



Фінальний звіт Про ваучерну систему в Україні

Final report On the voucher system in Ukraine

На замовлення ПРООН в Україні

Підготовлений Лідією Ткаченко,
національним консультантом

Квітень 2015 року
Київ

Думки, висновки та рекомендації, наведені в даному документі, належать авторам дослідження і необов'язково відображають погляди чи політику ПРООН в Україні або інших організацій

Зміст

Передмова.....	3
Подяки	4
Резюме	5
Executive Summary.....	10
I. Актуальність ваучерної програми для осіб старше 45 років.....	14
II. Огляд законодавчої бази щодо ваучерної системи	19
III. Аналіз статистичних показників ваучерної програми	23
IV. Оцінка дієвості та ефективності ваучерної програми.....	26
V. Перелік проблем існуючої ваучерної програми.....	38
VI. Огляд європейського досвіду щодо ваучерних систем.....	40
VII. Обговорення результатів дослідження на круглому столі.....	48
VIII. Концепція з удосконалення та розвитку ваучерної системи в Україні .	51
Список літератури	57
Додатки.....	58

Передмова

Цей звіт містить результати дослідження ваучерної системи в Україні, виконаного в рамках проекту Програми розвитку ООН в Україні «Підтримка реформи соціального сектора в Україні» на запит Державної служби зайнятості України.

Нова редакція Закону України «Про зайнятість населення», що набула чинності з 1 січня 2013 р., передбачає зокрема видачу ваучерів на перепідготовку, спеціалізацію або підвищення кваліфікації для підтримання конкурентоспроможності на ринку праці. Інноваційний характер такого підходу та специфіка організації освіти дорослих обумовлюють більш складний процес реалізації ваучерної програми, порівняно з іншими заходами державної політики на ринку праці. У зв'язку з цим Державна служба зайнятості України звернулася до ПРООН з проханням провести оцінку ефективності та дієвості системи ваучерів та з урахуванням зарубіжного досвіду розробити рекомендації щодо її удосконалення.

Склад дослідницької групи:

Лідія Ткаченко – національний консультант проекту ПРООН в Україні «Підтримка реформи соціального сектора в Україні», яка здійснила комплексну оцінку функціонування ваучерної системи за всіма наявними інформаційними ресурсами, включаючи офіційні юридичні, статистичні джерела, результати соціологічного опитування, та підготувала цей фінальний звіт;

Вольфганг Шwegлер-Рохмейс (Wolfgang Schwegler-Rohmeis) – міжнародний експерт ПРООН в Україні, який підготував огляд успішних практик ваучерної системи в країнах Європи та запропонував концепцію удосконалення ваучерної системи в Україні;

Український інститут соціальних досліджень імені Олександра Яременка (Ольга Балакірева, Тетяна Бондар, Нагорняк Катерина, Роман Петречінко, Юлія Арабська, Єрмоленко Наталія), які провели соціологічне опитування користувачів ваучерної програми, потенційних користувачів з числа відвідувачів державних центрів зайнятості та співробітників місцевих центрів зайнятості з досвідом роботи за ваучерною програмою.

Дослідження виконане за координації та під наглядом керівника проекту ПРООН в Україні «Підтримка реформи соціального сектора в Україні» **Олени Іванової** та програмного менеджера ПРООН в Україні **Катерини Рибальченко**, які надали цінні поради щодо методології дослідження, структури і змісту звіту.

Результати дослідження були представлені для обговорення на **круглому столі «Програма ваучерів на навчання дорослих: аналіз ситуації, міжнародний досвід та перспективи»**, який відбувся 2 квітня 2015 р. в м. Києві.

Подяки

Автори та організатори дослідження висловлюють подяку за внесок у підготовку доповіді фахівцям Державної служби зайнятості України та Міністерства освіти і науки України, які поділилися своїм досвідом та думками щодо ваучерної системи:

Наталії Зінкевич, заступнику директора Державної служби зайнятості України;

Інні Бондіні, начальнику Управління організації профнавчання та профорієнтації Державної служби зайнятості України;

Ніні Денісовій, заступнику начальника Управління – начальнику відділу організації профнавчання та роботи ЦПТО Державної служби зайнятості України;

Аллі Луцькій, начальнику відділу змісту та організації навчального процесу Департаменту професійно-технічної освіти Міністерства освіти і науки України;

Ользі Богінч, головному спеціалісту відділу інформаційно-аналітичної роботи Департаменту вищої освіти Міністерства освіти і науки України.

Окрему подяку висловлюємо **співробітникам обласних та місцевих центрів зайнятості Запорізької, Кіровоградської, Львівської областей та всім респондентам**, які допомогли в організації та проведенні соціологічного опитування щодо функціонування ваучерної системи.

Висловлюємо також щирю подяку **всім учасникам круглого столу «Програма ваучерів на навчання дорослих: аналіз ситуації, міжнародний досвід та перспективи»** за висловлені думки та побажання, які дали змогу доопрацювати підготовлений проект рекомендацій¹ з удосконалення та розвитку ваучерної системи в Україні.

¹ Інші звіти, виконані в рамках аналізу діяльності ваучерної системи в Україні та за кордоном, включають в себе: «Система ваучерів: міжнародний досвід» (підготовлений іноземним консультантом) <http://www.slideshare.net/undpukraine/ss-46975401>, «Ваучерна система в Україні: результати соціологічного дослідження» <http://www.slideshare.net/undpukraine/ss-46975551>, «Ваучерна система в Україні: рекомендації щодо проведення реформи у три етапи» (підготовлений іноземним консультантом) <http://www.slideshare.net/undpukraine/ss-47202865>.

1. Актуальність ваучерної програми для осіб старше 45 років

Демографічні зміни та необхідність регулярного оновлення й розвитку кваліфікаційних навичок обумовлюють стратегічну роль освіти дорослих, зокрема розширення можливостей професійного навчання для людей старшого працєактивного віку. Внаслідок старіння населення, частка осіб віком 45–59 років серед населення України працєактивного віку (20–59 років) зростає з теперішніх 36,3% до 45% у 2035 р. Збільшення ролі цієї вікової групи у формуванні робочої сили пов'язане також із заходами пенсійної реформи, зокрема з поступовим підвищенням пенсійного віку для жінок (до 60 років з 2021 р.) та збільшенням тривалості нормативного страхового стажу для призначення пенсії.

Найуразливішою стороною конкурентоспроможності населення віком старше 45 років є невідповідність освіти та кваліфікації сучасним економічним умовам. Професійному розвитку працівників взагалі не приділяється увага. Індикатор навчання впродовж життя (частка осіб віком 25–64 років, які отримували освіту чи професійне навчання в останні 4 тижні) в Україні становить лише 1%, тоді як в середньому по 28 країнах ЄС – 10,6%, в країнах Північної Європи – понад 20%.

2. Огляд законодавчої бази щодо ваучерної системи

Нова редакція Закону України «Про зайнятість населення», яка набула чинності з початку 2013 р., передбачає для осіб старше 45 років із страховим стажем не менше 15 років право одноразово отримати ваучер для перепідготовки, спеціалізації, підвищення кваліфікації за професіями із затвердженого переліку. Вартість ваучера встановлюється в межах вартості навчання, але не вище десятикратного розміру прожиткового мінімуму для працєздатних осіб. Оплата ваучера здійснюється за рахунок коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття.

Порівняно з традиційною організацією профнавчання, ваучер дає більше свободи користувачам щодо вибору форми та місця навчання і передбачає істотно меншу роль державної служби зайнятості. Водночас програма має низку досить жорстких обмежень: недоступна для осіб, які не мають документального підтвердження наявності професійної освіти; надто вузький вибір професій (13 робітничих професій та 22 спеціальності/напрями), обмежена висхідна мобільність між освітньо-кваліфікаційними рівнями.

За два роки фактичної реалізації законодавство про ваучерну систему вже зазнало багато змін. З 2014 р. ваучери перестали видавати зареєстрованим безробітним, – для них діє окрема навчальна програма на основі прямої закупівлі освітніх послуг. Ця зміна звузила коло потенційних користувачів ваучерної програми і ще зменшила залежність показників програми від державної служби зайнятості.

Незначні зміни відбулися в переліку професій (додалося три професії) та в порядку оприлюднення списків навчальних закладів, які мають право здійснювати навчання за ваучерною програмою (більш оперативне оновлення). В березні 2015 р. додано три нові цільові групи, які мають право на отримання ваучера: особи, звільнені зі служби в силових структурах у зв'язку із скороченням чисельності або за станом здоров'я, інваліди АТО та внутрішньо переміщені особи працездатного віку за відсутності підходящої роботи.

3. Аналіз статистичних показників ваучерної програми

У 2013 р. користувачами ваучерної програми стали 20 426 осіб (у тому числі 11 854 особи – зареєстровані безробітні та 8 572 – працюючі або незайняті особи без статусу зареєстрованих безробітних), у 2014 р. – 5 746 осіб. Зменшення числа користувачів пов'язане із змінами умов програми (зареєстрованим безробітним перестали видавати ваучери), вплинуло також загальне погіршення ситуації в країні. Видатки на ваучерну програму становили відповідно 33,6 і 19,5 млн. грн. Планові обсяги фінансування на ваучерну програму весь час скорочуються, але через незначну кількість користувачів проблеми нестачі коштів поки що не виникало.

Найбільш популярними робітничими професіями із затвердженого переліку є тракторист-машиніст сільськогосподарського виробництва, електрогазозварник, плодоовочівник, водій навантажувача. Серед професій спеціалістів найчастіше обирають ІТ (комп'ютерні системи та мережі, програмне забезпечення систем, розроблення програмного забезпечення) та землевпорядник. Серед користувачів ваучерної програми переважають чоловіки, особливо у видах навчання за робітничими професіями.

4. Оцінка дієвості та ефективності ваучерної програми з урахуванням результатів соціологічного опитування

Для повноти оцінки, аналіз офіційних юридичних та статистичних джерел потребує доповнення інформацією від безпосередніх учасників ваучерної програми як з боку користувачів, так і з боку надавачів послуги. З цією метою в період з 6 по 20 лютого 2015 року у трьох областях (Запорізькій, Кіровоградській та Львівській) проведено маломасштабне соціологічне обстеження, в ході якого опитано 70 користувачів ваучерної програми, 60 потенційних користувачів з числа відвідувачів місцевих центрів зайнятості віком 45–59 років та 12 співробітників цих центрів з досвідом роботи за ваучерною програмою.

Комплексна оцінка на базі всіх джерел дає підстави стверджувати, що ваучерна програма для осіб віком старше 45 років є реальним інструментом державної політики на ринку праці та освітніх послуг, але її можливості недооцінені як з боку населення, так і з боку навчальних закладів. Провайдерські функції сконцентровані майже виключно на державній службі зайнятості, внаслідок чого існує інформаційна асиметрія: основний потік відвідувачів центрів зайнятості становлять безробітні, а їм з 2014 р. ваучери не видаються. Процедура консультування та видачі ваучера належно організована та регламентована, не займає багато часу; консультації надаються фахово і з достатньою повнотою.

Навчальні заклади загалом зацікавлені у співпраці за ваучерною програмою, проте існує певна інерція: не приділяється належної уваги інформуванню населення про можливості навчання за ваучером, не враховуються особливості організації навчання людей старшого віку, зокрема працюючих.

Деякі умови програми можуть спричиняти ризики дискримінації: в невикладне становище потрапляють сільські мешканці та особи з низьким освітнім рівнем, разом з цим прямого ризику гендерної дискримінації не виявлено.

5. Перелік проблем існуючої ваучерної програми

Програма реалізується в складному соціальному середовищі: панують стереотипи щодо непридатності людей старшого віку до засвоєння нових знань; люди не звикли розглядати професійне навчання як один із доступних способів поліпшення своїх життєвих перспектив; посилення на вік чи стан здоров'я часто слугують відмовками для того, щоб приховати небажання вчитися чи здійснювати інші активні кроки; немає довіри до заходів державної політики.

Зазначені обставини напряду пов'язані та підсилюються негараздами в економіці: нерозвинута інфраструктура освіти дорослих; недостатньо наочний зв'язок між освітньо-кваліфікаційним рівнем та рівнем заробітку; значна частина працюючих неохоплені державним соціальним страхуванням через поширення неформальної зайнятості; нестійка макроекономічна ситуація та фінансові ризики Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття.

Внутрішні проблеми самої програми пов'язані як з недосконалістю законодавства (неврегульованість факту використання права на одноразове отримання ваучера, значна кількість обмежень щодо умов участі), так і з існуючими практиками її реалізації (велике адміністративне навантаження на всіх учасників програми, недостатнє залучення соціальних партнерів).

6. Огляд Європейського досвіду щодо ваучерних систем

Досвід країн Європи засвідчує, що ваучерні системи мають практично всі переваги і недоліки, притаманні заходам активної політики на ринку праці. До найсильніших сторін слід віднести функцію активізації та наявність вибору у користувачів, до найпроблемніших – неминучість безповоротних втрат, оскільки додаткові ефекти від видатків на ваучерну систему на практиці дуже важко виявити та виміряти. Саме з цих міркувань ваучерні програми зазвичай орієнтовані на певні цільові групи населення, які найчастіше стикаються з бар'єрами на ринку праці (жінки, довготривалі безробітні, працівники старшого віку, люди з інвалідністю, особи з низьким освітньо-кваліфікаційним рівнем тощо).

Становлення ваучерних систем потребує певного часу для налагодження взаємодії між її учасниками (зокрема між місцевими офісами публічної служби зайнятості, навчальними закладами та приватним сектором) і підготовки потенційних користувачів (обізнаність, активізація тощо). Трансфер ваучерних систем можливий, але це доцільно робити для добре перевіреного досвіду, з належною ретельністю та з урахуванням наявних ресурсів.

Впровадження системи моніторингу та оцінки, процедур акредитації та сертифікації спрямоване на контроль якості, але водночас призводить до ще більшого ускладнення ваучерної системи та збільшує вартість її адміністрування. Тому потрібно шукати оптимальний баланс між щільним контролем та децентралізацією й гнучкістю організаційної структури ваучерної системи.

7. Обговорення результатів дослідження на круглому столі

Результати дослідження були представлені для обговорення на круглому столі «Програма ваучерів на навчання дорослих: аналіз ситуації, міжнародний досвід та перспективи», який відбувся 2 квітня 2015 р. в м. Києві. В роботі круглого столу взяли участь представники Верховної Ради України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства освіти і науки України, Державної служби зайнятості України, громадських організацій, наукових установ, вищих навчальних закладів, міжнародних організацій, ЗМІ та ін., які висловили свої думки та пропозиції щодо результатів дослідження та напрямів удосконалення системи ваучерів.

8. Концепція та план заходів з удосконалення та розвитку ваучерної системи в Україні

На концептуальному рівні заходи з удосконалення та розвитку ваучерної системи в Україні можна згрупувати за етапністю та напрямками реалізації.

Три етапи реформування:

1. Короткострокові заходи (2015–2016 рр.), які не потребують додаткового фінансування;
2. Середньострокові заходи (2017–2018 р.), що потребують фінансової підтримки;
3. Довгострокові заходи (з 2019 р.), що потребують подальшого розширення фінансування.

Три напрями реалізації заходів реформування:

1. Удосконалення діючої ваучерної програми професійної підготовки осіб віком 45+;
2. Поширення ваучерної програми професійної підготовки на інші цільові групи населення;
3. Впровадження ваучерної системи в інших сферах соціального захисту.

Заходи удосконалення діючої програми ваучерів для людей старше 45 років мають бути спрямовані на посилення інформаційного висвітлення (PR), флексібілізацію умов програми та підвищення її доступності (мінімізація обмежень за освітніми ознаками, розширення кола вибору за професіями, видами навчання та закладами), поліпшення адміністрування (скорочення документообігу та кількості дозвільно-контрольних процедур, запровадження регулярної системи оцінки та моніторингу).

Заходи розширення ваучерної програми професійної підготовки на інші цільові групи населення мають передбачати розроблення окремих підпрограм

для урахування специфіки кожної цільової групи як за критеріями участі, так і за основною метою їх професійного навчання, а також пошук додаткових джерел фінансування.

Заходи впровадження ваучерної системи в інших сферах соціального захисту потребують вивчення зарубіжного досвіду та інвентаризації всіх видів соціальних благ/послуг на предмет доцільності їх переведення на ваучерну систему.

Executive Summary

1. Relevance of the voucher system for persons aged 45+

Population ageing and the demand for continuous enhancement of professional qualifications and skills contribute to the growing necessity of adult (lifelong) education. Particular emphasis should be placed on expanding training and retraining opportunities for people aged 45+. Due to the population aging, the proportion of people of 45-59 years old among working population (20-59 years) will increase from the current 36.3% to 45% by 2035. The particular attention to the age group of 45+ is also conditioned by the recent changes to the pension reform in Ukraine, which introduces a gradual increase in the retirement age for women (to 60 years old by 2021) and the increase in the duration of insurance period essential for the pension allocation.

The most vulnerable part of the competitiveness of citizens aged 45+ is a mismatch of their education and obtained qualification with the current economic conditions. The professional development of employees is notably underrated. The indicator for lifelong learning (the proportion of persons aged 25-64 years who received education or professional training in the last 4 weeks) in Ukraine is only 1%, while the average indicator for 28 EU countries is 10.6%, and in the Nordic countries – more than 20%.

2. Overview of the legal framework of the voucher system in Ukraine

The new edition of the Law of Ukraine “On Employment of the Population”, which came into effect in 2013, provided state guarantees for increasing economic competitiveness of people aged 45+, who have minimum 15 years of work experience (insurance period). Based on the law, they are eligible for obtaining a one-time voucher for re-training, training or upgrading their skills based on the approved list of specialties. The voucher covers tuition fees in value no more than 10 subsistence levels for employable persons. The voucher is financed by the Fund for Obligatory State Social Insurance of Ukraine against unemployment.

The terms of the voucher programme for employed people (45+) differs from the training programme for the unemployed, which is also administered by the State Employment Service of Ukraine. The voucher programme gives more freedom to its users, i.e. they can choose the format of studies and educational institution, and the involvement of the State Employment Service is remarkably lower. In the meantime, the voucher programme has a range of strict limitations which narrow the number of eligible users, such as: individuals who do not have documentary proof of at least vocational education cannot apply for the voucher; a very narrow list of occupations (13 blue-collar workers and 22 specialties/areas), limited upward mobility between education and skill levels.

During the two-year implementation of the voucher system, the respective legislation has undergone many changes. Since 2014 the voucher programme is no longer accessible for the registered unemployed aged 45+, as they can apply for

another programme based on the direct purchases of educational services. This change narrowed the number of potential users of the voucher programme and reduced impact of the State Employment Service on the performance indicators.

Minor changes were introduced to the list of professions (three professions were added) and to the procedure for disclosure of the lists of educational institutions which are entitled to conduct (re)training based on the voucher (prompter update was introduced). In March 2015 the eligibility of the voucher programme was extended to new target groups: ex-combatants (including persons retired from service in the power structures due to the staff reduction or deterioration in the state of health, and people with acquired disabilities during the anti-terrorist operation), and internally displaced persons of the working age in the absence of suitable work.

3. Analysis of the statistical indicators of the voucher programme

In 2013 20,400 persons aged 45+ took part in the programme (including 11,854 of the registered unemployed and 8,572 of the employed or unoccupied persons without the status of the registered unemployed), in 2014 – 5,746 persons. The decrease in the number of users is connected to the changes in the conditions of the programme (the registered unemployed became no longer eligible for the voucher programme) and was reinforced by the overall deterioration of the situation in the country. Expenditures for the voucher programme were respectively 33.6 and 19.5 million UAH. Planned funding for the voucher programme is constantly decreasing, but due to the small number of users there is no evident shortage of funds.

Most popular blue-collar occupations from the approved list are as follows: a tractor-driver of agricultural production, an electric and gas welder, a fruit and vegetable farmer, and a driver of the loader. Among the white-collar professions most rated are IT (computer systems and networks, software systems, software development) and land surveyor. The percentage of men is higher among the voucher users, especially in the types of working professions.

4. Evaluation of the effectiveness of the voucher programme including the results of the survey

To complete the assessment, the analysis of the legal foundation and official statistical sources, field information was collected from the voucher users, including service providers and receivers. From 6 to 20 February 2015, a small-scale sociological survey was conducted in the three oblasts of Ukraine (Zaporizhska, Kirovohradska and Lvivska), which included interviews with 70 users of the voucher programme, 60 potential users aged 45-59 among the visitors of local employment centres, and 12 employees of the local employment centres who work with the voucher programme.

The comprehensive assessment based on all the sources gives foundation to believe that the voucher programme for the people aged over 45 years old is a real tool of the state policy in the labour market and of educational services; however its capabilities are undervalued by both the public and by the educational institutions. Provider functions are concentrated almost exclusively on the State Employment Service, which results in public awareness mismatch: the major portion of visitors to the employment centres is the unemployed, who are no longer eligible for the voucher programme (since 2014). The procedure for counselling and issuance of vouchers is

properly organized and regulated, and is not very time consuming; advice is provided professionally and with sufficient completeness.

Educational institutions are generally interested in joining the voucher programme; however they lack proactive approach, i.e. they tend to demonstrate low interest and effort in raising public awareness about the training under the voucher programme, low adaptability of educational programs for the needs of elder people, especially those who combine employment with studies.

Certain terms of the voucher programme may cause the risks of discrimination, such as: the disadvantage of rural residents and people with lower educational level. The direct risk of gender discrimination was not found.

5. Problems of the voucher programme in Ukraine

The voucher programme is carried out in a complex social environment: prevailing stereotypes about the unsuitability of elder people for new knowledge; lack of understanding on how the (re)training can improve career prospects; reference to the age or health status serving as an excuse for the unwillingness to take proactive steps; widespread low trust in the state policy measures.

These circumstances are directly connected and reinforced by the difficulties in the economy; poor infrastructure of adult education; not obvious link between educational level and income level; widespread informal employment leading to the lack/absence of the documented social insurance period which is required to participate in the voucher programme; unstable macroeconomic situation, and financial risks of the Fund for Obligatory State Social Insurance of Ukraine against unemployment.

Inherent problems of the voucher programme are related to the shortcomings of current practices and legislation, such as regulating the deadline for voucher usage (linking a legally recognised action of the voucher usage not to the date of its actual receipt at the employment centre, but to the day of its actual usage at an educational institution), alleviating administrative burden on all programme participants, and the lack of involvement of the social partners (i.e. employers and trade unions).

6. Review of European best practices

European experience of using vouchers shows that voucher systems have almost all advantages and disadvantages inherent in the measures of the active labour market policies. Its strengths include the activation function and the availability of choice for users; its weakest points comprise the inevitability of irrevocable losses due to the difficulties in identifying and measuring spill-over effects of the voucher programme. For these reasons, voucher programmes are usually focused on specific target groups, who often face barriers in the labour market (women, the long term unemployed, elder workers, people with disabilities, people with low educational level, etc.).

The formation of voucher systems takes some time to establish cooperation among all involved parties (particularly between local public employment service offices, educational institutions and the private sector) and to exercise training of potential users (public awareness, activation, etc.). Transfer of voucher systems is possible, but it is advisable to do it for well-proven experience with due diligence and in accordance with available resources.

Implementation of monitoring and evaluation system, accreditation and certification is primarily aimed at quality control, but also entail further complications with the voucher system and increases the cost of its administration. Therefore, we must seek an optimal balance between tight control and decentralization, and flexibility of the organizational structure of the voucher system.

7. Discussion of the results at the roundtable

The results of the survey were presented for discussion at the roundtable “Voucher Programme for adult education: analysis of the situation, international experience and further perspectives”, held on April 2, 2015 in Kyiv, Ukraine. The round table was attended by representatives of the Verkhovna Rada of Ukraine, the Ministry of Social Policy of Ukraine, the Ministry of Education and Science of Ukraine, the State Employment Service of Ukraine, NGOs, research institutions, universities, international organizations, the media and others, who voiced their views and proposals on the survey results and ways to improve the voucher system in Ukraine.

8. The concept and an action plan for improvement and development of the voucher system in Ukraine

On the conceptual level, measures for improvement and development of the voucher system in Ukraine can be grouped by stages and areas of implementation.

Three stages of reforming the voucher system:

1. Short-term measures (2015-2016) which do not require additional funding.
2. Medium-term measures (2017-2018) which require financial support.
3. Long-term measures (from 2019) which require additional financial input.

Three areas of implementation of reform measures:

1. Improving the existing voucher programme for (re)training people aged 45+.
2. Distribution of the voucher training programme for other target groups.
3. The introduction of a voucher system into other areas of social protection.

Measures for improving the current voucher programme for people over 45 should aim at reinforcing consulting and public relation (PR); increasing flexibility of the terms of the programme and its eligibility (minimizing restrictions on the educational basis, expanding the range of professions, forms of studies and types of educational institutions); improving administration (reducing paperwork and number of licensing and control procedures, introducing a regular monitoring and evaluation system).

Measures for extending the voucher training programme onto other target groups should envision the development of separate sub-programmes to consider specific needs of each target groups, such as participation criteria, goal for (re)training, as well as searching for additional sources of funding.

Measures for implementing a voucher system in other areas of social protection require the analysis of foreign practices and inventory of all kinds of social benefits / services in terms of their feasibility for transfer to the voucher system.

I. Актуальність ваучерної програми для осіб старше 45 років

Ефективні інвестиції в людський капітал через систему освіти та професійного навчання є необхідною передумовою досягнення сталого, заснованого на знаннях розвитку, покращення якості робочих місць, мотивації населення до особистісної самореалізації, активної громадянської позиції та соціальної згуртованості.²³ У контексті розбудови системи освіти та професійного навчання на стратегічних засадах освіти впродовж життя зростає роль освіти дорослих, що пов'язано з демографічними змінами та необхідністю регулярного оновлення й розвитку кваліфікаційних навичок відповідно до мінливих соціально-економічних умов.

Демографічні зміни обумовлюють зростання ролі людей старшого віку в робочій силі

Внаслідок старіння населення, частка осіб віком 45–59 років серед населення України віком 20–59 років (фактичні межі працєактивного віку, з урахуванням даних обстеження робочої сили) зростає з теперішніх 36,3% до 45% у 2035 р.⁴

Зростання ролі цього вікового контингенту у формуванні пропозиції робочої сили пов'язане також із заходами пенсійної реформи, зокрема з поступовим підвищенням пенсійного віку для жінок (до 60 років з 2021 р.) та збільшенням тривалості нормативного страхового стажу для призначення пенсії на 10 років. Від початку впровадження заходів пенсійної реформи рівень зайнятості осіб віком 50–59 років підвищився з 61,3% у 2010 р. до 63,8% у 2013 р. (рис. 1).

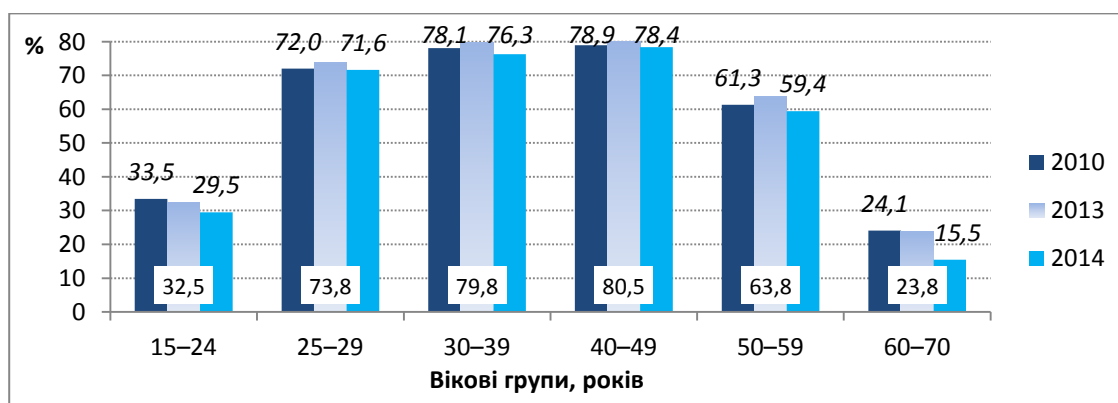


Рис. 1. Рівень зайнятості населення України за віковими групами

Джерело: офіційний веб-сайт Держстату України

http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2006/rp/ean/ean_u/arh_rzn_u.htm

² Council conclusions of 12 May 2009 on a strategic framework for European cooperation in education and training ('ET 2020') / Notices from European Union Institutions and Bodies (2009/C 119/02) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:0010:EN:PDF>

³ An Agenda for new skills and jobs: A European contribution towards full employment / European Commission. — Luxembourg: Publications Office of the European Union 2011. — 32 pp.

⁴ Демографічні прогнози по Україні, 2014 р. / Офіційний веб-сайт Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи. — <http://idss.org.ua/monografii/popforecast2014.rar>

Люди старшого віку більш уразливі на ринку праці

Динаміка вікових показників засвідчує, що зайнятість населення віком 50–59 років більш уразлива до впливу кризи: у 2014 р. їхній рівень зайнятості знизився на 4,4 процентних пункти, тоді як в інших групах працездатного віку скорочення становило не більше 2–3 процентних пунктів.

Серед зареєстрованих безробітних особи віком 45–59 років становлять близько третини. Хоча загалом у людей цього віку спостерігається дещо нижчий рівень безробіття (як за методологією МОП, так і зареєстрованого), це пояснюється скоріше процесом затухання економічної активності: у випадку втрати роботи вони частіше переходять одразу в стан неактивності, полишаючи не лише спроби знайти нову роботу, а й ринок праці загалом. Дослідження, ініційовані в Україні Фондом ООН в галузі народонаселення, засвідчують непоодинокі випадки дискримінації людей старшого віку на ринку праці.^{5 6}

Про зниження рівня конкурентоспроможності на ринку праці людей старшого віку свідчить також віковий профіль заробітної плати. За даними вибіркового обстеження підприємств, вік 45 років стає переломним пунктом, після якого крива зарплатного профілю йде на спад (рис. 2). Це означає, що вже після 45 років більшість працівників втрачають можливості подальшого професійного розвитку та підвищення продуктивності своєї зайнятості. Загалом нормальним вважається віковий профіль зарплат, де зростання рівня заробітку відбувається аж до досягнення пенсійного віку. Зокрема, такий профіль притаманний переважній більшості країн ЄС.⁷

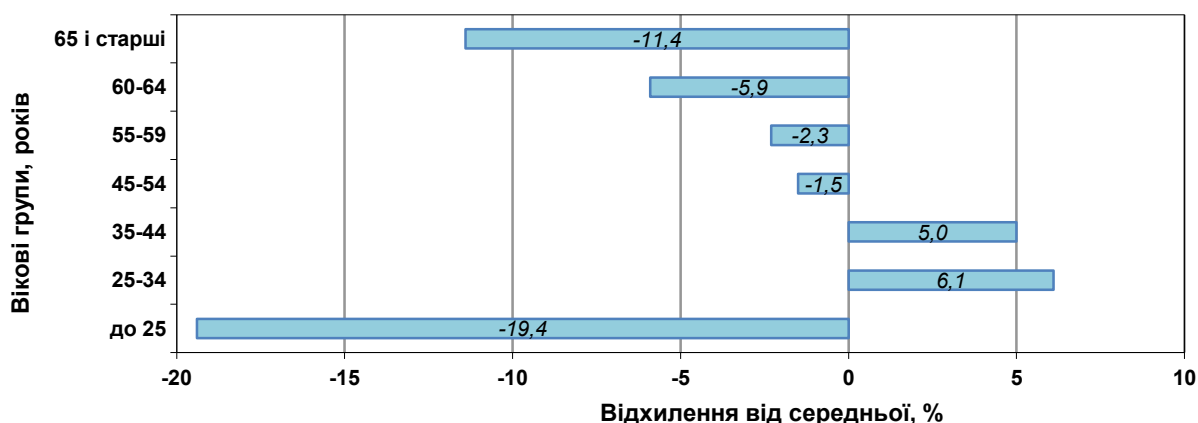


Рис. 2. Розмір годинної заробітної плати залежно від віку працівника, 2012 р.
(відхилення від середньої, у %)

Джерело: Заробітна плата за професійними групами у 2012 році (за матеріалами вибіркового обстеження): Стат. зб. / Держстат України. Відп. за вип. І.В. Сенік. — К., 2013. — С. 53

⁵ Situation of older women in Ukraine: Analytical report. — Ukrainian Centre for Social Reforms, United Nations Population Fund. — Kyiv, 2014. — 176 pp.

⁶ Analytical research on women's participation in the labour force in Ukraine: Report. — Ukrainian Centre for Social Reforms, United Nations Population Fund, International Labour Organisation. — Kyiv, 2012. — 196 pp.

⁷ Офіційний веб-сайт Євростату, база даних Structure of earnings survey: hourly earnings [earn_ses_hourly] <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupDownloads.do>

Найуразливішою стороною конкурентоспроможності населення віком старше 45 років є нижчий рівень освіти та неактуальні дипломи

Частка осіб з повною вищою освітою серед населення віком 45–59 років становить 21–22%; серед них більш поширена неповна вища освіта (24% чисельності цієї вікової групи), що за класифікацією ISCED відноситься скоріше до рівня «післясередня, не вища» (post-secondary non-tertiary), ніж до вищої освіти (tertiary). Серед населення віком 40–44 років вже більша частка осіб з повною та базовою вищою освітою (24,5%), а серед населення віком 25–34 років зазначена частка більше ніж удвічі перевищує частку неповної вищої освіти (рис. 3).

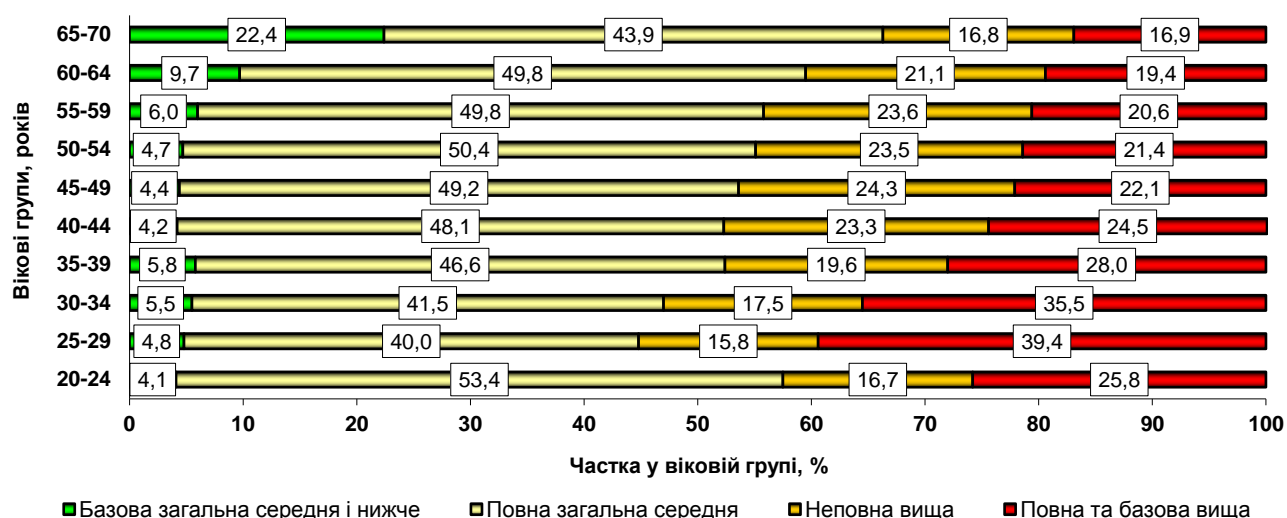


Рис. 3. Освітня структура населення України за віковими групами, 2013 р.

Джерело: Мікродані обстеження робочої сили

Загалом за часткою людей з вищою освітою (ISCED 5A, 5B, 6) освітньо-віковий профіль населення України майже збігається з середнім по 27 країнах ЄС; за цим показником (причому по всіх вікових групах) українці істотно відстають лише від мешканців країн Північної Європи.⁸ Нижчий рівень освіти у людей старше 45 років порівняно з їх молодшими співвітчизниками спостерігається практично у всіх країнах Європи, адже «освітній вибух», внаслідок якого вища освіта набула масового характеру, розпочався лише наприкінці 1990-х.

Специфіка освітнього рівня людей старше 45 років в Україні полягає в тому, що вони здобували освіту (як загальну середню, так і професійну) ще за радянських часів, тобто за зовсім інших економічних, політичних та соціальних умов. Професійно-галузєва спрямованість та зміст їхньої освіти були орієнтовані зовсім на іншу структуру економіки, іншу організацію праці та інші технології. Через неактуальні дипломи формальна наявність вищої освіти далеко не завжди дає можливість людям старше 45 років влаштуватися на робочі місця відповідної кваліфікації. За нашими оцінками, з числа зайнятих віком 45–59

⁸ Key Data on Education in Europe 2012 / EACEA; Eurydice; Eurostat. -- Edition Brussels: Eurydice, 2012. – С. 172–173.

років, які мають повну або неповну вищу освіту, 35% працюють за робітничими професіями чи на посадах технічних службовців, тоді як серед зайнятих віком 30–39 років частка працівників з надлишковою кваліфікацією становить 30%.⁹

Навчанню працівників не приділяється увага

Виняток становлять лише деякі професії, стосовно яких регулярно підвищення кваліфікації передбачене на законодавчому рівні (лікарі, вчителі, деякі ін.), вони сконцентровані переважно в бюджетному секторі зайнятості. За даними статистики підприємств, у 2013 р. навчено новим професіям 196,9 тис. працівників, і ще 1 020,9 тис. підвищили кваліфікацію, що у % до облікової кількості штатних працівників становить відповідно 1,9% та 9,9%.¹⁰ Причому 72,8% з числа тих, хто отримав нову професію та 45,7% тих, хто підвищив кваліфікацію, навчалися на виробництві, тобто скоріше за все не одержали формального підтвердження навчання (диплому, сертифікату чи іншого документу). Але штатні працівники підприємств, які подають відповідну звітність, – це лише половина загальної чисельності зайнятого населення. У сфері малого бізнесу, самозайнятості та в секторі роздрібних послуг професійне навчання здійснюється, у кращому випадку, в перші дні після прийому на роботу і на самому елементарному рівні.

Нерозвинута інфраструктура освіти дорослих

За відсутності попиту з боку роботодавців, навчальні заклади орієнтовані майже виключно на первинну професійну підготовку молоді. За даними професійно-технічних навчальних закладів (ПТНЗ), на кінець 2014 р. 94,9% контингенту їхніх учнів та слухачів становили випускники шкіл, які здобували первинну професійну підготовку. Решту 5,1% становили незайняті особи (4 048 осіб) та працівники підприємств (12 039 осіб). Серед 315,6 тис. учнів/слухачів ПТНЗ лише 5 159 осіб (1,6%) мали вік 30 років і старше.¹¹

У сфері вищої освіти картина майже така сама. Понад 82% вступників до вищих навчальних закладів (ВНЗ) становлять випускники шкіл та інших навчальних закладів, які закінчили навчання у поточному році, а основний контингент студентів становлять молоді люди віком 17–22 років. На початок 2014/15 н.р. чисельність студентів ВНЗ віком 30–34 років становила 47 681 особу, 35 років і старше – 55 271 особу, разом – 102 952 особи, або 6,1% загальної чисельності. Чисельність студентів, які здобували другу вищу освіту на загальних засадах, становила 16 004 особи (0,9% загальної чисельності студентів).¹²

Індикатор навчання впродовж життя в Україні становить лише 1%

Індикатор навчання впродовж життя обчислюється за даними обстеження робочої сили як частка осіб віком 25–64 років, які отримували освіту чи

⁹ Розраховано за мікроданими обстеження робочої сили

¹⁰ Праця України у 2013 році: Стат. зб. / Держстат України. Відп. за вип. І.В. Сенік. -- К.: ТОВ Видавництво «Консультант», 2014. -- С. 71–72, 78

¹¹ Продовження навчання та здобуття професії: Стат. бюл. / Держстат України. Відп. за вип. О.О. Кармазіна. -- К., 2015. -- С. 21

¹² Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2014/15 навчального року: Стат. бюл. / Держстат України. Відп. за вип. О.О. Кармазіна. -- К., 2015. -- С. 40–42, 50–51.

професійне навчання в останні 4 тижні. У 2014 р. цей показник в середньому по 28 країнах ЄС становив 10,6%, у країнах Північної Європи – понад 20%, у Швейцарії і Данії – понад 31% (рис. 4). Один з 6 додаткових критеріїв освітнього напрямку Європейської стратегії – 2020 ставить завдання підвищити рівень цього індикатора до 15% в середньому по ЄС.¹³



Рис. 4. Індикатор навчання впродовж життя, 2014 р. (%) (дані попередні)
 Джерело: Дані по Україні – розраховано за даними обстеження робочої сили, по інших країнах – дані Євростату

<http://ec.europa.eu/eurostat/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcod e=tsdsc440>

У 2014 р. запитання про здобуття освіти/професійне навчання в останні 4 тижні уперше було включено до програми українського обстеження робочої сили. За попередніми даними, чисельність осіб віком 25–64 років, які дали ствердну відповідь, становила 256,9 тис. осіб, або 1% загальної чисельності населення України віком 25–64 років. Отже, у контексті декларованого курсу євроінтеграції, Україні потрібно наростити обсяги професійного навчання в системі освіти дорослих. Особливо важливо подбати про розширення можливостей професійного навчання для людей старшого працєактивного віку, адже ця вікова категорія має найбільші ризики стати аутсайдером на ринку праці.

¹³ Smarter, greener, more inclusive? — Indicators to support the Europe 2020 strategy / European Commission. — Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013. — 213 pp., тут с. 95

II. Огляд законодавчої бази щодо ваучерної системи

Завдяки новій редакції Закону України «Про зайнятість населення», уперше в національному законодавстві з'явилася норма з реальними державними гарантіями щодо розширення можливостей формальної освіти для осіб старшого працездатного віку. Стаття 30 Закону надає особам віком старше 45 років і до досягнення пенсійного віку, страховий стаж яких становить не менше 15 років, право на одноразове отримання ваучера для підтримання їх конкурентоспроможності шляхом перепідготовки, спеціалізації, підвищення кваліфікації за професіями та спеціальностями для пріоритетних видів економічної діяльності. Вартість ваучера встановлюється в межах вартості навчання, але не може перевищувати десятикратний розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, установленого законом. Оплата ваучера здійснюється за рахунок коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття виходячи з його фінансових можливостей. Порядок видачі ваучерів та перелік професій, спеціальностей та напрямів підвищення кваліфікації, для навчання за якими може бути виданий ваучер, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 20 березня 2013 р. № 207 (із змінами).

Умови ваучерної програми істотно відрізняються від організації професійного навчання зареєстрованих безробітних

З одного боку, вона дає більше свободи користувачам щодо вибору форми та місця навчання і не передбачає прямої фінансової відповідальності за порушення умов договору про навчання (додаток 1). З другого боку, ваучерна програма має низку досить жорстких обмежень, що істотно звужують коло її потенційних користувачів. Серед найсуттєвіших обмежень такі:

- програма недоступна для осіб, які не мають документального підтвердження наявності професійної освіти;

- обмежений вибір професій, спеціальностей та напрямів підвищення кваліфікації, для навчання за якими може бути виданий ваучер (затверджений перелік містить 13 робітничих професій та 22 спеціальності/напрями);

- обмежена висхідна мобільність між освітньо-кваліфікаційними рівнями (ОКР). Формально підготовка на наступному ОКР у ваучерній програмі передбачена, але за існуючих Умов прийому до ВНЗ¹⁴ зробити це непросто. Пп. 3–4 розділу III Умов надають ВНЗ право приймати осіб, які здобули ОКР кваліфікованого робітника, для здобуття ОКР молодшого спеціаліста, а осіб, які здобули ОКР молодшого спеціаліста, – для здобуття ОКР бакалавра. Але крім виконання загальних вимог до вступників, для цих осіб обов'язковою умовою є

¹⁴ Умови прийому до вищих навчальних закладів України в 2015 році: Затв. Наказом Міністерства освіти і науки України від 15.10.2014 № 1172 <http://zakon.rada.gov.ua/go/z1390-14>

вступ на споріднену спеціальність, а сучасний перелік спеціальностей дуже сильно відрізняється від переліку радянських часів. Особи з повною вищою освітою також обмежені у виборі: вони не можуть вступити до магістратури, оскільки в правилах вступу жорстко зазначено, що на навчання для здобуття ОКР магістра приймаються особи, які здобули ОКР бакалавра або спеціаліста, а за радянських часів цих ОКР не існувало. Через невідповідність освітніх класифікацій, користувачам ваучерів доступніше пройти перепідготовку, спеціалізацію, підвищення кваліфікації, але при цьому вони залишаються на тому самому ОКР.

Порівняно з іншими заходами політики на ринку праці, ваучерна програма передбачає меншу роль державної служби зайнятості

В організаційному плані найбільша відмінність ваучерної програми полягає в тому, що роль державної служби зайнятості зведена переважно до дозвільно-контрольних функцій: прийом документів, перевірка відомостей про страховий стаж заявника, прийняття рішення щодо видачі ваучера, оформлення та видача ваучера, подання рахунків на оплату та отримання інформації від навчального закладу щодо виконання умов договору про навчання. При цьому у державної служби зайнятості нема механізмів реального впливу ні на навчальний заклад, ні на власника ваучера, оскільки вона не є стороною договору про навчання. Таким чином, ефективність ваучерної програми залежить переважно від ініціативності, цілеспрямованості та сумлінності громадян-користувачів.

Зміни законодавства про ваучерну систему після її запровадження

Ваучери перестали видавати зареєстрованим безробітним

Оскільки умови ваучерної програми мають істотні відмінності від професійного навчання безробітних, щоб ці дві програми не підміняли одна одну та не конкурували між собою, постановою Кабінету Міністрів України від 13.08.2014 р. № 342 вони було чітко розмежовані за цільовими групами користувачів. Починаючи з 21.08.2014 р. ваучери не видаються зареєстрованим безробітним, які незалежно від віку та інших ознак можуть проходити професійне навчання за програмою для безробітних.

Додаткові аргументи на користь навчання зареєстрованих безробітних тільки в рамках відповідної, спеціально для них передбаченої програми:

- більш широкий вибір напрямів підготовки, у 2013 р. навчання безробітних здійснювалося за 342 професіями (ваучерна програма – 13+22);
- можливість одержання первинної професійної підготовки;
- сформована мережа освітніх закладів, у 2013 р. навчання безробітних здійснювалося у 29 тис. професійно-технічних та вищих навчальних закладах, включно із навчальними закладами державної служби зайнятості та навчальними підрозділами підприємств;
- менше організаційне навантаження на користувачів, можливість компенсації додаткових витрат, пов'язаних з навчанням;

- щільніший зв'язок з потребами ринку праці, зокрема у 2013 р. 184,4 тис. осіб (85% загальної чисельності зареєстрованих безробітних, які проходили навчання) навчалися за замовленням роботодавців; рівень працевлаштування після закінчення навчання сягав 88,8%;¹⁵
- більш пряма підконтрольність та фінансова відповідальність користувачів та навчальних закладів.

Доцільність рішення виключити з ваучерної програми осіб, зареєстрованих в центрах зайнятості як безробітні, не підлягає сумніву. Але потрібно визнати, що відтепер чисельність її учасників ще меншою мірою залежить від державної служби зайнятості, і ще більшою – від обізнаності самих громадян, їх ініціативи та бажання вчитися.

Зміни в переліку професій, спеціальностей та напрямів підготовки

Постановою Кабінету Міністрів України від 13.08.2014 р. № 342 з переліку професій, спеціальностей та напрямів підготовки в рамках ваучерної програми було вилучено спеціальності «аквакультура», «розведення та селекція тварин», «рибництво та аквакультура» (за останньою було ліцензовано 4 навчальні заклади, за першими двома – жодного) і замість них включені «сестринська справа» та «соціальна робота» (на рівні молодшого спеціаліста та на рівні спеціаліста). Тобто загальна кількість професій і спеціальностей не змінилася.

Крім того, Постанова № 342 істотно розширила коло учасників процесу формування переліку професій, спеціальностей для ваучерної програми: регіональні державні адміністрації одержали право надавати у разі потреби Міністерству соціальної політики пропозиції щодо внесення змін в затверджений перелік. Це надасть Міністерству додаткову аргументацію для оптимізації переліку (раніше підставою вважався лише середньостроковий прогноз потреби у фахівцях та робітничих кадрах на ринку праці, розроблений Міністерством економічного розвитку і торгівлі).

Зміни в порядку оприлюднення списків навчальних закладів, які мають право здійснювати навчання за ваучерною програмою

Список навчальних закладів, які мають ліцензію на перепідготовку чи підвищення кваліфікації за встановленим переліком професій, спеціальностей та відповідають іншим умовам ваучерної програми, формує Міністерство освіти і науки України. Перша редакція постанови Кабінету Міністрів України від 20.03.2013 р. № 207 «Про затвердження Порядку видачі ваучерів для підтримання конкурентоспроможності осіб на ринку праці» зобов'язувала Міністерство освіти і науки подавати цей список Державній службі зайнятості один раз на рік (до 1 лютого). Змінами, внесеними Постановою № 342, встановлено щоквартальну регулярність інформування Державної служби зайнятості (до 10 числа наступного місяця), а сам список має бути розміщений на веб-сайті Міністерство освіти і науки та постійно оновлюватися.

¹⁵ Джерело, за яким наводяться дані: Звіт про результати діяльності Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття за 2013 р. : Затв. постановою правління Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття від 29.05.2014 р. №7 <http://www.dcz.gov.ua/file/link/332468/file/7.pdf>

Додано три нові цільові групи, які мають право на отримання ваучера

З березня 2015 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення соціального захисту внутрішньо переміщених осіб», який зокрема вносить зміни до Закону «Про зайнятість населення» і встановлює ще три цільові групи населення, які мають право на отримання ваучера для підтримання конкурентоспроможності шляхом перепідготовки, спеціалізації, підвищення кваліфікації:

- особи, звільнені з військової служби (крім військовослужбовців строкової служби), служби в органах внутрішніх справ, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, органів і підрозділів цивільного захисту, податкової міліції або Державної кримінально-виконавчої служби України у зв'язку із скороченням чисельності, штату або за станом здоров'я до досягнення ними встановленого статтею 26 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» пенсійного віку, за наявності вислуги не менше 10 років, які не набули права на пенсію відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб»;
- особи, звільнені з військової служби після участі у проведенні антитерористичної операції, з числа інвалідів до отримання права на пенсію відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб»;
- внутрішньо переміщені особи працездатного віку за відсутності підходящої роботи.

Відповідні зміни мають бути внесені до Порядку видачі ваучерів для підтримання конкурентоспроможності осіб на ринку праці.

Вочевидь, умови участі зазначених цільових груп значною мірою мають відрізнятися від програми для осіб віком старше 45 років. Тому потрібно розробити окремі підпрограми для урахування специфіки кожної цільової групи як за критеріями участі, так і за основною метою їх професійного навчання.

III. Аналіз статистичних показників ваучерної програми

Практична реалізація ваучерної програми розпочалася з 04.04.2013 р., коли набрала чинності постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку видачі ваучерів для підтримання конкурентоспроможності осіб на ринку праці» від 20 березня 2013 р. № 207.

Кількість користувачів ваучерної програми поки що незначна

У 2013 р. користувачами ваучерної програми стали 20 426 осіб, з них 11 854 особи – зареєстровані безробітні. Тобто більше половини (57,8%) користувачів могли бути залучені до альтернативної навчальної програми, передбаченої для зареєстрованих безробітних. У 2014 р. ваучери отримали 5 746 осіб.

Фактичні видатки на ваучерну програму істотно менші запланованих

В бюджеті Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття на 2013 р. під ваучерну програму закладалося 230 580,0 тис. грн. (для порівняння: на професійне навчання безробітних – 356 965,4 тис. грн.). Проте фактичні видатки за цією статтею становили лише 33 564,1 тис. грн., тобто кошторис було використано на 14,6%, – це один з найнижчих відсотків виконання серед усіх статей видатків (для порівняння: по професійному навчанню безробітних виконання становило 65,2%).¹⁶

У 2014 р. фактичні видатки на ваучерну програму становили 19,5 млн. грн., що також істотно менше запланованої суми (спочатку закладалося 54,5 млн. грн.,¹⁷ а після секвестру бюджету Фонду – 28,5 млн. грн.).¹⁸

В бюджеті Фонду на 2015 р. на ваучерну програму заплановано 23 545,8 тис. грн.¹⁹ Тобто планові обсяги фінансування на ваучерну програму весь час зменшуються, але через незначну кількість користувачів проблеми нестачі коштів поки що не виникало.

¹⁶ Джерело: Звіт про результати діяльності Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття за 2013 р. : Затв. постановою правління Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття від 29.05.2014 р. №7 <http://www.dcz.gov.ua/file/link/332468/file/7.pdf>

¹⁷ Джерело: Постанова правління Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття від 23.07.2014 р. №14 <http://www.dcz.gov.ua/file/link/327157/file/14.pdf>

¹⁸ Джерело: Постанова правління Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття від 16.09.2014 р. №26 http://www.dcz.gov.ua/file/link/332447/file/postanova_26.pdf

¹⁹ Джерело: Постанова правління Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття від 11.02.2015 р. №48 <http://www.dcz.gov.ua/file/link/348975/file/48.pdf>

Найпоширенішим видом навчання є перепідготовка

У 2013 р. в рамках ваучерної програми пройшли перепідготовку 8 350 осіб за професіями спеціалістів і 7 794 осіб за робітничими професіями, у 2014 р. – відповідно 1 324 та 1 869 осіб (рис. 5).

Найбільш популярними робітничими професіями із затвердженого переліку є тракторист-машиніст сільськогосподарського виробництва, електрогазозварник, плодоовочівник, водій навантажувача. Серед професій спеціалістів найчастіше обирають ІТ (комп'ютерні системи та мережі, програмне забезпечення систем, розроблення програмного забезпечення) та землевпорядник.

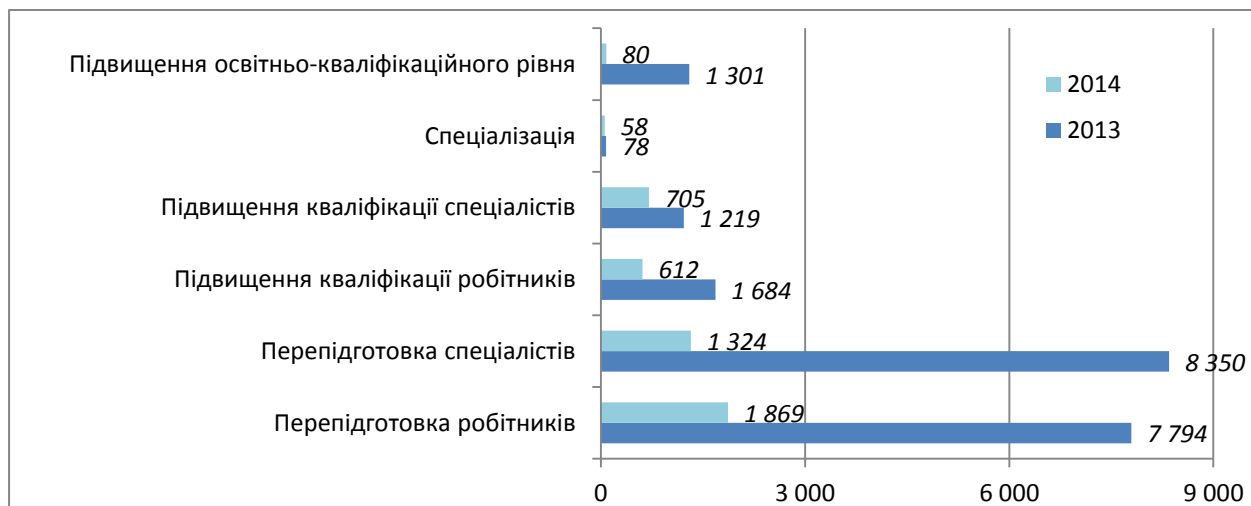


Рис. 5. Користувачі ваучерної програми за видами навчання, осіб

Джерело: Статистична інформація Державної служби зайнятості

<http://www.dcz.gov.ua/statdatacatalog/document?id=350804>

Серед користувачів ваучерної програми переважають чоловіки

Особливо велика чисельна перевага чоловіків у видах навчання за робітничими професіями, що пов'язано з фактичною професійною структурою зайнятості. За даними обстеження робочої сили, у 2013 р. 71,7% зайнятих чоловіків працювали за робітничими професіями, у тому числі 38,9% – кваліфікованими робітниками (6, 7 та 8 групи за ISCO-88). Серед зайнятих жінок частка робітниць становила 50,2%, і переважна їх більшість працювали у сфері торгівлі та послуг або за найпростішими професіями (5 та 9 групи за ISCO-88).²⁰ Логічно припустити, що зайняті в цих двох групах професій найменше мотивовані до навчання. Можливо, впливає також сам перелік робітничих професій для навчання за ваучером: він містить лише 13 позицій, і це переважно традиційно «чоловічі» професії (бджоляр, водій, машиніст, тракторист, налагоджувальник, слюсар, столяр, електрогазозварник); до звичних «жіночих» професій можна віднести хіба що «водій тролейбуса», «плодоовочівник» та «працівник фермерського господарства».

²⁰ Джерело: Економічна активність населення України 2013: Стат. зб. / Держстат України. Відп. за вип. І.В. Сенік. – К., 2014. – С. 84.

Регіональна диференціація показників істотна і залежить від різних факторів

Найбільша чисельність учасників ваучерної програми спостерігалася у Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій, Харківській областях, тобто переважно в крупних індустріальних регіонах (рис. 6). Водночас від них не надто відстають Полтавська, Кіровоградська, Львівська, Івано-Франківська області. Найменша кількість ваучерів у 2014 р. була видана у Хмельницькій та Чернігівській областях (по 18). Вірогідно, територіальна диференціація чисельності користувачів ваучерної програми пов'язана як з особливостями регіональних ринків праці, так і з деякими відмінностями в практичних методах роботи місцевих центрів зайнятості.

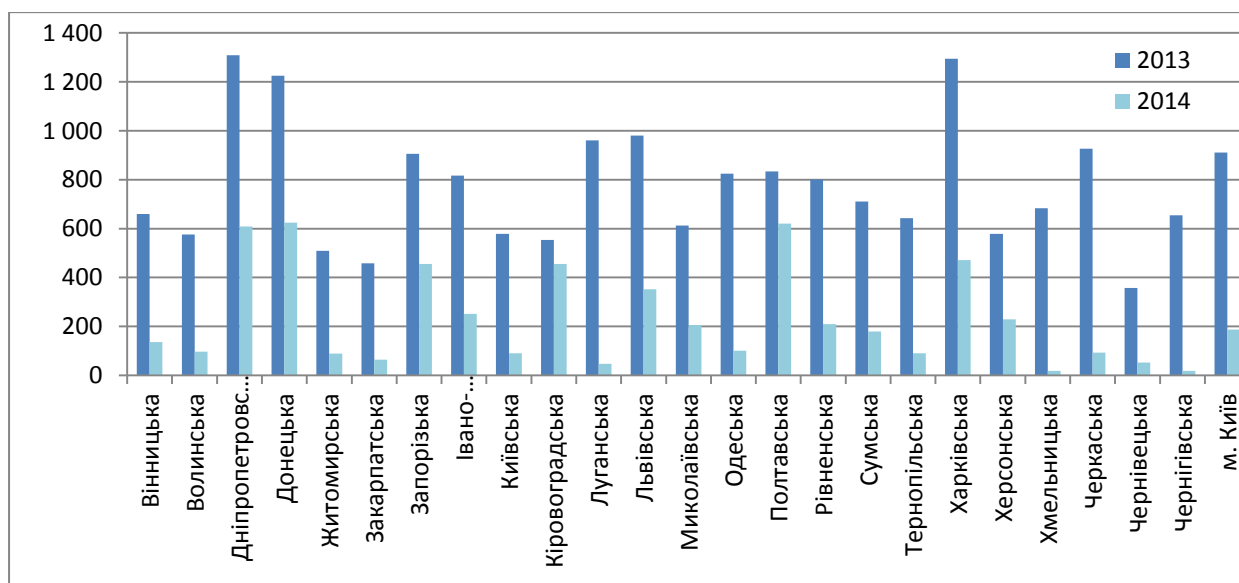


Рис. 6. Користувачі ваучерної програми за регіонами, осіб

Джерело: Статистична інформація Державної служби зайнятості

<http://www.dcz.gov.ua/statdatacatalog/document?id=350804>

Примітка: У 2013 р. в Автономній Республіці Крим було видано 1032 ваучера, в м. Севастополі – 33 ваучера.

Вартості ваучера зазвичай цілком достатньо для повної оплати навчання

Максимальна вартість ваучера (10 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб) становила у квітні-листопаді 2013 р. 11 470 грн., з грудня 2013 р. – 12 180 грн. Цих коштів цілком достатньо для оплати видів навчання, дозволених у ваучерній програмі. Найбільшу вартість має друга вища освіта, яка зазвичай здійснюється у формі очно-заочного, заочно-вечірнього чи заочного навчання, і тривалість навчання може сягати 2–2,5 роки. Вибірковий перегляд сайтів ВНЗ засвідчує, що вартість здобуття другої вищої освіти перебуває в межах від 5 до 12 тис. грн. Виняток становлять провідні університети зі статусом національних, де вартість може досягати 15–20 тис. грн. за повний цикл навчання.^{21 22}

²¹ Офіційний веб-сайт Інституту післядипломного навчання Національного авіаційного університету <http://ipn.nau.edu.ua/ru/2013-05-21-01-08-31/304-degree-programs-for-all-ages>

IV. Оцінка дієвості та ефективності ваучерної програми з урахуванням результатів соціологічного опитування

Оцінка функціонування ваучерної програми на базі офіційних юридичних та статистичних джерел має свої переваги: об'єктивний характер, високий ступінь узагальнення, професійний підхід та точність. Водночас цілком очевидно, що для повноти оцінки потрібна інформація «з перших вуст», тобто від безпосередніх учасників ваучерної програми як з боку користувачів, так і з боку надавачів послуги. З цією метою в період з 6 по 20 лютого 2015 року у трьох областях (Запорізькій, Кіровоградській та Львівській) було проведено маломасштабне соціологічне обстеження, в ході якого опитано 70 користувачів ваучерної програми, 60 потенційних користувачів з числа відвідувачів місцевих центрів зайнятості віком 45–59 років та 12 співробітників цих центрів з досвідом роботи за ваучерною програмою (далі скорочено називатимемо ці категорії респондентів відповідно «користувачі», «відвідувачі» та «співробітники»).

Аналіз результатів соціологічного обстеження²³ дає змогу не лише доповнити, а й перевірити та розширити сформульовані раніше висновки та гіпотези щодо проблемних аспектів існуючої ваучерної системи та можливих напрямів її удосконалення.

Навчання впродовж життя залишається радше політичним слоганом, ніж формулою практичних дій

Результати соціологічного опитування підтвердили попередні висновки щодо навчальної активності майже виключно в молодому віці і раннього припинення навчання. Із 70 користувачів 48, із 60 відвідувачів – 58 здобули первинну професійну освіту у радянський період (до 1990 р.). 21 користувач і 14 відвідувачів отримали ще й другу професійну освіту, проте з них тільки 11 користувачів та 3 відвідувача навчалися в період після 2000 р. Проходили курси підвищення кваліфікації 35 користувачів та 20 відвідувачів, але переважно не більше 1–2 разів за життя. Три чверті відвідувачів зазначили, що не відчувають потреби у продовженні професійного навчання.

Люди не звикли розглядати професійне навчання як один з доступних способів поліпшення своїх життєвих перспектив

Опитування показало, що пасивне ставлення до професійного навчання є скоріше наслідком існуючих стереотипів та упереджень, ніж минулого негативного досвіду чи наявності реальних перешкод. Так, із 60 опитаних

²² Офіційний веб-сайт Навчально-наукового інституту післядипломної освіти Національного університету «Львівська політехніка» www.ipk.polynet.lviv.ua

²³ Повний текст звіту про методологію та результати соціологічного опитування можна переглянути за посиланням: www.slideshare.net/undpukraine/ss-46975551.

відвідувачів тільки двоє завітали до центру зайнятості з метою проконсультуватися щодо можливостей професійного навчання, переважна більшість відвідувань були пов'язані з наявністю чи оформленням статусу безробітного. Проте на запитання, чи може щось спонукати їх пройти перепідготовку чи підвищення кваліфікації, більшість респондентів знайшли для себе підходящу мотивацію, і лише 6 відвідувачів категорично висловили свою незацікавленість у навчанні.

Розбіжність думок респондентів достатньо повно репрезентує існуючі в суспільстві погляди на роль людей старшого віку

Співробітники місцевих центрів зайнятості, які брали участь в опитуванні, розійшлися в думках і висновках про ступінь зацікавленості людей старше 45 років щодо участі у ваучерній програмі та навчання загалом. Одні вважали, що зацікавленості нема, аргументуючи, що в старшому віці нема сенсу навчатися, бо знайти нову роботу надто складно; посилалися також на обмеження по здоров'ю та сімейним обов'язкам. Інші зазначали, що зацікавленість загалом є, і є нагальна необхідність, бо перелік актуальних професій змінюються, знання застарівають, а межа працездатного віку збільшується. Висловлювалася також думка, що зацікавленості у навчанні було би значно більше і в молодих, і в старших людей, якби навчання гарантовано давало можливість істотно більше заробляти. Схоже, що на відповіді співробітників більше вплинула їхня власна позиція з цього питання.

Найбільше відлякує від навчання потреба в коштах

Серед причин, що можуть стати на заваді навчанню, 6 відвідувачів (у тому числі 2 віком 50–54 років і 4 віком 55–59 років) зазначили, що в їхньому віці вже пізно вчитися, 11 відвідувачів (у тому числі 5 віком 45–49 років і 6 віком 55–59 років) послалися на проблеми зі здоров'ям. Частота вибору таких варіантів причин, як брак часу на навчання через роботу та/або домашні обов'язки та брак навичок з володіння сучасними навчально-інформаційними технологіями, становила не більше 10–11 разів. Найбільше відлякує від навчання потреба в коштах, – цю причину вказали 34 відвідувача, і саме цю проблему покликана вирішувати ваучерна програма.

Проте навіть після ознайомлення з інформацією про ваучерну програму, 16 відвідувачів залишилися переконані, що у них немає необхідності в навчанні, і 29 заявили, що в їхньому віці вже пізно навчатися (у тому числі 6 віком 45–49 років, 12 віком 50–54 років і 11 віком 55–59 років). Зацікавленість ваучерною програмою виявили 15 відвідувачів, з них тільки 7 висловили готовність подати заяву на одержання ваучеру. Майже половина відвідувачів (28) висловили думку, що ваучерна програма може зацікавити когось з їхніх рідних, знайомих чи колег.

Посилання на вік чи стан здоров'я часто стають відмовками для приховання небажання вчитися чи здійснювати інші активні кроки

Порівнюючи відмінності в розподілі відповідей відвідувачів на різні варіації запитання щодо зацікавленості та готовності до навчання (на початку інтерв'ю не бачили необхідності в навчанні 45 відвідувачів, після ознайомлення з

ваучерною програмою – 16; в загальному запитанні, що може завадити навчанню, тільки 6 послалися на вік, після ознайомлення з ваучерною програмою – 29), можна припустити, що змінити загальне ставлення до професійного навчання з байдужого до позитивного значно легше, ніж переконати взяти особисту участь у конкретній навчальній програмі. Також можна припустити, що посилення на вік чи стан здоров'я часто слугують відмовками для того, щоб приховати своє небажання вчитися чи здійснювати інші активні кроки. Щоправда, цьому може бути й більш просте пояснення – ні для кого не секрет, що більшість відвідувачів звертаються до центрів зайнятості з метою одержання статусу безробітних та допомоги по безробіттю, а не в пошуках роботи чи навчання.

Одним з неявних чинників небажання брати участь у ваучерній програмі є недостатня довіра населення до державних заходів політики

Судячи з опитування співробітників центрів зайнятості, у клієнтів досить часто виникає підозра, що держава може потім вимагати від них повернення коштів або виставляти якісь інші умови. Саме слово «ваучер» сприймається іноді неоднозначно, як чуже й незрозуміле. Цілком імовірно, що у когось це слово асоціюється з «паперовою» приватизацією 1990-х років, коли населенню масово видавалися приватизаційні ваучери, з яких так ніхто і не одержав жодної користі. Цей негативний досвід з недавньої історії може шкодити репутації нових ваучерних проектів.

Негативне ставлення роботодавців як перешкода ваучерній програмі не знаходить підтвердження

В ході опитування користувачів, 12 осіб зазначили, що стали учасниками ваучерної програми за порадою роботодавця. Переважна більшість користувачів (50 із 70) зазначили, що під час участі у ваучерній програмі відчували підтримку з боку своїх роботодавців, про відсутність такої підтримки повідомили 15 респондентів. Такий самий рівень підтримки був з боку колег та родичів, більший рівень підтримки відчувався тільки з боку сім'ї та друзів (відповідно 53 та 52). При опитуванні відвідувачів лише 1 особа зазначила, що негативне ставлення з боку роботодавця та/або колег може стати перешкодою для навчання. Тобто протидія з боку роботодавця як перешкода навчанню на практиці зустрічається ненабагато частіше, ніж з боку інших суб'єктів соціального оточення.

Опитані співробітники місцевих центрів зайнятості неодноразово висловлювали думку, що більш активне залучення роботодавців до ваучерної програми може стимулювати працюючих до навчання за ваучером. Звіт міжнародного консультанта засвідчує, що ефективність участі роботодавців у ваучерних програмах як ініціаторів навчання своїх працівників достатньо добре перевірена зарубіжним досвідом.

Проблема необізнаності існує, але вона стосується радше широких верств населення, ніж користувачів послугами державної служби зайнятості

Опитані співробітники майже одноставно запевняють, що місцевими центрами зайнятості приділяється належна увага висвітленню інформації про ваучерну програму всіма можливими способами, і переважна більшість їхніх клієнтів знають про цю програму. Водночас серед опитаних відвідувачів лише 18 підтвердили, що знають про ваучерну програму, з них 10 дізналися про неї вперше від співробітників центрів зайнятості. Це може означати, що незацікавлені у навчанні клієнти просто не беруть до уваги цю інформацію («пропускають повз вуха»), або ж співробітники переоцінюють свій інформаційний вплив, можливо, існує певний збій в каналах комунікації.

Державна служба зайнятості беззаперечно залишається основним інформантом щодо ваучерної програми

Із 70 користувачів 42 вперше дізналися про ваучерну програму саме від співробітників центрів зайнятості. Інші інформаційні джерела мають значно меншу результативність: 15 користувачів дізналися від знайомих чи колег, 6 – від роботодавця, 5 – з сайтів навчальних закладів, по 1 – із ЗМІ та випадково від сторонніх людей. Оскільки з 2014 р. зареєстрованим безробітним ваучери не видаються, наявна інформаційна асиметрія може бути самостійною причиною низької популярності ваучерної програми, адже контингент регулярних користувачів послуг державної служби зайнятості складається переважно із зареєстрованих безробітних.

Проблема обізнаності має меншу вагу, ніж проблема активності

Навіть якщо орієнтуватися в оцінках поінформованого населення тільки на потік зареєстрованих безробітних – це близько 1,5 млн. осіб щороку, і серед них принаймні третину становлять особи віком 45 років і старше.²⁴ За два роки функціонування ваучерної програми про неї мали дізнатися не менше 1 млн. потенційних користувачів, тобто проблема обізнаності має все-таки меншу вагу, ніж проблема активності. Як зазначається у звіті міжнародного консультанта, активізація особистої участі є однією з головних функцій ваучера, адже відмова від продовження навчання рівнозначна втраті коштів. Наявні статистичні дані та результати соціологічного опитування дають підстави вважати, що в Україні ця функція поки що дуже мало реалізована.

Здобуття освіти не сприймається людьми як процес інвестування в своє майбутнє

В ході опитування серед мотивів до навчання у користувачів програми домінував мотив «бажання особистого розвитку» (43 із 70). «Практичні» мотиви, такі як можливість кар'єрного просування, можливість більше заробляти, знайти більш перспективну роботу вказали відповідно 28, 10 і 7 користувачів. Певною мірою таку своєрідну мотиваційну палітру можна пов'язати з традиційним для пострадянського простору невмінням ставитися до освіти як до активу людського капіталу та сприймати витрати на освіту як інвестиції, що мають дати конкретний економічний результат. Загалом не заперечуючи самоцінність освіти як способу і джерела людського розвитку, необхідно

²⁴ Статистична інформація на офіційному сайті Державної служби зайнятості України, <http://www.dcz.gov.ua/statdatacatalog/document?id=350880>

зауважити, що в даному випадку є великий ризик виникнення так званих «безповоротних втрат», коли витрачені на ваучерну програму кошти не дадуть відчутного додаткового економічного ефекту. У звіті міжнародного консультанта наголошується, що ризик безповоротних втрат притаманний усім стимулюючим заходам політики. На нашу думку, тут головне, щоб «розслаблена» мотивація користувачів не була наслідком формально-бюрократичної процедури провадження ваучерної програми, коли «роздача» ваучерів перетворюється на звичайний процес виконання плану.

Проведення ваучерної програми на етапах консультування та видачі ваучерів організоване достатньо добре

Як правило, в центрах зайнятості процедура починається з індивідуальної консультації, може бути також запропоноване відвідування тематичного семінару. Оскільки переважна більшість клієнтів приходять в центр зайнятості, знаючи про ваучерну програму у кращому випадку лише загальну інформацію (на момент звернення до державної служби зайнятості із 70 користувачів лише 9 знали умови детально, 27 – мали загальне уявлення; із 60 відвідувачів – відповідно 2 і 9), їх цікавлять буквально всі аспекти, починаючи з права участі в цій програмі і закінчуючи тим, де і як проходити навчання. Для відвідувачів оформлені інформаційні стенди, виготовлені буклети та інші роздаткові матеріали; для осіб, які одержують ваучер, розроблено пам'ятку («дорожню карту»), де по кроках розписано подальший алгоритм дій. Щоправда, у деяких клієнтів терміни на зразок «дорожня карта» викликають нерозуміння або роздратування.

Консультації надаються фахово і з достатньою повнотою

За словами опитаних співробітників, проконсультувати по основних аспектах ваучерної програми може будь-який спеціаліст центру зайнятості; детальну консультацію зазвичай проводять спеціалісти відділу активної підтримки безробітних, але це також можуть зробити спеціалісти з відділів профорієнтації та профнавчання, взаємодії з роботодавцями та працевлаштування. Порядок консультування та оформлення ваучерів достатньо детально регламентується інструктивними матеріалами, які розробляються на рівні Державного та обласних центрів зайнятості; поточні зміни в законодавстві оперативно відслідковують місцеві юридичні підрозділи. Існує також практика прямого обміну досвідом та взаємного консультування, коли співробітники місцевих центрів зайнятості звертаються за порадами до своїх колег з обласних чи інших місцевих центрів.

Опитування користувачів показало, що переважна більшість з них задоволені повнотою наданої інформації щодо умов ваучерної програми (60 були дуже задоволені, 7 – скоріше задоволені), лише 3 особи висловили повне незадоволення. Також переважна більшість користувачів (65 особи) висловили задоволення комфортністю спілкування із співробітниками центрів зайнятості. З тих, хто відчував дискомфорт, 2 користувачів зазначили, що співробітники ігнорували їхні запитання, 1 поскаржився на зверхнє ставлення і 2 мали претензії щодо недостатньої допомоги в пошуках навчального закладу.

Процедура оформлення ваучера зазвичай не займає багато часу

І користувачі, і співробітники зазначили, що для отримання ваучера достатньо 2–3 відвідувань центру зайнятості, більша кількість візитів пов'язана зазвичай з необхідністю додаткових консультацій та роз'яснень. Майже половина користувачів (34 особи) сказали, що відвідування центру зайнятості для отримання ваучера зайняло у них не більше 25 хв., ще у 27 осіб – від 30 хв. до 1 год. Співробітники центрів зайнятості також зазначили, що індивідуальна консультація триває зазвичай 15–30 хв., тематичний семінар (за необхідності та бажання клієнта) – 45–60 хв., сама видача ваучера – не більше 20 хв. Час консультування та оформлення ваучера залежить від рівня обізнаності клієнта та наявності у нього необхідних документів та копій.

Бувають проблеми з поданням документів

Копіювання та завірення документів забирає певний час, іноді виникає потреба в додаткових документах. Наприклад, у випадку зміни прізвища після одруження необхідно надати свідоцтво про шлюб, оскільки в дипломі про освіту зазвичай стоїть дівоче прізвище. Бували випадки, коли роботодавці відмовляли своїм працівникам надати копію трудової книжки; треба розуміти, що не всі роботодавці мають технічні засоби для того, щоб зробити якісні копії документів. Іноді виникають затримки чи непорозуміння з визначенням страхового стажу. За процедурою, страховий стаж має визначатися за даними персоніфікованого обліку Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування через обмін інформацією з органами Пенсійного фонду України. Якщо виникає технічна затримка чи клієнт незгодний з даними реєстру, він мусить звертатися безпосередньо у підрозділ персоніфікації Пенсійного фонду.

Трапляються випадки відмови у видачі ваучера або невикористання виданих ваучерів

Зі слів співробітників центру зайнятості, однією з головних причин відмови у видачі ваучера є недостатній страховий стаж (менше 15 років) . Але випадки відмови з боку центру зайнятості трапляються досить рідко, – зазвичай всі обставини з'ясовуються на етапі консультування, і якщо клієнт не відповідає всім критеріям програми (вік молодше 45 років, стаж менше 15 років, нема потрібних документів тощо) заява на ваучер просто не подається. Трапляються також випадки, коли сам клієнт пише заяву про відмову від ваучера; іноді це пов'язано з сімейними обставинами, але частіше – через те, що не змогли знайти підходящий навчальний заклад. Найбільший вплив останньої причини відзначили як співробітники, так і користувачі (7 із 15 респондентів, які отримали ваучер, але не використали його).

Проблеми з пошуком підходящого навчального закладу пов'язані не стільки із специфікою ваучерної програми, скільки з недостатньою гнучкістю системи професійної освіти

Мережа навчальних закладів розміщена дуже нерівномірно, вищі навчальні заклади (ВНЗ) сконцентровані у великих містах, у малих містах та районних центрах зазвичай можна знайти хіба що 1–2 профтехучилища чи якусь філію

ВНЗ. Вечірня форма навчання майже зникла, заочна практикується переважно у ВНЗ, дистанційні форми навчання перебувають у стадії становлення.

Перелік навчальних закладів регулярно оновлюється, але незручний у користуванні

Всі опитані співробітники центрів зайнятості одноставно засвідчили, що регулярно отримують підготовлений Міністерством освіти та науки повний перелік навчальних закладів, які мають ліцензію на види навчання за спеціальностями, професіями, передбаченими у ваучерній програмі. Зазвичай цей перелік у роздрукованому вигляді виставляється у папці поблизу тематичних інформаційних стендів. Оскільки перелік доволі великий, – в ньому наводяться заклади з усієї України, досить часто клієнти просять допомогти їм зорієнтуватися, обрати заклади за місцем проживання чи неподалік. За словами співробітників, вони охоче допомагають підібрати навчальні заклади, але не мають права щось нав'язувати, користувач сам має зробити вибір. Інша справа, чи зможуть люди знайти собі щось підходяще, особливо мешканці сільської місцевості та малих міст, – для них навчання за ваучером майже неодмінно пов'язане з додатковими чималими коштами на оренду житла та/або на проїзд.

Більшість користувачів визначаються з навчальним закладом після відвідування центрів зайнятості

Із 70 користувачів 24 прийняли рішення, де навчатися, в період оформлення ваучера, ще 10 – після того, як одержали ваучер на руки; 24 особи визначилися з навчальним закладом до того, як написати заяву на ваучер, але не виключено, що вони теж консультувалися з цього приводу із співробітниками центрів зайнятості. Про наявність такої «підказки» може свідчити також дуже короткий час, витрачений на пошуки навчального закладу (не більше 1–2 днів у 44 користувачів). Хоча пряму відповідь про звернення до центрів зайнятості за допомогою в пошуках надали менше половини опитаних користувачів (29 осіб), можна зробити припущення, що нині державна служба зайнятості фактично часто виконує у ваучерній програмі ще й роль посередника між власником ваучера та навчальним закладом. Не можна однозначно сказати, що це погано (особливо на початковій стадії впровадження ваучерної програми), але це дещо суперечить ідеї ваучера, що якраз передбачає надання користувачу більшої свободи у виборі місця навчання.

Навчальні заклади загалом зацікавлені у співпраці за ваучерною програмою

Деякі навчальні заклади навіть надсилають листи до центрів зайнятості, пропонують свої послуги, готові йти на зміни в організації навчання. Зацікавленість у ваучерній програмі з боку навчальних закладів співробітники місцевих центрів зайнятості пояснюють такими чинниками: фінансова зацікавленість, отримання коштів за ваучерною програмою гарантоване державою; свідоме й старанне ставлення учасників ваучерної програми до навчання; загострення конкуренції на ринку освітніх послуг в умовах скорочення чисельності молодих поколінь, боротьба за рейтингове місце.

Водночас є певна інерція та пасивність навчальних закладів по відношенню до ваучерної програми

Деякі співробітники центрів зайнятості висловили думки, що ваучерна програма надто маломасштабна для того, щоб серйозно зацікавити навчальні заклади, і що багато залежить від позиції керівництва закладу, тобто від конкретних людей, які приймають рішення. Можна погодитися, що проблема пасивності існує не лише з боку населення, сфера професійної освіти теж залишається досить інерційною.

Відвертої протидії ваучерній програмі з боку навчальних закладів нема

Випадків звернення одержувачів ваучерів зі скаргами на небажання навчальних закладів укласти договір про навчання чи випадків необґрунтованої відмови приймати на навчання учасників ваучерної програми не зафіксовано. Опитування користувачів засвідчило, що переважна більшість з них не зазнали жодних труднощів чи дискомфорту під час вступу до навчального закладу, 1 респондент поскаржився на складні вступні випробування, 1 – на небажання представників навчального закладу допомогти, 2 – на неповноту інформації щодо особливостей умов вступу для учасників ваучерної програми.

Найпопулярнішим видом навчання є перепідготовка у заочній формі

Найпоширенішим видом навчання серед опитуваних користувачів була перепідготовка, тобто освоєння нової професії (47 осіб, з них 40 працюючих). Як і очікувалося, найчастіше навчання відбувалося у заочній формі (25 осіб – «класична» заочна, 6 – дистанційна, 11 – «очна-заочна»), водночас 14 осіб (з них 11 працюючих) навчалися на стаціонарі, і лише 2 – на вечірньому відділенні.

Більшість користувачів зазначили наявність додаткових витрат, пов'язаних з навчанням

Додаткові витрати, пов'язані з навчанням, найчастіше включають оплату за проїзд (вказали 30 респондентів). Щодо інших витрат, 6 респондентів зазначили, що довелося доплачувати за навчання, бо коштів ваучера не вистачило, 5 мали витрати на оплату гуртожитку (оренду житла), 1 – на канцтовари, 1 – на оформлення медичної картки. 23 респонденти зазначили, що не мали жодних додаткових витрат; можливо вони не враховували дрібних «кишенькових» витрат, оскільки зазвичай навчання передбачає принаймні витрати на елементарні канцтовари та/або проїзд у міському чи приміському транспорті.

Необхідність додаткових витрат обмежує доступність ваучерної програми

Питання додаткових витрат, пов'язаних з навчанням, у контексті доступності ваучерної програми неодноразово піднімалося співробітниками місцевих центрів зайнятості. Необхідність додаткових витрат є обмежувальним чинником для участі у ваучерній програмі низькодохідних верств населення, зокрема сільських мешканців та осіб з низьким освітнім рівнем. Як засвідчує звіт

міжнародного консультанта, навіть успішні навчальні ваучерні програми, на жаль, не спрацьовують по відношенню до низькодохідних та некваліфікованих верств населення. Вочевидь, для них мають бути розроблені інші соціальні програми, оскільки ці верстви загалом найменш мотивовані до навчання.

Іноді коштів ваучера не вистачає на повну оплату освітніх послуг

Деякі користувачі і співробітники в ході опитування висловлювали побажання про підвищення максимальної вартості ваучера, оскільки сучасна межа (12 180 грн.) не завжди покриває повну вартість навчання. Останнє питання є досить дискусійним, особливо в умовах гострої економічної кризи, зростання безробіття та величезних фінансових ризиків для всієї системи державного соціального страхування.

Навчальні заклади достатньо відповідально ставляться до виконання вимог ваучерної програми

Зі слів співробітників центрів зайнятості, навчальні заклади виконують всі умови та зобов'язання ваучерної програми, хоча вона й створює для них певне додаткове адміністративне навантаження. Щоправда, є свідчення, що навчальні заклади не проти перекласти частину цього навантаження на учасників ваучерної програми. Наприклад, бували випадки, коли людина сама мусила привозити до центру зайнятості укладений договір про навчання і забирати рахунок на оплату, тоді як за правилами ваучерної програми, цей документообіг має відбуватися без участі користувачів.

Переважна більшість опитаних користувачів зазначили, що не відчували жодного дискомфорту в процесі навчання

Лише 1 респондент зазначив, що йому бракувало навичок з володіння сучасними навчально-інформаційними технологіями, і була 1 симптоматична відповідь, що незручно почуватися, коли викладачі молодші за учнів. Це може бути ще одним аргументом для того, щоб організовувати, по можливості, навчання за ваучерною програмою в окремих або принаймні в різновікових групах, щоб там було хоча би кілька осіб віком старше 45 років. Вочевидь, при формуванні викладацького складу теж потрібно враховувати вікову специфіку таких груп. Викладачі для них необов'язково мають бути старше 45 років, але вони повинні вміти знаходити спільну мову з людьми старше себе.

Факти припинення навчання за ваучерною програмою мають місце, хоча й дуже рідко

Причини різні, був навіть випадок відрахування через незадовільну успішність (одна студентка не змогла здати зимову сесію). Але частіше ініціатива припинення навчання належить самим учасникам ваучерної програми. З тих випадків, які згадувалися співробітниками центрів зайнятості, одна особа припинила навчання за станом здоров'я, ще двоє – у зв'язку зі зміною режиму занять (початок занять перенесли на годину раніше, і вони не встигали дістатися вчасно). У випадку припинення навчання, навчальний заклад повертає невитрачені кошти, але з людини жодних відшкодувань не вимагається. Порядок оформлення та розрахунків у випадку припинення навчання прописується одразу в договорі про навчання. Цей порядок загалом можна

вважати правильним, хоча, як показує практика, обставини припинення навчання бувають дуже різними.

Норма закону щодо права на одноразове отримання ваучера трактується надто буквально

З позиції фінансових наслідків, потрібно привернути увагу, що значно частіше видані ваучери не використовуються через те, що договір про навчання взагалі не був укладений, тобто людина навіть не починала навчання і не було витрачено жодної копійки з коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття. Оскільки ваучер є одноразовим, на нашу думку, принципово важливо визначитися на рівні закону чи постанови Кабінету Міністрів, коли цей шанс вважати вичерпаним. Наразі норма Закону України «Про зайнятість населення» щодо одноразового отримання ваучера трактується надто буквально, – під отриманням ваучера державна служба зайнятості має на увазі факт його видачі, а не використання. На нашу думку, якщо людина отримала ваучер, але не уклала з навчальним закладом договір про навчання, або ваучер виявився неоплаченим з інших причин, вона повинна мати право одержати другий ваучер, адже кошти на її навчання залишилися невитрачені.

Проведене опитування не дає однозначної відповіді щодо наявності ризику гендерної дискримінації у ваучерній програмі

З одного боку, співробітники відзначали активнішу життєву позицію жінок, більшу гнучкість і готовність жінок до навчання. Аналіз розподілу відповідей користувачів та відвідувачів в розрізі за статтю не виявив істотних гендерно-чутливих особливостей ні щодо мотивації, ні щодо участі у ваучерній програмі на всіх її етапах. З другого боку, досить часто лунала думка, що затверджений перелік спеціальностей та напрямів підготовки містить переважно «чоловічі» професії, натомість жінкам нема з чого обирати. Загалом, претензії до занадто вузького переліку спеціальностей та напрямів підготовки висловлювалися найчастіше як співробітниками, так і користувачами. Очевидно, тут потрібно знайти розумний компроміс, щоб урахувати і потреби ринку праці, і інтереси потенційних користувачів програми.

Ризик дискримінації зростає у випадку відсутності повної вищої освіти

Переважна більшість співробітників висловились, що люди з повною вищою освітою мають значно більший вибір, на кого і де навчатися. Натомість особи з професійно-технічною освітою можуть обирати лише робітничі професії. А люди, у яких нема жодних документів про професійну освіту, взагалі не мають права одержати ваучер. Представники Міністерства освіти на першому етапі дослідження висловили упевненість, що первинна професійно-технічна освіта гарантується кожному громадянину за рахунок бюджетних коштів, і нема потреби витрачати на це кошти ваучерної програми. Проте співробітники центрів зайнятості зауважують, що людям старше 45 років некомфортно навчатися у звичайних групах профтехучилищ, поруч з 15- чи 17-літніми учнями. Вони почуватимуться значно краще в групах, організованих для

ваучерної програми, у колі людей свого віку та спільного життєвого досвіду. Побажання допустити до участі у ваучерній програмі людей без формально підтвердженої професійної освіти висловлювалися також з боку користувачів. І з боку співробітників, і з боку користувачів висловлювалися побажання зняти бар'єри для переходу до вищого освітньо-кваліфікаційного рівня, наприклад, щоб люди з професійно-технічною освітою могли навчатися на бакалавра. На нашу думку, освітні обмеження для участі у ваучерній програмі мають бути мінімізовані, тим більше, що залишається фінансове обмеження у вигляді максимальної суми вартості ваучера.

Ризик дискримінації достатньо високий для мешканців сільської місцевості

Досить одностайно співробітники центрів зайнятості відзначили меншу доступність ваучерної програми для сільських жителів, – неминучі додаткові витрати на дорогу та житло, погане транспортне сполучення, необхідність працювати в особистому підсобному господарстві (город, худоба, птиця тощо), і все це поєднується із загальною нижчим рівнем доходів та освіти. Цю думку підтверджують також результати опитування відвідувачів щодо мотивації до навчання та участі у ваучерній програмі. Проте в опитуванні користувачів сільські мешканці виявилися навіть більш мотивованими порівняно з жителями міст, можливо тому, що реальними учасниками ваучерної програми стали дійсно найбільш зацікавлені сільські мешканці.

Результати опитування свідчать про позитивну оцінку ваучерної програми

Кількість опитаних респондентів, які встигли закінчити навчання за ваучерною програмою і могли би оцінити її результативність на власному професійному досвіді, надто мала для того, щоб робити загальні висновки про ефективність програми. Але принаймні те, що 16 респондентів стали почуватися більш упевнено серед своїх колег, можна вважати беззаперечним позитивом. Із 70 користувачів 60 готові рекомендувати своїм знайомим, друзям, родичам взяти участь у ваучерній програмі, що можна вважати визнанням її доцільності. Також потрібно наголосити, що жоден з опитаних респондентів не ставив під сумнів необхідність цієї програми, і висловлення великої кількості побажань щодо удосконалення є підтвердженням її важливості та корисності.

Загальна оцінка ваучерної програми

Оцінка ролі ваучерної програми

Ваучерна програма є реальним інструментом державної політики на ринку праці та освітніх послуг:

- Стимулює осіб віком старше 45 років до продовження освіти, даючи можливість заповнити прогалини чи компенсувати недостатню якість попередньої освіти, а отже зменшує освітню нерівність між поколіннями.
- Оптимально поєднує монетизацію освітніх послуг із збереженням соціальної спрямованості програми та підвищенням ролі її учасників у прийнятті рішень.

Оцінка рівня функціонування програми як процесу

- Провайдерські функції сконцентровані на державній службі зайнятості: вона практично самотужки виконує функції інформанта, консультанта, дозвільної установи, посередника та контролера.
- Існує інформаційна асиметрія: основний потік відвідувачів ДСЗ становлять безробітні, а їм ваучери не потрібні (для них існує окрема навчальна програма).
- Консультації надаються фахово і з достатньою повнотою, процедура консультування та видачі ваучера належно регламентована, не займає багато часу.
- Навчальні заклади загалом зацікавлені у співпраці за ваучерною програмою, проте існує певна інерція.
- Є зайве адміністративне навантаження на всі сторони учасників програми (користувачі, ДСЗ, навчальні заклади).

Оцінка ефективності програми

- Результати дослідження свідчать про загалом позитивне сприйняття ваучерної програми.
- Можливості програми недооцінені як з боку населення, так і з боку навчальних закладів.
- Проблема необізнаності існує, але вона має істотно меншу вагу, ніж проблема активності.
- Деякі умови програми можуть спричиняти ризики дискримінації: прямого ризику гендерної дискримінації не виявлено, але в невикладне становище потрапляють сільські мешканці та особи з низьким освітнім рівнем.
- Як будь-яка нова конкретна справа, ваучерна програма потребує удосконалення.

V. Перелік проблем існуючої ваучерної програми

Проблеми функціонування ваучерної програми можна поділити на дві групи: зовнішні (проблеми соціального, економічного, політичного середовища, в якому реалізується програма) та внутрішні (проблеми в самій програмі).

Зовнішні проблеми мають загальний характер і навряд чи можливо їх швидко усунути, але їхнє чітке формулювання дає змогу зрозуміти, в яких умовах реалізується програма, на які ресурси можна розраховувати і як адаптувати до цих умов успішні зарубіжні практики. Ці зовнішні проблеми можна розподілити на суб'єктивні, які є віддзеркаленням емоційно-ціннісного стану українського суспільства, та об'єктивні, які пов'язані з проблемами національної економіки.

Зовнішні проблеми

суб'єктивні:

- панування в українському суспільстві стереотипів щодо непридатності людей старшого віку до засвоєння нових знань, внаслідок чого люди вже після 40 років вважаються безперспективними працівниками;
- дисбаланс представництва інтересів поколінь, зavelика увага до нечисленних поколінь молоді та байдужість до багаточисельних старших поколінь, які начебто мають вже поступитися місцем молоді;
- пасивне ставлення людей до можливості щось змінити в своєму житті, небажання брати на себе відповідальність за власне майбутнє;
- відсутність довіри населення до заходів державної політики.

об'єктивні:

- недостатньо наочний зв'язок між освітньо-кваліфікаційним рівнем людини та рівнем її заробітку й загального добробуту;
- поширення неформальної зайнятості та як наслідок – низький рівень охоплення працюючих державним соціальним страхуванням;
- несприятливе макроекономічне середовище, що ставить під загрозу фінансову спроможність системи загальнообов'язкового державного соціального страхування;
- нерозвинута інфраструктура освіти дорослих, заклади професійної освіти здебільшого орієнтовані на первинну підготовку молоді і не готові враховувати особливості навчання людей старшого віку, зокрема працюючих.

Внутрішні проблеми:

- прогалини законодавства, зокрема відсутність юридичного трактування факту, коли можливість отримання ваучера вважається вичерпаною;

- концентрація провайдерських функцій у державній службі зайнятості, яка нині де-факто є чи не єдиним активним інформантом та організатором провадження ваучерної програми; інші органи влади намагаються усунути навіть від інформативних функцій;
- наявність серйозних бар'єрів та великої кількості обмежень за умовами участі в програмі, які відсіюють більш уразливі категорії користувачів і надають переваги цілком благополучним, обмежуючи соціальний потенціал програми;
- велике адміністративне навантаження на всіх суб'єктів програми, зокрема зайвий документообіг та недостатнє використання технологій електронного управління;
- недостатнє залучення соціальних партнерів та механізмів соціального діалогу.

Незважаючи на сучасні складні економічні та політичні умови, що призвели до загального послаблення уваги до питань професійної підготовки населення старшого віку, ваучерна програма потребує популяризації, розвитку та удосконалення, особливо з огляду на європейські прагнення України.

VI. Огляд європейського досвіду щодо ваучерних систем

Цей розділ підготовлений за матеріалами звіту²⁵ Вольфганга Шwegлер-Рохмейса (Wolfgang Schwegler-Rohmeis), міжнародного експерта ПРООН.

Звіт містить огляд досвіду 8 країн: Бельгії, Німеччини, Латвії, Італії, Болгарії, Польщі, Нідерландів, Швейцарії, які було відібрано з урахуванням наступних критеріїв:

- ✓ Наявність офіційно затвердженої політики;
- ✓ Довгостроковий досвід (не менше 10 років);
- ✓ Наявність регулярних програм;
- ✓ Проведення моніторингу та оцінки;
- ✓ Наявність цільових груп, подібних до України;
- ✓ Участь публічної служби зайнятості;
- ✓ Можливість використання моделі в інших країнах/регіонах (трансфер);
- ✓ Приклад визнаний ЄС передовою або належною практикою.

Також у звіті представлено досвід США та деяких країн, що розвиваються (Кенії та Уганди).

Ваучери як інструмент активної політики на ринку праці

Теоретичні та практичні дискусії про роль і ефективності ваучерів в активній політиці на ринку праці, особливо в галузі професійної підготовки та підвищення кваліфікації, ведуться щонайменше з 80-х років минулого століття. В умовах збільшення витрат і сумнівів в ефективності державного домінування в політиці зайнятості та підготовки кадрів з'явилася ідея використовувати ваучери, які вже набули поширення в сфері загальної освіти. Політика нового публічного менеджменту передбачала передачу закупівлі освітніх послуг з урядового або публічного адміністрування в приватний сектор, а також активізацію бенефіціарів шляхом видачі ваучерів клієнтам, які шукають роботу або бажають підвищити свою кваліфікацію для підвищення їх конкурентоспроможності. Найбільш істотна різниця між закупівлею послуг та використанням ваучерів полягає в тому, що в першому випадку постачальника освітніх послуг обирає орган публічного адміністрування, тоді як з ваучером люди можуть самі обрати такого постачальника на ринку.

Загальне визначення ваучера

Існує багато визначень, що таке ваучер, але всі вони включають в себе щонайменше два принципи: по-перше, принцип вибору зі сторони попиту і, по-друге, принцип конкуренції зі сторони пропозиції (конкуренція якості). Деякі ще додають аспекти соціальної політики, наприклад, компенсації уразливого стану

²⁵ Повний текст звіту можна переглянути за посиланням: <http://www.slideshare.net/undpukraine/ss-46975401>.

специфічних цільових груп тощо. Найбільш повне і практичне визначення дають Daniels і Trebilcock:²⁶

Ваучер – це цільове субсидювання сторони попиту, при якому публічні кошти надаються споживачам, а не постачальникам, що дозволяє підсилити конкуренцію зі сторони пропозиції і розширити вибір для сторони попиту, щоб підвищити ефективність надання соціальних товарів і послуг, а також підвищити автономність споживачів цих товарів і послуг.

Під «цільовим» в даному випадку мається на увазі, що ваучер може бути використаний для придбання тільки певної групи товарів або послуг. Термін «сторона попиту» акцентує на прагненні розширити споживчий вибір шляхом надання їм купівельної спроможності і можливості впливати на бік ринкової пропозиції. Важливо також, що ваучер працює стимулом як для боку попиту, так і для сторони пропозиції. У цих умовах постачальники повинні боротися за споживачів належним чином, пропонуючи високоякісні послуги за розумною ціною.

Сфери застосування ваучерів

Ваучери знайшли практичне застосування для підтримки заходів політики в різних сферах, включаючи ринок праці, освіту, охорону здоров'я, інновації у сфері малих і середніх підприємств тощо. У сфері активної політики на ринку праці застосування ваучерів теж має різні області:

- ваучер на створення робочих місць: роботодавці можуть отримати субсидію у формі ваучера за умови найму працівників з певних (як правило, уразливих) категорій населення;
- ваучер на працевлаштування: маючи такий ваучер, пошукувач роботи може скористатися послугами приватної фірми, що займається пошуками роботи, і в разі успіху оплатити ваучером послуги цієї фірми;
- ваучер на навчання (найбільш поширений і затребуваний у сфері політики на ринку праці): дає право вибрати постачальника послуг професійної підготовки для підвищення своєї конкурентоспроможності; як правило, постачальники повинні відповідати певним стандартам якості (тобто коло навчальних закладів має певні обмеження).

Нижче представлено лише кілька прикладів, детальніше з досвідом кожної країни можна ознайомитися у звіті міжнародного експерта.

Бельгія: ваучери на профпідготовку надаються працівникам та роботодавцям

В Бельгії існує кілька різних ваучерних програм у сфері активної політики на ринку праці. Навчальні ваучери для роботодавців були запроваджені в провінціях Валлон у 1998 р., у Фландрії – в 2002 р., для працівників – у 2003 р. Ваучери можуть бути використані для покриття прямих витрат на навчання або

²⁶ Erik de Gier: Training Vouchers and Active labour market Policy: An easy or uneasy marriage // Social Responsibility in Labour Relations. European and Comparative Perspectives. -- 2008. -- Pp. 379–389

профорієнтацію в акредитованих навчальних закладах (акредитація спрямована на забезпечення якості).

Ваучери для роботодавців призначені для малих фірм, вони мають можливість придбавати набори по 10 ваучерів вартістю 30 євро за штуку. Витрати на навчання діляться порівну між державою і роботодавцями. Ця програма вважається успішною, кількість її учасників (як роботодавців, так і працівників) зростає, але відсоток неефективних витрат досить високий.

Програма для працівників теж користується популярністю, кількість її учасників обмежується лише бюджетом програми. Водночас оцінка результатів програми показала, що низькокваліфіковані працівники та особи старшого віку (старше 50 років) залучені значно меншою мірою.

Бельгія: ваучери на послуги

Ваучери на послуги запроваджені у 2004 р., передбачають субсидування заробітної плати працівникам ліцензованих підприємств у сфері послуг. Ці працівники мають звичайні трудові угоди та легальну заробітну плату, за них сплачуються внески на соціальне страхування, вони охоплені страхуванням від нещасних випадків на виробництві.

Запровадження ваучерів на послуги мало кілька різнопланових цілей: стимулювати попит і пропозицію на побутові послуги; забезпечити субсидування трудомісткої низькокваліфікованої домашньої праці (що передбачає створення нових робочих місць, зокрема для низькокваліфікованих працівників); перевести неформальну зайнятість в офіційну; поліпшити *work-life* баланс для користувачів програми, зокрема врегулювати тривалість робочого часу.

Перелік видів діяльності, де можуть застосовуватися ваучери на послуги, визначається урядом, і включає послуги, які надаються вдома у клієнта (прибирання, прання, прасування, приготування їжі) та за межами місця проживання клієнтів (здійснення домашніх покупок, супровід при транспортуванні людей з інвалідністю, деякі інші).

Домогосподарство-клієнт реєструється та купує ваучери за пільговою ціною в місцевих агенціях зайнятості, і за кожну відпрацьовану годину передає працівникові один ваучер. Працівник повинен здати цей ваучер ліцензованому підприємству, з яким має трудову угоду. Агенція, яка розповсюджує ваучери, передає ліцензованому підприємству фіксовану суму за кожен ваучер; різниця між цією сумою та оплатою, яку внесло домогосподарство-клієнт, покриває Федеральна агенція з виплати допомоги по безробіттю. Таким чином, домогосподарство-клієнт, що користується ваучерами, оплачує тільки близько третини їх повної вартості. Незважаючи на неодноразове підвищення, ціна ваучера для домогосподарств-клієнтів залишається нижчою, ніж середня вартість подібної роботи на неофіційному ринку праці.

Урядом встановлено обмеження – на одного працівника може припадати не більше 500 ваучерів за календарний рік, але для особливо уразливих категорій (люди з інвалідністю, самотні батьки, особи старшого віку) цей ліміт становить 2 000. Також є обмеження на кількість ваучерів, що може придбати одне

домогосподарство впродовж календарного року (залежно від складу домогосподарства).

Програма користується популярністю, дає змогу організувати робочі місця гідної якості для низькокваліфікованих працівників, довготривалих безробітних, етнічних меншин, переважна більшість її учасників – жінки. Цілі програми вважаються в основному виконаними, якщо не брати до уваги високі видатки і часту зміну умов програми. У 2015 р. програма переходить на регіональну основу, щоб надати регіонам можливість визначати перелік видів діяльності, вартість та інші аспекти програми.

Німеччина: універсальний ваучер

У 2013 р. в Німеччині запущено нову ваучерну програму, що має на меті інтегрувати можливості ваучера на працевлаштування та ваучера на навчання, які були впроваджені ще на початку 2000-х. Отримувачі ваучера можуть обирати із затвердженого переліку потрібні послуги за такими напрямками: участь у програмах підготовки та інтеграції на ринок праці; зменшення або усунення бар'єрів/перешкод для зайнятості; підготовка до самозайнятості; працевлаштування на постійну роботу за допомогою приватного агентства; навчання на робочому місці або стажування для підвищення конкурентоспроможності. Послуги надаються акредитованими установами (навчальними закладами, приватними агентствами з працевлаштування тощо).

Оплата ваучером послуг приватного агентства з працевлаштування здійснюється лише у випадку успішного працевлаштування та за виконання таких умов: робоче місце передбачає зайнятість принаймні 15 годин на тиждень упродовж як мінімум трьох місяців; впродовж 4 років до реєстрації безробітним пошукувач не мав роботи по найму довше ніж 3 місяці; 50% винагороди сплачується після 6 тижнів роботи на новому місці, решта – після 6 місяців неперервної зайнятості на новому місці.

Отримати ваучер може будь-яка безробітна особа, яка отримує допомогу по безробіттю, і перебуває в стані безробіття принаймні 6 тижнів (з останніх двох місяців до реєстрації безробітним), а також всі інші особи, які шукають роботу, самозайняті, люди з високим ризиком безробіття (повертаються на роботу після тривалої перерви, випускники вищих навчальних закладів тощо).

Вартість ваучера фіксована, але може бути збільшена для людей з інвалідністю та довготривалих безробітних.

Італія: ваучер на вивчення іноземних мов та ІТ

В Італії ваучери вперше почали застосовувати в 1998 р., і поступово вони набули поширення майже на всій території країни, особливо у сферах загальної освіти та охорони здоров'я. З погляду активної політики на ринку праці, заслуговує на увагу досвід провінції Тренто, яка спільно з Європейським соціальним фондом розробила й успішно запровадила ваучерну програму для поліпшення мовних та комп'ютерних навичок.

Програма розрахована на мешканців регіону віком 16–64 років з наданням пріоритету групам населення, яких складно охопити традиційними навчальними програмами:

- особи з високим ризиком соціальної ізоляції (алкоголіки, іммігранти, в'язні та колишні в'язні, безробітні, люди з фізичними та розумовими вадами, представники етнічних меншин та кочових народів, ВІЛ-позитивні особи, колишні повії);
- зайняті особи старше 45 років;
- особи з низьким рівнем кваліфікації;
- жінки.

На підготовчому етапі було зроблено відбір навчальних курсів та закладів, які здійснюватимуть навчання. До каталогу пропозицій увійшли понад 300 мовних курсів і понад 450 комп'ютерних курсів, що дало змогу охопити навіть найбільш віддалені частини регіону. Також були проведені рекламна кампанія за участю місцевих ЗМІ та робота по розповсюдженню каталогу у всьому регіоні. Одинадцять місцевих служб надавали спеціальні консультації про курси навчання і допомагали заповнити заявки.

Завдяки цьому тільки упродовж 2003–2005 рр. було видано більше 36 тис. ваучерів на навчання на 2510 курсах. Як показало телефонне опитування, близько 60% користувачів програми використовувати здобуті навички у повсякденному житті чи хобі, а 37% використовували ці навички на робочому місці, щоправда, небагатьом з них вдалося змінити місце роботи.

Уганда: грант на започаткування бізнесу та навчання

Для участі в програмі молоді люди повинні були об'єднається в групи від 10 до 30 осіб і подати спільну заявку на грант для оплати програми профпідготовки, вказати, які їм потрібні інструменти та матеріали для ведення бізнесу, планують вони вести спільний бізнес чи працюватимуть окремо. Учасники відбиралися з дуже бідних та малоосвічених верств: перед початком програми більше 25% учасників не мали початкової освіти та більше ніж 40% мали дуже низькооплачувану роботу. Майже 80% отримувачів гранту пройшли професійну підготовку, і по завершенню програми багато з них змогли влаштуватися на оплачувану роботу або отримувати роботу з вищим заробітком.

Узагальнена оцінка зарубіжного досвіду щодо ваучерних програм на ринку праці

Головні аспекти ваучерів на навчання

- Тривалість підтримки може бути різною для короткострокової підготовки та довгострокового професійної освіти;
- Рівень освіти користувачів може бути встановлений як спеціальний критерій для відбору претендентів на ваучер;
- Методи навчання можуть бути дуже різними (на робочому місці, у навчальних закладах, дистанційне навчання тощо);
- Номінальна вартість ваучера може бути єдиною сумою (тобто однакова величина для всіх користувачів) або диференційована (наприклад, залежно від доходу чи інших критеріїв учасників);
- Може бути встановлений спеціальний критерій результативності (наприклад, рівень працевлаштування після закінчення навчання тощо);

- Постачальники освітніх послуг можуть бути різними (державні навчальні заклади, приватні тренінгові агенції тощо).

Аргументи на користь ваучерів

- Активізація участі – усвідомлення людьми того, що вони не тільки можуть вимагати фінансоване державою продовження освіти, а й по суті втратять гроші, якщо не будуть брати участь у продовженні освіти, є стимулом до навчання.

- Збільшення вибору, а отже підвищення особистої участі користувачів у прийнятті рішень – субсидування витрат на професійне навчання дає змогу більшій кількості людей наважитися продовжувати освіту, а можливість вибирати постачальників дає змогу якнайкраще задовольнити їхні освітні потреби.

- Підвищення автономності – дає можливість людям належним чином управляти трансформацією їх власної трудової кар'єри.

- Створення умов для так званого «змагального ринку» – наявність конкуренції між постачальниками послуг сприяє підвищенню продуктивності та ефективності. Можна очікувати двох переваг: по-перше, фінансові кошти знаходяться в руках користувачів, що мотивує постачальників (навчальні заклади) покращувати свої пропозиції відповідно до потреб клієнтів. По-друге, це також має заохочувати постачальників організувати свої пропозиції найбільш економно, щоб користувачі мали можливість отримати якомога високоякісне продовження освіти за розумну ціну.

- Цільова спрямованість на конкретні групи – необхідна підтримка може бути адресована цільовій аудиторії безпосередньо і з мінімальними адміністративними зусиллями.

- Запровадження принципу субсидіарності і, відповідно, спрощення ролі держави – перехід від держави як своєрідного основного постачальника прямого, безконкурентного державного забезпечення до ринку послуг, зокрема можливість залучення приватного сектора.

Аргументи проти ваучерів

- Нестача достовірної інформації про програми та ситуацію на ринку праці може призвести до неоптимального вибору користувачів, що зменшить ефективність та результативність ваучерної програми;

- Успішність ваучерів сильно залежить від конкретних, специфічних умов/обставин кожної програми та інформаційної потужності їх висвітлення;

- Ризик негативних непрямих, незапланованих наслідків: зниження відносної вартості підготовки певних категорій працівників, і, як наслідок, необхідність замінити дорожчі виробничі фактори; наявність безповоротних втрат (наприклад, користувачі могли б знайти роботу незалежно від залучення до програми); зниження стимулів прийняти пропозицію низькооплачуваної роботи.

Водночас експерти сходяться на думці, що ці аргументи стосуються всіх стимулюючих заходів державної політики на ринку праці.²⁷

Деякі висновки з досвіду

- Ефективність ваучерних систем залежить від структурних і фінансових обставин та специфіки цільових підходів. Не існує ідеальної системи, яка б підходила для всіх потреб і всіх умов.
- Попит на ваучери значною мірою визначається їх номінальною вартістю, яка повинна враховувати національну чи регіональну специфіку, але не може опускатися нижче певного рівня. Обмеження права на повторне використання ваучера може бути виправданим, оскільки люди з досвідом навчання за ваучером, скоріше за все, будуть зацікавлені продовжувати навчання і без допомоги з боку держави.
- Важливо ретельно підходити до визначення цільових груп користувачів, їхніх потреб, обставин та мотивації, а також видів послуг та/або профпідготовки, провайдерів та суб'єктів ваучерних програм, оскільки від цього значною мірою залежатиме результативність ваучерної програми.
- Ваучерна програма може бути спрямована не лише на індивідуумів, а й на фірми, зокрема малі та середні підприємства, які розподілятимуть ваучери між своїми працівниками, а також на самозайнятих.
- Для забезпечення якості, особливо, коли до провадження ваучерних програм залучено приватний сектор, необхідні процедури акредитації (для інституцій) та сертифікації (для експертизи якості послуг, включаючи профпідготовку), а також моніторингу та оцінки. Саме тому ключова роль у провадженні ваучерних програм має залишатися за державою, не слід віддавати це на розсуд ринку.
- Ваучери дозволяють знизити залежність користувачів від державних установ, але це не обов'язково призводить до підвищення якості підготовки та успішності навчання.
- Поведінка користувачів ваучерів в ситуації вибору менш раціональна, ніж передбачається в економічній теорії.
- Оцінка ефективності ваучерних програм не завжди дає однозначні результати, зокрема дискусійним питанням залишається залежність результату від освітнього рівня користувачів.
- До уразливих груп населення, які найчастіше виокремлюються як цільові для ваучерних програм належать жінки, довготривалі безробітні, працівники старшого віку, люди з інвалідністю, особи з низьким освітньо-кваліфікаційним рівнем.

Основні уроки використання ваучерних програм

- Становлення ваучерних систем потребує певного часу для налагодження взаємодії між її учасниками (зокрема між місцевими офісами публічної служби зайнятості, навчальними закладами та приватним сектором) і підготовки потенційних користувачів (обізнаність, активізація тощо).

²⁷ Gesine Stephan: Employer wage subsidies and wages in Germany: empirical evidence from individual data: ZAF Research Paper 43. -- 2010. -- Pp. 53-71

- Потрібно шукати баланс між щільним контролем та децентралізацією й гнучкістю організаційної структури ваучерної системи.
- Публічна служба зайнятості зазвичай є основним виконавцем щодо організації, провадження та моніторингу ваучерних систем, навіть якщо до цієї програми залучено приватний сектор.
- Складний і комплексний характер ваучерних програм потребує належної підготовки персоналу та адекватного менеджменту програми.
- Результативність ваучерних програм значною мірою залежить від ступеня адекватності визначення потреб та/або цільових груп. Наприклад, ваучер на послуги (досвід Бельгії та Швейцарії) дає можливість офіційного працевлаштування, але має дуже обмежені можливості щодо кар'єрного просування.
- Неможливо уникнути непередбачуваних чи небажаних ефектів, зокрема є ризик неефективних витрат (безповоротних втрат). Щоб цьому запобігти, впроваджують системи моніторингу та оцінки, акредитації та сертифікації, але ці процедури призводять до ще більшого ускладнення ваучерної системи та збільшують вартість її адміністрування.
- Трансфер ваучерних систем можливий, але це доцільно робити для добре перевіреного досвіду, з належною ретельністю та з урахуванням наявних культурних, політичних, економічних, організаційних та людських ресурсів.

VII. Обговорення результатів дослідження на круглому столі

Результати дослідження були представлені для обговорення на **круглому столі «Програма ваучерів на навчання дорослих: аналіз ситуації, міжнародний досвід та перспективи»**²⁸, який відбувся 2 квітня 2015 р. в м. Києві. В роботі круглого столу взяли участь представники Верховної Ради України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства освіти і науки України, Державної служби зайнятості України, Федерації роботодавців України, Федерації профспілок України, громадських організацій, наукових установ, вищих навчальних закладів, міжнародних організацій, ЗМІ та ін., які висловили свої думки та пропозиції щодо результатів дослідження та напрямів удосконалення системи ваучерів.

Наталія Зінкевич, заступник директора Державного центру зайнятості України, відкриваючи засідання, наголосила на стратегічній ролі освіти дорослих у вирішенні проблем ринку праці, пов'язаних із демографічними та освітньо-кваліфікаційними змінами; відзначила перспективність розвитку програми ваучерів, зокрема у зв'язку з розширенням переліку категорій її учасників.

Катерина Нагорняк, соціолог Українського інституту соціальних досліджень імені О. Яременка, презентувала основні результати та висновки²⁹ соціологічного опитування користувачів ваучерної програми, потенційних користувачів з числа відвідувачів місцевих центрів зайнятості та співробітників цих центрів.

Лідія Ткаченко, національний консультант проекту «Підтримка реформи соціального сектору в Україні», представила основні результати комплексної оцінки діючої програми ваучерів та окреслила перспективи її удосконалення³⁰.

Олена Іванова, керівник проекту «Підтримка реформи соціального сектору в Україні», зробила огляд³¹ міжнародного досвіду застосування ваучерних програм в рамках активної політики на ринку праці.

Олександр Дроздик, народний депутат України, виступаючи в обговоренні, наголосив на важливості більш широкого інформування населення щодо можливостей участі у ваучерній програмі, у тому числі через соціальну рекламу. З огляду на необхідність популяризації ваучерної програми та розширення категорій її користувачів, висловив думку, що програма потребуватиме залучення додаткових коштів, зокрема від зовнішніх донорів.

²⁸ Матеріали круглого столу ПРООН щодо ваучерної системи можна переглянути за посиланням: <http://www.slideshare.net/undpukraine/ss-46582701>.

²⁹ Повну версію презентації Катерини Нагорняк можна переглянути за посиланням: <http://www.slideshare.net/undpukraine/ss-46975551>.

³⁰ Повні версії презентацій Лідії Ткаченко можна переглянути за посиланнями: <http://www.slideshare.net/undpukraine/project-vauchery-2015fin2/1> і <http://www.slideshare.net/undpukraine/ss-46575253/1>.

³¹ Повну версію презентації Олени Іванової можна переглянути за посиланням: <http://www.slideshare.net/undpukraine/oi-4-46575463/1>.

Тетяна Семигіна, доцент кафедри соціальної роботи та практичної психології Академії праці, соціальних відносин і туризму, поділилася досвідом організації та навчання в рамках ваучерної програми на прикладі свого ВНЗ. Відзначаючи дуже високу мотивацію та бажання вчитися у користувачів ваучерної програми, наголосила на необхідності більш активної позиції навчальних закладів щодо інформування населення про ваучерну програму. Також відмітила істотне адміністративне навантаження, яке доводиться долати навчальним закладам задля участі у ваучерній програмі, зокрема складні процедури ліцензування та обмеженість ліцензованого обсягу.

Сергій Коваленко, начальник відділу взаємодії з соціальними партнерами та виробництвом Департаменту професійно-технічної освіти Міністерства освіти і науки України, зазначив, що активність позиції щодо участі у ваучерній програмі та інших заходах політики великою мірою залежить від менеджменту конкретного начального закладу. Погоджуючись з Тетяною Семигіною щодо складності процедур ліцензування, зауважив, що на даному етапі альтернативи ліцензуванню нема, оскільки воно передбачене на рівні закону. Стосовно побажань більш гнучко організувати навчальний процес для працюючого населення, висловив думку, що професійно-технічна освіта потребує безпосередньої присутності та практикування, і не може бути проведена повністю у заочній формі.

Родіон Колишко, директор департаменту розвитку трудового потенціалу та корпоративної соціальної відповідальності Федерації роботодавців України, наголосив на необхідності більш активного залучення роботодавців до ваучерної програми, зокрема при формуванні та перегляді переліку професій та напрямів підготовки. Зауважив існування загальної проблеми з визначенням кваліфікації та запропонував розглянути можливість використання ваучерів для організації процедури підтвердження неформальної освіти.

Ольга Жорнова, провідний науковий співробітник Інституту соціальної та політичної психології Національної академії педагогічних наук України, висловила побажання зробити ваучерну програму якомога більш доступною, розширити можливості вибору як щодо професій, так і щодо місця навчання.

Лариса Лісогор, завідувач відділу соціальних проблем ринку праці Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України, висловила думку, що перелік професій та напрямів підготовки має враховувати прогнози щодо розвитку ринку праці. Також висловила переконання, що моніторинг результатів ваучерної програми має здійснюватися на регулярній основі, і потрібно відслідковувати не лише працевлаштування, а й закріплення на робочому місці.

Олена Жорнова, провідний науковий співробітник Інституту соціальної та політичної психології Національної академії педагогічних наук України, внесла пропозицію залучити до інформаційного висвітлення ваучерної програми спеціалістів соціально-психологічних служб та наукові установи. Стосовно моніторингу результатів ваучерної програми зауважила, що доцільно відслідковувати не лише економічні, а й соціальні та психологічні ефекти.

Ніна Денісова, начальник відділу організації профнавчання та роботи ЦПТО Державної служби зайнятості України, наголосила на цільовому характері ваучерної програми, зазначивши, що програма не в змозі охопити абсолютно все населення, для цього нема і фінансових ресурсів. Стосовно переліку професій та напрямів підготовки, пояснила, що він об'єктивно орієнтований на затверджені урядовими постановами пріоритетні види економічної діяльності. Загалом погоджуючись з тим, що умови ваучерної програми мають бути гнучкішими, зауважила про необхідність збереження спрямованості на конкретні цільові групи.

Сергій Мельник, директор Державної установи «НДІ соціально-трудова відносин» Міністерства соціальної політики України, запропонував вирішити проблему обмеженого переліку професій, зазначаючи назви професій більш широко, тобто вказувати не детальну, а інтегровану назву, з прив'язкою до діючого класифікатора професій. Крім того, запропонував допускати до ваучерної програми тільки ті навчальні заклади, які виявляють готовність та пройдуть сертифікацію, до якої будуть залучені роботодавці. Зауважив також про необхідність включення у ваучерну програму навчання на виробництві.

Ніна Кравчук, провідний спеціаліст департаменту розвитку профспілкового руху Федерації профспілок України, висловила готовність профспілок долучитися до інформаційної кампанії та наголосила на ролі трудових колективів в організації професійного навчання. Крім того, зауважила, що значне число працюючих наразі не мають можливості працювати офіційно, а отже, не здобувають страховий стаж, через що не зможуть взяти участь у ваучерній програмі.

Грегор Шульц (Gregor Schulz), міжнародний експерт МОП, висловив думку про необхідність флексібілізації умов програми, зокрема неефективність існуючих обмежень щодо видів навчання та професій.

Юлія Смоляр, спеціаліст Світового банку з питань захисту населення, підтримала думку, що нові категорії населення, яким надано право на отримання ваучера (військовослужбовці, інваліди АТО та переміщені особи) потребують окремих умов, ніж особи старше 45 років. Для них неактуальні критерії тривалості стажу, віку чи рівня освіти, вони повинні мати можливість змінювати кваліфікацію як у вертикальному, так і в горизонтальному напрямках. Зважаючи на обставини, для цих цільових груп доцільно передбачити компенсацію транспортних витрат, пов'язаних з навчанням, і навіть виплату стипендій. Світовий банк міг би долучитися до фінансування цих витрат. Загалом по ваучерній програмі, запропонувала додати до переліку видів навчання універсальні кваліфікаційні навички, такі як іноземна мова, ІТ, основи підприємництва тощо. В плані організації процесу вважає за доцільне встановити більш щільний зв'язок між навчальними закладами та державною службою зайнятості (на рівні регіонів чи окремих територій), зокрема шляхом формування переліку навчальних закладів, які не тільки мають необхідні ліцензії, а й готові та бажають навчати учасників ваучерної програми.

Всі виступаючі в обговоренні одностайно висловилися про доцільність та перспективність ваучерної програми, необхідність її удосконалення та розвитку.

VIII. Концепція та план заходів з удосконалення та розвитку ваучерної системи в Україні

Проведена оцінка ваучерної програми професійної підготовки осіб віком 45+ дає підстави стверджувати, що ваучерна система має великий соціальний потенціал і перспективи розвитку в Україні. Розвиток ваучерної системи має стати складовою реформування національної політики на ринку праці в частині активних програм.

Три етапи реформування програми ваучерів (рекомендації міжнародного експерта)

За строками та необхідними додатковими фінансовими витратами заходів реформування можна виокремити три етапи:

- Короткострокові заходи (2015–2016 рр.), які не потребують додаткового фінансування;
- Середньострокові заходи (2017–2018 р.), що потребують фінансової підтримки;
- Довгострокові заходи (з 2019 р.), що потребують подальшого розширення фінансування.

Перший етап

I. Вдосконалення і розширення заходів у сфері консультацій та зв'язків з громадськістю (PR):

- розширити практику активних консультацій, обов'язкова інформація про ваучерну програму має бути надана всім відвідувачам центрів зайнятості старше 45 років;
- надавати роботодавцям конкретнішу інформацію про ваучерну програму, залучити об'єднання роботодавців до співпраці;
- заручитися підтримкою профспілок в розповсюдженні інформації про ваучерну програму через їхні інформаційні заходи та соціальні мережі;
- залучити заклади професійної освіти до інформаційного висвітлення ваучерної програми.

Для цієї роботи необхідно виготовити та розповсюдити через усі вище згадані установи тематичні роздаткові матеріали або інформаційні листи для потенційних користувачів ваучерів.

II. Розширення цільових груп та/або видів навчання ваучерної програми, наприклад, включити заходи практичної підготовки, стажування, вивчення іноземних мов, роботи на комп'ютері тощо.

III. Переглянути порядок встановлення переліку професій ваучерної програми, що можна зробити трьома способами:

1. зробити перелік на центральному рівні «відкритим», надавши право приймати рішення на рівні обласних/місцевих центрів зайнятості відповідно до потреб обласного/місцевого ринку праці та залежно від наявного бюджету;

2. залишити «централізований» перелік, і переглядати його щороку/щопівроку через наявні адміністративні процедури;

3. як компромісний варіант, можна визначити квоту коштів, передбачених на програму, для яких перелік професій визначатиметься на обласному/місцевому рівні.

IV. Передбачити доступ до ваучерної програми для малих і середніх підприємств та samozайнятих осіб: дозволити їм звертатися за ваучерами для підвищення кваліфікації своїх працівників. Можливо при цьому потрібно встановити обмеження за кількістю учасників від одного роботодавця.

Другий етап

I. Удосконалення управлінської структури програми, створення децентралізованої і гнучкої системи підвищення кваліфікації та розподіл посад.

II. Перегляд умов програми: за наявності коштів розширити вікові рамки учасників; передбачити фінансування транспортних витрат, пов'язаних із навчанням, для мешканців сільської місцевості.

III. Розширити практику активних консультацій: запровадити надання обов'язкової інформації про ваучерну систему всім відвідувачам старше 45 років, зокрема, щоб цю інформацію поширювали всі співробітники соціального сектора та заклади професійної освіти.

IV. Створити систему моніторингу та оцінки на постійній основі: потрібно відслідковувати процес та результати навчання за кожним договором. Для цієї роботи критично важливо визначити індикатори успішності програми, це можуть бути: % учасників, які поліпшили свої можливості працевлаштування (employability) а за наявності роботи – досягли сталого поліпшення умов праці (підвищення заробітної плати, кар'єрне просування тощо).

Третій етап

I. Створити за допомогою інформаційних технологій систему для надання інформації, консультацій і можливості подати заяву на отримання ваучера в Інтернеті (онлайн).

II. Перегляд умов програми: передбачити можливість проведення навчання на робочому місці (для тих, хто має роботу) та/або надання можливостей стажуватися для непрацюючих.

III. Удосконалення системи моніторингу та оцінки, зокрема провести дослідження щодо оптимального рівня номінальної вартості ваучера.

IV. *Запровадити ваучери для працевлаштування* (за рахунок ваучера субсидувати заробітну плату), наприклад, для працевлаштування людей з інвалідністю або з низьким освітнім рівнем та довготривалих безробітних.

V. *Розширити фінансування програми* за рахунок залучення коштів роботодавців та інших донорів.

Напрями удосконалення та розвитку ваучерної програми (рекомендації національного експерта)

За напрямами удосконалення та розвитку ваучерної програми можна виокремити такі групи заходів:

- Удосконалення діючої ваучерної програми професійної підготовки осіб віком 45+;
- Поширення ваучерної програми професійної підготовки на інші цільові групи населення;
- Впровадження ваучерної системи в інших сферах соціального захисту.

Удосконалення діючої ваучерної програми для осіб віком 45+

Перегляд критеріїв участі

Окреслені законодавством критерії учасників діючої ваучерної програми дають підстави трактувати можливість отримання ваучера як своєрідну страхову премію для осіб, які достатньо довго сплачували страхові внески, але не отримували страхових відшкодувань як безробітні. За такого трактування принципове значення для участі в програмі має критерій страхового стажу, усі інші тільки створюють підґрунтя для дискримінації.

Вилучити з умов ваучерної програми для осіб віком старше 45 років

- вимогу щодо наявності професійно-технічної або вищої освіти;
- перелік видів навчання, натомість вживати загальний термін «професійне навчання»;
- перелік професій, спеціальностей та напрямів підвищення кваліфікації.

Переважає більшість користувачів діючої програми мають роботу і достатньо відповідальні для того, щоб самостійно вирішувати, які нові професійні знання і який освітньо-кваліфікаційний рівень їм потрібні для підтримання своєї конкурентоспроможності на ринку праці. Для контролю видатків за ваучерною програмою залишається обмеження максимального розміру вартості навчання, і якщо можливість покрити частину витрат на навчання за рахунок ваучера допоможе людині старше 45 років наважитися здобути першу вищу освіту, – це можна тільки вітати. Навіть якщо людина обере для навчання за ваучером спеціальності економіста чи юриста, на «перевиробництво» яких звикли скаржитися урядовці та роботодавці, – загальновідомо, що ці фахові знання є універсальними і стануть в нагоді на будь-якому робочому місці та у повсякденному житті.

Уточнити формулювання вікової межі учасників

«особи віком 45 років і старше», або «особи, яким на момент видачі ваучера виповнилося не менше 45 років», оскільки слова «вік старше 45 років» можна трактувати як «46 років і старше».

Знижувати віковий критерій діючої ваучерної програми недоцільно, оскільки, по-перше, особи віком 30–44 років загалом мають істотно кращі позиції на ринку праці, і по-друге, це майже неодмінно передбачатиме зниження вимог щодо тривалості страхового стажу. Істотне зниження вікової планки для учасників діючої ваучерної програми призведе до розмивання рамок самої цільової групи, а отже зниження ефективності програми. Потрібно розуміти, що ваучерна система навчання за своєю сутністю не розрахована на масовий характер та всеосяжне охоплення.

Переглянути підходи до надання освітніх послуг дорослим

- Доповнити набір освітніх послуг, що надаються в рамках ваучерної програми для осіб старше 45 років, навчанням універсальних базових навичок (ІТ-технології, іноземні мови тощо). Успішні приклади подібної практики в Італії та Болгарії засвідчують, що це підвищить популярність ваучерної програми.
- Виокремити пункт про особливості вступу та навчання за ваучером в умовах прийому на навчання, що затверджується наказом Міністерства освіти і науки України.
- Розробити на рівні Міністерства освіти і науки України методичні рекомендації щодо специфіки організації навчання дорослих, у тому числі за ваучерною програмою.
- Включити взаємні зобов'язання щодо сприяння провадженню професійного навчання і зокрема ваучерної програми до Генеральної угоди та колективних угод на всіх рівнях, залучивши до цього процесу всі сторони соціального діалогу.

Переглянути фінансові параметри програми

- На рівні законодавства визначити, що право на ваучер вважається використаним, якщо ваучер був виданий та оплачений за рахунок коштів Фонду державного соціального страхування на випадок безробіття.
- Передбачити можливість оплати освітніх послуг за ваучером частинами, залежно від тривалості та вартості навчання, щоб полегшити планування коштів та більш рівномірно розподілити видатки Фонду державного соціального страхування на випадок безробіття.
- Передбачити фінансування на покриття додаткових витрат, пов'язаних з навчанням, за умови, що вартість навчання за ваучером не перевищує певної суми і бюджет Фонду дозволяє профінансувати навчання всіх бажаючих отримати ваучер.

Процедурно-технологічні удосконалення

- Скоротити перелік документів, необхідних для отримання ваучера – залишити тільки паспорт та ідентифікаційний номер облікової картки платника податків; необхідність трудової книжки доцільно передбачити лише у випадках, коли не набирається 15 років «реєстрового» стажу.
- Скасувати необхідність отримання навчальними закладами ліцензій на провадження діяльності з надання освітніх послуг за вторинними видами навчання (перепідготовка, спеціалізація, підвищення кваліфікації).
- Скоротити перелік документів, які має надати навчальний заклад після укладення договору про навчання (наявність ліцензії, свідоцтва або сертифіката можна перевірити за даними Міністерства освіти та науки).
- Зменшити обсяги інформації, які навчальний заклад має подавати до центру зайнятості для контролю виконання умов договору про навчання (цілком достатньо норми п. 15 «Порядок видачі ваучерів для підтримання конкурентоспроможності осіб на ринку праці»).
- Поліпшити технології обміну даними, зокрема дані Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування можна використовувати не лише для звірення страхового стажу, а й для подальшого дистанційного відслідковування результативності навчання.
- Передбачити можливість подання заяви на отримання ваучера та отримання відповідних консультацій через Інтернет.

Поширення ваучерної програми професійної підготовки на інші цільові групи населення

Поширення ваучерної системи професійної підготовки на інші цільові групи населення, окрім осіб віком 45+, потребуватиме розроблення окремих підпрограм, що повинні враховувати специфіку кожної цільової групи як за критеріями участі, так і за основною метою їх професійного навчання.

З березня 2015 р. Верховна Рада України внесла зміни до Закону «Про зайнятість населення», додавши ще три цільові групи населення, які мають право на отримання ваучера:

- особи, звільнені зі служби в силових структурах у зв'язку із скороченням чисельності, штату або за станом здоров'я, які не набули права на пенсію відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб»;
- особи, звільнені з військової служби після участі у проведенні антитерористичної операції, з числа інвалідів до отримання права на пенсію відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб»;
- внутрішньо переміщені особи працездатного віку за відсутності підходящої роботи.

У даному випадку головна мета ваучерної програми – повернути людей до мирного життя, допомогти їм облаштуватися в новому середовищі, для них

неактуальні критерії тривалості стажу, віку чи рівня освіти, вони повинні мати можливість змінювати кваліфікацію як у вертикальному, так і в горизонтальному напрямках. Зважаючи на обставини і за наявності додаткового фінансування, для цих цільових груп доцільно передбачити компенсацію транспортних витрат, пов'язаних з навчанням, і навіть виплату стипендій.

«Класичні» цільові групи, які потрібно включити до ваучерної програми за першої можливості – працівники з високим ризиком структурного безробіття та особи, які повертаються на ринок праці після тривалої перерви в роботі. Головною кінцевою метою їхньої участі у ваучерній програмі є успішне працевлаштування, ставити вимогу до страхового стажу недоцільно, але потрібно контролювати перелік професій, спеціальностей для навчання.

Впровадження ваучерної системи в інших сферах соціального захисту

Зарубіжний досвід дає багато прикладів використання ваучерних технологій в різних сферах надання соціальних благ/послуг.

Деякі приклади з міжнародного досвіду застосування ваучерів

- У Франції, Бельгії та кантоні Женева ваучери застосовуються для оплати послуг в секторі домогосподарств, тим самим мотивуючи домогосподарства-роботодавців та домашніх працівників перевести трудові відносини з неформального сектора в офіційний.
- В Греції – для організації медичного обслуговування (зокрема проведення діагностики) незастрахованих осіб.
- У Люксембурзі – для організації надання послуг по догляду за дітьми дошкільного віку чи у позашкільний час.

Для успішного започаткування таких програм в Україні потрібно докладніше вивчити наявний зарубіжний досвід та здійснити належну «інвентаризацію» у сфері соціальних послуг, щоб з'ясувати, де впровадження ваучерної системи буде ефективним і виправданим.

Попередньо можна припустити, що ваучерну систему буде доцільно застосувати для організації соціального обслуговування людей літнього віку та осіб, які мають інвалідність або захворювання, що спричиняє потребу в сторонній допомозі, а також для надання послуг по догляду за дітьми дошкільного віку чи у позашкільний час. Особливо важливу роль такі ваучерні програми матимуть для сільської місцевості та малих міст, де коло робочих місць для працевлаштування дуже обмежене, а соціальна інфраструктура є слабо розвинутою.

Список літератури

1. An Agenda for new skills and jobs: A European contribution towards full employment / European Commission. — Luxembourg: Publications Office of the European Union 2011.
2. Analytical research on women's participation in the labour force in Ukraine: Report. -- Ukrainian Centre for Social Reforms, United Nations Population Fund, International Labour Organisation. -- Kyiv, 2012.
3. Council conclusions of 12 May 2009 on a strategic framework for European cooperation in education and training ('ET 2020') / Notices from European Union Institutions and Bodies (2009/C 119/02) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:0010:EN:PDF>
4. Erik de Gier: Training Vouchers and Active labour market Policy: An easy or uneasy marriage // Social Responsibility in Labour Relations. European and Comparative Perspectives. -- 2008. -- Pp. 379-389
5. Gesine Stephan: Employer wage subsidies and wages in Germany: empirical evidence from individual data: ZAF Research Paper 43. -- 2010. -- Pp. 53-71
6. Key Data on Education in Europe 2012 / EACEA; Eurydice; Eurostat. -- Edition Brussels: Eurydice, 2012.
7. Situation of older women in Ukraine: Analytical report. -- Ukrainian Centre for Social Reforms, United Nations Population Fund. -- Kyiv, 2014.
8. Smarter, greener, more inclusive? — Indicators to support the Europe 2020 strategy / European Commission. — Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013.

Додаток

Порівняльний аналіз умов ваучерної програми з організацією професійного навчання зареєстрованих безробітних

Аспект програми	Ваучерна програма	Профнавчання безробітних
Користувачі	Особи віком старше 45 років і до досягнення пенсійного віку, страховий стаж яких становить не менше 15 років. Не поширюється на осіб, які не мають професійно-технічної або вищої освіти; осіб, які проходили протягом останніх п'яти років перепідготовку за рахунок коштів Фонду державного соціального страхування на випадок безробіття; осіб, зареєстрованих як безробітні	Статус безробітного може набути: 1) особа працездатного віку до призначення пенсії, яка через відсутність роботи не має заробітку або інших передбачених законодавством доходів, готова та здатна приступити до роботи; 2) інвалід, який не досяг встановленого пенсійного віку та отримує пенсію по інвалідності або соціальну допомогу; 3) особа, молодша 16-річного віку, яка працювала і була звільнена у зв'язку із змінами в організації виробництва і праці
Частота використання	Одноразово	Повторне направлення на перепідготовку може бути здійснено не раніше як через 6 місяців перебування в статусі зареєстрованого безробітного в центрі зайнятості після закінчення попереднього навчання, а на підвищення кваліфікації – через 3 місяці
Перелік соціальних послуг	Перепідготовка, спеціалізація, підвищення кваліфікації за професіями та спеціальностями згідно з пріоритетними видами економічної діяльності, підготовка на наступному освітньо-кваліфікаційному рівні	Професійна підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації
Термін навчання	Необмежений	Не може перевищувати 12 місяців
Надавачі освітніх послуг	Професійно-технічні та вищі навчальні заклади, підприємства, установи та організації, які мають ліцензію на провадження діяльності з надання освітніх послуг, свідоцтво про атестацію або сертифікат про акредитацію за затвердженим переліком професій, спеціальностей та	Професійно-технічні та вищі навчальні заклади, у тому числі навчальні заклади Державної служби зайнятості України, підприємства, установи та організації незалежно від форми власності, виду діяльності та господарювання, які мають ліцензію на провадження

	напрямів підвищення кваліфікації, і є резидентами	діяльності з надання освітніх послуг, свідоцтво про атестацію або сертифікат про акредитацію за заявленою професією (спеціальністю, напрямом або галуззю знань). Навчання може здійснюватися також безпосередньо у роботодавців – замовників кадрів
Вибір професії, форми навчання та навчального закладу	Професію (спеціальність), напрям підвищення кваліфікації із затвердженого переліку, а також форму та місце навчання обирає одержувач ваучера	Навчання безробітних здійснюється тільки за денною формою. Відбір навчальних закладів для організації професійного навчання зареєстрованих безробітних здійснюється центрами зайнятості на конкурсних засадах. Результати відбору є підставою для укладення договорів з навчальними закладами про професійне навчання безробітних. Якщо навчання здійснюється безпосередньо у роботодавців – замовників кадрів, або у навчальних закладах за індивідуальними навчальними планами / програмами на замовлення роботодавця, процедура відбору не застосовується
Оформлення договору про навчання	Для отримання ваучера особа подає центру зайнятості заяву та інші документи. Після отримання ваучера особа протягом 90 днів має укласти договір про навчання з навчальним закладом. Навчальний заклад подає протягом п'яти робочих днів після укладення договору про навчання центру зайнятості, який видає ваучер, копію такого договору, розрахунок вартості витрат на навчання та відомості про рахунок навчального закладу для оплати вартості навчання	У разі виявлення бажання зареєстрованим безробітним пройти професійне навчання центр зайнятості за місцем реєстрації особи як безробітної укладає договір з безробітним та видає йому направлення до навчального закладу, що пройшов відповідний відбір. Якщо навчання здійснюється на замовлення роботодавця, укладається також договір з роботодавцем (про організацію професійного навчання безробітних на замовлення роботодавця). Якщо навчання здійснюється безпосередньо у роботодавця, укладається договір між безробітним і роботодавцем (договір про професійне навчання безробітного у роботодавця).

Компенсація додаткових витрат, пов'язаних навчанням	Не передбачено	Відшкодовуються витрати для проходження попереднього медичного та наркологічного огляду (у разі потреби такого огляду). У разі направлення безробітного до навчального закладу, що розташований не за місцем реєстрації/проживання, безробітний забезпечується місцем проживання на період навчання та компенсуються витрати на проїзд до місця навчання. Також компенсуються витрати на проїзд до місця навчання та у зворотному напрямку за кожен день навчання
Контроль за виконанням умов договору про навчання	Навчальний заклад інформує центр зайнятості, що видав ваучер, про виконання особою умов договору про навчання, зокрема відвідування занять і виконання навчальної програми щомісяця (у разі навчання за денною та вечірньою формою) і після закінчення екзаменаційної сесії (у разі навчання за заочною, дистанційною, екстернатною формою)	Навчальні заклади, з якими укладено договір про професійне навчання безробітних, подають центру зайнятості у робочі навчальні плани та програми, копії наказів про зарахування безробітних, таблиць відвідування занять безробітними (щомісячно), копії наказів про відрахування безробітних, протоколів засідань державної кваліфікаційної / екзаменаційної комісії, акт приймання-передачі наданих послуг з професійного навчання, проживання безробітних, рахунок на оплату навчання, проживання (для проведення щомісячних фінансових розрахунків). Центри зайнятості здійснюють контроль за виконанням робочих навчальних планів та програм, індивідуальних програм стажування, дотриманням строків навчання безробітних, умов навчання та проживання
Відповідальність за порушення умов договору про навчання	У разі порушення особою умов договору про навчання навчальний заклад повідомляє протягом п'яти робочих днів про таке порушення центр зайнятості, який видав ваучер. У разі дострокового припинення дії договору про навчання навчальний заклад подає протягом п'яти робочих днів	У разі припинення безробітним професійного навчання без поважних причин або відмови працювати за одержаною професією (спеціальністю) безробітний відшкодовує центру зайнятості, який уклав з ним договір на професійне навчання, суму витрат на професійне навчання, проїзд до місця

	центру зайнятості копію наказу про дострокове припинення навчання, розрахунок невикористаної частини коштів, передбачених для оплати вартості навчання, і повертає ці кошти протягом трьох робочих днів на рахунок центру зайнятості	розрахування навчального закладу та у зворотному напрямку, проживання у період навчання
Вартість програми	Вартість ваучера встановлюється в межах вартості навчання і не може перевищувати десятикратний розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, визначеного законом на момент прийняття рішення про його видачу. У разі коли вартість навчання в навчальному закладі перевищує максимальну вартість ваучера, особа або роботодавець можуть здійснити оплату різниці вартості навчання	Вартість навчання є одним з критеріїв відбору навчальних закладів. Для участі у відборі навчальні заклади подають з пакетом документів кошториси витрат на професійне навчання за окремими професіями (спеціальностями, напрямами або галузями знань), складені для прогнозованої кількості слухачів у групі. Обмеження максимальної вартості не встановлено
Джерело фінансування	Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття в межах видатків, передбачених на цю мету у бюджеті Фонду на відповідний рік	Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття в межах затвердженого бюджету

Джерела: Складено за положеннями Закону України «Про зайнятість населення», постанови Кабінету Міністрів України від 20.03.2013 р. № 207 «Про затвердження Порядку видачі ваучерів для підтримання конкурентоспроможності осіб на ринку праці» з урахуванням змін, внесених Постановою від 13.08.2014 р. № 342, наказу Міністерства соціальної політики України, Міністерства освіти і науки України від 31.05.2013 р. № 318/655 «Про затвердження Порядку професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації зареєстрованих безробітних» (із змінами) та наказу Міністерства соціальної політики України від 16.05.2013 р. № 269 «Про затвердження Порядку відбору навчальних закладів для організації професійного навчання зареєстрованих безробітних та їх проживання в період навчання» (із змінами)