



doi: <http://dx.doi.org/10.15407/dse2015.02.041>

УДК 374.71 : 331.5.024.5

Л.Г. ТКАЧЕНКО

канд. екон. наук, пров. наук. співроб.

Інститут демографії та соціальних досліджень

імені М.В. Птухи НАН України

E-mail: lidatk@rambler.ru

ВАУЧЕРИ НА НАВЧАННЯ ОСІБ ВІКОМ СТАРШЕ 45 РОКІВ ЯК ІНСТРУМЕНТ АКТИВНОЇ ПОЛІТИКИ РИНКУ ПРАЦІ¹

Проаналізовано досвід перших двох років функціонування ваучерної програми професійного навчання осіб старше 45 років, яка була запроваджена новою редакцією Закону України «Про зайнятість населення». Аналіз базується на поєднанні інформації офіційних юридичних та статистичних джерел з даними соціологічного опитування, що забезпечує комплексність оцінки. Розкрито роль ваучерної програми як інструмента державної політики на ринку праці та освітніх послуг, що виконує принаймні два важливі завдання: стимулює осіб віком старше 45 років до продовження освіти, даючи можливість заповнити прогалини чи компенсувати недостатню якість попередньої освіти, та оптимально поєднує монетизацію освітніх послуг зі збереженням соціальної спрямованості програми та підвищенням ролі її учасників у прийнятті рішень. Сформульовано заходи з удосконалення чинної ваучерної програми за такими напрямками: флексібілізація умов програми та підвищення її доступності; перегляд підходів до надання освітніх послуг дорослим; поліпшення фінансових параметрів програми; процедурно-технологічні удосконалення.

Ключові слова: ваучер, професійне навчання, освіта дорослих, навчання впродовж життя, демографічні зміни, активна політика на ринку праці, соціальне страхування на випадок безробіття.

Л.Г. Ткаченко

канд. екон. наук, вед. научн. сотр.

Інститут демографії и социальных исследований

имени М.В. Птухи НАН Украины

E-mail: lidatk@rambler.ru

ВАУЧЕРЫ НА ОБУЧЕНИЕ ЛИЦ В ВОЗРАСТЕ СТАРШЕ 45 ЛЕТ КАК ИНСТРУМЕНТ АКТИВНОЙ ПОЛИТИКИ НА РЫНКЕ ТРУДА

Проанализирован опыт первых двух лет функционирования ваучерной программы профессионального обучения лиц старше 45 лет, которая была введена новой редакцией Закона Украины «О занятости населения». Анализ базируется на комплексном использовании информации официальных юридических и статистических источников и данных социологического опроса. Раскрыта роль ваучерной программы

¹ Статтю підготовлено за результатами дослідження «Швидка оцінка 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.

как инструмента государственной политики на рынке труда и образовательных услуг, который выполняет по крайней мере две важные задачи: стимулирует лиц в возрасте старше 45 лет к продолжению образования, давая возможность заполнить пробелы или компенсировать недостаточное качество предыдущего образования, и оптимально совмещает монетизацию образовательных услуг с сохранением социальной направленности программы и повышением роли ее участников в принятии решений. Сформулированы меры по усовершенствованию действующей ваучерной программы по следующим направлениям: флексибилизация условий программы и повышение ее доступности; пересмотр подходов к предоставлению образовательных услуг взрослым; улучшение финансовых параметров программы; процедурно-технологические усовершенствования.

Ключевые слова: ваучер, профессиональное обучение, образование взрослых, обучение на протяжении жизни, демографические изменения, активная политика на рынке труда, социальное страхование на случай безработицы.

L.G. Tkachenko

PhD (Economics), Leading Researcher
Ptoukha Institute for Demography and Social Studies
of the National Academy of Sciences of Ukraine
01032, Kyiv-32, T. Shevchenko Blvd., 60
E-mail: lidatk@rambler.ru

TRAINING VOUCHERS FOR PERSONS AGED OVER 45 YEARS AS TOOLS OF ACTIVE LABOUR MARKET POLICY

This article analyzes the experience of the first two years of the voucher program of vocational training for people over 45, which was introduced by the new wording of the Law of Ukraine "On Employment". The analysis is based on the integrated use of formal legal information and statistical data sources and sociological survey. The voucher program is a real instrument of state policy in the labour market and educational services, which perform at least two important objectives: stimulating people aged over 45 to continue their education, making it possible to fill in the gaps or compensate for the poor quality of previous education, and optimally combines monetization of educational services while preserving the social orientation of the program and the role of its members in decision-making. Measures are proposed to improve the existing voucher program in the following areas: flexibilisation of conditions of the program and increase of its availability; review of approaches to the provision of educational services for adults; improvement of financial parameters of the program; procedural and technological improvements.

Key words: voucher, vocational training, adult education, lifelong learning, demographic change, active labour market policy, social insurance against unemployment.

Постановка проблеми. Ефективні інвестиції в людський капітал через систему освіти та професійного навчання є необхідною передумовою досягнення стійкого заснованого на знаннях розвитку, покращення якості робочих місць, мотивації населення до особистісної самореалізації, активної громадянської позиції та соціальної згуртованості [1, 2]. У контексті розбудови системи освіти та професійного навчання на стратегічних засадах навчання 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.

Актуальність обраної теми. 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. [3].

Зростання ролі цього вікового контингенту у формуванні пропозиції робочої сили пов'язане також із заходами пенсійної реформи 2011 р., зокрема з поступовим підвищенням пенсійного віку для жінок (до 60 років з 2021 р.) та збільшенням три-

валості нормативного страхового стажу для призначення пенсії на 10 років. Завдяки заходам пенсійної реформи рівень зайнятості осіб віком 50–59 років підвищився з 61,3 % у 2010 р. до 63,8 % у 2013 р. Водночас динаміка повікових показників засвідчує, що зайнятість населення старшого віку більш уразлива до впливу кризи. У 2014 р. рівень зайнятості осіб віком 50–59 років знизився на 4,4 відсоткових пункти, тоді як в інших групах працерактивного віку скорочення становило не більше 2–3 пунктів [4].

Про нижчий рівень конкурентоспроможності на ринку праці людей старшого віку свідчить також віковий профіль заробітної плати. За даними структурного обстеження заробітної плати, вік 45 років стає переломним пунктом, після якого крива зарплатного профілю йде на спад [5, С. 53]. Це означає, що вже після 45 років більшість працівників втрачають можливості подальшого професійного розвитку та підвищення продуктивності своєї зайнятості.

Найуразливішою стороною конкурентоспроможності населення старшого віку є освітньо-кваліфікаційна складова. 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 в другій половині 1990-х [6, С. 172–173]. Проте в Україні специфіка полягає в тому, що люди віком старше 45 років здобували освіту (як загальну середню, так і професійну) ще за радянських часів, тобто за зовсім інших економічних, політичних та соціальних умов; професійно-галузева 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 влаштуватися на робочі місця відповідної кваліфікації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження, ініційовані в Україні Фондом ООН в галузі народонаселення, засвідчують непоодинокі випадки дискримінації людей старшого віку на ринку праці [7, 8]. Хоча загалом у людей старшого віку спостерігається дещо нижчий рівень безробіття (як за методологією Міжнародної організації праці, так і зареєстрованого), це пояснюється скоріше процесом затування економічної активності: у випадку втрати роботи вони частіше переходять одразу в стан неактивності, полишаючи не тільки спроби знайти нову роботу, а й ринок праці загалом.

Проблема посилюється тим, що навчання працівників не приділяється увага, численні дослідження засвідчують украй низькі показники професійної підготовки/перепідготовки персоналу підприємств (з останніх публікацій див. [9, С. 177–181]). За відсутності попиту інфраструктура освіти дорослих нерозвинута, навчальні заклади орієнтовані майже виключно на первинну професійну підготовку молоді. На кінець 2014 р. 94,9 % контингенту учнів та слухачів професійно-технічних навчальних закладів становили випускники шкіл, які здобували первинну професійну підготовку [10, с. 21]. Понад 82 % вступників до вищих навчальних закладів становлять випускники шкіл та інших навчальних закладів, які закінчили навчання у поточному році, а основний контингент студентів становлять молоді люди віком 17–22 роки [11, С. 40–42, 50–51].

Індикатор навчання впродовж життя (обчислюється за даними обстеження робочої сили як частка осіб віком 25–64 років, які отримували освіту чи професійне навчання в останні 4 тижні) у 2014 р. в середньому по 28 країнах ЄС становив 10,6 %, у країнах Північної Європи – понад 20 %, у Швейцарії та Данії – понад 31 %, а в

Україні – 1 % [12]². Європейська стратегія – 2020 відносить цей індикатор до критеріїв розвитку за освітнім напрямом і ставить завдання підвищити його рівень у середньому в ЄС до 15 % [13, С. 95].

Одним із інструментів практичного втілення концепції освіти впродовж життя є ваучери на професійну підготовку, які стали застосовуватися в рамках активної політики ринку праці з 1980-х років. Ваучерна система становить альтернативу прямій закупівлі освітніх послуг через державну/публічну службу зайнятості, і базується на двох принципах:

1) принцип вибору зі сторони попиту – користувач може обирати навчальний заклад, форму чи вид навчання;

2) принцип конкуренції зі сторони пропозиції – надавачі освітніх послуг конкурують між собою, що дає змогу отримати якісну освіту за поміркованою ціною.

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) [14].

Метою дослідження є оцінка ефективності та дієвості ваучерної програми для населення України віком старше 45 років та розроблення рекомендацій щодо її удосконалення.

Виклад основного матеріалу. З прийняттям нової редакції Закону України «Про зайнятість населення» (набула чинності з початку 2013 р.), 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 (із затвердженого переліку). Вартість ваучера встановлюється в межах вартості навчання, але не вище десятикратного розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Оплата ваучера здійснюється за рахунок коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття.

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. З другого боку, ваучерна програма має низку досить жорстких обмежень, що істотно звужують коло її потенційних користувачів: недоступна для осіб, які не мають документального підтвердження наявності професійної освіти; дуже вузьке коло професій, які можна обрати для навчання (13 робітничих професій та 22 спеціальності/напрями для спеціалістів з вищою освітою); обмежена висхідна мобільність за освітньо-кваліфікаційними рівнями.

² Джерело інформації щодо стану в Україні – попередні дані обстеження робочої сили, в країнах ЄС – Євростат.

За два роки фактичної реалізації законодавство про ваучери вже зазнало багато змін. З 2014 р. ваучери перестали видавати зареєстрованим безробітним, оскільки для них діє окрема навчальна програма на основі прямої закупівлі освітніх послуг. Незначні зміни відбулися в переліку професій (актуалізація трьох позицій) та в порядку оприлюднення списків навчальних закладів, які мають право здійснювати навчання за ваучерною програмою (більш оперативне оновлення).

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

1) 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»;

2) 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»;

3) внутрішньо переміщені особи працездатного віку за відсутності підходящої роботи.

Вочевидь, умови участі зазначених цільових груп значною мірою мають відрізнятися від ваучерної програми для осіб віком старше 45 років. У даному випадку головна мета ваучера – повернути людей до мирного життя, допомогти їм облаштуватися в новому середовищі, для них неактуальні критерії стажу, віку чи рівня освіти. Тому потрібно розробити окремі підпрограми для урахування специфіки кожної цільової групи як за критеріями участі, так і за основною метою їх професійного навчання.

У 2013 р. користувачами ваучерної програми стали 20426 осіб (у тому числі 11854 особи – зареєстровані безробітні та 8572 – працюючі або незайняті особи без статусу зареєстрованих безробітних), у 2014 р. – 5746 осіб [15]. Зменшення числа користувачів пов'язане зі 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.

Найпоширенішим видом навчання в рамках ваучерної програми є перепідготовка та підвищення кваліфікації (рис. 1). Найпопулярнішими 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.

Найбільша чисельність учасників ваучерної програми спостерігалася у Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій, Харківській областях, тобто переважно у великих індустріальних регіонах (рис. 2). Найменша кількість ваучерів у 2014 р. була видана у Хмельницькій та Чернігівській областях (по 18). Вочевидь, на територіальну диференціацію показників ваучерної програми впливають не лише особливості регіональних ринків праці, а й відмінності в практичних методах роботи місцевих центрів зайнятості.

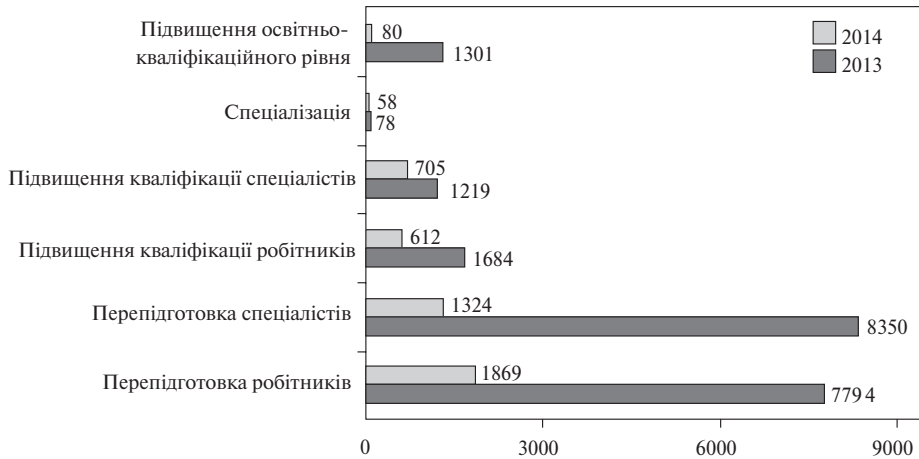


Рис. 1. Чисельність користувачів ваучерної програми за видами навчання, осіб

Джерело: [15].

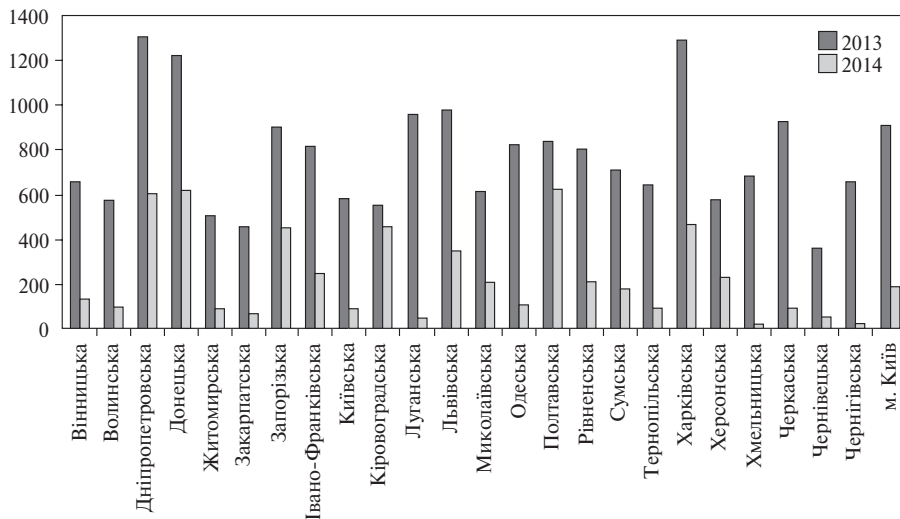


Рис. 2. Чисельність користувачів ваучерної програми за регіонами, осіб

Джерело: [15]

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

Максимальна вартість ваучера (10 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб) становила у квітні-листопаді 2013 р. 11470 грн, з грудня 2013 р. – 12180 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 становить 5–12 тис. грн. Винятком є провідні університети зі статусом національних, де вартість може досягати 15–20 тис. грн за повний цикл навчання.

Для повноти оцінки аналіз офіційних юридичних та статистичних джерел доповнено 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 р. 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 програмою³.

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 і виконує принаймні два важливі завдання:

1) 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;

2) оптимально поєднує монетизацію освітніх послуг зі збереженням соціальної спрямованості програми та підвищенням ролі її учасників у прийнятті рішень.

Проте можливості ваучерної програми залишаються недооцінені як з боку населення, так і з боку навчальних закладів, її провадження на практиці стикається з низкою проблем. Ці проблеми 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, пов'язані з проблемами національної економіки.

Серед суб'єктивних зовнішніх проблем передусім варто назвати панування в українському суспільстві стереотипів щодо непридатності людей старшого віку до засвоєння нових знань, унаслідок чого люди вже після 40 років вважаються безперспективними працівниками. Ця проблема підсилюється загальним дисбалансом представництва інтересів поколінь (завелика увага до запитів малочисельних поколінь молоді поряд з байдужістю до потреб багаточисельних старших поколінь, які начебто мають вже поступитися місцем молоді), пасивним ставленням людей до можливості щось змінити в своєму житті, небажанням брати на себе відповідальність за власне майбутнє та відсутністю довіри до заходів державної політики.

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

Як показало соціологічне опитування, люди не звикли розглядати професійне навчання як один із доступних способів поліпшення своїх життєвих перспектив. Посилання на вік чи стан здоров'я часто приховують небажання вчитися чи здійснювати

³ Повний текст звіту про методологію та результати соціологічного опитування можна переглянути за посиланням <https://mail.rambler.ru/m/redirect?url=http%3A/www.slideshare.net/undpukraine/ss-46975551&hash=e5d1c0dea94c3dd6a306f68301dad139>

інші активні кроки. Причому пасивне ставлення до професійного навчання є скоріше наслідком поширених стереотипів та упереджень, ніж минулого негативного досвіду чи наявності реальних перешкод.

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 практиками її реалізації (зайве адміністративне навантаження на всіх учасників програми, недостатнє залучення соціальних партнерів). Провайдерські функції сконцентровані майже виключно на державній службі зайнятості, яка практично самотужки виконує роль інформанта, консультанта, дозвільної установи, посередника та контролера. Як наслідок, виникає інформаційна асиметрія: основний потік відвідувачів центрів зайнятості становлять безробітні, а їм з 2014 р. ваучери не видаються (для них існує окрема навчальна програма).

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 невідгідне становище потрапляють сільські мешканці (неминучість додаткових витрат, пов'язаних із навчанням, нерозвинуте транспортне сполучення, необхідність працювати в особистому селянському господарстві, і все це у поєднанні із загалом нижчим рівнем доходів та освіти) та особи з низьким освітнім рівнем (недоступна людям, у яких нема жодних документів про професійну освіту, де-факто існують бар'єри для переходу до вищого освітньо-кваліфікаційного рівня). Водночас прямого ризику гендерної дискримінації не виявлено.

Незважаючи на сучасні складні економічні та політичні умови, що призвели до загального послаблення уваги до питань професійної підготовки населення старшого віку, ваучерна програма для осіб віком старше 45 років потребує популяризації, розвитку та удосконалення, особливо з огляду на європейські прагнення України.

Заходи з удосконалення чинної ваучерної програми для профнавчання осіб віком старше 45 років можна згрупувати за такими напрямками.

1. Флексібілізація умов програми та підвищення її доступності. Окреслені законодавством критерії учасників чинної 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. У зв'язку з цим доцільно 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 чинної 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 у пригоді на будь-якому робочому місці та у повсякденному житті.

Знижувати віковий критерій чинної 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 зменшення вікової планки для учасників 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.

2. Перегляд підходів 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 високу популярність подібних ваучерів.
- Виокремити пункт про особливості вступу та навчання за ваучером в умовах прийому на навчання, що затверджуються 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.

3. Перегляд фінансових параметрів 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.

4. 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 обсяг інформації, яку 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 перевірки страхового стажу, а й для подальшого дистанційного відслідковування результативності навчання.
- Передбачити можливість подання заяви на отримання ваучера та отримання відповідних консультацій через Інтернет.

Висновки. Проведена оцінка ваучерної програми професійної підготовки осіб віком старше 45 років дає підстави стверджувати, що ваучерна система має великий соціальний потенціал і перспективи розвитку в Україні. Як показує зарубіжний досвід, становлення ваучерних систем потребує певного часу для налагодження взаємодії між провайдерами (зокрема між місцевими офісами публічної служби зайнятості, навчальними закладами та приватним сектором) і підготовки потенційних користувачів (обізнаність, активізація тощо) [14]. Впровадження додаткових процедур акредитації та сертифікації, регулярного моніторингу та оцінки 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.

Розвиток ваучерної системи має стати складовою реформування національної політики на ринку праці в частині активних програм. Заходи удосконалення чинної програми ваучерів для людей старше 45 років мають спрямовуватися передусім на посилення інформаційного висвітлення (PR), флексібілізацію умов програми та підвищення її доступності, поліпшення адміністрування. Розширення ваучерної програми професійної підготовки на інші цільові групи населення має 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. Впровадження ваучерів в інші сфери соціального захисту потребує вивчення зарубіжного досвіду та інвентаризацію всіх видів соціальних благ/послуг на предмет доцільності їх переведення на ваучерну систему.

ЛІТЕРАТУРА

1. 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) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:0010:EN:PDF>
2. An Agenda for new skills and jobs: A European contribution towards full employment / European Commission. — Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2011. — 32 p.
3. Демографічні прогнози по Україні, 2014 р. / Офіційний веб-сайт Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://idss.org.ua/monografii/popforecast2014.rar>

4. Офіційний веб-сайт Держстату України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2006/rp/ean/ean_u/arh_rzn_u.htm
5. Заробітна плата за професійними групами у 2012 році (за матеріалами вибіркового обстеження) : Стат. зб. / Держстат України; Відп. за вип. І.В. Сенік. – К., 2013. – 167 с.
6. Key Data on Education in Europe 2012 / ЕАСЕСА; Eurydice; Eurostat. – Edition Brussels : Eurydice, 2012. – 208 p.
7. Situation of older women in Ukraine : Analytical report. – Ukrainian Centre for Social Reforms, United Nations Population Fund. – Kyiv, 2014. – 176 p.
8. 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 p.
9. Людський розвиток в Україні: історичний вимір трансформації державної соціальної політики (колективна монографія) / за ред. Е.М. Лібанової; – К : Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України, 2014. – 380 с.
10. Продовження навчання та здобуття професії : Стат. бюл. / Держстат України; відп. за вип. О.О. Кармазіна. – К., 2015. – 27 с.
11. 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. – 169 с.
12. Офіційний веб-сайт Євростату [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/eurostat/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdsc440>
13. Smarter, greener, more inclusive? – Indicators to support the Europe 2020 strategy / European Commission. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013. – 213 pp.
14. Вольфганг Швєглер-Рохмейс (Wolfgang Schwegler-Rohmeis). Система ваучерів: міжнародний досвід. Швидка оцінка : Звіт [на замовлення ПРООН в Україні, грудень 2014]. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://mail.rambler.ru/m/redirect?url=http%3A/www.slideshare.net/undpukraine/ss-46975401&hash=30c57e75b0b2b8692936390cc05ae572>
15. Статистична інформація Державної служби зайнятості [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dcz.gov.ua/statdatacatalog/document?id=350804>

REFERENCES

1. Notices from European Union Institutions and Bodies (2009/C 119/02). Council conclusions of 12 May 2009 on a strategic framework for European cooperation in education and training ('ET 2020'). Retrieved from: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:0010:EN:PDF> [in English].
2. European Commission (2011). *An Agenda for new skills and jobs. A European contribution towards full employment*. Luxembourg: Publications Office of the European Union [in English].
3. Demografichni prohnozy po Ukraini, 2014. [Population forecast for Ukraine, 2014]. www.idss.org.ua. Retrieved from: <http://idss.org.ua/monografii/popforecast2014.rar> [in Ukrainian].
4. Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy [State Statistics Service in Ukraine]. Retrieved from: http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2006/rp/ean/ean_u/arh_rzn_u.htm [in Ukrainian].
5. *Zarobitna plata za profesiynymy hrupamy u 2012 rotsi (za materialamy vybirkovoho obstezhennya) [Wages for occupational group in 2012 (based on the sample survey)]*. (2013). Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy [State Statistics Service of Ukraine]. Kyiv. [in Ukrainian].
6. ЕАСЕСА, Eurydice, Eurostat (2012). *Key Data on Education in Europe 2012*. Edition Brussels: Eurydice [in English].
7. *Situation of older women in Ukraine: Analytical report*. (2014). Ukrainian Centre for Social Reforms, United Nations Population Fund. Kyiv [in English].
8. *Analytical research on women's participation in the labour force in Ukraine: Report*. (2012). Ukrainian Centre for Social Reforms, United Nations Population Fund, International Labour Organisation. Kyiv [in English].
9. Libanova, E. (Ed.). (2014). *Lyuds'kyu rozvytok v Ukraini: istorychnyy vymir transformatsiyi derzhavnoyi sotsial'noyi polityky [Human development in Ukraine: historical dimension of the state social policy transformation]*. Kyiv: Instytut demografiyi ta sotsial'nykh doslidzhen' imeni M.V. Ptukhy NAN Ukrainy [in Ukrainian].

10. *Prodovzhennya navchannya ta zdobuttya profesiyi [Continuing Education and profession competition].* (2015). Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy [State Statistics Service of Ukraine]. Kyiv. [in Ukrainian].
11. *Osnovni pokaznyky diyal'nosti vyshchykh navchal'nykh zakladiv Ukrainy na pochatok 2014/15 navchal'noho roku [Basic indicators of higher educational institutions of Ukraine at the beginning of the school year 2014/15].* (2015). Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy [State Statistics Service of Ukraine]. Kyiv. [in Ukrainian].
12. Eurostat. Retrieved from: <http://ec.europa.eu/eurostat/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdsc440> [in English]
13. European Commission (2013). *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy.* Luxembourg: Publications Office of the European Union [in English]
14. Schwegler-Rohmeis, W. (2014). Zvit «Systema vaucheriv: mizhnarodnyy dosvid. Shvydka otsinka» [Report «Voucher system: international experience. Rapid assessment»]. UNDP in Ukraine. Retrieved from: <https://mail.rambler.ru/m/redirect?url=http%3A/www.slideshare.net/undpukraine/ss-46975-401&hash=30c57e75b0b2b8692936390cc05ae572> [in Ukrainian].
15. Derzhavna sluzhba zaynyatosti Ukrainy [State Employment Service of Ukraine]. *www.dcz.gov.ua*. Retrieved from: <http://www.dcz.gov.ua/statdatacatalog/document?id=350804> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції журналу 24.04.2015.