

Затонацька Т.Г.,

кандидат фізико-математичних наук,
доцент кафедри економічної кібернетики
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

БЮДЖЕТНІ ВИДАТКИ НА РОЗВИТОК ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ

Досліджено сучасний стан фінансування людського капіталу в Україні. Показано участь бюджетних видатків у розвитку людського капіталу та наведено пропозиції щодо підвищення ефективності цих видатків.

The author investigates the modern state of financing human capital in Ukraine; shows the participation of budget expenditures in the development of human capital and offer proposition aimed at raising the efficiency of these expenditures.

Розглядаючи сучасний стан бюджетної політики в Україні, головною метою якої є створення умов для тривалого економічного зростання, яке сприяло б конкурентоспроможності національної економіки, можна помітити непослідовність дій влади щодо вибору пріоритетів соціально-економічного розвитку країни. Зокрема залишається дискусійним питання, який саме напрям бюджетного фінансування є пріоритетним — соціальний чи економічного розвитку. З одного боку, збільшення економічних видатків має призводити до розвитку виробництва, збільшення інвестицій і заробітної плати населення, з другого — економіка, де виробництво стає на перешкоді всебічному розвитку людини, приречена на деградацію, що підтверджується розпадом економічно міцних імперій ХХ ст.

Починаючи з 1980-х років активно змінюються підходи до існуючих теорій економічного зростання, рушійною силою економічного розвитку визнається людина або “людський капітал”. Найбільшу увагу розробці таких теорій приділяли П. Ромер, Р. Лукас, Г. Беккер, Т. Шульц, дослідження яких були спрямовані на вивчення впливу людського капіталу на економічне зростання в довгостроковій перспективі.

Зростання державних видатків у другій половині ХХ ст. у країнах із ринковою економікою супроводжувалося загальним поліпшенням якості життя громадян: розширенням соціальних гарантій держави, поліпшенням житлових умов, підвищенням рівня освіти, вдосконаленням системи охорони здоров'я і збільшенням тривалості життя населення¹. Тобто стало цілком зрозуміло, що саме ефективне використання людського капіталу може забезпечити економічний розвиток країни в довгостроковій перспективі.

¹ Луїна І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин: Моногр. — К.: Наук. думка, 2006. — 432 с.

Відповідно до нових теорій, продуктивність праці зростає не тільки завдяки зовнішньому, а й внутрішньому чиннику, пов'язаному з поведінкою людей, які і є рушійною силою накопичення продуктивних сил і знань.

З цієї причини підходи кейнсіанців до проблем економічного зростання визнані обмеженими, оскільки вони базувалися на ефективному використанні матеріальних ресурсів і технологій. Неокласики наголошували на тому, що розвиток є процесом зростання, якому притаманні сукупні зміни. Дослідження інституціоналістів показали, що це поняття має ширший зміст та включає в себе не лише економічну підсистему, а й цілий спектр неекономічних змінних, у тому числі формальні й неформальні інститути, культуру та всю систему цінностей, без яких повноцінний розвиток не можливий. Отже, як зазначає Р.М. Нурев², інституціоналісти, враховуючи досвід неокласиків і кейнсіанців, наголосили, що формування “людського капіталу” є основою для розвитку конкурентних внутрішніх ринків, які забезпечують стабільність макроекономіки.

Таким чином, економічний розвиток можливий тільки за умови зміни всієї системи економічних інституцій, соціальних і політичних відносин. У сучасних економічних умовах людський капітал є одним із головних ресурсів і базисом для побудови нової, інформаційної економіки. Особистість виступає як самоціль загальнолюдського розвитку. Водночас вона є головним знаряддям прогресу. Вибір мети, шляхів її досягнення, а також організація безпосереднього трудового процесу в постіндустріальному суспільстві стають не технологічним, а гуманітарним завданням. Це зумовлює високий ступінь самостійності кожної людини, надає праці достовірно вільний творчий зміст³.

Рівень розвитку суспільства в рамках будь-якої держави визначається як півним типом господарства, так і сталою ієрархією цінностей та інтересів, характеристиками населення, тобто людським капіталом. Треба сказати, що в Україні нагромаджено людський капітал як позитивного (база для розвитку й перетворень), так і негативного характеру. Негативний характер має криза ціннісних орієнтацій, світоглядних установ і мотивацій, глибока соціальна нерівність, несправедливість розподілу доходів, глибока диференціація регіонів за основними соціальними показниками розвитку й нагромадженням людському капіталу, зростання негативних форм адаптації різних груп населення до нових реалій життя, освітня й культурна деградація частини населення⁴.

Слід зазначити, що за роки незалежності погіршилась якість відтворення й розвитку “людської складової” національного багатства та економічного потенціалу

² Нурев Р.М. Развитие человеческого капитала как реальная альтернатива сырьевой специализации страны // Экономический вестник Ростовского государственного университета. — 2007. — Т. 5. — № 3. — С. 111—129.

³ Там само.

⁴ Стратегічні виклики XXI століття суспільству та економіці України: В 3 т. Т. 3. Конкурентоспроможність української економіки / За ред. акад. НАН України В.М. Гейця, акад. НАН України В.П. Семиноженка, чл.-кор. НАН України Б.Є. Кваснюка. — К.: Фенікс, 2007. — 556 с.

України. Катастрофічно знижується середній рівень здоров'я нації, збільшується кількість тяжких захворювань у працездатному віці, що веде до зменшення чисельності населення. Посилюються процеси, які негативно впливають на інтелектуальний потенціал нації. Загальні показники рівня освіти населення свідчать про кризовий стан освіти й науки. Постійне недоінвестування в ці, без перебільшення, стратегічно важливі для розвитку нації галузі призвело до падіння престижу інтелектуальної праці у країні, втрати роками набутих здібностей до інновацій. Це при тому, що саме останні забезпечують прогрес економіки: побудувати сучасне ринкове господарство на застарілій технологічній основі неможливо⁵.

Розглядаючи бюджетні видатки на розвиток людського капіталу, потрібно зауважити, що вони належать до соціального напрямку та поєднуються із соціальною інфраструктурою. В Україні вони становлять 32,3—35,3 % від усіх видатків зведеного бюджету (табл.), основна частина яких — це видатки на освіту (18,1—20,3 % від видатків ЗБ). Найбільші з них спрямовуються на загальну середню й вищу освіту — 40,2—42,5 % і 28,9—34,0 % від видатків на освіту відповідно. Адже за цими напрямками проводяться найсуттєвіші реформи, такі як збільшення тривалості здобуття загальної середньої освіти до 12 років, запровадження тестування, приєднання до Болонського процесу, тобто приведення вітчизняних освітніх стандартів у відповідність до норм світового співтовариства.

При цьому не слід забувати про професійно-технічну освіту (6,0—6,5 % від видатків на освіту): сучасний ринок праці має дефіцит у кваліфікованих робітниках — випускниках закладів професійно-технічної освіти. Особливу увагу треба приділити оснащенню матеріально-технічної бази професійно-технічних навчальних закладів сучасним обладнанням, технікою, устаткуванням; запровадженню нових форм співробітництва освіти, промисловості й бізнесу; розробці, апробації та впровадженню державних стандартів професійно-технічної освіти; написанню якісних підручників; застосуванню в навчально-виробничому процесі інформаційно-комунікативних та інноваційних технологій.

Як видно з таблиці, порівняно з видатками на освіту видатки на духовний і фізичний розвиток на порядок менші (2,4—2,7 % від видатків ЗБ), до того ж більше половини з них спрямовано на розвиток культури й мистецтва (54,6—58,5 % від видатків на духовний і фізичний розвиток).

Видатки на охорону здоров'я становлять 10,9—12,8 % від видатків ЗБ. Основну їх частину було спрямовано на підтримку лікарень і санаторно-курортних закладів (66,8—73,4 % від видатків на охорону здоров'я). Враховуючи сьогоднішнє загальне зниження людського потенціалу — зменшення середньої тривалості життя, збільшення захворювань, дитячої смертності та скорочення кількості населення, — необхідно поступово переходити до медичного страхування, що дасть змогу

⁵ Основи економічної теорії: політекономічний аспект: Підруч. / Відп. ред. Г.Н. Климко. — К.: Знання-Пресс, 2002. — 615 с.

Таблиця. Видатки зведеного бюджету України на розвиток людського капіталу, 2002—2007 роки

Видатки зведеного бюджету	2002		2003		2004	
	млн грн	% від ЗБ	млн грн	% від ЗБ	млн грн	% від ЗБ
Разом	60 318,9	100,0	75 792,5	100,0	101 415,5	100,0
На охорону здоров'я (ОЗ)	7537,9	12,50	9708,2	12,81	12 159,4	11,99
у тому числі на:					% від видатків на ОЗ	% від видатків на ОЗ
медичну продукцію й обладнання	—	—	—	—	45,0	0,04
поліклініки й амбулаторії, швидку й невідкладну допомогу	921,6	1,53	1154,4	1,52	1189	1,54
лікарні й санаторно-курортні заклади	5534,5	9,18	6844,0	9,03	7050	8,01
санітарно-профілактичні та профілактичні заходи й заклади	345,4	0,57	531,2	0,70	629,0	0,62
дослідження й розробки у сфері охорони здоров'я	55,8	0,09	67,8	0,09	80,9	0,08
іншу діяльність у сфері охорони здоров'я	680,7	1,13	1110,8	1,47	1144	1,70
На духовний і фізичний розвиток (ДФР)	1417,9	2,35	2052,5	2,71	100,0	2,66
у тому числі на:					% від видатків на ДФР	% від видатків на ДФР
фізичну культуру і спорт	352,2	0,58	564,2	0,74	27,49	0,75
культуру й мистецтво	804,7	1,33	1162,9	1,53	56,66	1,45
засоби масової інформації	252,8	0,42	318,2	0,42	15,50	0,45
дослідження та розробки у сфері духовного й фізичного розвитку	5,1	0,01	6,6	0,01	0,32	0,01
іншу діяльність у сфері духовного й фізичного розвитку	3,2	0,0053	0,6	0,0008	0,03	0,0006
На освіту (О)	12 269,0	20,34	14 977,7	19,76	100,0	18,08
у тому числі на:					% від видатків на О	% від видатків на О
дошкільну освіту	1372,3	2,28	1710,2	2,26	11,42	2,03
загальну середню освіту	4931,0	8,17	6243,7	8,24	41,69	7,41
професійно-технічну освіту	733,1	1,22	891,7	1,18	5,95	1,12
вищу освіту	4167,0	6,91	4627,9	6,11	30,90	5,73
посвідчення освіту	139,0	0,23	199,6	0,26	1,33	0,21
позашкільну освіту та заходи з пошкільної роботи з дітьми	470,0	0,78	606,5	0,80	4,05	0,76
програми матеріального забезпечення навчальних закладів	120,1	0,20	217,8	0,29	1,45	0,25
дослідження й розробки у сфері освіти	6,0	0,01	71,7	0,09	0,48	0,10
інші заклади та заходи у сфері освіти	330,6	0,55	408,6	0,54	2,73	0,46

Продовження таблиці

Видатки зведеного бюджету	2005		2006		2007	
	млн грн	% від ЗБ	млн грн	% від ЗБ	млн грн	% від ЗБ
Разом	141 537,1	100,0	175 234,5	100,0	226 054,4	100,0
На охорону здоров'я (ОЗ)	15 462,3	10,92	19 719,9	11,25	26 717,6	11,82
у тому числі на:			% від видатків на ОЗ		% від видатків на ОЗ	% від видатків на ОЗ
медичну продукцію й обладнання	—	—	—	—	—	—
поліклініки й амбулаторії, швидку й невідкладну допомогу	2150,0	1,52	2748,9	1,57	3637,9	1,61
лікарні й санаторно-курортні заклади	10 869,8	7,68	13 906,7	7,94	18 461,1	8,17
санітарно-профілактичні та протиепідемічні заходи й заклади	784,0	0,55	998,9	0,57	1247,7	0,55
дослідження й розробки у сфері охорони здоров'я	100,0	0,07	129,3	0,07	180,4	0,08
іншу діяльність у сфері охорони здоров'я	1558,6	1,10	1936,4	1,11	3190,5	1,41
На духовний і фізичний розвиток (ДФР)	3449,8	2,44	4327,3	2,47	5687,8	2,52
у тому числі на:			% від видатків на ДФР		% від видатків на ДФР	% від видатків на ДФР
фізичну культуру і спорт	886,4	0,63	1116,5	0,64	1537,2	0,68
культуру й мистецтво	1991,9	1,41	2529,6	1,44	3268,3	1,45
засоби масової інформації	556,8	0,39	653,7	0,37	849,8	0,38
дослідження та розробки у сфері духовного й фізичного розвитку	13,3	0,01	15,1	0,01	18,3	0,01
іншу діяльність у сфері духовного й фізичного розвитку	1,5	0,001	12,4	0,007	14,1	0,006
На освіту (О)	26 745,3	18,90	33 783,7	19,28	44 333,6	19,61
у тому числі на:			% від видатків на О		% від видатків на О	% від видатків на О
дошкільну освіту	2939,4	2,08	3825,2	2,18	5257,7	2,33
загальну середню освіту	11 154,6	7,88	14 228,0	8,12	18 849,5	8,34
професійно-технічну освіту	1748,8	1,24	2095,9	1,20	2676,5	1,18
вищу освіту	7884,4	5,57	9935,8	5,67	12 827,8	5,67
послідиплюмну освіту	287,5	0,20	365,7	0,21	505,2	0,22
позашкільної роботи з дітьми	1072,6	0,76	1369,8	0,78	1803,9	0,80
програми матеріального забезпечення навчальних закладів	259,8	0,18	166,1	0,09	180,2	0,08
дослідження й розробки у сфері освіти	112,6	0,08	148,3	0,08	219,3	0,10
інші заклади та заходи у сфері освіти	1285,6	0,91	1649,0	0,94	2013,5	0,89

Джерело: дані та власні розрахунки на основі звітів про виконання Зведеного бюджету України по видатках (Державне казначейство України, Департамент консолідованої фінансової звітності).

здійснювати не лише лікування, а й профілактику захворювань. Ті кошти, які на сьогодні спрямовуються з бюджету на охорону здоров'я, можна також витратити на придбання сучасного медичного обладнання з метою переоснащення лікарень.

Соціальна сфера є досить складним об'єктом державного регулювання. Основна проблема полягає в тому, щоб знайти кошти для надання соціальної допомоги тим групам населення, які не можуть без неї вижити, та при цьому підтримати на гідному рівні інвестування в людський капітал, без якого не можливе майбутнє будь-якої держави.

Головною метою фінансування соціальної сфери є підвищення її економічної ефективності, що означає отримання найбільшої соціальної віддачі від бюджетних видатків. Економічно ефективна соціальна система має забезпечувати вирішення питань соціального захисту населення, підвищення рівня життя, збереження життєвих стандартів за найменших витрат — із точки зору витрат бюджету й ліквідації диспропорцій у розподілі ресурсів. Крім того, така система повинна сприяти встановленню макроекономічної рівноваги.

Нові завдання не можна розв'язати, наполягаючи на збереженні соціальних гарантій, які в теперішніх умовах приховують у собі небезпеку саморуйнування⁶. Подальше необґрунтоване зростання соціальних видатків може створити загрозу стійкості державних фінансів і перспективі економічного зростання у країні. Крім того, основна частина соціальних виплат не досягають тих категорій населення, яким вони в принципі призначені, що свідчить про неефективність їх надання за умов відсутності їх цільової спрямованості.

Іншими словами, в Україні має місце незбалансованість державних соціальних гарантій, зокрема, безоплатної медичної допомоги з наявними фінансовими ресурсами. Внаслідок цього зростає платність окремих видів послуг, причому неконтрольовано. При цьому такі послуги стають дедалі менш доступними для населення, особливо для його найменш забезпечених верств. Тому постала потреба в уточненні системи державних гарантій⁷.

Слід відзначити важливу роль культурної складової в розвитку людського капіталу. Не таємниця, що культурні традиції й ціннісні установки істотно впливають на поведінку людини у процесі господарської діяльності, що має позначатися на функціонуванні самої економічної системи. Культурні традиції, ціннісні орієнтири й моральні норми впливають на економіку як через соціальну організацію суспільства (система формальних і неформальних інститутів), так і через людський капітал. Для успішного проведення реформ треба змінити інституційну систему, однак модифікація норм поведінки людей та їхніх ціннісних орієнтирів потребує досить тривалого часу. Механічне перенесення норм і законів, які

⁶ Луніна І.О. Знач. праця.

⁷ Стратегічні виклики XXI століття суспільству та економіці України: В 3 т. Т.3. Конкуренентоспроможність української економіки / За ред. акад. НАН України В.М. Гейця, акад. НАН України В.П. Семиноженка, чл.-кор. НАН України Б.Є. Кваснюка. — К.: Фенікс, 2007. — 556 с.

склалися в розвинутих країнах, в іншому культурному середовищі та інших умовах, може виявитися не лише неефективним, а й загрозливим із точки зору соціальної стабільності⁸.

Накопичені людиною у процесі освіти і трудової діяльності знання й навички, здібності, що їх вона має від природи та які змогла в собі розвинути, реалізуються у вищій продуктивності праці та, відповідно, більших заробітках.

Із розвитком економіки країни невідворотно зростає рівень реальної заробітної плати й соціальних виплат. Через це країна може втратити свою конкурентоспроможність, якщо не знайде нових можливостей ефективного використання людського капіталу. Наприклад, свого часу конкурентоспроможність Японії в галузі побутової електроніки базувалася на порівняно низькій вартості робочої сили, проте надалі вона втратила цю перевагу, поступившись нею Республіці Кореї та іншим новим індустріальним країнам. Згодом і в цих країнах підвищився рівень заробітної плати, тому зараз переваги в даній галузі мають Малайзія й Таїланд⁹. Утім, Японії вдалося переорієнтувати частину людського капіталу на нові високотехнологічні галузі, зберігши таким чином конкурентоспроможність економіки.

Що стосується України, то низький рівень заробітної плати зумовлює збереження досить великої частки некваліфікованої робочої сили, що обмежує впровадження сучасних технологій та зменшує споживчий попит на високоякісні товари. Усе це не сприяє переходу економіки на інноваційний шлях розвитку та знижує її конкурентоспроможність.

Крім того, в нашій країні існують економічні перешкоди для розвитку трудової міграції, що стримує перетікання робочої сили з одних регіонів у інші та стимулює вплив людського капіталу за межі України. Для підвищення мобільності трудових ресурсів потрібно створити такі умови, що сприятимуть вільному перетіканню робочої сили, розвивати всі необхідні економічні механізми.

Підсумовуючи, можна зробити такі висновки.

1. Більшість бюджетних видатків соціального призначення використовуються не зовсім ефективно; крім того, обмеженість цих видатків виявляє проблеми у формуванні бюджетного впливу на людський капітал. У такому аспекті неефективне використання бюджетних коштів тільки гальмує зростання ВВП.

2. Вплив частини видатків на соціальні потреби на показники соціально-економічного розвитку є досить суперечливим. Тому бажано переглянути державні програми духовного й фізичного розвитку щодо їх цільового спрямування та доцільності реалізації, з урахуванням їх впливу на формування людського капіталу.

⁸ Стратегічні виклики XXI століття суспільству та економіці України: В 3 т. Т.3. Конкурентоспроможність української економіки / За ред. акад. НАН України В.М. Гейця, акад. НАН України В.П. Семиноженка, чл.-кор. НАН України Б.Є. Кваснюка. — К.: Фенікс, 2007. — 556 с.

⁹ Там само.

3. В Україні є особи, які не мають достатніх підстав для користування соціальними пільгами. Для усунення цього недоліку треба скасувати необґрунтовані пільги та забезпечити поступову заміну пільг, що надаються з метою соціальної підтримки найбільш незахищених громадян, адресними субсидіями.

4. Необхідно переходити до соціальних стандартів ЄС, що дасть Україні змогу поступово інтегруватися та значно зменшить відтік людського капіталу із країни.