інакше зростання соціального напруження не уникнути, а також **неможливість швидкого повернення безробітних (зокрема і колишніх солдатів) на ринок праці** через масштаби руйнувань дала зелене світло запровадженню комплексної підтримки людей у разі безробіття¹³. Зрештою, навіть МОП — ключова агенція ООН, що займається просуванням соціальної та економічної справедливості шляхом встановлення міжнародних стандартів у сфері праці та соціальних гарантій — була заснована саме після завершення Першої світової.

¹¹ Власне, це був початок запровадження на загальнонаціональному рівні виплат соціальної допомоги для людей, чий дохід після проведення оцінки визначається як такий, що перебуває нижче певної межі.

¹² Винятками є лише Данія, Франція, Великобританія та Норвегія — там загальнонаціональне страхування на випадок безробіття почало запроваджуватися ще до Першої світової, але винятково у форматі пілотних, експериментальних програм, які охоплювали лише невелику кількість працівниць.

¹³ Детальніше про виникнення систем загальнонаціонального страхування у повоєнний час можна почитати в аналізі Обінгер і Шмідт (2019). Зокрема, автори демонструють, що саме інтенсивність воєнних дій та масштаб руйнувань у конкретній країні були визначальними для запровадження загальнонаціонального страхування на випадок безробіття через кілька років після завершення війни.

● Політики щодо безробіття

Усталені політики щодо зменшення безробіття

Нині існують так звані **пасивні** та **активні** політики на ринку праці. Попри всі обмеження будь-яких класифікацій, саме цей підхід до розмежування заходів, яких вживає держава щодо безробітних, залишається найбільш поширеним.

Пасивні політики на ринку праці (passive labour market policies, далі — пасивні політики) — це заходи з боку держави, покликані підтримати працівни_ць у ситуації втрати доходу внаслідок втрати роботи. Здебільшого у європейських країнах є два основні варіанти того, як ця допомога може бути надана.

По-перше, підтримка надається у вигляді **виплат допомоги по безробіттю** в рамках страхування на випадок безробіття. Ці виплати повинні вирівняти дохід безробітної людини протягом певного часу шляхом виплат визначеної національним законодавством певної частини заробітної плати, яку особа отримувала раніше. Отже, це надає можливість людині протягом певного часу підтримувати рівень життя, який був до втрати роботи. Розмір колишньої зарплати та роки трудового стажу відіграють значну роль для визначення розміру допомоги по безробіттю. Право на ці виплати є фактично безумовним для всіх застрахованих осіб, тобто людей, які, працюючи, робили страхові внески, а опинившись без роботи, набули статусу безробітно_ї. У багатьох країнах, зокрема і в Україні, важливим чинником також є те, чи стало безробіття наслідком скорочення/реорганізації виробництва, тобто чи є це безробіття наслідком дій/бажання працівни_ці, чи ні. Україна відрізняється від багатьох інших європейських країн тим, що навіть та людина, яка працювала неформально — тобто не робила внесків у загальну систему соціального страхування — все одно має право отримати статус безробітного у центрі зайнятості та виплати допомоги по безробіттю. Втім, у такому разі вона отримує допомогу в мінімальному розмірі — станом на липень 2024 року ця виплата становить лише 1500 грн.

Другим шляхом надання підтримки є **призначення виплат соціальної допомоги малозабезпеченим**. Мета цих виплат дещо інша і полягає у тому, щоб знизити рівень бідності або запобігти бідності та збільшити купівельну спроможність

серед малозабезпечених осіб, які втратили роботу, та/або сімей, де од_на з чи обидвоє годувальни_ць втратили роботу. Право на отримання такої допомоги не є безумовним: аби її отримувати, особа чи сім'я має пройти через процедуру оцінки своїх доходів і статків. В Україні при цьому обраховується середньомісячний сукупний дохід сім'ї, а також беруться до уваги наявність другого житла, другого автомобіля та наявність дороговартісних покупок, зроблених протягом місяців, що передували зверненню по отримання допомоги. Допомога буде призначена у тому випадку, якщо матеріальне становище особи/сім'ї є нижчим за певний мінімальний поріг, встановлений національним законодавством. В Україні такий поріг обраховується для кожної сім'ї на основі її складу та розміру прожиткового мінімуму для категорій осіб, які належать до сім'ї¹⁴.

Є країни, в яких допомога малозабезпеченим прив'язана до статусу безробітного. Наприклад, такий вид допомоги буде виплачуватися людині у випадку довготривалого безробіття: спершу вона отримувала допомогу по безробіттю, а коли строк цих виплат завершився, а нову роботу так і не вдалося знайти, вона отримує можливість подати заявку на отримання виплат малозабезпеченим. Це також та допомога, яку буде отримувати людина, що працювала неформально, не робила страхових внесків і втратила роботу. Однією з країн, де застосовується такий підхід, є Німеччина.

Україна належить до групи країн, де виплати допомоги малозабезпеченим наразі менше пов'язані зі статусом зайнятості (зокрема безробіттям), а радше є механізмом соціальної політики, який спрямований на підтримку людей у бідності. Тому людина, що втратила роботу, може отримувати як виплати допомоги по безробіттю, так і виплати допомоги малозабезпеченим — до прикладу, якщо до втрати роботи така особа отримувала мінімальну зарплату і має на утриманні кількох дітей або проживає з працевдатним членом сім'ї. Хоча з початку 2000-х, коли було прийнято [Закон «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям»](#), аби мати можливість отримати допомогу малозабезпеченим, працевдатна особа (за деякими винятками¹⁵) має або працювати, або бути зареєстрованою у

¹⁴ Українське законодавство передбачає різні розміри прожиткового мінімуму для різних категорій населення (для дітей віком до 6 років; дітей віком від 6 до 18 років; працевдатних осіб; осіб, які втратили працевдатність).

¹⁵ Ці винятки передбачені у пункті 11 «Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям», затвердженого [Постановою КМУ від 24.02.2003 № 250](#). До прикладу, ця умова не поширюється на осіб, які протягом періоду, за який враховуються доходи, доглядали за дітьми до досягнення ними трирічного віку, за дітьми, хворими на тяжкі вади розвитку, рідкісні орфанні захворювання,

центрі зайнятості як безробітна. Така умова як в Україні, так і в інших країнах існувала не завжди, її виникнення пов'язане із запровадженням так званого **активізаційного підходу** до безробітних, який розвинувся у рамках змін в активних політиках на ринку праці та соціальній політиці більшості країн Європи. Детальніше цей підхід ми опишемо далі.

Активні політики на ринку праці (active labour market policies, далі — активні політики) — це заходи з боку держави, покликані ліквідувати або знизити перепони для безробітних, аби відновити їхню участь на ринку праці. Хоча пасивні політики в багатьох країнах є досить розгалуженими (великою мірою це залежить від соціальної політики у країні), активні політики представлені досить різносторонніми комплексами заходів. Зазвичай у них втілені основні орієнтири державної економічної та соціальної політики, зокрема й політики зайнятості.

Якщо пасивні політики на ринку праці отримали потужний поштовх після Першої світової війни (хоча це стосується саме загальнонаціональних систем страхування на випадок безробіття, адже більш комплексні підходи щодо підтримки малозабезпечених верств населення почали розвиватися вже наприкінці XIX — на початку XX століття¹⁶), то точкою відліку для розвитку активних політик зайнятості у національному масштабі є перші десятиліття після Другої світової війни.

онкологічні захворювання, дитячий церебральний параліч, тяжкі психічні розлади.

¹⁶ Під тиском прогресивних соціальних рухів і дедалі більш масових робітничих протестів, що розгорталися у країнах Європи у цей час, обмежена роль держави у регулюванні ринку праці поступово змінювалась іншим підходом, коли за допомогою комплексних соціальних політик держава компенсує ті соціальні ризики, які пов'язані з участю людини на ринку праці. Це також передбачало перехід від розуміння безробіття як проблеми, спричиненої винятково особистою невдачею людини, до більш структурного підходу, який враховує також становище національної економіки та торгівлі — обставини, які окрема працівниця не може контролювати. Одним із втілень такого підходу у Великобританії був Циркуляр Чемберлена, виданий у 1886 році Радою місцевого самоврядування, що заохочував муніципалітети створювати програми допомоги з працевлаштуванням передусім шляхом запровадження громадських робіт під час періодів, коли безробіття сягає високого рівня. Реформи, здійснені Бісмарком у Німеччині 1880-х, включали запровадження страхування від нещасних випадків на виробництві, страхування по інвалідності і, зрештою, пенсійне страхування. Окрім цього, наприкінці XIX — на початку XX століття у Новій Зеландії та в Англії було ухвалено закони, що запроваджували мінімальну заробітну плату. Така політика була покликана, зокрема, зменшувати кількість осіб, які мають роботу, проте отримують платню, якої недостатньо для забезпечення навіть базових потреб.

Розвиток людського капіталу та програми підвищення кваліфікації

Країною, що першою почала впроваджувати комплексні заходи для зниження перепон для виходу осіб на ринок праці, була Швеція. У повоєнних 1950-х роках Швеція, як і багато інших країн, зіткнулася з проблемою нестачі працівни_ць для задоволення потреб економіки, що розвивалася швидкими темпами — і передусім для високопродуктивних галузей, які потребували кваліфікованих працівни_ць. Відповідь на цю проблему було дано в рамках нової моделі економічної політики, яка отримала назву *Рена-Мейднера* — за прізвищами своїх авторів, економістів Шведської конфедерації профспілок. Цілями цієї моделі були модернізація економіки, підтримання повної зайнятості та вирівнювання заробітних плат у різних галузях промисловості. Аби сприяти модернізації виробництва та забезпечити промисловість потрібною кількістю кваліфікованих працівни_ць, було запроваджено **масові програми підвищення кваліфікації та перекваліфікації для безробітних**.

Модель працювала таким чином, що підприємства з низькою продуктивністю не могли підтримувати темпи підвищення заробітної плати, узгоджені централізовано¹⁷, а тому були змушені закритися. Працівни_ці ж, які втрачали роботу, потрапляли на програми перепідготовки, підвищували свою кваліфікацію та поверталися на ринок праці у більш модернізовані підприємства. Таким чином ця модель сприяла досягненню своїх цілей для всіх: і для працівни_ць (мати гідну заробітну плату і водночас бути менш залежними від конкретного роботодавця/підприємства), і для безробітних (знайти роботу), і для роботодавців (задовольнити потребу у кваліфікованих працівни_цях), і для держави (забезпечити економічне зростання). Важливо, що автори цієї програми не виключали, що високі виплати допомоги по безробіттю, передбачені цією програмою, а також тривалий час підвищення кваліфікації можуть призводити до довшої тривалості періоду безробіття, проте натомість такі затримки у заповненні вакансій підвищать

¹⁷ Такий підхід, що мав назву політика солідарної заробітної плати (wage policy of solidarity або ж wage solidarity), передбачав, що працівни_ці зі схожою роботою отримують однакову заробітну плату, незалежно від ситуації з прибутками конкретних фірм і галузей економіки. Різниця в заробітній платі повинна відображати відмінності в умовах праці та змісті роботи, такі як складність, відповідальність і необхідний рівень освіти. Розмір заробітної плати визначався централізовано через скоординовані переговори за участі роботодавців, профспілок і держави.

ефективність процесу підбору кадрів і збільшать продуктивність праці (Леннарт, 2010).

Попри те, що у 1970-х через нафтову кризу, зміни у структурі економіки, поступову глобалізацію та інші причини Швеція поступово відійшла від цілісного застосування моделі Рена-Мейднера, активні політики на ринку праці, які, фактично, вперше зародилися саме в рамках цієї моделі, залишаються ключовими у Європі.

Схожі програми — щоправда, дещо пізніше — почали розвиватися і в інших країнах Західної Європи, зокрема у ФРН, Італії, Великій Британії, адже всі вони опинилися у схожому економічному контексті, коли **повоєнний економічний підйом та потреби відбудови потребували більшої кількості кваліфікованих працівників**. У таких умовах активні політики зайнятості, що розвивалися, по суті, доповнювали пасивні політики фінансової підтримки безробітних (тобто **перекваліфікація та навчання вперше стали компонентами політики зниження безробіття**) та були міцно пов'язані з економічною політикою.

Різні можливості (програми, ваучери тощо) для підвищення кваліфікації та перекваліфікації безробітних продовжували розвиватися й надалі та існують у багатьох країнах і зараз. Дуже часто в літературі та національних стратегіях такі політики асоціюються з **інвестиціями у людський капітал**¹⁸. Як продемонстрував аналіз Карда, Ключе та Вебера (2010), попри те, що програми з навчання та перенавчання переважно не дають швидкого ефекту, вони мають виразний вплив на тривале працевлаштування осіб через 2 роки після участі в них.

В Україні певні категорії офіційно зареєстрованих у центрі зайнятості безробітних можуть отримати ваучер і безкоштовно пройти навчання за визначеним переліком професій. Проте ця програма є досить обмеженою — як за переліком професій, вартістю навчання, яке можна покрити ваучером, так і за колом тих, хто може претендувати на його отримання¹⁹. У багатьох країнах Європи ці програми є комплекснішими й таргетують більше вразливих категорій осіб на ринку праці (наприклад, безробітну молодь, людей, що вже досягли пенсійного віку, бездомних осіб — що не

¹⁸ Поняття людського капіталу використовується для позначення сукупності індивідуальних навичок, якими володіє людина завдяки своїм здібностям, формальній освіті та навчанню протягом життя.

¹⁹ Згідно з українським законодавством, вартість ваучера не може перевищувати 10-кратного розміру прожиткового для працездатних осіб. Станом на липень 2024 року це 30 280 грн. Більше про умови отримання ваучера можна дізнатися [на сайті ДСЗ](#).

передбачено в Україні) і дозволяють пройти більш вартісне та тривале навчання (наприклад, здобути нову повноцінну професійно-технічну освіту).

Наразі найбільше державних коштів на програми навчання та перекваліфікації виділяють країни Північної Європи. Одним із більш сучасних і нетривіальних підходів до організації інвестицій у людський капітал є **програма «робочої ротації»** (Job Rotation), яку адмініструють центри зайнятості у Данії. У неї подвійна мета: з одного боку, підвищувати кваліфікацію тих, хто вже працює, для зростання продуктивності їхньої праці та посилення конкурентоспроможності й адаптивності на ринку праці в цілому; з іншого боку, запропонувати можливості для набуття досвіду роботи її шукач_кам. У ході такого навчання частина працівни_ць підприємства проходять програму підвищення кваліфікації чи інше навчання, а в час, коли вони відсутні, їхні робочі обов'язки виконують колишні безробітні, які тимчасово працюють на це підприємство. При цьому компанія платить зарплату як тим працівни_цям, що навчаються, так і тим, хто їх замінює, а також принаймні частину вартості навчання. Місцеві центри зайнятості субсидують ці витрати роботодавцям, компенсуючи вартість годин навчання, виплачених працівни_цям як частина зарплати, і вартість годин роботи, які відпрацювали працівни_ці, замінюючи їх. Ключову роль у втіленні цієї програми відіграють місцеві органи самоврядування, а також профспілки — так, основним надавачем програм підвищення кваліфікації та іншого типу навчання виступають місцеві філії Освітньої асоціації працівни_ць. Саме вони покликані забезпечити відповідність змісту та якості отриманої таким чином освіти запитам локального ринку праці²⁰.

Розвиток активних політик на ринку праці також не зупинився винятково на забезпеченні навчальних можливостей для безробітних, тож нині існує і значна кількість інших підходів до того, як держава може сприяти поверненню безробітних на ринок праці. Можна спостерігати, як видозмінюються самі цілі активних політик зайнятості залежно від змін економічного та політичного контексту й історичного «спадку» попередніх політик, що є в кожній країні.

²⁰ Більше про програму «робочої ротації» див. в Етерінгтон та Джонс (2004).

Допомога з працевлаштуванням

Іншим типом активних політик є **заходи, покликані допомогти безробітним безпосередньо знайти нового роботодавця**²¹. Сюди належать багато послуг, які надають державні та муніципальні установи, що опікуються безробітними, аналогом яких в Україні є **центри зайнятості**. Це різноманітні види допомоги безробітній особі, аби встановити контакт із роботодавцем — наприклад, **консультування** щодо того, як шукати роботу та проходити співбесіду, воркшопи для **покращення навичок складання резюме, допомога з підбором вакансій** під кваліфікації та бажання безробітної особи, інші **заходи, що сприяють контакту із конкретним роботодавцем**, а також різноманітні **програми компенсацій та субсидій для роботодавців** за працевлаштування безробітної особи.

Наявні оцінки програм у більшості країн демонструють їхню ефективність у зменшенні безробіття — і не лише в цьому. Так, група дослідниць, які проаналізували ефект від чотирьох основних програм консультування, котрі втілюють центри зайнятості у Франції, продемонстрували, що такі форми підтримки безробітних є ефективними не лише тому, що зменшують тривалість безробіття (Крепон та ін., 2005). Найважливішим є те, що **участь у таких програмах з більшою ймовірністю знижує ризик рецидиву безробіття** для особи — тобто влаштувавшись на роботу, така людина, ймовірно, не поповнить лави безробітних ще довго. Це пов'язано з тим, що якісна робота з безробітною особою, як-от оцінка її професійних знань, навичок і досвіду, допомога у поєднанні їх з наявними можливостями на ринку праці (підхід, який в літературі та практиці називається *job matching*), навчання ефективного пошуку та допомога з пошуком бажаної вакансії дозволяють людині знайти роботу, яка краще відповідає її навичкам, очікуванням і бажанням. Відповідно, ризик втрати такої роботи є нижчим.

Заходи, покликані допомогти безробітним безпосередньо знайти нового роботодавця, включають також різноманітні **програми компенсацій і субсидій для роботодавців** за працевлаштування безробітної особи. У рамках **програми**

²¹ Слід зазначити, що типологія, на яку ми спираємося для викладу інформації у цьому тексті, є лише однією з наявних. Є досить багато підходів до класифікацій активних політик на ринку праці, бо існують різні програми, засоби та підходи, сфокусовані на подоланні бар'єрів входу на ринок праці, з якими стикаються безробітні. Групування сучасних активних політик на ринку праці у чотири великі категорії — «інвестиції у людський капітал», «допомога з працевлаштуванням», «залучення безробітних до діяльності» (occupation) та «стимулювання до виходу на ринок праці» — ми запозичили з праць економіста Джуліано Бонолі. Детальніше про це див., зокрема, в Бонолі (2011).

субсидованого працевлаштування частина зарплати (або і вся зарплата) особи виплачується не роботодавцем, а центром зайнятості (чи аналогічною установою) з коштів державного або місцевого бюджету (від країни до країни джерело фінансування відрізняється). Такі програми найчастіше мають дві цілі: 1) сприяти працевлаштуванню тих категорій безробітних, які стикаються зі складнощами на ринку праці, зокрема і з дискримінацією (за віком чи іншими ознаками); 2) або ж, коли безробіття високе, надати принаймні короткострокову фінансову підтримку для малозабезпечених безробітних. Особливо часто це застосовується до безробітних, які перебувають у такому статусі вже довго, вичерпали виплати з безробіття і нерідко поступово зневірюються та припиняють шукати роботу.

У такому разі принаймні протягом якогось часу людина отримує невелике джерело доходів додатково до виплат соціальної допомоги малозабезпеченим, або ж соціальна допомога не виплачується, а джерелом доходів стає винятково це надходження. Хоча джерелом цього надходження, як і соціальної допомоги, принаймні частково (або і повністю) є державний бюджет, людина таким чином залучається до ринку праці і, за логікою таких програм, отримує шанс там залишитися. Збільшення ймовірності все-таки знайти роботу після участі у такій програмі пов'язують із тим, що чим довше людина залишається безробітною, тим меншою є ймовірність того, що вона знайде нову роботу. Передусім це пов'язано з тим, що, перебуваючи поза ринком праці, людина не розвиває необхідні у роботі навички, з часом відстаючи від тих, хто працює. Відповідно, і продуктивність праці такої особи за умови працевлаштування якийсь час буде нижчою. Окрім того, тривале безробіття негативно впливає на психоемоційний стан людини, її комунікаційні навички у робочому середовищі. Це може призводити до того, що роботодавці будуть обирати так_у шукач_ку роботи менш охоче²². Так, у деяких країнах говорять навіть про дискримінацію шукач_ок роботи, які перебувають поза ринком праці понад пів року²³.

Прикладом програми субсидованого працевлаштування в Україні є запроваджена під час воєнного стану програма надання роботодавцю компенсації витрат на оплату праці за працевлаштування ВПО у розмірі мінімальної зарплати²⁴.

²² Більше про це та інші негативні наслідки тривалого безробіття див. Нікольс та ін. (2013).

²³ Більше про це у статті Forbes (2023).

²⁴ Станом на грудень 2024 року — 8000 грн.

Загальна тривалість надання компенсації витрат не може перевищувати двох місяців, при чому повне отримання компенсації можливе лише після того, як роботодавець підтвердить подальше працевлаштування особи²⁵. Логіку субсидованого працевлаштування мають і низка заходів, покликаних сприяти зайнятості людей з інвалідністю. Зокрема це компенсаційні виплати для роботодавців, що покривають вартість єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування і виплачуються за один рік – за умови, якщо людину з інвалідністю працевлаштовано на строк не менше двох років. Певною мірою до програм субсидованого працевлаштування в Україні можна віднести і надання роботодавцям дотацій на створення спеціальних робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю, зареєстрованих у державній службі зайнятості як безробітні, а також виплати компенсацій витрат суб'єктам малого підприємництва у розмірі єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування за працевлаштованих за направленням центру зайнятості зареєстрованих безробітних на **створені нові робочі місця**.

Суб'єкти малого підприємництва можуть отримати компенсацію фактичних витрат у розмірі єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування за працевлаштованих за направленням центру зайнятості зареєстрованих безробітних на нові робочі місця.

Оцінки таких програм показують, що **вони не є дуже успішними в тому, аби допомогти безробітним повернутися на ринок праці надовго**. Інакше кажучи, субсидоване працевлаштування є дієвим механізмом створення короткотермінової зайнятості, просте частіше не завершується одразу стабільною роботою²⁶. Після закінчення терміну субсидування роботодавець може не запропонувати постійний робочий контракт. Субсидоване працевлаштування нерідко розглядається як певний *транзит* для тих, хто довго перебував поза ринком праці з різних причин, але цей транзит потребує посилення. Наприклад, хоча субсидована робота може допомогти людині повернутися у «робочий ритм», «робоче середовище», вона може не сприяти розвитку у людини тих навичок, які їй необхідні, аби бути конкурентоспроможною на ринку праці. Тому, щоб досягти довготермінових результатів зниження безробіття, участь у такій програмі для безробітної людини повинна

²⁵ Див. Постанову КМУ від 20.03.2022 № 331.

²⁶ Більше про це — див. MDRC (2013).

доповнюватися іншими видами допомоги — наприклад, навчальними програмами, консультуванням тощо.

До програм допомоги із безпосереднім працевлаштуванням також часто відносять і ті **програми, які допомагають безробітним відкрити власну справу або почати працювати як самозайняті (наприклад, як фрілансер_ки)**. Прикладом можуть бути як різні програми навчання того, як відкрити і вести власний бізнес, консультування та супровід протягом певного періоду, а також безпосередньо гранти чи кредити, які надаються безробітним для відкриття справи. В Україні такі програми не є надто масштабними, проте деяку підтримку, зокрема і фінансову, можна отримати. Така допомога наразі передбачена в рамках програми мікрогрантів [«Власна справа»](#), запровадженої під час воєнного стану, а також у рамках [окремої грантової програми](#) для учасни_ць бойових дій, членів їхніх сімей та осіб з інвалідністю внаслідок війни. Обидві програми надають підтримку як на запуску, так і на розвиток власного бізнесу. Крім цього, навчання певної спеціальності чи професії, яке можна пройти, скориставшись ваучером від центру зайнятості, можна пов'язати безпосередньо з тими навичками, які необхідні для запланованої власної справи.

Періодично в Україні реалізуються також більш обмежені в часі програми мікрогрантів на запуску бізнесу для певних категорій населення, які поки що не залучені до ринку праці. Наприклад, окремі програми у свій час впроваджувалися для осіб, які тривалий час перебували у трудовій міграції, чи для осіб, які втратили роботу під час пандемії коронавірусу, тощо.

У цілому, нині різні програми та політики допомоги із працевлаштуванням є одними з найбільш розповсюджених активних політик у європейських країнах і продовжують активно розвиватися.

Залучення безробітних до діяльності

Втім, навіть якщо субсидоване з державного бюджету короткострокове працевлаштування і не сприятиме довгостроковому працевлаштуванню людини, нерідко в ньому вбачають інший позитивний наслідок, а саме недопущення соціального виключення із суспільства під час тривалого перебування у статусі безробітно_ї/отримувач_ки соціальної допомоги.

Такий погляд на цілі активних політик на ринку праці, здавалося б, розходиться з основною їхньою метою — спростити повернення безробітної на ринок праці. Це приклад того, як через активні політики на ринку праці можна досягати завдань не лише економічної політики, а й соціальної. В умовах несприятливого економічного контексту, коли безробіття є критично високим, а пропозиція на ринку праці значно перевищує попит, не лише субсидоване працевлаштування, а й розгортання масових програм пере-кваліфікації та підвищення кваліфікації можуть розглядатися як **інструмент соціальної політики, що запобігає соціальному виключенню людини**. Коли кількість робочих місць є обмеженою, певні програми можуть навіть виконувати протилежну функцію і, фактично, утримувати людей якийсь час на виплатах соціальної допомоги, а не залучати на ринок праці.

Залучаючи людину до якоїсь діяльності за межами дому, **держава сприяє соціальній інтеграції індивіда через працю** (у випадку субсидованого працевлаштування) **або навчання** (у випадку навчальних програм). Опосередковано здійснюється інвестиція у людський капітал, адже, навчаючись чогось, безробітна особа якщо і не змінює кардинально свої навички/професію, то принаймні не втрачає свій потенціал до праці, як це відбувається, коли людина тривалий час отримує фінансову допомогу в рамках пасивних політик. У програм підвищення кваліфікації нерідко немає прямого завдання підвищити спроможність безробітної особи працевлаштуватися після завершення навчання. Ключовою метою є саме залучити безробітну до якоїсь активності та не допустити деградації її чи його людського капіталу.

Окрім залучення у навчальні програми та вже згаданого субсидованого працевлаштування у приватному секторі (яке, насправді, не так часто використовується з цією метою), безробітних часто залучають до так званих **суспільно корисних робіт**, а також працевлаштовують шляхом створення тимчасових робочих місць у державному/комунальному секторі — наприклад, у муніципальних установах.

Так, у Франції у 1984–1990 роках діяла програма субсидування державою працевлаштування безробітних на тимчасово створені для цього робочі місця у державному/комунальному та громадському секторі. Таке працевлаштування на підставі «колективного трудового договору» (*travaux*

d'utilité collective, TUC)²⁷ передбачало роботу на неповний робочий день протягом максимум шести місяців у місцевих органах влади, лікарнях або державних установах. У програмі могли брати участь безробітні молоді люди, особи, які є безробітними вже тривалий час, працездатні особи старші 50 років та отримувач_ки так званого мінімального доходу від інтеграції (revenu minimum d'insertion, RMI) – універсальної виплати допомоги для всіх тих, хто не має права на інші виплати грошової допомоги, яку виплачували людині під час виконання нею індивідуального плану з суспільної інтеграції. Згаданий план міг передбачати заходи у сфері покращення стану здоров'я, отримання соціальних послуг, консультування та пошуку роботи, пошуку й облаштування житла, проходження навчання тощо. Як створення та субсидування тимчасових робочих місць у публічному секторі, так і запроваджена в цей же період виплата мінімального доходу від інтеграції є втіленням так званого «підходу соціальної інтеграції» (insertion), що практикувався у цій країні.

Як пишуть Барб'є та Фаргіон (2004), цей підхід передбачав «активізацію» певних груп безробітних у специфічному сенсі – не спонуканням до роботи як обов'язкової умови виходу особи із залежності від виплат соціальної допомоги, а радше просуванням роботи як позитивного шляху до інтеграції в суспільстві та доступу до політичних прав. Аналізуючи результати субсидування тимчасових робочих місць у публічному секторі, автор_ки резюмують, що програма була не дуже успішною в тому, щоб забезпечити ефективний перехід більшості її учасни_ць до стандартної зайнятості на ринку праці надалі.

Прикладом такого підходу в Україні можна вважати вже згадану раніше програму залучення офіційно зареєстрованих безробітних до виконання суспільно корисних робіт. Ця програма працює так. Роботодавці можуть подати територіальному органу ДСЗ інформацію про потребу в робочій силі для укомплектування тимчасових робочих місць. Відповідно до територіальної програми зайнятості населення, органи місцевого самоврядування приймають рішення щодо організації громадських робіт у громаді, визначають види робіт, перелік роботодавців, за участі яких планується організація, а також обсяги необхідних для цього коштів. Територіальний орган ДСЗ здійснює направлення осіб згідно з потребою, зазначеною конкретним

²⁷ У 1990-х цей тип контракту був замінений на «солідарний трудовий договір» (contrats emploi solidarité).

роботодавцем²⁸. Організація громадських робіт здійснюється коштом місцевих бюджетів та/або коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, зокрема на умовах співфінансування²⁹.

Історично такі підходи були найбільш розповсюдженими у європейських країнах у десятиліття після нафтової кризи 1973 року, коли в умовах економічної кризи та масового безробіття запровадження активних політик зайнятості не могло бути успішним, адже без економічного відновлення не можна створити достатньої кількості робочих місць³⁰. Оскільки ключовою метою є залучити безробітних до якоїсь діяльності, аби не допустити їхнього соціального виключення, не дивно, що хоча такі програми і дозволяють на певний час стримати ріст офіційних показників відкритого безробіття у країні³¹, у довгостроковій перспективі вони здебільшого не мають позитивного впливу на подальше працевлаштування людей, які беруть у них участь. Тобто без економічного відновлення безробіття все одно зростатиме, просто дещо пізніше.

Ситуація, у якій перебувають особи під час участі в таких програмах — хай то проходження короткотермінових навчальних програм для безробітних чи залученість за тимчасовим контрактом у суспільно-корисні роботи, — нерідко може мати ознаки прихованого безробіття³². Все тому, що такі навчальні програми запроваджені без чіткого фокусу на подальше працевлаштування особи — відповідно, їх проходження може бути своєрідним відтермінуванням безробіття. Під час тимчасового залучення до громадських робіт люди часто працюють на умовах неповного робочого часу і виконують менш кваліфіковану роботу. Відповідно, вони не залучають усіх тих навичок, які вони мають, а їхня робота не є особливо продуктивною — вони насправді не

²⁸ Порядок організації громадських та інших робіт тимчасового характеру передбачений [Постановою КМУ від 20.03.2013 № 175](#). Слід також зазначити, що після початку повномасштабної війни [Постановою КМУ від 21.06.2022 № 716](#) було внесено низку змін до нормативно-правових актів, що регулюють залучення до суспільно-корисних і громадських робіт. Відповідно до цих змін, зареєстрованих безробітних, які не були працевлаштовані протягом 30 днів, можуть залучати до суспільно корисних робіт з оплатою не нижче мінімальної заробітної плати. Відмова з боку особи може призвести до позбавлення її статусу безробітної та виплат допомоги.

²⁹ Відповідно до [Закону України «Про зайнятість населення»](#) та [Постанови КМУ від 20.03.2013 № 175](#).

³⁰ З цих причин у цей самий період у багатьох країнах Європи впроваджувалися і програми раннього виходу на пенсію (early retirement programs).

³¹ Детальніше про це на прикладі застосування в Італії та Франції див. Барб'є та Фаргіон (2004).

³² Тоді як відкрите безробіття означає існування явно незайнятого населення, приховане — це наявність *формально* зайнятого населення.

реалізують свій трудовий потенціал³³. Окрім того, враховуючи, що дохід (або ж зарплата), отримуваний у рамках такої тимчасової зайнятості, нерідко є низьким/мінімальним, то, за відсутності іншої соціальної підтримки, учасниці таких програм мають високий ризик стати працюючими бідними (working poor)³⁴.

Застосування таких заходів може бути виправданим тимчасово у таких кризових для економіки ситуаціях, коли створення більшої кількості робочих місць є справді складним або й неможливим. Проте не варто очікувати, що згадані програми залучення до суспільно корисних робіт матимуть довгостроковий вплив на зайнятість їх учасниць без додаткових елементів підтримки, як-от програм навчання та перекваліфікації, які б допомогли людині набути навичок, що є затребуваними на ринку праці. Наприклад, оцінки програми залучення безробітних до роботи у комунальному/громадському секторі, що була запроваджена в Угорщині у 2008 році у часи фінансової кризи і мала аналогічний дизайн до актуальної української програми, продемонстрували її неефективність у сприянні подальшого працевлаштування її учасниць, особливо для працівниць із низькою кваліфікацією у сільській місцевості. Також метааналіз ефективності різних активних політик на ринку праці у 27 країнах (Кард, Ключе та Вебер, 2010) продемонстрував, що створення субсидованих робочих місць у комунальному секторі є найменш ефективним з-поміж усіх активних політик.

Стимулювання до виходу на ринок праці й «активація» безробітних

Викладене вище свідчить, що **більшість активних програм зайнятості переважно комбінуються і реалізуються в комплексі та слугують досягненню одразу кількох цілей щодо становища безробітних, не обмежуючись сприянням поверненню на ринок праці**. Починаючи ж приблизно з 1990-х практично в усіх європейських країнах можна помітити **синхронізацію активних і пасивних політик щодо безробіття** — до такого рівня, якого не було раніше.

³³ На противагу відкритому безробіттю, коли визнається, що людина хоче, але не може знайти роботу, яка б відповідала її навичкам.

³⁴ Тобто мати роботу, дохід від якої є нижчим визначеної межі бідності. Барб'є та Фаргіон (2004), оцінюючи результати подібних програм працевлаштування у Франції у 1980-х, зазначають, що є чіткий зв'язок між запровадженням цих програм і зростанням частки працюючих бідних у країні.

Ця трансформація отримала назву «**активації**» («парадигми активації», «активаційного підходу» тощо) — саме так її найчастіше згадують у політичній практиці та літературі.

Як уже було зазначено, пасивні політики покликані підтримати безробітних фінансово, активні — допомогти їм повернутися на ринок праці. Проте активні політики до 1990-х років (звісно, з деякими відмінностями у національних контекстах) мали одну важливу рису. Попри те, що вони передбачали *активні дії* щодо безробітних і пропонували їм самим долучатися до певних програм³⁵, такі дії не обов'язково приводили до того, що самі безробітні ставали *активними* шукач_ками роботи. До прикладу, безробітні могли відмовитися від проходження навчання; проходження навчання також могло не мати обов'язкової вимоги щодо працевлаштування протягом певного терміну після завершення. Так само й участь у програмах допомоги з працевлаштуванням здебільшого була добровільною для безробітної, а суттєвих санкцій за відмову від участі в них переважно не передбачалося. Наприклад, уже згадана раніше програма виплати мінімального доходу від інтеграції у Франції хоча й передбачала виконання їх отримувач_кою індивідуального плану з суспільної інтеграції, який міг включати заходи, пов'язані з пошуком роботи, умови участі в програмі ніколи не включали обов'язок активно шукати роботу.

Натомість **активаційний підхід передбачає посилення стимулювання безробітних брати участь у програмах активних політик і власне працевлаштовуватися** — передусім через негативні санкції та, дещо рідше, завдяки позитивним стимулам. Також цей підхід дедалі більше **узалежнює отримання виплат допомоги по безробіттю та виплат малозабезпеченим** від цієї участі.

Позитивні стимули в рамках активації в цілому сфокусовані на тому, щоб зробити оплачувану зайнятість більш фінансово привабливим варіантом, аніж отримання допомоги по безробіттю та/або допомоги малозабезпеченим. Нерідко позитивні стимули спрямовуються на те, щоб *підтримати зайнятість*, тобто втримати працівни_ць від того, щоб залишити наявну роботу і стати безробітними.

Прикладами **позитивного стимулювання** є так звані **in-work benefits** (далі — IWB), що є різними варіаціями

³⁵ Тобто щось робити для того, щоб збільшити шанси знайти роботу, на противагу до пасивного отримання фінансової допомоги, що не передбачає якоїсь діяльності з боку безробітної особи.

податкових пільг і додаткових виплат допомоги для тих, хто вже працює, які відрізняються залежно від країни. Щонайменше один елемент ІWB нині застосовується у політиках більшості країн ЄС.

Найбільш розповсюдженими заходами в рамках ІWB є різного типу **податкові пільги**, що пропонуються певним вразливим категоріям працівни_ць і передбачають або зменшення податкової бази (частина заробітної плати не оподатковується), або можливість сплачувати податок із заробітної плати у меншому розмірі. Наприклад, у Великобританії³⁶ такими пільгами можуть скористатися ті працівни_ці з низькою зарплатою, які працюють мінімальну (або більше неї) кількість годин на тиждень, встановлену програмою для категорії, до якої вони належать. Так, працівни_цям у віці 25–59 років слід працювати не менше 30 годин на тиждень, щоб отримати податкову пільгу; якщо вони мають інвалідність та/або виховують дитину самотійно — не менше 16 годин; такий самий мінімум передбачений і для працівни_ць у віці від 60 років і старше. Оцінки ефективності цієї програми продемонстрували, що такі податкові пільги підвищують імовірність того, що людина залишиться працювати на своєму робочому місці.

Іншим варіантом позитивного стимулювання зайнятості в рамках ІWB є **виплата частини допомоги по безробіттю навіть тоді, коли людина вже має зайнятість**. До прикладу, у Фінляндії безробітна особа, яка влаштувалася на роботу з неповним робочим днем, має право протягом певного періоду продовжувати отримувати виплати допомоги по безробіттю, скориговані (зменшені) залежно від розміру заробітної плати. Попри те, що фактично ця людина вже не є безробітною, отримувана нею заробітна плата може бути недостатньою для того, щоб забезпечити базові потреби або той рівень життя, який людина могла собі дозволити, отримуючи виплати допомоги по безробіттю. Продовжувати отримувати скориговані виплати допомоги по безробіттю мають право і ті безробітні, які знайшли тимчасову роботу з повною зайнятістю строком до 2-х тижнів або намагаються розпочати працювати як самозайняті, але їхній дохід є ще

³⁶ Слід зазначити, що можливість скористатися цією податковою пільгою наразі суттєво обмежена. Станом на 2024 рік отримати цю податкову пільгу можуть лише ті особи, які отримували її раніше, або ж отримувач_ки деяких інших пільг — наприклад, податкових пільг для сімей з дітьми. Це пов'язано із запровадженням у 2013 році поступового переходу до єдиної виплати соціальної допомоги — universal credit, що є адресною (тобто залежить від розміру доходів сім'ї чи домогосподарства). Вона покликана замінити та поєднати всі шість соціальних виплат/пільг, що передбачені для осіб/сімей працездатного віку із низькими доходами у Великобританії. Повний перехід на єдину виплату планується здійснити до 2028 року.

дуже низьким. Ідея такої доплати полягає у тому, щоб стимулювати безробітну особу залучатися у продуктивну зайнятість (нехай навіть тимчасово) і таким чином підвищити її шанси знайти постійну роботу (або ж успішно започаткувати власну справу) без остраху погіршити своє матеріальне становище порівняно з пасивним отриманням виплат допомоги.

Наявні дослідження демонструють, що для того, щоб такі програми були ефективними, фінансові стимули не мають бути надто сильними, інакше є ризик, що безробітні особи будуть влаштовуватися на будь-яку тимчасову роботу, аби поліпшити свій фінансовий стан, а не прискіпливіше шукати такі позиції, які б відповідали їхнім навичкам і, відповідно, були б кориснішими для подальшого працевлаштування на стабільну роботу. Крім того, слід унеможливити ситуацію, коли бенефіціар_ки такої програми працюють дуже невелику кількість робочих годин і не мають стимулів цю кількість збільшувати. Аби досягти ефекту, натомість варто стимулювати саме поступове збільшення робочих годин³⁷.

У цілому всі згадані заходи збільшують сукупний дохід, який отримує працівни_ця, не підвищуючи при цьому вартість праці для роботодавців. Таким чином вони створюють додаткові стимули для працевлаштування безробітних (адже сумарний дохід, який особа отримує працюючи, перевищуватиме дохід, який вона отримувала не працюючи й отримуючи виплати допомоги по безробіттю та/або допомоги малозабезпеченим) і водночас підтримують зайнятість тих працівни_ць, хто вже працює³⁸, проте заробляє невисоку платню. Такі заходи не лише скорочують рівень безробіття, а й знижують бідність, бо збільшують доходи найбільш вразливих груп працівни_ць, тим самим зменшуючи частку так званих працюючих бідних, а також поліпшують економічне становище отримувач_ок виплат по безробіттю ще до того, як вони влаштувалися на стабільну роботу.

Оцінки впливу IWB підтверджують, що застосування цих підходів має найкращий ефект саме для підтримки зайнятості осіб, які мають низькооплачувані професії (Business Europe, 2022). Слід зазначити, що від початку свого розвитку у 1990-х активаційна парадигма почала таргетувати передусім саме низькокваліфікованих працівни_ць серед

³⁷ Детальніше про інші важливі фактори ефективності таких програм див. Фремігаччі та Теракол (2013) і Business Europe (2022).

³⁸ Утримуючи працівни_ць від того, щоб звільнитися і принаймні на якийсь час стати безробітними.

безробітних, а також, тих, хто вже давно перебуває поза ринком праці.

Одним з успішних прикладів втілення такого підходу є «Кваліфікаційна програма», що впроваджувалась у Норвегії з 2007 року з першочерговою метою саме знизити бідність і збільшити можливості працевлаштуватися серед тих, хто вже давно не працює і майже цілковито залежить від виплат соціальної допомоги. Участь у цій програмі є добровільною, а її дизайн є чутливим до тих проблем, які також нерідко супроводжують таких осіб (як-от брак будь-якого досвіду роботи, неповна освіта, боротьба з залежностями, проблеми з ментальним здоров'ям тощо) і знижують шанси знайти роботу. Таким чином, ця програма є комплексною і передбачає максимально індивідуальний підхід та всебічний супровід соціально_ї працівни_ці для посилення шансів особи повернутися на ринок праці і знайти роботу, яка дозволяє забезпечувати себе фінансово, а також грошові виплати, покликані забезпечити фінансову стабільність, виплати на дітей та покриття витрат на житло. Якщо під час участі у програмі така особа зможе знайти принаймні підріток на неповну зайнятість, отриманий дохід буде враховано із розміру грошових виплат. Проте сумарно, беручи участь у такій програмі, людина все одно підвищує як свій добробут, так і шанси на реінтеграцію у ринок праці. При цьому участь в активностях програми є обов'язковою і займає фактично стільки ж часу, як оплачувана робота, а грошові виплати виплачуються й оподатковуються так само, як і звичайна зарплата; особа отримує таке саме право на відпустку та лікарняні виплати, як і всі працюючі. Це покликано знизити соціальну стигму серед учасни_ць програми. Ця програма є доволі затратною для бюджету країни, проте оцінки її ефективності демонструють, що через 4 роки після участі у програмі її учасни_ці мають на 18% більше шансів бути працевлаштованими, що є досить непоганим показником для осіб, які перебували поза ринком праці (Маркуссен, Рьод, 2014).

Ще одним напрямком позитивного стимулювання зайнятості для осіб, які мають дітей, і особливо для жінок, є надання тим, хто вже працює, різноманітної підтримки для догляду за дітьми.

Через високі витрати на догляд за дітьми сім'ї можуть приймати рішення про те, що для них було б вигідніше, аби один із членів родини (найчастіше жінка) займався доглядом за дитиною до досягнення нею певного віку замість участі на

ринку праці. Це може мати негативні довгострокові наслідки для зайнятості таких осіб, адже коли людина перебуває поза ринком праці значний час, її шанси на працевлаштування за професією скорочуються. Особливо складною може бути ситуація для батьків, які працюють і виховують дитину без участі іншої партнерки, а також для батьків у тих країнах, де слабо розвинений сектор послуг з догляду за дітьми до трьох років (ясла, малі дитячі групи тощо), а також там, де послуги з догляду за дітьми надаються винятково на платній основі та/або переважно приватними надавачами. Так само безробітні особи можуть стикатися зі складнощами, намагаючись поєднати догляд за дитиною та активні дії для пошуку роботи (зокрема проходження співбесід і програм перекваліфікації).

Зважаючи на це, ще з повоєнних 1950-х років багато держав вживають заходів для розвитку державних/комунальних надавачів послуг догляду за дітьми, а також інших заходів для підтримки батьків, що сприяють кращому поєднанню обов'язків з виховання дітей та роботи, аби стимулювати участь на ринку праці. Передусім у фокусі підвищення зайнятості серед жінок.

В умовах скорочення мережі доглядових закладів та/або значної приватизації сектору нині країни вдаються і до інших заходів. Так, у Великобританії працюючі батьки з низькими доходами можуть скористатися ваучером на догляд за дитиною (для цього невелика частка зарплати обмінюється на ваучер, при цьому ця сума звільняється від оподаткування та страхових внесків), а також іншою урядовою програмою, яка передбачає, що на кожні 80 пенсів, які батьки вносять на спеціальний рахунок для догляду за дітьми, держава додає ще 20 пенсів (або 40 пенсів, якщо дитина має інвалідність). Таким чином батьки можуть отримати до 2 тис. фунтів стерлінгів (або до 4 тис., якщо дитина має інвалідність) на рік від держави на догляд за дітьми. Схожі програми є у Нідерландах, Німеччині, Італії. Ваучери на догляд за дітьми для батьків із низькими доходами також є в Австрії. Подібною програмою в Україні є «Муніципальна няня», що передбачає виплату відшкодування вартості послуг з догляду за дитиною для стимулювання економічної активності та незалежності від виплат державної допомоги сімей, які належать до вразливих груп. Умовою участі в програмі для деяких із них, а саме для ВПО, є наявність оплачуваної зайнятості та/або реєстрація у ДСЗ.

Надання підтримки для догляду за дітьми також підвищує ефективність інших програм, що покликані боротися з безробіттям і підтримувати зайнятість, якщо їх застосовувати одночасно.

На відміну від позитивного стимулювання, негативне стимулювання найчастіше передбачає поступове скорочення розміру виплат допомоги по безробіттю та виплат малозабезпеченим і обмеження максимального строку тривалості їх отримання для всіх безробітних (аби стимулювати працевлаштування), а також застосування окремих санкцій на індивідуальному рівні щодо безробітної особи, яка відмовляється брати участь у програмах допомоги з працевлаштуванням чи у навчанні. Негативні санкції є особливо поширеними у тих країнах, що нерідко класифікуються як ліберальні держави загального добробуту і в яких програми соціальної допомоги населенню є обмеженими й таргетують винятково найбільш вразливих. Проте, так чи інакше, вони проникають у національні політики майже всіх європейських країн.

Одним із прикладів негативного стимулювання є програма виплат допомоги по безробіттю Jobseeker's Allowance (далі – JSA) у Великій Британії, що надає фінансову допомогу безробітним, які активно шукають роботу. Програму JSA було запроваджено у 1996 році як заміну двом попереднім програмам – Unemployment Benefit та Income Support. JSA виконується Департаментом праці та пенсійного забезпечення (DWP) і може надавати безробітним два різновиди виплат: виплати допомоги по безробіттю (на основі попередніх внесків до системи соціального страхування) та виплати соціальної допомоги (на основі оцінки доходів). Перший різновид залежить від стажу платежів соціального страхування особи, тоді як допомога на основі оцінки доходів залежить від фінансових потреб безробітної людини.

Основними критеріями для отримання цієї допомоги є працездатний вік, перебування в активному пошуку роботи та готовність негайно стати до роботи. Також потрібно відповідати певним критеріям, пов'язаним з місцем проживання, доходами та іншими факторами. Щоб отримувати допомогу, безробітна людина повинна регулярно зустрічатися з працівницею служби зайнятості та доповідати про свої зусилля у пошуку роботи. Крім того, безробітна особа повинна приймати робочі пропозиції, які відповідають її кваліфікації та досвіду роботи. У разі відмови від пропозиції вона може втратити право на отримання допомоги.

Оцінки ефективності впровадження цієї програми, втім, демонструють неоднозначні результати. Так, група дослідників з університету Лафборо (Великобританія) проаналізували перші роки функціонування програми і дійшли висновку, що хоча ця програма сприяла скороченню тривалості безробіття без погіршення безпеки і якості робочих місць, які займали колишні безробітні особи, проте про її ефективність говорити складно, адже такого результату вдалося досягнути у період, коли безробіття в країні й так у цілому скорочувалося (Сміт та ін., 2000). Окрім того, позитивний вплив JSA був найменшим у районах із найвищим у країні рівнем безробіття. Аналізуючи застосування санкцій у системі соціального забезпечення Великої Британії у 2012–2014 роках, зокрема програму JSA, експерт Oxfam не виявив жодних доказів того, що збільшення застосування санкцій призвело до зниження рівня безробіття або підвищення рівня зайнятості (Рід, 2014). Натомість рівень матеріальної скрути серед безробітних подекуди лише зріс: після застосування санкцій частина отримувачів зменшених виплат соціальної допомоги були вимушені звертатися до продовольчих банків, аби задовольнити потребу у харчуванні.

Спроба запровадити систему санкцій для отримувачів соціальної допомоги з метою стимулювання їхньої зайнятості у деяких країнах ЄС спровокувала значні суспільні дискусії, а у Німеччині навіть стала предметом розгляду Федерального конституційного суду. У 2019 році суд постановив, що запроваджені урядом скорочення соціальних виплат (ідеться про виплати в рамках програми Hartz IV, запровадженої у 2005 році з метою створення суворіших правил отримання виплат соціальної допомоги) є частково неконституційними. Безробітні отримувачі соціальної допомоги, які не відповідають певним вимогам, відповідно до рішення суду, більше не можуть бути піддані суворим санкціям (згідно з чинним на той момент законодавством, одержувачі допомоги могли втратити 30% своїх виплат, якщо протягом трьох місяців вони не виконували певних умов місцевого центру зайнятості — Jobcenter; сума виплат могла бути зменшена і ще більше — на 60% — або навіть цілком скасована, якщо, на думку консультанта Jobcenter, особа не співпрацює з ним для свого працевлаштування). У рішенні суду йшлося про те, що значні скорочення виплат повинні бути підкріплені емпіричними дослідженнями, які чітко підтверджують, що такі санкції сприяють соціальній реінтеграції безробітних, адже санкції повинні бути

пропорційними результату, якого прагнуть досягти, та бути повністю сумісними із правом особи на гарантований прожитковий мінімум (Ганчев, 2019). Важливо також, що суд підкреслив важливість вивчення впливу прийнятої політики на вразливі групи населення.

Ця судова справа зробила значний внесок у дискусію щодо підходів до виплат соціальної допомоги, посиливши позиції так званого правозахисного підходу (rights-based approach). Ми вже згадували, що в певні періоди історії через особливості економічної ситуації активні політики слугують досягненню цілей соціальної політики. Натомість активаційна парадигма нерідко передбачає суттєві зміни у самій соціальній політиці — не лише у її інструментах, а й у її цілях та цінностях, синхронізуючи їх із цілями та цінностями економічної та фіскальної політики. Відповідно, ці зміни проявляються передусім у зміні підходу до того, хто заслуговує на соціальну допомогу — відтепер право на такі виплати **не сприймається як безумовне право** навіть для тих, хто опинився за межею бідності. Тепер **умовою для їх отримання все частіше є демонстрація зусиль** для того, щоби вийти з бідності, передусім через участь у програмах, пов'язаних із виходом на ринок праці³⁹. Тому важливо зазначити, що це нерідко стає об'єктом критики не лише з точки зору ефективності політик, а й саме з етичної точки зору, адже, таким чином право на працю як одне з соціальних прав перетворюється на обов'язок працювати і, у випадку деяких національних політик, погоджуватися на будь-яку роботу. Деякі дослідники соціальної політики навіть проводять паралелі між таким підходом і тим, як до бідності та безробіття ставилися у XVII-XIX століттях: якщо тоді, як було згадано в цьому тексті, їх розглядали як наслідок лінощів і моральної недосконалості людини, то зараз бідність та безробіття нерідко розглядають у контексті індивідуальної неспроможності й небажання справлятися з життєвими ризиками⁴⁰.

Наявні ж дослідження впливу програм універсальних соціальних виплат, як-от універсального базового доходу, демонструють як поліпшення добробуту їх отримувачок, включно із забезпеченням належного харчування та покращенням психічного здоров'я, так і позитивний вплив на зайнятість. До прикладу, під час оцінки результатів одного з

³⁹ Політики щодо бідного та безробітного населення, що є найбільш точним втіленням цього підходу, отримали назву «workfare» (скорочення від «work-for-your-welfare», з англ. «працюй, аби отримували соціальну допомогу»). Одними з перших цей підхід почали застосовувати у США.

⁴⁰ Див., до прикладу, статтю Діна Гарлі (2007).

найгучніших пілотних проектів з виплат базового доходу у США, в рамках якого 125 сімей в одному з міст штату Каліфорнія отримували по 500 доларів на місяць впродовж року (2019 рік), було встановлено, що їх одержувач_ки з більшою ймовірністю (на 40%) знаходили роботу на повний робочий день, ніж аналогічні сім'ї, які не отримували таких виплат (West, 2020). Схожа пілотна програма у Фінляндії, в рамках якої протягом двох років 2000 безробітних осіб віком від 25 до 58 років (у 2017–2018 роках) отримували 560 євро щомісяця без виконання жодних умов, продемонструвала, що одержувач_ки цих виплат частіше знаходили роботу на повний робочий день, ніж особи, які отримували лише виплати по безробіттю (NewScientist, 2020). Окрім того, люди, які отримували гарантований базовий дохід, повідомляли про вищий рівень добробуту, поліпшення психічного здоров'я та когнітивних здатностей, а також про вищий рівень впевненості в майбутньому.

Аналіз МОП, проведений у країнах ОЕСР, також свідчить, що в економічно розвинених країнах навіть пасивні політики мають позитивний вплив на участь у ринку праці та скорочення безробіття, а їхні можливі негативні ефекти мінімізуються, якщо запровадження активних політик зайнятості фінансується належним чином (Пігнатті, Ван Белле, 2018). Дослідни_ці МОП з'ясували, що саме комбінація активних і пасивних політик на ринку праці сприяє значним позитивним ефектам щодо зайнятості, безробіття й активізації безробітних осіб. Причому що більше коштів виділено на один вид політики, то ефективнішим може стати інший вид політики.

Реагування на фінансово-економічну кризу 2008 року та пандемію COVID-19

Одним з основних впливів фінансово-економічної кризи 2008–2009 років було значне збільшення кількості безробітних у багатьох країнах. Це супроводжувалося спадом економічної активності, зниженням обсягів виробництва та інвестицій, а також збільшенням рівня нестабільності на ринках праці. Криза стимулювала держави змінювати свої підходи до боротьби з безробіттям і впроваджувати нові заходи в рамках активних політик на ринку праці.

До прикладу, у 2008 році в Німеччині безробіття становило приблизно 7,5%. Після початку кризи рівень безробіття

почав зростати й у 2009 році сягнув максимального рівня — 8,7%. Реагуючи на це, уряд Німеччини впровадив програму *Kurzarbeit* (тимчасове скорочення робочого часу). Ця програма передбачала тимчасове скорочення робочого часу, але підприємства могли зберегти своїх працівни_ць, навіть якщо попит на їхню продукцію чи сервіси зменшився. Замість звільнення працівни_ць компанії переводили їх на роботу зі скороченим робочим часом. При цьому **державна компенсувала частку втраченого доходу працівни_цям**, робочий час яких було скорочено.

Такі заходи допомагали підтримати наявні робочі місця та зменшували вплив кризи на ринок праці. Крім того, оскільки багато працівни_ць зберігали не тільки свої робочі місця, а і свої навички та знання, це дозволило підприємствам швидко відновити масштаби виробництва, коли економіка почала відновлюватися.

Програма *Kurzarbeit* була поєднана з активними політиками на ринку праці, такими як підтримка перекваліфікації та навчання працівни_ць, створення нових робочих місць у деяких секторах економіки тощо. Німеччина також використовувала програму *Kurzarbeit* під час пандемії COVID-19, що демонструє переваги застосування такого підходу під час економічних криз, викликаних різними чинниками. За оцінками, майже 6 млн працівни_ць взяли участь у програмі *Kurzarbeit* під час кризи COVID-19 протягом 2020–2022 років, порівняно з 1,4 млн на піку фінансово-економічної кризи (Фітценбергер, Валвей, 2023). Щоправда, внаслідок своєї масовості застосування програми спричинило високе адміністративне навантаження на відповідальні органи влади. У результаті цього їм знадобилося чимало часу, щоб повністю опрацювати всі звернення по компенсації та виплатити їх.

Під час фінансово-економічної кризи у багатьох країнах було збільшено обсяги фінансування програм у рамках активних політик, таких як тренінги, перекваліфікація та стажування для безробітних. Ці програми мали на меті посилити кваліфікацію та навички безробітних. Наприклад, у Польщі фінансування активних політик зросло на 78% протягом 2008–2009 років (Гаєвські, 2015). Паралельно польський уряд працював над змінами до законів. У рамках антикризового пакету уряд ухвалив зміни до законодавства, які обмежили максимальну кумулятивну тривалість послідовних короткострокових трудових договорів до 24 місяців. Попри те, що застосування короткострокових контрактів

може сприяти більшій гнучкості ринку праці, а отже, його більшій адаптивності під час кризи, уряд зробив це заради зменшення масштабів прекарної зайнятості. Тому реакція польського уряду забезпечила більшу соціальну стабільність і кращі умови роботи працівникам.

Пандемія COVID-19 також суттєво вплинула на державні програми подолання безробіття, адже вплив пандемії на різні сектори економіки був неоднаковим. Уряди планували та реалізовували також більш таргетовані програми, нерідко спрямовуючи зусилля на підтримку тих секторів економіки, які постраждали найбільше (до прикладу, туризм, транспорт і логістика) чи підприємств певних груп (малі та мікробізнеси).

Успішний досвід Німеччини із програмами збереження робочих місць шляхом скорочення робочого часу використали частина країн ЄС (Іспанія, Італія, Франція, Польща)⁴¹. Наприклад, «Антикризова програма» (Program Antykryzysowy) у Польщі, що була прийнята у березні 2020 року, передбачала низку заходів для забезпечення стабільності ринку праці та підтримки підприємств. До неї входили такі заходи як фінансова допомога для малих і середніх підприємств, які зазнали збитків через пандемію, зокрема шляхом надання кредитів для збереження робочих місць; субсидії для самозайнятих осіб; безпосередня підтримка для працівників, які втратили роботу або частково втратили доходи через пандемію.

У цілому, як пандемія, так і фінансово-економічна криза 2008 року показали, що держави повинні бути готові до несподіваних і серйозних викликів на ринку праці та реагувати швидко, впроваджуючи заходи для підтримки безробітних і розвитку економіки.

⁴¹ Детальніше про результати застосування програми в інших країнах ЄС див. Фітценбергер та Валвей (2023).

● Висновки

Війна Росії проти України є найбільшою війною на європейському континенті з часів Другої світової. Воєнні дії призвели до значних економічних наслідків, одним із яких залишається високий рівень безробіття, яке, попри позитивні тенденції до скорочення, зберігає значну структурну складову. Через критичні втрати людського капіталу, зміни у структурі економіки, значну зовнішню та внутрішню міграцію, нерівномірність відновлення економіки у різних регіонах і галузях суттєво посилилася якісна невідповідність попиту на робочу силу та пропозиції з боку працівників (тих навичок і кваліфікацій, які вони мають). Через це зростає кількість людей, які тривалий час не можуть знайти роботу навіть попри наявність вакансій.

Тривале безробіття має низку негативних наслідків, передусім для перспектив людини на ринку праці, адже що довше людина безробітна, то складніше їй знайти роботу без сторонньої допомоги (Ескудеро, 2018). Окрім того, що довше людина безрезультатно шукає роботу, то вищим є ризик, що вона перестане брати участь у ринку праці в цілому, а частка економічно неактивного населення таким чином зростатиме. По-друге, тривале безробіття веде до падіння рівня добробуту та підвищує ризики опинитися за межею бідності. В Україні рівень бідності суттєво зріс з початку повномасштабного вторгнення. За даними загальнонаціонального вибіркового обстеження соціально-економічного становища домогосподарств, проведеного у грудні 2023 – лютому 2024 року, частка бідних за доходами зросла з 20,6% у 2021 році до 35,5% у 2023 році (ЮНІСЕФ, 2024). Тривале безробіття призводить до нижчих доходів протягом решти життя, а також до нижчого рівня пенсійних виплат. Окрім цього, у довгостроковій перспективі можуть додаватися більші ризики проблем зі здоров'ям, зловживання, а також зниження рівня соціальної інтеграції. При цьому працівники_ці, які вважаються більш вразливими на ринку праці, як-от молодь, жінки, працівники_ці передпенсійного віку, а також ті, хто має низький рівень освіти, мають більший ризик стикнутися із тривалим безробіттям (Алатало та ін., 2015).

Небезпека структурного безробіття також у тому, що через зміни у структурі робочої сили та повоєнній економіці, навіть якщо нові робочі місця активно з'являтимуться в рамках повоєнного відновлення, певна частина безробітних

не зможе ними скористатися через брак затребуваних кваліфікацій. Водночас брак працівників сповільнюватиме темпи відновлення та зростання економіки. Дослідники вже зазначають, що для деяких галузей економіки України, як-от промисловість і будівельна галузь, втрата кваліфікованих працівників матиме неспівмірно істотніші наслідки за решту секторів, при чому втрати людського капіталу зазвичай набагато гірше піддаються врахуванню у показниках «втрат і збитків» від війни (Хебб, Купер, 2024). Хоча втілення програм підтримки зайнятості, навчання і перекваліфікації та підвищення можливостей працевлаштування можуть коштувати для бюджету країни значних грошей, у довгостроковій перспективі тривале безробіття може мати ще більш суттєві негативні наслідки. Аби цього уникнути, необхідно приділяти увагу збереженню та розвитку потенціалу наявного працездатного населення і спрямовувати заходи на зниження тривалого безробіття, а найкраще — на запобігання йому.

У цій записці ми прагнули коротко викласти, як до розв'язання цих проблем підходили впродовж історії, з фокусом на політиках у Європі з повоєнних часів і донині. Історично значна частка соціальних гарантій, пов'язаних із працею — наприклад, страхування на випадок безробіття — виникли у Європі саме у повоєнний період і безпосередньо пов'язані з повоєнним контекстом. Успіх однієї з найвідоміших в історії програм економічної допомоги та повоєнного відновлення — анонсованого у 1947 році Плану Маршалла, що забезпечив відбудову зруйнованої інфраструктури, модернізацію виробництва, відновлення та ріст економіки, а також створення робочих місць у країнах Західної Європи після Другої світової війни — може бути повторений і в Україні за умов ефективного планування та використання коштів міжнародних партнерів у повоєнний період.

Порівнювати досвід відбудови країн Європи у повоєнний час, звісно, досить складно, адже за більш ніж 75 років значною мірою змінилася не лише сама світова економіка (глобалізація виробництва, розвиток сервісної економіки тощо), а й підходи до політик ринку праці та соціальних гарантій. Проте представлений у цій записці історичний досвід післявоєнної відбудови у 50-х–60-х роках і конкретно політик зайнятості та боротьби із безробіттям є корисним джерелом успішних і менш успішних підходів до забезпечення населення зайнятістю, боротьби з бідністю та повоєнної відбудови економіки в умовах значного руйнування виробничої інфраструктури.

Досвід країн, на території яких відбувалися воєнні конфлікти наприкінці XX — у XXI столітті, також може стати цінним для України. Проте необхідно враховувати такі обставини як тривалість війни, її характер (наприклад, громадянські війни можуть призводити до таких суспільних наслідків, врахування яких суттєво впливатиме на дизайн політик у різних сферах), масштаби руйнування інфраструктури та промислового комплексу в країні, структура економіки та ринку праці. Так, у Боснії та Герцеговині після завершення війни у 1995 році був вкрай високий рівень безробіття, а обсяги промислового виробництва скоротилися майже на 90% (Косаревиц, 2024). При цьому, як і в Україні, рівень неформальності ринку праці там є досить високим, і ще вищим він був у перше десятиліття після завершення війни. Ще у 2001 році 37% всіх працюючих у Боснії були зайняті у неформальному секторі (Kondylis, 2007), а у 2019 році — 20%, що співмірно з Україною, де, за даними Державної служби України з питань праці, у 2021 році цей показник становив 19,5%.

У цілому, запозичуючи міжнародний досвід програм, спрямованих на подолання безробіття, слід передусім спиратися на наявні оцінки їхньої ефективності, а також на ті фактори, що були важливими для успіху конкретної програми, й обов'язково враховувати відмінності національних контекстів, зокрема структуру економіки та ринку праці, наявну мережу інституцій, які працюють з безробітним і бідним населенням. Наприклад, уже згадане поєднання активних і пасивних політик зайнятості у країнах з розвинутою економікою справді допомагає досягати кращих результатів у реінтеграції безробітних на ринку праці, проте в країнах з високим рівнем неформальної зайнятості одночасне застосування таких політик, як показує аналіз МОП (Пігнатті, Ван Белле, 2018), не є настільки успішним.

Важливо, що одні й ті самі політики можуть досягати різних результатів залежно від свого дизайну, цілей і груп населення, на які вони спрямовані. Здійснений фахівцями МОП мікроекономічний аналіз політик, спрямованих на подолання безробіття, які були втілені у різних країнах Латинської Америки та на Карибах, продемонстрував, що саме дизайн, таргетування та реалізація політик має вирішальне значення для їхньої ефективності (МОП, 2016). Саме тому необхідно не лише уважно ставитися до запозичення досвіду інших країн, а й постійно аналізувати ефективність уже запроваджених політик підтримки зайнятості та економіки внаслідок повномасштабного вторгнення (як-от

запровадження податкових пільг для підприєм_иць чи надання вигідних кредитів для відкриття власної справи). Впровадження будь-яких нових політик і програм найліпше розпочинати з пілотних проєктів. Моніторинг та оцінка результатів таких пілотів стануть ключовим інструментом для розуміння їхньої ефективності та відстеження прогресу. Це дозволить з'ясувати, які заходи сприяють підвищенню рівня зайнятості, створенню стабільних робочих місць та економічному зростанню, за яких умов їх можна масштабувати і на яку групу населення таргетувати тощо.

Нижче ми виділяємо низку ключових аспектів у подоланні безробіття (з фокусом на його тривалій структурній складовій), які варто взяти до уваги, спираючись на досвід інших країн.

1. Варто поєднувати політики у сфері зайнятості з іншими політиками, передусім соціальною та житловою

Якщо безробітна особа має доступ до достатньої соціальної допомоги, це збільшує ймовірність того, що вона знайде стабільну роботу, яка відповідає її навичкам та кваліфікації, і матиме час та сили пройти необхідні програми підвищення кваліфікації або перекваліфікації, щоб знайти бажану роботу. Відсутність такого базового рівня фінансової безпеки з більшою ймовірністю штовхатиме безробітну людину погодитися на будь-яку роботу, що не обов'язково дозволяє реалізувати її потенціал і не гарантує тривалу зайнятість.

Аналіз результативності політик, заснованих на скороченні соціальних виплат для активізації безробітних, демонструє, що вони не обов'язково сприяють справді стабільному працевлаштуванню колишніх безробітних. Країни, що застосовують комплексні системи допомоги безробітним, зазвичай мають вищий рівень зайнятості та нижчий рівень бідності. Тому МОП (2012) наполягає, що як соціальні виплати, так і активні політики зайнятості необхідно розглядати як дві невіддільні частини ширшої системи соціального захисту населення, покликани покращити можливості людей на ринку праці та подолати пастку бідності.

Не меншу роль у підвищенні зайнятості відіграє і забезпечення права на житло. Так, проаналізувавши зайнятість осіб, які винаймали соціальне житло за субсидованою орендною платою у п'яти найбільших містах Баварії (Німеччина), до переїзду в таке житло і після нього, група дослідни_ць виявили, що проживання в доступному житлі має

довгостроковий позитивний вплив на працевлаштування людей з низькими доходами (Даут та ін., 2024). Вони з'ясували, що дохід осіб почав зростати вже через два роки після заселення у таке житло, причому великою мірою це пояснюється значним зниженням рівня безробіття — з 25% до 15%.

Наявність доступного житла та розвиненої соціальної інфраструктури також уможливорює більшу регіональну мобільність на ринку праці, а отже, й поєднання роботодавців і працівників з відповідними кваліфікаціями.

Окремі програми боротьби з безробіттям доцільно спрямовувати на окремі категорії населення, що є більш вразливими на ринку праці та/або стикнулися із додатковими проблемами через війну, як-от на жінок, молодь, працівників старшого віку, людей з інвалідністю тощо. При цьому важливо враховувати ширший спектр факторів, які впливають на можливості цих груп на ринку праці, зокрема на розповсюдженість упередженого ставлення та дискримінації представників таких категорій, а також брак необхідної соціальної інфраструктури (наприклад, садочків) та розумного пристосування робочих місць.

Політики, спрямовані на підтримку зайнятості вразливих груп населення та підвищення їхнього добробуту, мають бути узгоджені між собою. Так, варто звернути увагу на моделі інтегрованих систем соціального захисту, що передбачають роботу мультидисциплінарних команд, які комплексно підходять до підтримки сімей, що опинилися у складних життєвих обставинах, і більш інтенсивну взаємодію фахівців із соціальної роботи, які здійснюють соціальний супровід таких сімей, та кар'єрних радників чи консультантів.

Якщо говорити про більш комплексний погляд на зайнятість і узгодження цілей трудової та соціальної політики, у повоєнній відбудові слід приділити увагу інвестиціям у створення робочих місць у сфері соціальної інфраструктури та догляду (система охорони здоров'я, надання соціальних послуг і догляду, дитячі садочки тощо). Наявні дослідження демонструють, що попри те, що такі витрати розглядаються як розтрата державного бюджету, інвестиції в соціальну інфраструктуру насправді будуть мати позитивний вплив як на зайнятість, так і на рівень економічного зростання, зокрема на ріст ВВП (Онаран, Ойват, 2022).

Поєднання й інтеграція політики зайнятості та соціальної політики є невід'ємним аспектом подолання безробіття. Якщо безробітна особа має доступ до достатньої соціальної допомоги, це збільшує ймовірність того, що вона знайде стабільну роботу, яка відповідає її навичкам і кваліфікації, та матиме час і сили пройти необхідні програми підвищення кваліфікації або перекваліфікації, аби знайти бажану роботу. Відсутність такого базового рівня фінансової безпеки з більшою ймовірністю штовхатиме безробітну особу погодитися на будь-яку роботу, що не обов'язково дозволяє реалізувати її потенціал і не гарантує тривалу зайнятість. Країни, що застосовують продумані та комплексні системи допомоги безробітним, мають вищий рівень зайнятості та нижчий рівень бідності.

2. У довгостроковій перспективі важливим є не лише зниження рівня безробіття, а й гідна праця та стабільна зайнятість

Говорячи про подолання тривалого безробіття та його негативних наслідків, важливо також вийти за рамки суто кількісних показників — як-от рівня скорочення безробіття чи кількості створених нових робочих місць.

Залучення значних інвестицій для повоєнної відбудови, що супроводжуватиметься створенням робочих місць, може бути важливим кроком для подолання безробіття. Проте **важливо, аби такі робочі місця гарантували стабільну зайнятість і гідні умови праці**. Адже важливим показником ефективності політик для подолання тривалого безробіття є не лише працевлаштування безробітних, а й рівень заробітної плати, який гарантує мінімально гідний рівень життя. Інакше колишні безробітні «покинуть» статистику безробіття, проте поповнять когорту так званих працюючих бідних.

Слід зауважити, що лібералізація трудових відносин і флексибілізація ринку праці, яка може запроваджуватися з метою стимулювання створення робочих місць, нерідко може призводити радше до сегментації ринку праці, коли у певних секторах економіки стає непропорційно більш поширеним слабкий рівень захисту трудових прав і низький рівень соціальних гарантій — аж до відсутності певного мінімального гарантованого доходу від роботи (як-от у випадку з контрактом нульових годин). При цьому частіше за інших у таких умовах працюватимуть представни_ці тих категорій населення, які в цілому є більш вразливими, як-от молодь,

жінки, мігрант_ки, працівни_ці з низьким рівнем освіти тощо.

3. Основний фокус варто спрямовувати на створення можливостей для набуття необхідних навичок, програми перекваліфікації та навчання

Як уже було зазначено, оцінки впливу активних політик зайнятості підтверджують, що вони мають негативний ефект на довготривале безробіття. При цьому саме навчальні програми, спрямовані на розвиток наявних навичок і набуття нових кваліфікацій, є, фактично, найбільш універсальним інструментом, що має позитивний ефект на зайнятість всього населення (Ескудеро, 2018), а не окремих груп безробітних. Саме наявність затребуваних на ринку праці знань і навичок має вирішальне значення для можливостей особи знайти стабільну роботу та самостійно себе забезпечувати.

Програми з перенавчання також дозволяють забезпечити більшу мобільність всередині ринку праці, спрямувати працездатне населення у ті сектори економіки, що мають дедалі більшу потребу у працівни_цях, і забезпечити зростання продуктивності праці, що є запорукою повоєнного зростання економіки.

Тому важливо інвестувати у розвиток нових і модернізацію наявних програм перенавчання та підвищення кваліфікації, а також програм здобуття часткової професійної кваліфікації, запроваджувати нові формати, доступні для проходження такого навчання (онлайн-навчання, а також дуальні програми, що передбачають поєднання навчальної складової та практики), і розширювати перелік кваліфікацій, для здобуття яких можна скористатися ваучером на навчання від ДСЗ.

Важливо також розвивати напрямок освіти для дорослих і навчання протягом життя, аби зберігати та підтримувати саму здатність навчатися серед осіб працездатного віку.

Окремої уваги заслуговує також проблема освітніх втрат серед молодих людей, які збираються виходити на ринок праці або вже на нього виходять і здобували освіту в період карантинних обмежень, пов'язаних з пандемією коронавірусу, та/або під час повномасштабної війни.

4. Важливою є модернізація підходів і підвищення ефективності роботи Державної служби зайнятості

Для зниження рівня безробіття й успішної реалізації політик зайнятості в цілому одну з вирішальних ролей відіграє робота Державної служби зайнятості та її підрозділів на місцевому рівні. Наявні дослідження демонструють, що інвестиції коштів, спрямовані на забезпечення якісного адміністрування програм підвищення зайнятості, а також послідовність впровадження тої чи іншої програми, яка забезпечується сталою роботою інституцій, мають позитивний вплив на ефективність їх виконання (Ескудеро, 2018).

Для подолання тривалого безробіття ДСЗ має бути максимально ефективною у поєднанні роботодавців і потенційних працівників. Це передбачає покращення наявних інструментів, які використовуються для цього в роботі ДСЗ; їх цифровізацію; налагодження більш тісної співпраці з роботодавцями та розширення кола таких партнерств; удосконалення роботи фахівців ДСЗ при консультуванні шукачів роботи, а також при розробці індивідуальних планів і супроводу під час їх виконання.

Джерела

Державна служба України з питань праці (2022). Масштаби незадекларованої праці в Україні. https://dsp.gov.ua/wp-content/uploads/2022/08/scale_nezadeklarovana-pratsia-2022.pdf

Закон України «Про зайнятість населення»

Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям»

Кабінет Міністрів України (2022). Проект Плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Відновлення та розвиток економіки».

<https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/economic-recovery-and-development.pdf>

Косаревич, С. (2022). Післявоєнна відбудова Боснії і Герцеговини. Центр Дністрянського.

<https://dc.org.ua/news/reconstruction-bosnia>

Міністерство економіки (2022). Програма релокації підприємств. <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=3e766cf9-f3ca-4121-8679-e4853640a99a&title=ProgramaRelokatsiiPidprimstv>

Міністерство економіки (2023). Уряд запускає грантові програми для ветеранів на старт або розвиток власного бізнесу.

<https://me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=cdf9cf60-74dc-4998-ad7d-00533abf68bb&title=UriadZapuskaGrantovi>

Михайлишина, Д., Самойлюк, М., Томіліна, М. (2023).

Біженці з України: хто вони, скільки їх та як їх повернути? Проміжний звіт. Центр економічної стратегії.

<https://ces.org.ua/who-are-ukrainian-refugee-research/>

Національний банк України (2024). Інфляційний звіт. Квітень 2024 року.

https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/IR_2024-Q2.pdf?v=7

Національний інститут стратегічних досліджень (2024). Відновлення ринку праці в Україні в умовах війни: регіональні аспекти.

<https://niss.gov.ua/doslidzhennya/sotsialna-polityka/vidnovlennya-ryнку-pratsi-v-ukrayini-v-umovakh-viyny-rehionalni>

Постанова Кабінету Міністрів України від 21.06.2022 № 716

Постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 № 250

Постанова Кабінету Міністрів України від 20.03.2022 № 331

Постанова Кабінету Міністрів України від 20.03.2013 № 175

УНІАН (2022). Війна змінює ринок праці: як державі разом з українцями побороти безробіття.

<https://www.unian.ua/economics/finance/viyna-zminyuye-rinok-praci-yak-derzhavi-razom-z-ukrajincyami-poboroti-bezrobittya-novini-ukrajina-11946903.html>

Чернівецький обласний центр зайнятості (2024). Підтримка малого підприємництва: компенсація за працевлаштування безробітних на нові робочі місця.

<https://chn.dcz.gov.ua/novyna/pidtrymka-malogo-pidpryyemnyctva-kompensaciya-za-pracevlashtuvannya-bezrobitnyh-na-novi>

ЮНІСЕФ (2024). Соціально-економічний стан домогосподарств України.

<https://www.unicef.org/ukraine/documents/social-economical-state-2023-24>

Ukraine Recovery Conference (2022). План відновлення України. <https://ua.urc-international.com/past-conferences/urc22/plan-vidnovlennya-ukrayini>

Work.ua (2024). Ринок праці оживає: у січні зростали зарплати, кількість шукачів і конкуренція.

<https://www.work.ua/articles/analytics/3234/>

Alatalo, J. et al. (2015). Structural unemployment in selected countries. No. 4/2015, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.

https://www.econstor.eu/bitstream/10419/161693/1/aktuell_er_bericht_1504.pdf

Apple, N. (1980). The rise and fall of full employment capitalism. *Studies in Political Economy*, 4:1, 5-39.

<https://doi.org/10.1080/19187033.1980.11675714>

Barbier, J. C., & Fargion, V. (2004). Continental inconsistencies on the path to activation: Consequences for social citizenship in Italy and France. *European Societies*, 6 (4), 437-460.

<https://doi.org/10.1080/1461669042000275854>

Bonoli, G. (2012). Active labour market policy in a changing economic context. In: Clasen, J. and Clegg, D., Eds., *Regulating the risk of unemployment: national adaptations to post-industrial labour markets in Europe*, Oxford University Press, 318–332.

<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199592296.003.0016>

Business Europe (2022). In-work benefits and their role in supporting employment. Technical Note. Available at: https://www.buinessurope.eu/sites/buseur/files/media/position_papers/social/2022-05-05_in-work_benefits.pdf

Card, D., Kluge, J., & Weber, A. (2010). Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. *The Economic Journal*, 120 (548), F452–F477. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2010.02387.x>

CNN Business (2023). Ukraine's economy shrank by more than 30% in 2022.

<https://edition.cnn.com/2023/01/05/business/ukraine-economy/index.html>

Crépon, B., Dejemeppe, M., & Gurgand, M. (2005). Counseling the Unemployed: Does it Lower Unemployment Duration and Recurrence? *SSRN Elsevier Electronic Journal*.

<https://doi.org/10.2139/ssrn.827344>

Dauth, W., Mense, A., & Wrede, M. (2024). Affordable Housing and Individual Labor Market Outcomes. IZA Discussion Paper No. 17359.

<https://newsroom.iza.org/en/archive/research/affordable-housing-reduces-unemployment-for-low-income-individuals/>

Dean, H. (2007). The ethics of welfare-to-work. *Policy and politics*, 35 (4), 573–589.

<https://doi.org/10.1332/030557307782453029>

Escudero, V. (2018) Are active labour market policies effective in activating and integrating low-skilled individuals? An international comparison. *IZA Journal of Labor Policy* 7, 4.

<https://izajolp.springeropen.com/articles/10.1186/s40173-018-0097-5>

Ecoscope (2020). Germany's short-time work scheme: can its past success be replicated?

<https://oecdoscope.blog/2020/06/24/germanys-short-time-work-scheme-can-its-past-success-be-replicated/>

Erixon, L. (2010). The Rehn–Meidner model in Sweden: its rise, challenges and survival. *Journal of Economic Issues*, 44, 677–715. <https://doi.org/10.2307/20778709>

Escudero, V. (2018). Are active labour market policies effective in activating and integrating low-skilled individuals? An international comparison. *IZA Journal of Labor Policy*, 7 (1). <https://doi.org/10.1186/s40173-018-0097-5>

Etherington, D., & Jones, M. (2004). Welfare-through-work and the re-regulation of labour markets in Denmark. *Capital & Class* 28 (2), 19–45. https://www.researchgate.net/publication/247788634_Welfare-through-work-and-the-re-regulation-of-labour-markets-in-Denmark

Fitzenberger, B., & Walwei, U. (2023). Short-time Work during the COVID-19 Crisis: Lessons learned. Institute for employment research. <https://doku.iab.de/forschungsbericht/2023/fb0523en.pdf>

Fremigacci, F., & Terracol, A. (2013). Subsidized temporary jobs: lock-in and stepping stone effects. *Applied Economics*, 45 (33), 4719–4732. <https://doi.org/10.1080/00036846.2013.797644>

Forbes (2023). The Devastating Effects Of Long-Term Unemployment. <https://www.forbes.com/sites/jackkelly/2023/10/06/the-devastating-effects-of-long-term-unemployment/>

Gajewski, P. (2015). Labour market measures in Poland 2008–13: The crisis and beyond. International Labour Office, Research Department. Geneva. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@inst/documents/publication/wcms_449932.pdf

Gantchev, V. (2019). Judgment of the German Constitutional Court on the (un)constitutionality of welfare sanctions BVerfG, 05.11.2019 – 1 BvL 7/16. *European Journal of Social Security*, 21(4), 378–383. <https://doi.org/10.1177/1388262719895344>

Hartley, D. (2009). The ethics of welfare-to-work. *Policy and politics*, 35 (4), 573–590. The Policy Press. <https://eprints.lse.ac.uk/3453/>

Hebb, B., Cooper, L. (2024). Can Ukraine pay its debts? PeaceRep Ukraine Report. Conflict and Civiness Research Group, LSE IDEAS, The London School of Economics and Political Science, London, UK

International Labour Organisation (2012). Social Security for All Building Social Protection Floors and Comprehensive Social Security Systems. Geneva, Switzerland: ILO.

https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_protect/%40soc_sec/documents/publication/wcms_secsec_34188.pdf

International Labour Organisation (2016). What works: Active labour market policies in Latin America and the Caribbean.

https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40dgreports/%40dcomm/%40publ/documents/publication/wcms_492373.pdf

International Labour Organisation (2022). Nearly 5 million jobs have been lost in Ukraine since the start of the Russian aggression, says ILO.

<https://www.ilo.org/resource/news/nearly-5-million-jobs-have-been-lost-ukraine-start-russian-aggression-says>

Kondylis, F. (2007). Conflict-induced Displacement and Labour Market Outcomes: Evidence from Post-war Bosnia and Herzegovina'. CEP Discussion Paper No. 777.

<https://econpapers.repec.org/paper/cepcpdps/dp0777.htm>

Lennart, E. (2010). The Rehn-Meidner Model in Sweden: Its Rise, Challenges and Survival. Journal of Economic Issues, 44, 677-715. doi: 10.2307/20778709

Markussen, S., & Røed, K. (2014) Leaving Poverty Behind? The Effects of Generous Income Support Paired with Activation. IZA Discussion Paper No. 8245.

<https://docs.iza.org/dp8245.pdf>

MDRC (2013). Subsidized Employment: A Strategy for Bad Economic Times and for the Hard-to-Employ.

https://www.mdrc.org/sites/default/files/Subsidized_employment_020113.pdf

NewScientist (2020). Universal basic income seems to improve employment and well-being.

<https://www.newscientist.com/article/2242937-universal-basic-income-seems-to-improve-employment-and-well-being/>

- Nichols, A., Mitchell, J., & Lindner, S. (2013). Consequences of Long-Term Unemployment. The Urban Institute. <https://www.urban.org/sites/default/files/publication/23921/412887-Consequences-of-Long-Term-Unemployment.PDF>
- Nullmeier, F. & Kaufman, F.X. (2010). Post-War Welfare State Development. In: Castles, F.G., Leibfried, S., Lewis, J., Obinger, H. and Pierson, C., Eds., *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 81–101. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199579396.003.0006>
- OECD/EUAA (2024). Voices in Europe: Experiences, Hopes and Aspirations of Forcibly Displaced Persons from Ukraine, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/ae33637c-en>.
- Obinger, H., & Schmitt, C. (2019). Total war and the emergence of unemployment insurance in western countries. *Journal of European Public Policy*, 27(12), 1879–1901. <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1696388>
- Onaran, Ö., & Oyvatt, C. (2022). The employment effects of public spending in infrastructure, the care economy and the green economy: The case of emerging economies. International Trade Union Confederation (ITUC). https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/public_spending_infrastructure_en_v2.pdf
- Pignatti, C., & Van Belle, E. (2018). Better together: Active and passive labour market policies in developed and developing economies. Research Department Working Paper No. 37. International Labour Office. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@inst/documents/publication/wcms_660003.pdf
- Reed, H. (2014). How Effective are Benefits Sanctions? An investigation into the effectiveness of the post-2012 sanctions regime for Jobseeker's Allowance claimants. Research report. Oxfam GB. <https://policy-practice.oxfam.org/resources/how-effective-are-benefits-sanctions-an-investigation-into-the-effectiveness-of-337096/>

Sawer, M. (2021). The Rehn-Meidner model and its role in the Swedish economic policy. *Mazowsze Studia Regionalne*, Special Edition, 85-93. <https://doi.org/10.21858/msr.se.2021.05>

Smith, A., Youngs, R., Ashworth, K., McKay S., Walkerwith, R., Elias, P., & McKnight, A. (2000). Understanding the Impact of Jobseeker's Allowance. Department of Social Security, Leeds, U.K. <https://core.ac.uk/reader/205670>

West, S., Baker, A.C., Samra, S., & Coltrera, E. (2020). Preliminary Analysis: SEED's First Year. Executive Summary. https://static1.squarespace.com/static/6039d612b17d055cac14070f/t/6050294a1212aa40fdaf773a/1615866187890/SEED_Preliminary+Analysis-SEEDs+First+Year_Final+Report_Individual+Pages+.pdf