



<https://doi.org/10.15407/scin16.05.057>

Е.М. ЛІБАНОВА, О.В. МАКАРОВА, В.Г. САРІОГЛО
Інститут демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України,
бульв. Т. Шевченка, 60, Київ, 01032, Україна,
+380 44 486 6238, demography@idss.org.ua

ПОЛІТИКА АКТИВІЗАЦІЇ ЯК ІНВЕСТИЦІЯ У ЛЮДСЬКИЙ КАПІТАЛ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА

Вступ. Програми соціальної та економічної активізації є ключовим напрямом соціальної політики розвинених країн світу, визначальною рисою якої є перенесення акцентів з пасивного надання соціальної допомоги до політики сприяння зайнятості та економічної активності.

Проблематика. Запровадження програм активізації потребує створення релевантного методологічного підґрунтя та інструментарію їх розробки, реалізації й оцінювання.

Мета. Обґрунтувати підходи до реалізації та оцінювання програм активізації непрацюючих отримувачів соціальної допомоги.

Матеріали й методи. Використано результати проєктів, реалізованих за програмами міжнародної підтримки у 2011–2018 рр., зокрема, спрямованих на апробацію механізмів залучення на ринок праці отримувачів соціальної допомоги. Застосовано соціологічні методи опитувань «віч-на-віч», статистичні методи обробки деперсоніфікованих даних реєстрів отримувачів соціальної допомоги, методи об'єднання даних опитувань та реєстрів. Спеціально розроблено методологію моніторингу результативності та ефективності інструментів активізації. При аналізі даних використано стандартні статистичні методи аналізу та синтезу, графічні й табличні методи.

Результати. Визначено передумови формування політики активізації, узагальнено досвід її реалізації. На основі оцінки складу та психологічних настанов отримувачів соціальної допомоги, результатів попередніх реформ доведено актуальність запровадження програм активізації в Україні. Визначено сутність програм сприяння зайнятості та активізації соціально вразливих верств населення. Здійснено оцінку проєкту за комплексом критеріїв, включаючи вплив на безробіття, бідність, бюджетні надходження, робочі місця. Сформовано рекомендації щодо запровадження програм активізації у практику.

Висновки. Пілотування інструментів активізації засвідчило високу ефективність останніх. Попри очевидні позитивні результати, виявлено ризики, які необхідно врахувати при запровадженні інструментів у практичну діяльність.

Ключові слова: соціальна політика, інвестиційна держава, програми активізації, отримувачі соціальної допомоги, сприяння зайнятості, оцінювання програм, ефективність соціальної підтримки.

Програми соціальної та економічної активізації працездатного непрацюючого населення є одним з ключових напрямів соціальної політики сучасних розвинених країн. Їх запровадження і значне поширення пов'язано з процесом реформування європей-

Цитування: Лібанова Е.М., Макарова О.В., Саріогло В.Г. Політика активізації як інвестиція у людський капітал: теорія і практика. *Nauka innov.* 2020. Т. 16, № 5. С. 57–68. <https://doi.org/10.15407/scin16.05.057>

ської соціальної політики держав загального добробуту 1980—1990-х років, який експерти характеризують як просування у бік інвестиційної держави (або держави, яка активізує людину). Однією з його визначальних рис було перенесення акцентів з пасивного надання соціальної допомоги до політики сприяння зайнятості [1]. Теоретико-методологічне обґрунтування такого переходу викладено у роботі [2], у якій автор визначає типи політики активізації, які реалізовувалися у європейських країнах починаючи з 1950-х років, досліджує профілі видатків на таку політику в різних країнах залежно від траєкторій їхнього розвитку та пояснює об'єктивно-історичні передумови еволюції політики активізації.

Сучасний період розвитку та реалізації політики активізації безумовно пов'язаний із складною демографічною ситуацією європейських країн, зокрема зі старінням населення, та значним тиском соціальних видатків. До того ж важливу роль у втіленні ідей соціальних інвестицій і активізації соціальної політики відіграли глобальні процеси посилення конкуренції, визнання того, що конкурентоздатність сьогодні визначається якістю робочої сили та здатністю адаптуватися до нових умов. Тому держава добробуту, заохочуючи активність та прагнення людей до отримання оплачуваної роботи має здійснити перехід від суспільства соціального споживання до соціального інвестування [3].

У 2013 році Європейська Комісія прийняла «Пакет соціальних інвестицій» (*SIP*) [4, 5], який спрямовано на стимулювання інвестицій в галузі соціальної політики, незважаючи на поточну негативну фінансову ситуацію, оскільки це може допомогти знизити майбутні соціальні видатки. Соціальні інвестиції призначено для розширення можливостей людей та підтримання їхньої участі в житті суспільства та ринку праці. Вони реалізуються шляхом модернізації систем соціального захисту, впровадження стратегій активного залучення, інвестування протягом всього життя тощо.

Модернізація системи соціального захисту в Україні розпочалася із набуттям незалежності разом із проголошенням курсу на лібералізацію суспільних відносин. Проте тривалий час вона залишалася, значною мірою, патерналістською системою. Основне протиріччя полягало у тому, що проголосивши свободу щодо праці та зайнятості, більшість видів соціальної допомоги виплачувалися державою незалежно від нужденності бенефіціарів, за категорійним принципом, без застосування активних механізмів допомоги щодо виходу бенефіціарів із проблемної ситуації. Таким чином в Україні сформувалася категорія людей і сімей, які тривалий час готові отримувати соціальну допомогу, не намагаючись шукати вихід із стану бідності. При цьому в них або абсолютно відсутня внутрішня мотивація для активного пошуку роботи, або фактична зайнятість приховується ними заради отримання фінансової допомоги.

Метою роботи є обґрунтування доцільності запровадження програм активізації непрацюючих працездатних контингентів населення, які потребують соціальної підтримки, та оцінка результативності заходів з активізації на прикладі досвіду реалізації пілотних проєктів у цій сфері в Україні. Для цього необхідно виконати узагальнення міжнародного досвіду реалізації програм активізації непрацюючого населення та результатів їх оцінювання; обґрунтувати доцільності реалізації подібних програм в Україні; здійснити аналіз вітчизняної практики запровадження програм активізації; розробити методологічні підходи до оцінювання результатів програм активізації.

У загальному сенсі політика активізації визначається як комбінація заходів та інструментів політики соціальної підтримки населення, спрямованих на полегшення пошуку роботи та працевлаштування непрацюючих працездатних осіб, одержувачів соціальної допомоги, активізацію їхньої участі у житті суспільства, стимулювання пошуку виходу із скрутної життєвої ситуації та адаптацію до життя без суспільної підтримки.

Набір інструментів, що використовується політикою активізації охоплює:

- ◆ заходи з розвитку мотивації до використання людиною власних можливостей та здатності до праці (стимули для працевлаштування або пошуку роботи, зокрема й встановлення відповідних вимог для отримувачів соціальних виплат, застосування санкцій у разі ухилення від працевлаштування та надання пільг отримувачам, які шукають роботу або працевлаштовуються);
- ◆ запровадження програм навчання, перенавчання, перекваліфікації, що покликані підвищити шанси людини на ринку праці;
- ◆ запровадження програм зайнятості, спрямованих на підтримку попиту на робочу силу та розширення можливостей заробітку (субсидювання заробітної плати, створення робочих місць, надання фінансової підтримки для відкриття та ведення власного бізнесу).

Країни Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) мають значний досвід та свої традиції щодо реалізації програм активізації. Як правило, ці програми спрямовані на певні цільові групи населення, наприклад, міську молодь із низькою кваліфікацією. Очікування від реалізації подібних програм полягають у зростанні зайнятості та зниженні навантаження на державні бюджети завдяки скороченню виплат на соціальну допомогу.

Огляд результатів реалізації політики активізації ОЕСР [6] дає можливість зробити певні висновки щодо позитивного її впливу на зайнятість. Однак оцінки ефективності реалізованих програм активізації показали, що далеко не всі програми були економічно ефективними, а також не в усіх країнах однакові програми демонстрували однакові ефекти. Головний висновок, який слід зробити з огляду досвіду ОЕСР, це те, що при реалізації подібних програм краще за все поєднувати різні інструменти впливу, враховувати менталітет населення та поточну економічну ситуацію в кожній конкретній країні. При оцінюванні ефективності та-

ких програм також слід враховувати їхній обмежений масштаб (як правило ними охоплені невеликі групи населення, вони короткочасні і обсяг інвестицій є достатньо обмеженим). Слід враховувати також те, що ефект від реалізації програм не отримується миттєво, а може проявитися через певний проміжок часу (рік або навіть більше).

В огляді кращих практик реалізації програм активізації для країн – членів Організації Ісламського співробітництва [7] зазначається, що для країн, які мають розвинені системи соціального захисту, програми активізації можуть з успіхом використовуватися для протидії поширенню негативних стимулів для пошуку роботи, які обумовлені самими правилами надання соціальної допомоги. В цілому, у роботі зазначено, що «сучасна думка глобальних економістів полягає у тому, що стратегії активізації відіграють важливу роль як у пом'якшенні найгірших наслідків економічних потрясінь, так і у наданні політичного інструменту для просування більш справедливого ринку праці та підвищення можливостей працевлаштування».

Україна належить до країн, які зазнали значних економічних та соціально-політичних потрясінь, і разом з тим мають доволі розвинену систему соціального захисту населення. До основних програм державної соціальної допомоги в Україні входять: соціальна допомога сім'ям з дітьми, державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям, житлові субсидії. Щорічно близько 25 % загального обсягу зведеного бюджету спрямовується на соціальний захист та соціальне забезпечення. За даними державного вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України, майже 60 % домогосподарств мають в своєму складі учасника хоча б однієї соціальної програми. Проте, вплив цих програм на стан населення є досить неоднозначним. Адже залишається високим рівень бідності сімей з дітьми і особливо сімей з дітьми до 3-х років та багатодітних сімей. При цьому заробітна плата членів сімей далеко не завжди гарантує захист від бідності: сьогодні ризик

бідності серед сімей, де всі працездатні особи працюють, складає понад 20 % і цей рівень не набагато відрізняється від загального значення по Україні (24 %).

На програми соціальної підтримки в Україні витрачаються значні бюджетні кошти, більш того, ці видатки швидко зростають. Є високим і рівень охоплення населення соціальними програмами, але постає питання: якою є реальна результативність цих програм, і чи беззаперечним є прагнення до подальшого нарощування соціальних виплат?

Серед осіб, врахованих при призначенні допомоги малозабезпеченим сім'ям, майже 37 % є працездатними особами. Очевидно, що цей прошарок населення має потенціал до праці, але є соціально вразливим щодо спроможності отримати підходящу роботу. Такі особи або взагалі не працюють, або мають вкрай низькі заробітки. З одного боку, поширення цього явища пов'язане із неспроможністю таких людей до самостійного виходу із ситуації, з іншого боку — чинне законодавство, що регламентує правила виплат малозабезпеченим сім'ям, не стимулює активності отримувачів допомоги.

Про низьку активність щодо пошуку виходу зі стану нужденності свідчить і значна тривалість перебування у програмах соціальної допомоги. Серед отримувачів допомоги малозабезпеченим сім'ям — 67,8 % є довготривалими учасниками програми (середній термін перебування у програмі складає 25 місяців); серед учасників програми соціальної допомоги одиноким батькам 84 % є довготривалими (середній термін перебування — 5 років); серед учасників програми житлових субсидій майже 90 % є довготривалими отримувачами.

В Україні у рамках проектів Міністерства соціальної політики України з удосконалення системи соціальної допомоги здійснено низку досліджень щодо вивчення специфіки контингентів отримувачів соціальної допомоги. Так, за результатами першої хвилі досліджень (2011—2012 рр.), зокрема за даними типологічного

дослідження отримувачів соціальної допомоги¹, встановлено, що значна частина працездатних осіб, із числа отримувачів допомоги, має проблеми з працевлаштуванням. Зокрема:

- ♦ серед сімей-отримувачів допомоги по догляду за дитиною до 3-х років 36,8 % мають у своєму складі працездатних осіб, які не працюють, але хочуть знайти роботу; основними причинами, що перешкоджають їм це реалізувати, є: відсутність роботи на постійній основі (62,1 %), низька заробітна плата (40,1 %), відсутність роботи за спеціальністю (28,6 %); майже в кожній п'ятій родині (19,8 %) непрацюючі працездатні не можуть знайти роботу через сімейні обставини; серед всіх учасників соціальної програми 23,0 % сімей погодилися б взяти участь у громадських роботах;
- ♦ серед отримувачів допомоги малозабезпеченим сім'ям 42,0 % мають у своєму складі працездатних осіб, які не працюють, але хочуть знайти роботу; причинами, що їм перешкоджають, вони також назвали відсутність роботи на постійній основі (64,8 %), низьку заробітну плату (35,2 %), відсутність роботи за спеціальністю (27,3 %); у 18,2 % випадків непрацюючі працездатні не можуть знайти роботу через сімейні обставини; у громадських роботах погодилися б взяти участь 29,1 % сімей;
- ♦ серед отримувачів допомоги на дітей одиноким особам (матерям, удовам, удівцям, усиновителям) третина (33,3 %) має у своєму складі працездатних осіб, які не працюють, але хочуть знайти роботу; перешкоди для працевлаштування знову ж розподілилися таким чином: відсутність роботи на постійній основі (57,2 %), низька заробітна плата (33,9 %), відсутність роботи за спеціальністю (22,2 %); майже в кожній четвертій родині (24,92 %) непрацюючі працездатні не мо-

¹ Дослідження проведено у рамках реалізації проекту «Удосконалення соціальної допомоги» Міністерства соціальної політики України, 2012 р.

жуть знайти роботу через сімейні обставини; погодилися б взяти участь у громадських роботах 23,1 % сімей.

Однією з причин довготривалої бідності претендентів на соціальну допомогу є сформовані психологічні настанови на бідність. Як правило, такі люди абсолютно не вірять у власні сили, в те, що їхній досвід та знання можуть бути затребувані; побоюються змін; не сподіваючись на власні сили, розраховують на допомогу з боку держави; проявляють життєву пасивність; мають занижену самооцінку. Особливо небезпечною така ситуація є для сімей з дітьми, оскільки для дітей, які виховуються у бідних сім'ях, ризик бідності в майбутньому дорослому житті є суттєво вищим.

Навіть такий традиційний вид соціальної допомоги як допомога по догляду за дитиною до 3-х років впливає на психологічний стан її отримувачів, переважною більшістю яких є молоді жінки з вищою освітою. Так, за даними спеціального дослідження психологічних настанов бідності, проведеного у 2012 році у рамках проекту «Удосконалення соціальної допомоги» Міністерства соціальної політики України встановлено, що «...соціальна ситуація, в яку потрапляє жінка з вищою освітою після народження дитини, спричиняє зниження рівня самооцінки, відчуття власної соціальної непотрібності, фінансової неспроможності та безперспективності. Крім того, рефлексивність, як особистісна риса, безпосередньо залежить від рівня освіченості людини. Тому період тимчасової соціальної незатребуваності люди з вищою освітою переживають гостріше. У більшій мірі отримувачі цього виду допомоги є носіями установки «Треба задовольнятися тим, що є» або «Головне — зберегти те, що є». Людина з такою позицією орієнтована не на активне примноження добробуту, а на пасивне збереження досягнутого. Можна припустити, що у період декретної відпустки, повністю зайнята піклуванням про свою дитину, жінка психологічно не орієнтована на досягнення кар'єрних

та фінансових висот, тому і віддає перевагу такому уявленню про життя — задовольнятися тим, що є, та зберегти надбане.

Дослідження підтверджують той факт, що сім'ї отримувачів соціальної допомоги відчують труднощі не лише в економічному плані. Часто у таких сім'ях яскраво виражена втрата кількох сімейних функцій, і дуже часто це пов'язано з асоціальними формами поведінки членів сімей. Без зовнішнього втручання такі сім'ї не в змозі подолати труднощі, а втрата часу тут загрожує такими явищами як соціальне відторгнення, погіршення здоров'я дітей (зокрема й психічного) та формування у дітей схильності до асоціальних форм поведінки тощо. Зрозуміло, що у такій ситуації необхідною є робота, спрямована на надання допомоги сім'ї, яка має здійснюватися професійною службою комплексного супроводження. Дуже важливим щодо таких контингентів є впровадження реабілітаційних заходів, спрямованих на відновлення зруйнованих або втрачених індивідами суспільних зав'язків та стосунків внаслідок порушення здоров'я, інвалідності, девіантної поведінки (особи, які страждають від наркоманії, алкоголізму тощо).

Якщо характеризувати причини недостатньої ефективності програм соціальної підтримки, то слід зазначити про недоліки у законодавстві, про недостатньо адекватну оцінку нужденності при призначенні допомоги, а також ментальні чинники, зокрема, надто лояльне ставлення населення до соціального утримання та випадків зловживань соціальною допомогою. Очевидним є те, що грошова допомога не є найкращим видом підтримки, оскільки до бідності призводять інші причини: відсутність роботи або належної кваліфікації, втрата працездатності, важка хвороба (зокрема алкогольна або наркотична залежність), втрата майна або житла, неспроможність сім'ї повноцінно виконувати свої функції через поведінкові особливості (асоціальні прояви), і якщо не вживати спеціальних заходів щодо подолання цих

проблем, переважна частка отримувачів соціальної допомоги не набуває спроможності до самостійного виходу із ситуації нужденності.

Стає все більш очевидним, що головним завданням соціальної підтримки має бути переміщення акцентів з надання грошової допомоги до заходів із соціального залучення, повернення до ринку праці та повноцінного самостійного життя осіб, які опинилися у складній життєвій ситуації. Профілактика бідності, протидія її поширенню та виникненню осередків застійної бідності є одним з найважливіших пріоритетів державної соціальної політики. Особливо соціально небезпечною є застійна бідність серед працездатного населення та сімей з дітьми. Саме ці контингенти мають бути у центрі уваги соціальних служб з точки зору проведення заходів соціальної адаптації, реабілітації та допомоги із працевлаштування.

Друга хвиля досліджень (2014–2018 рр.) охоплювала проекти із підвищення адресності програм соціальної допомоги (2014 р.) та упродовж 2017–2018 років було реалізовано пілотний проект «Рука допомоги», який мав на меті апробацію сучасних механізмів залучення на ринок праці непрацюючих працездатних осіб з числа членів сімей, які отримують державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям, та внутрішньо переміщених осіб, і надати їм можливість позбутися залежності від соціальних виплат. Сутність запропонованих у проекті механізмів полягала у сприянні працевлаштуванню, участі у громадських роботах, надання мікрокредитів для відкриття власного бізнесу. Проект «Рука допомоги» було реалізовано у Львівській, Полтавській та Харківській областях, а з 2018 року до нього долучилися також окремі об'єднані територіальні громади Житомирської, Донецької та Чернігівської областей.

Загалом за період реалізації пілотного проекту «Рука допомоги» його учасниками стали 5,9 тис. осіб, з яких 73 % становили непрацюючі працездатні одержувачі державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям і 27 % —

внутрішньо переміщені особи. Близько третини учасників проекту мали вищу освіту, зокрема й повну, базову (бакалавр) та неповну (молодший спеціаліст), також близько третини мали професійно-технічну освіту, менше 20 % становили особи з повною загальною середньою освітою. Решта учасників мала нижчий рівень освіти.

Переважну частину учасників проекту (понад 90 %) складали безробітні, з яких близько 90 % були офіційно зареєстровані в Центрі зайнятості. Майже половина осіб мала стаж роботи від 1 до 5 років, ще 20 % — від 5 до 10 років, і решта — більш тривалий стаж. При цьому близько 50 % учасників мали невелику перерву у роботі — менше 1 року. Перерву понад 5 років мали 20 % учасників. Більше половини учасників основною причиною незайнятості назвали відсутність підходящої роботи за рівнем оплати, 35 % — відсутність роботи в межах транспортної доступності чи зі зручним графіком роботи. Складні сімейні обставини перешкоджали працевлаштуванню 19 % учасників проекту. У період реалізації проекту у складі отримувачів державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям значна частина сімей (до 30 %) мала суттєву тривалість отримання цієї допомоги — понад 5 років, що свідчить про поширеність серед них явища «застійної» бідності.

Переважна частина учасників проекту (понад 80 %) бажаною формою участі у пілотному проекті називали працевлаштування, виявляли бажання започаткувати власну справу від 12 до 15 % опитуваних, решта більш схилася до участі у громадських роботах. Такий розподіл був характерним для всіх пілотних регіонів. Досвід із ведення бізнесу мали лише 4–5 % учасників, тому майже всі бажуючі вести власний бізнес потребували комплексної допомоги з відповідних питань. Зокрема, майже всі вони потребували допомоги в складанні бізнес-плану, близько половини розраховували на фінансову та юридичну підтримку, близько 40 % вважає необхідним пройти відповідне навчання.

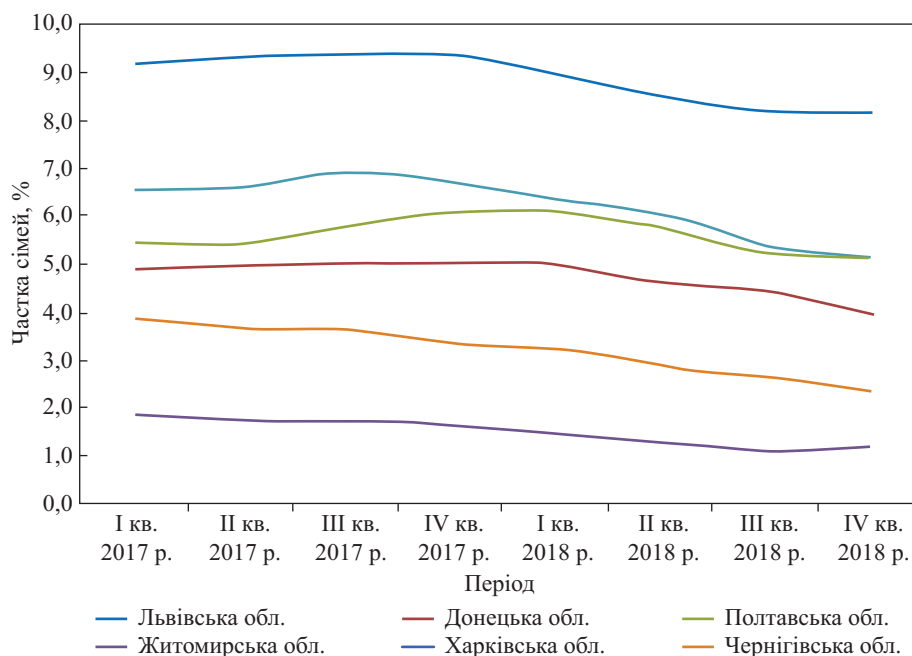


Рис. 1. Динаміка кількості сімей, учасників програми ДСДМС, які мають у складі одну працездатну особу, яка не здійснює догляду і не має трудових доходів, за регіонами

Аналіз даних моніторингу про хід впровадження пілотного проєкту дає підстави для загального висновку щодо його успішної реалізації. Незважаючи на певні сезонні коливання, число учасників суттєво зростало протягом всього періоду. В середньому щомісяця долучалося 270 осіб, працевлаштовувалося 102 особи, долучалось до громадських робіт 43 особи та отримували фінансову допомогу на ведення власного бізнесу 11 осіб.

Для оцінки результативності пілотного проєкту протягом терміну його реалізації здійснено порівняльний аналіз змін характеристик складу сімей бенефіціарів програми державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям (ДСДМС) учасників пілотного проєкту та сімей бенефіціарів програми ДСДМС так званої «квазіекспериментальної» групи. Таку групу склали сім'ї, дослідження яких не було передбачено з початку реалізації проєкту і які через це не увійшли у власне експериментальну (контрольну) групу. Для цього у реєстрі сімей учасників програми ДСДМС за участю фахів-

ців Інформаційно-обчислювального центру Міністерства соціальної політики України виділено групи сімей за такими характеристиками як регіон проживання, кількість членів сім'ї, кількість дітей, кількість працездатних осіб, які не здійснюють догляду, та кількість таких осіб, які не мають трудового доходу. Проаналізовано динаміку зазначених груп серед всіх сімей, що беруть участь у програмі ДСДМС, за регіонами та кварталами 2017 і 2018 років. Слід зазначити, що виділити у реєстрі сім'ї, які брали участь у пілотному проєкті, не можливо через недоступність персоніфікованих даних. Таким чином, «квазіекспериментальними» групами фактично виступали всі сім'ї—отримувачі ДСДМС Житомирської, Донецької та Чернігівської областей, які приєдналися до пілотного проєкту лише на останньому етапі його реалізації складом лише декількох територіальних громад.

Було здійснено різноманітні оцінки впливу проєкту «Рука допомоги» на різні характеристики сімей бенефіціарів програми ДСДМС та

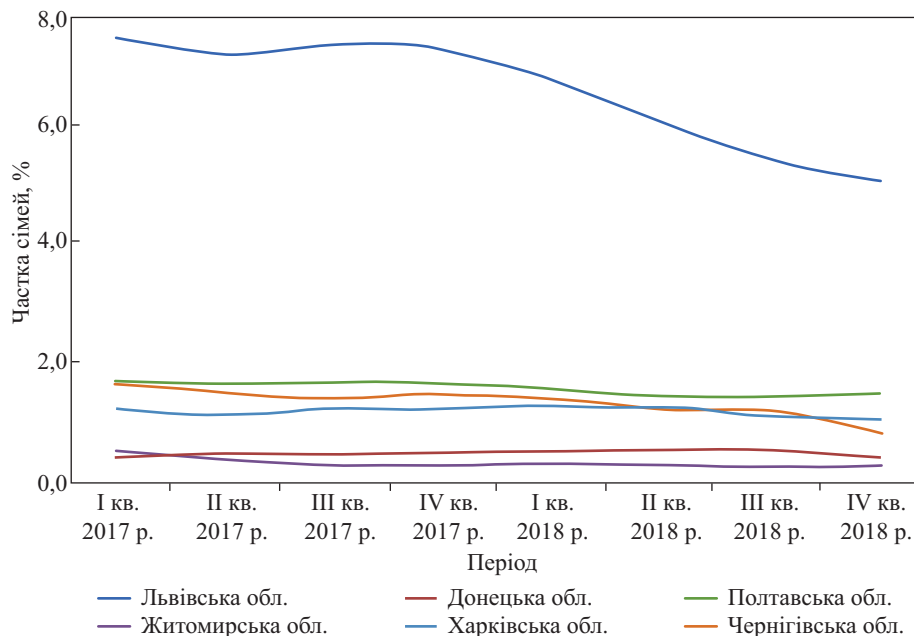


Рис. 2. Динаміка кількості сімей, учасників програми ДСДМС, які мають у складі двох працездатних осіб, які не здійснюють догляду і одна з яких не має трудових доходів, за регіонами

динаміку їхніх змін, як під час реалізації проекту, так і протягом певного періоду після його завершення. Тут, в якості ілюстрації, доцільно навести результати таких оцінок для груп сімей, що мають у своєму складі непрацюючих працездатних осіб, які не здійснюють догляду і не мають трудових доходів. При цьому розрізняють три групи таких сімей: сім'ї з однією працездатною особою, яка не здійснює догляду і не має трудових доходів; сім'ї з двома працездатними особами, які не здійснюють догляду і одна з яких не має доходів; сім'ї з двома працездатними особами, які не здійснюють догляду і не мають трудових доходів. Результати оцінки зміни відносної кількості таких сімей подано на рис. 1–3.

Як видно з даних, наведених на рис. 1, протягом 2018 року спостерігається стабільне зниження частки сімей, учасників програми ДСДМС, з однією працездатною особою, яка не здійснює догляду і не має трудових доходів. Дані свідчать, що у пілотних областях — Львівській, Полтавській та Харківській — частка таких сі-

мей відносно більша, ніж в інших трьох областях («квзіекспериментальних») — Житомирській, Донецькій та Чернігівській. Темпи зниження цих часток, в цілому, є близькими для всіх шести областей і, відповідно, немає підстав для ствердження, що основним фактором зниження є заходи, реалізовані в рамках пілотного проекту. Скоріше за все загальні тенденції зміни складу цих отримувачів ДСДМС, обумовлені іншими, незалежними від проекту факторами.

Водночас, результати оцінки динаміки відносної кількості сімей, що мають у складі двох працездатних осіб, які не здійснюють догляду і одна з яких не має трудових доходів (рис. 2) дають можливість зробити висновок про вплив саме пілотного проекту на такі сім'ї. Так, частка сімей цієї групи при порівнянні I і IV кварталів 2018 року у пілотних регіонах знизилася у 1,20 рази, тоді як частка таких сімей в інших трьох областях навіть дещо підвищилася: співвідношення складає 0,95. Тобто ефект пілотного проекту для таких сімей становить близько

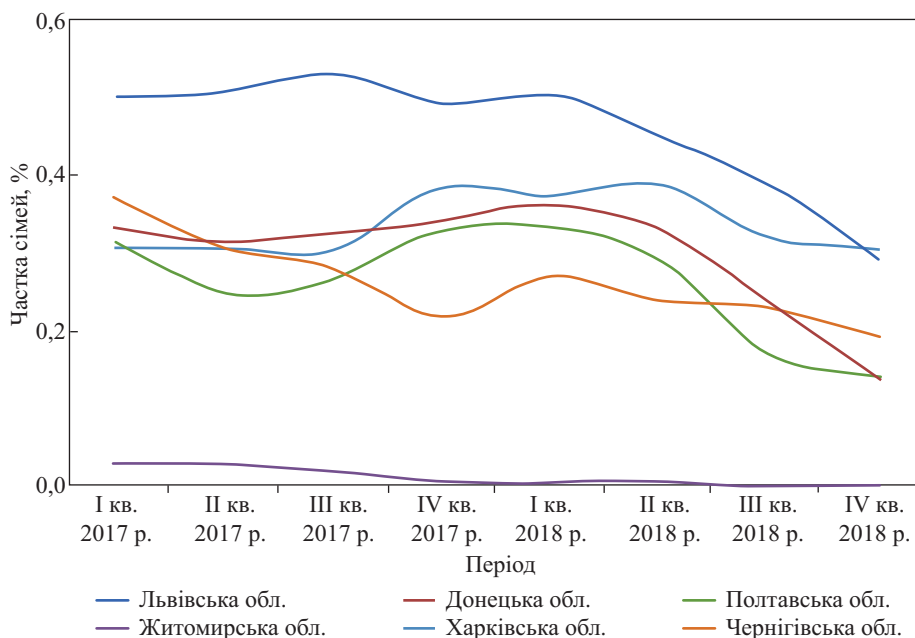


Рис. 3. Динаміка кількості сімей, учасників програми ДСДМС, які мають у складі двох працездатних осіб, які не здійснюють догляду і не мають трудових доходів, за регіонами

1,27 раза ($1,27 = 1,20/0,95$). Враховуючи більшу частку таких сімей у Львівській та Полтавській області, зменшення їх кількості є значним.

Також помітним слід вважати вплив пілотного проекту на частку сімей, які мають у складі двох працездатних осіб, які не здійснюють догляду і не мають трудових доходів (рис. 3). Частка сімей цієї групи при порівнянні I і IV кварталів 2018 року у пілотних регіонах знизилася у 1,77 рази, тоді як частка таких сімей у інших трьох областях знизилася в середньому лише у 1,34 рази. Таким чином, ефект проекту становить близько 1,32 рази.

Іншими суттєвими результатами пілотного проекту є:

1) Створення робочих місць, зменшення рівня безробіття та бідності у пілотних регіонах.

Активізація в рамках пілотного проекту близько 3,3 тис. осіб працездатного віку призвела до відповідного зниження рівня безробіття у пілотних областях. Працевлаштування майже 2,4 тис. осіб призвело до помітного зниження рівня зареєстрованого безробіття. От-

римання працевлаштованими особами за 12 місяців 2018 року в середньому близько 2050 грн. на особу на місяць обумовило відповідне підвищення рівня життя їхніх сімей. Зокрема, для сімей, в яких була працевлаштована одна працездатна особа, така сума доходу, з урахуванням середнього розміру сім'ї, який для сімей з працездатними особами становить близько 4,4 особи, перевищувала середню нестачу до рівня забезпечення прожиткового мінімуму на особу на місяць, що складала за цей період в середньому близько 420 грн. Відповідно, у пілотних регіонах зменшувалися глибина й рівень бідності.

2) Збільшення надходжень до державного та місцевих бюджетів.

Впродовж 2018 року працевлаштованими на підприємствах учасниками пілотного проекту отримано близько 15,6 млн грн грошових доходів, зокрема у Львівській області — близько 4,0 млн грн, у Полтавській області — близько 4,5 млн грн, у Харківській області — приблизно 7,1 млн грн. Відповідно до соціальних фондів

перераховано майже 4,2 млн грн єдиного соціального внеску (ЄСВ) (приблизно 1,1 млн грн у Львівській області, 1,2 млн грн у Полтавській області і 1,9 млн грн у Харківській області). До місцевих бюджетів перераховано близько 3,5 млн грн податку на доходи фізичних осіб (приблизно 0,9 млн грн у Львівській області, 1,0 млн грн у Полтавській області та 1,6 млн грн у Харківській області). Загальна сума військового збору склала близько 290 тис. грн. Особами, працевлаштованими індивідуальними підприємцями, яким було надано фінансову допомогу, у трьох пілотних областях отримано біля 3,1 млн грн грошових доходів. До соціальних фондів перераховано близько 850 тис. грн ЄСВ. До місцевих бюджетів перераховано майже 700 тис. грн. Сума військового збору склала близько 58 тис. грн.

Для осіб, залучених до громадських робіт, за результатами моніторингу проєкту, отримано сукупну заробітну плату за 12 місяців 2019 року, яка складає близько 2,0 млн грн. У Львівській області ця сума становить приблизно 100 тис. грн (наведену оцінку отримано на основі кількості осіб, залучених до громадських робіт у Львівській області протягом 2018 року, та середньої заробітної плати таких осіб в Полтавській та Харківській області), у Полтавській області — 930 тис. грн, у Харківській області — 970 тис. грн. Відповідно до соціальних фондів перераховано близько 540 тис. грн (приблизно 30 тис. грн у Львівській області, 250 тис. грн у Полтавській області і 260 тис. грн у Харківській області). До місцевих бюджетів перераховано близько 445 тис. грн податку з доходів фізичних осіб (ПДФО) (приблизно 23 тис. грн у Львівській області, 207 тис. грн у Полтавській області та 215 тис. грн у Харківській області). Загальна сума військового збору склала близько 37 тис. грн.

Слід враховувати також, що, як свідчать результати державних вибіркових обстежень умов життя домогосподарств, доходи, отримані домогосподарствами з відносно низьким рівнем життя (до яких належать і сім'ї учасників пі-

лотного проєкту), значною мірою використовуються на споживання і, таким чином, при цьому сплачується відповідна сума ПДВ і акцизів.

3) Повернення на ринок праці довготривалих безробітних та реінтеграція внутрішньо переміщених осіб.

Заходи пілотного проєкту виявилися достатньо ефективними в плані повернення на ринок праці довготривалих безробітних, навіть тих хто не працював достатньо тривалий час. Впродовж терміну реалізації проєкту в трьох пілотних областях серед сімей, учасників програми ДСДМС, помітно зменшилася частка осіб, які не працюють та не зайняті доглядом (рис. 1–3). При цьому оцінений для сімей, які мають у складі двох працездатних осіб, які не здійснюють догляду і хоча б одна з яких не має трудових доходів, прямий ефект проєкту становить в середньому близько 30 % зазначеного зменшення.

Таким чином, за період незалежності в Україні сформувався прошарок людей і сімей, які, будучи працездатними, готові отримувати соціальну допомогу від держави тривалий час, не намагаючись шукати вихід із стану малозабезпеченості та бідності. Ця частка населення переважно характеризується відсутністю або слабкістю внутрішньої мотивації для активного пошуку роботи. Іншою категорією таких людей є особи, які приховують фактичну зайнятість заради отримання додаткових доходів у вигляді соціальної допомоги.

Система державної соціальної допомоги в Україні через економічні та політичні фактори тривалий час залишалася, значною мірою, патерналістською: в умовах свободи людей щодо праці та зайнятості більшість видів соціальної допомоги виплачувалися і продовжують виплачуватися державою незалежно від необхідності бенефіціарів без застосування активних механізмів допомоги щодо виходу бенефіціарів із проблемної ситуації.

Досвід країн з розвиненою системою соціальної підтримки населення свідчить, що програми активізації при реалізації політики со-

ціальної підтримки населення можуть ефективно використовуватися для протидії поширенню негативних стимулів для виходу працездатних бенефіціарів соціальної підтримки на ринок праці, активізації їхньої участі у житті суспільства, стимулювання пошуку виходу із скрутних життєвих обставин та адаптації до життя без державної підтримки.

Пілотування інструментів активізації в Україні при реалізації програми державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям засвідчило, що найбільш ефективною формою активізації працездатних бенефіціарів є працевлаштування. За отриманими оцінками прибуток від працевлаштування більше ніж у 5 разів

перевищує вартість наданих послуг з активізації. Цей механізм виявився й найбільш бажаною формою для бенефіціарів.

Попри очевидні позитивні результати застосування інструментів активізації в пілотних регіонах, необхідно зазначити існування певних ризиків. По-перше, специфічні психологічні настанови та загальний низький рівень активності цільового контингенту потребує застосування додаткових заходів соціальної роботи із цільовим контингентом; по-друге, поширення прихованої зайнятості серед отримувачів допомоги викликає необхідність запроваджувати спеціальні механізми щодо її виявлення та легалізації.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Dingeldey I. Activating Policies as Welfare State Restructuring. A comparative View on Changing Forms of Governance. "Activation" Policies on the fringes of society: A challenge for European Welfare States: IAB-Conference (Nuremberg, May 15th–16th, 2008). Nuremberg, 2008. URL: https://www.researchgate.net/publication/267717698_Activating_Policies_as_Welfare_State_Restructuring_A_comparative_View_on_Changing_Forms_of_Governance (дата звернення: 11.11.2019 р.).
2. Bonoli G. The political economy of active labour market policy. *Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe*. REC-WP 01/2010. Edinburgh: RECOWE Publication, Dissemination and Dialogue Centre, 2010. URL: http://www.sps.ed.ac.uk/__data/assets/pdf_file/0010/39268/REC-WP_0110_Bonoli.pdf (дата звернення: 18.12.2019 р.).
3. Taylor-Gooby P. Trust and welfare state reform: the example of the NHS. *Social Policy & Administration*. 2008. № 42 (3). P. 288–306.
4. Bouget D., Frazer H., Marlier E., Sabato S., Vanhercke B. Social Investment in Europe: a study of national policies. *European Social Policy Network (ESPN)*. European Commission, 2015. URL: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13805&langId=en> (дата звернення: 24.01.2020 р.).
5. Bonoli G. Active labour market policy and social investment: A changing relationship. *Towards A Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press, 2011. P. 181–204. URL: <https://dx.doi.org/10.1332/policypress/9781847429247.003.0007> (дата звернення: 10.02.2020 р.).
6. Immervoll H. Activation Policies in OECD Countries: an overview of current approaches. *Social Protection & Labor Policy*. 2012. № 14. P. 181–204. URL: https://www.researchgate.net/publication/254456336_Activation_policies_in_OECD_countries_an_overview_of_current_approaches (дата звернення: 31.10.2019 р.).
7. Activation Policies for the Poor in the OIC Member States / Standing Committee for Economic and Commercial Cooperation of the Organization of Islamic Cooperation. Ankara: COMCEC Coordination Office, 2015. URL: <http://www.comcec.org/en/wp-content/uploads/2016/05/5-Poverty-Report.pdf> (дата звернення: 12.02.2020 р.).

Стаття надійшла до редакції / Received 21.01.20

Статтю прорецензовано / Revised 12.02.20

Статтю підписано до друку / Accepted 17.02.20

Libanova, E.M., Makarova, O.V., and Sarioglo, V.G.

Ptoukha Institute for Demography and Social Studies, the NAS of Ukraine,
60, Taras Shevchenko Blvd, Kyiv, 01032, Ukraine,
+380 44 486 6238, demography@idss.org.ua

ACTIVATION POLICY AS AN INVESTMENT IN HUMAN CAPITAL: THEORY AND PRACTICE

Introduction. Social and economic activation programs are a key area of the social policy in advanced economies. A defining feature of this policy is a shift in focus from passive assistance to employment promotion and economic activity.

Problem Statement. Implementation of activation programs requires the creation of a relevant methodological basis and tools for their development, realization and evaluation.

Purpose. To substantiate approaches to the implementation and evaluation of programs for activating idle recipients of social assistance.

Materials and Methods. The results of projects implemented as part of international support programs in 2011–2018, in particular, a pilot project directed to test mechanisms for attracting recipients of benefits to the labor market have been considered. The face-to-face sociological survey methods, statistical methods for processing anonymous data from the social assistance system registry, as well as the method of combining data from the registry and the survey have been used. A methodology for monitoring the effectiveness and efficiency of activity tools has been specially developed.

Results. The prerequisites for creation of the activation policy were identified, and the experience of its implementation has been generalized. Based on the assessment of the composition and psychological attitudes of social assistance recipients, results of previous reforms, the relevance of implementing activation programs in Ukraine has been proved. The essence of programs promoting employment and activating socially vulnerable groups of the population has been determined. The project has been evaluated on a set of criteria, including the impact on unemployment, poverty, budget revenues, and jobs. Recommendations on the practical implementation of activation programs have been developed.

Conclusions. Piloting the activation tools has shown their high efficiency. However, in spite of the obvious positive results, risks that shall be taken into account when introducing the tools into practice have been identified.

Keywords: social policy, investment state, activation programs, recipients of social assistance, employment promotion, program evaluation, and effectiveness of social support.