

Створення робочих місць в умовах реалізації державних цільових програм та інфраструктурних проектів в регіонах України

Л. КОЛЄШНЯ,
кандидат економічних наук,
Н. АНШІНА,
кандидат економічних наук
НДІ праці і зайнятості населення
Міністерства соціальної політики України і НАН України

У статті розглянуто процес створення нових робочих місць та існуючі проблеми в регіонах під час реалізації відповідних державних цільових програм та інфраструктурних проектів.

В статті розглянуто процес створення нових робочих місць та існуючі проблеми в регіонах при реалізації відповідних державних цільових програм та інфраструктурних проектів.

The article describes creation of new jobs and current issues in regions in the scope of realisation of state special-purpose programs and infrastructure projects.

Ключові слова: робочі місця, державні цільові програми, інфраструктурні проекти, інвестиції.

Постановка проблеми. На сьогодні зайнятість населення є однією із важливіших проблем, яка в Україні залишається невирішеною, незважаючи на активні дії держави. Так, у 2012 р. на обліку в службі зайнятості перебувало 1826,1 тис. осіб, які шукають роботу і чисельність яких проти 2011 р. скоротилась на 28,9 тис. осіб.

Службою зайнятості працевлаштовано в 2012 р. всього 41,9%. Значно скоротилась чисельність осіб, знятих з обліку (29,3% у 2012 р. проти 31,9% в 2011 р.).

Рівень безробіття становив у 2010 р. – 8,1%, 2011 р. – 7,9%, в 2012 р. – 7,4%.

Безробіття формально зменшується, проте працевлаштування здійснюється у більшості на низькооплачувані робочі місця, що збільшує чисельність людей з низькими доходами. За цих умов створення нових робочих місць виступає як важливий елемент не тільки регулювання ринку праці, але й рівня життя.

За даними Міністерства соціальної політики України, у 2012 р. в Україні створено 1011 тис. робочих місць, що на 0,3% менше, ніж у 2011 р., ліквідовано 682 тис. робочих місць, що на 1,1% менше, ніж в 2011 р. Потреба підприємств у працівниках на заміщення вільних робочих місць знижується (у 2012 р. становила усього 48,6 тис. осіб проти 186,6

тис. у 2005 р.), а навантаження на одне робоче місце зростає (за період 2008–2012 рр. з 5 до 11 осіб).

У сучасних умовах створення нових робочих місць – це об'єктивний процес, пов'язаний з соціально-економічним розвитком країни. Він обумовлюється необхідністю відтворити на новій основі систему робочих місць практично всієї індустріальної сфери, особливо у галузях і на виробництві, які потребують реконструкції та модернізації. Тому постає потреба у комплексному підході до створення та збереження робочих місць, у тому числі шляхом їх модернізації та якісного оновлення.

Виклад основного матеріалу. З прийняттям Закону України «Про зайнятість населення» важливе місце відводиться створенню нових робочих місць. Стаття 25 Закону направлена на реалізацію державної політики у сфері сприяння зайнятості населення під час реалізації державних цільових програм та інфраструктурних проектів, якими передбачено створення нових робочих місць.

Підставою для визначення обсягів створення нових робочих місць відповідно до Закону України «Про зайнятість населення» є:

➤ Указ Президента України №128/2013 «Про Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 ро-

ки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»¹;

➤ Закони України: «Про державні цільові програми», «Про індустріальні парки», «Про Державний бюджет України»²⁻⁴;

➤ Постанови Кабінету Міністрів України: від 31.01.2007 року №106 «Про порядок розроблення та виконання Державних цільових програм» та від 27.02.2013 року №187 «Про затвердження Державної програми активізації розвитку економіки на 2013–2014 роки»⁵⁻⁶.

Державна цільова програма визначається як комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, спрямованих на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Держбюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням⁷.

Метою розроблення державних цільових програм та інфраструктурних проектів, якими передбачається створення нових робочих місць, є:

1) сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць;

2) забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу;

3) координація діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій.

Створення робочих місць і розширення зайнятості населення сприймається як важлива складова реалізації державних цільових програм (ДЦП) та інфраструктурних проектів (ІП). Тому постає питання відслідкування процесу створення робочих місць під час реалізації цих програм та визначення існуючих проблем і перешкод. Проте існуюча система оцінки їх результатів не дозволяє визначити ані масштаби розширення сфери зайнятості, ані якісні характеристики створюваних робочих

місць. Також неможливо зіставити обсяги створення робочих місць в ДЦП та ІП з обсягами витрачання коштів державного бюджету в процесі реалізації проектів.

Це пов'язано з відсутністю інформаційного забезпечення для оперативного і, тим більше, стратегічного управління використанням коштів державного і місцевих бюджетів у процесі реалізації програм і проектів, з урахуванням такого важливого аспекту, як обсяги і структура створюваних робочих місць.

Така ситуація зумовлює необхідність впровадження моніторингу зв'язку між показниками обсягів і структури створення робочих місць і показниками розширення зайнятості в економіці (регіоні) на етапі проектування і в процесі реалізації ДЦП та ІП.

Істотними недоліками сучасної системи взаємодії державних органів, які відповідають як за реалізацію ДЦП та ІП, так і за дотримання пріоритетів політики зайнятості, є відсутність:

➤ систематичної інформації щодо створення робочих місць в результаті реалізації Проектів у зіставленні з розміром необхідних для цього витрат;

➤ обґрунтованих норм витрачання коштів (в розрахунку на певний обсяг створення робочих місць) з урахуванням їх якісних показників (рівня оплати праці, продуктивності праці, фондоозброєності тощо);

➤ прозорості та обґрунтованості визначення регіонів та підприємств, що залучатимуться до реалізації ДЦП та ІП;

➤ визначеності щодо періодичності надходження інформації з цих питань.

Про це свідчать наступні матеріали.

Згідно з Указом Президента від 12 березня 2013 р. №128/2013 «Про Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» серед завдань та заходів визначено розділ XIV «Впровадження національних проектів та інвестиції»⁸.

¹ Указ Президента України «Про Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» №128/2013 від 12.03.2013// Урядовий кур'єр від 20.03.2013, №52.

² Закон України «Про державні цільові програми» № 1621-IV від 18.03.2004// Урядовий кур'єр від 21.04.2004, №75.

³ Закон України «Про індустріальні парки» №5018-VI від 21.06.2012// Урядовий кур'єр від 09.08.2012, №142.

⁴ Закон України «Про Державний бюджет України» №5515-VI від 6.12.2012// Урядовий кур'єр від 18.12.2012, №233.

⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок розроблення та виконання Державних цільових програм» №106 від 31.01.2007// Офіційний вісник України від 12.02.2007, №8, стор. 86, стаття 313, код акту 38635/2007.

⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми активізації розвитку економіки на 2013–2014 роки» №187 від 27.02.2013// Урядовий кур'єр від 10.04.2013, №67.

⁷ Закон України «Про державні цільові програми» № 1621-IV від 18.03.2004// Урядовий кур'єр від 21.04.2004, №75.

⁸ Указ Президента України «Про Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» №128/2013 від 12.03.2013// Урядовий кур'єр від 20.03.2013, №52.

Основною метою цього розділу є реалізація 14 національних проектів, а саме:

1. LNG Термінал.
2. Відкритий світ.
3. Чисте місто.
4. Вчасна допомога.
5. Енергія природи.
6. Нове життя.
7. Якісна вода.
8. Олімпійська надія–2022.
9. Повітряний експрес.
10. Зерно України.
11. Зелені ринки.
12. Відроджене скотарство.
13. Індустріальні парки України.
14. Технополіс.

Серед очікуваних результатів затверджених проєктів поліпшення якості життя, енергозабезпечення та енергозбереження, розвиток зерновиробництва і скотарства, підвищення рівня людського потенціалу, кардинального збільшення надходження прямих інвестицій. Основним індикатором їх виконання виступає укладання договорів з інвесторами без визначення очікуваних результатів у вигляді кількості створених робочих місць та обсягів фінансування.

З метою запровадження нових підходів до модернізації пріоритетних галузей національної економіки на найближчі два роки для активізації її розвитку постановою Кабінету Міністрів України від 27 лютого 2013 р. №187 затверджена «Державна Програма активізації розвитку економіки на 2013–2014 рр.»⁹.

Ключовим завданням Уряду є якнайширше залучення інвестицій для розвитку сучасного виробництва, створення нових та високопродуктивних робочих місць, впровадження нових знань, технологій і принципів управління, підвищення рівня зайнятості.

Для оцінки впливу державних цільових програм (ДЦП) та інфраструктурних проєктів (ІП) на процеси створення робочих місць НДІ праці і зайнятості населення проведено вибіркове обстеження в 27 регіонах України та на 292 підприємствах регіонів.

Метою анкетування було визначення:

- ступеню участі регіонів чи конкретного підприємства у реалізації ДЦП та ІП;
- кількості ДЦП та ІП, які було реалізовано за 2011 та 2012 роки (їх назву і термін дії);
- чисельності працюючих, яка бере участь у реалізації ДЦП та ІП;
- напрямів реалізації ДЦП та ІП;
- перешкод при реалізації ДЦП та ІП;
- результатів впровадження ДЦП та ІП;

➤ пропозицій регіонів щодо ДЦП та ІП, які доцільно реалізовувати у конкретному регіоні (на певному підприємстві).

Дані опитування свідчать про те, що участь обласних органів влади, на які покладається переважна більшість функцій щодо здійснення державної політики зайнятості, в реалізації ДЦП та ІП незначна. За період 2011–2013 рр. три регіони, зокрема Кіровоградська, Херсонська та Хмельницька області, повідомили, що не беруть участі в реалізації ДЦП та ІП. Тільки чотири регіони назвали чисельність працюючих осіб, яка бере участь у реалізації ДЦП та ІП.

До них належать такі регіони, як:

➤ Дніпропетровська, де згідно «Програми створення нових робочих місць для забезпечення зайнятості населення вугледобувних регіонів Дніпропетровської області» участь у її реалізації бере 425 осіб;

➤ Луганська, де згідно «Програми створення нових робочих місць для працевлаштування незайнятого населення вугледобувних регіонів Луганської області за рахунок Фонду загальнодержавного соціального страхування України на випадок безробіття» участь у її реалізації бере 1000 осіб;

➤ Сумська, де згідно ДЦП і ІП «Молодь України» на 2009–2015 рр. (термін дії 7 років) участь у реалізації бере 18400 осіб, у тому числі молоді – 17200, осіб з інвалідністю I–III груп – 30, іноземців – 75 і згідно ДЦП «Державна програма розвитку міського електротранспорту на 2007–2015 роки» та ІП «Електрифікація діяльності залізниці Ворожба-Люботин» (термін дії 8 років) участь у реалізації бере 3000 осіб, у тому числі молоді – 600, осіб з інвалідністю I–III груп – 28;

➤ Черкаська, де згідно «Програми створення нових робочих місць для забезпечення зайнятості населення Черкаської області на 2010–2011 роки» участь у її реалізації бере 65 осіб, у тому числі безробітних (за договором) – 55 осіб.

➤ За даними анкетування 14 регіонів повідомили, що беруть участь у реалізації ДЦП та ІП, проте тільки окреслили їх назви.

Шість регіонів не повідомили про участь у реалізації ДЦП та ІП взагалі. Зокрема: Запорізька, Київська, Львівська, Полтавська, Харківська, Чернівецька області.

Звертаємо увагу на відповідний позитивний вплив від реалізації ДЦП та ІП на рівень безробіття та навантаження безробітного населення на створені робочі місця (таблиця 1). Так, у регіонах, де реалізуються ці проєкти, рівень безробіття в 2012 р. стано-

⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми активізації розвитку економіки на 2013-2014 роки» №187 від 27.02.2013// Урядовий кур'єр від 10.04.2013, № 67.

Таблиця 1

Характеристики напруженості ринку праці за регіонами, де реалізуються ДЦП та ІП порівняно із регіонами, неохопленими такими програмами і проектами у 2012 р.

Показник	За регіонами, де реалізуються ДЦП та ІП	За регіонами, де не реалізуються ДЦП та ІП	Згідно звітності усіх регіонів
Рівень безробіття, %	7,2	8,6	7,4
Навантаження безробітного населення на створені робочі місця, (осіб/робоче місце)	1,54	1,86	1,57
Кількість створених робочих місць для працівників у юридичних осіб, %	44,2	37,0	41,8
Кількість створених робочих місць для працівників у фізичних осіб та самозайнятих осіб, %	55,8	63,0	58,2
Кількість ліквідованих робочих місць для працівників у юридичних осіб, %	12,6	14,5	16,2
Кількість ліквідованих робочих місць для працівників у фізичних осіб та самозайнятих осіб, %	87,4	85,5	83,8

**За даними вибіркового обстеження.*

вив 7,2%, в цілому по Україні 7,4%, а по регіонах, де не реалізуються ці проекти, – 8,6%, тобто в регіонах, де такі проекти не реалізуються, спостерігається значно вищий рівень безробіття.

Щодо навантаження безробітного населення на створені робочі місця, то ці показники становили відповідно 1,54; 1,57 та 1,86, тобто навантаження безробітного населення на обсяги створюваних робочих місць в областях, де не реалізується ДЦП та ІП, вище, ніж в областях, де вони реалізуються.

Слід відмітити, що за регіонами, де реалізуються ДЦП та ІП, більше створюється робочих місць для працівників у юридичних осіб, ніж в регіонах, де не реалізуються проекти. Так, у 2012 р. в регіонах, де реалізуються такі проекти, було створено 44,2% робочих місць для працівників у юридичних осіб, в цілому по Україні – 41,8% і 37,0% – у регіонах, де не реалізуються ДЦП та ІП.

Значними залишаються обсяги ліквідації робочих місць. В 2012 р. у регіонах, де реалізуються такі проекти, серед ліквідованих робочих місць 12,6% припадає на сферу зайнятості працівників у юридичних осіб. В цілому по Україні цей показник становить 16,2%, а в регіонах, де не реалізуються ДЦП та ІП – 14,5%. Щодо частки робочих місць для працівників у фізичних осіб та самозайнятих осіб в загальній кількості ліквідованих, то в регіонах, де реалізуються

проекти вона становила 87,4% проти 85,5% в регіонах, де вони не реалізуються.

За результатами аналізу звітності обласних державних адміністрацій вдалось виявити позитивні аспекти впливу реалізації ДЦП та ІП на процеси відтворення системи робочих місць регіону.

Зокрема, виявлені ознаки вищої диверсифікації джерел фінансових ресурсів для створення робочих місць в областях, що охоплені реалізацією ДЦП та ІП, порівняно з областями, що не звітували про таке залучення, та з даними за всіма регіонами України загалом. Якщо в усіх регіонах України частка робочих місць, створених за рахунок власних коштів підприємств, становила 51,5%, то в регіонах, де реалізувались ДЦП та ІП, – 50,2%. По групі областей, підприємства яких не були залучені до реалізації ДЦП та ІП, частка робочих місць, створених за рахунок власних коштів підприємств, становила за очікуваними даними 2013 р. 67,5%.

Наведене свідчить, що у групі областей, охоплених реалізацією ДЦП та ІП, значно менша частка робочих місць створюється за рахунок власних коштів підприємств. При цьому, частка робочих місць, створених за рахунок коштів місцевих і державного бюджетів по групі регіонів, охоплених реалізацією ДЦП та ІП, становила лише 1,7%. Водночас, по групі регіонів, де ДЦП та ІП не реалізуються, частка робочих

місць, створених за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів, становила 4,4%.

Результати наукових досліджень дають підстави вважати, що реалізація ДЦП та ІП в регіонах сприяє розширенню доступу підприємств до джерел залучених фінансових ресурсів для створення робочих місць, зокрема, створює сприятливіші умови для використання кредитів фінансових установ та залучення як національних, так і іноземних інвестицій. Проте, таке розширення джерел фінансування для створення робочих місць за рахунок залучення кредитів фінансових установ і продажу цінних паперів виявляється виправданим лише тоді, коли одержані кошти забезпечують приріст продуктивності й доходності виробництва. А запорукою такого ефекту є активізація інвестиційної та інноваційної діяльності підприємств, що розширюють джерела фінансування процесів створення робочих місць.

Проведене анкетування регіональних державних адміністрацій з питань реалізації державних цільових програм (ДЦП) та інфраструктурних проектів (ІП) дали змогу визначити переваги їх впровадження та існуючі проблеми, що перешкоджають створенню сприятливих умов для їх реалізації.

Значна частина областей (13) більше надає перевагу таким напрямкам, як нове будівництво, модернізація виробництва та технічне переозброєння, ніж пов'язує вплив реалізації ДЦП та ІП на розвиток економіки регіонів із перепрофілюванням виробництва. Так, працівники державних адміністрацій Вінницької, Волинської, Донецької, Луганської, Тернопільської, Одеської, Рівненської, Сумської, Тернопільської областей та АР Крим серед основних позитивних результатів впровадження ДЦП та ІП називають створення нових високопродуктивних робочих місць та зростання конкурентоспроможності продукції, що випускається.

Дослідження дозволило також з'ясувати існуючі проблеми, що перешкоджають створенню сприятливих умов для реалізації ДЦП та ІП.

На відсутність програм інноваційного розвитку регіонів на середньо- та довгострокову перспективу, як на головну причину низького інвестиційного розвитку, вказали 16 регіонів.

На відсутність визначення пріоритетних для сприяння інноваційній діяльності галузей за регіонами вказало 7 регіонів.

Серед інших причин, що перешкоджають реалізації цих програм, обласні державні адміністрації виділяють обмеженість фінансування, а також організаційні та правові проблеми (це визнали відповідно 15 та 8 областей).

Таким чином, існуюча модель розвитку економіки в регіонах України за рахунок інвестиційної діяльності та реалізації ДЦП та ІП на сьогодні не дозволяє вирішувати проблему створення сучасних високо-

продуктивних робочих місць, проте дає змогу розширити сферу прикладання праці та зменшити безробіття.

На довгостроковий період створення робочих місць під час реалізації ДЦП та ІП повинно відбуватися у напрямі структурних зрушень на користь високотехнологічних виробництв, енергоефективних технологій, розвитку імпортозаміщення тощо.

Висновки. Узагальнюючи результати проведеного наукового дослідження щодо впливу реалізації ДЦП та ІП на процеси створення робочих місць в регіонах можна зробити наступні висновки.

По-перше, реалізація ДЦП та ІП сприяє активізації процесів створення нових робочих місць та поліпшує можливості збереження діючих, але наявне інформаційне забезпечення моніторингу створення робочих місць у процесі реалізації ДЦП та ІП не дозволяє зіставити показники позитивного впливу на масштаби сфери зайнятості в регіоні з обсягами фінансових ресурсів з державного і місцевих бюджетів, що витрачались на реалізацію ДЦП та ІП.

По-друге, реалізація ДЦП та ІП поліпшує умови доступу підприємств регіону до залучених фінансових ресурсів для створення робочих місць, сприяє диверсифікації джерел фінансового забезпечення процесів розширення зайнятості, при тому, що частка робочих місць, створюваних за рахунок коштів державного бюджету за областями, охопленими реалізацією ДЦП та ІП, не набагато більша за області, де такі Проекти не реалізуються.

По-третє, виявлені ознаки суттєвих недоліків, властивих механізмам освоєння на вітчизняних підприємствах фінансових ресурсів, виділених для реалізації ДЦП та ІП. Зокрема, за даними регіонів, реалізація ДЦП та ІП не сприяє поліпшенню структури загальної кількості створюваних робочих місць, механізм використання бюджетних коштів у процесі реалізації ДЦП та ІП передбачає перетворення їх переважно на поточні витрати для забезпечення функціонування робочих місць, створюваних без оновлення матеріально-технічної бази зайнятості. Відповідно, додаткова кількість робочих місць жорстко прив'язана до державної фінансової допомоги, проте остання не перетворюється на ресурс для інвестиційного оновлення системи робочих місць. Практично, відбувається «проїдання» державних відрахувань у формі поточних витрат підприємств без активізації створення робочих місць у процесі інвестиційної діяльності.

Таким чином, пріоритетне завдання щодо впливу реалізації ДЦП та ІП на зайнятість населення – сприяння якісному оновленню робочих місць, підвищенню їх організаційно-технічного рівня, як основи поліпшення рівня оплати праці й соціально-економічного ефекту від створення робочих місць виконується незадовільно.

По-четверте, диференціація регіонів за участю в реалізації ДЦП та ІІІ й масштабами залучених для цього бюджетних ресурсів не збігається з відмінностями щодо напруженості ситуації на ринку праці. Переважна більшість державних програм і коштів, що виділяються на їх реалізацію, концентруються в областях, яким властивий порівняно вищий соціально-економічний рівень розвитку. Тому найбільший позитивний вплив таких ДЦП та ІІІ на зайнятість локалізується не в тих регіонах, які цього потребують більшою мірою і, відповідно, фактичний соціально-економічний ефект щодо зайнятості населення в розрахунку на одиницю витрачених грошових ресурсів нижче, ніж він міг би бути, за умови більш повного врахування пріоритетів державної політики зайнятості та потреб розширення сфери докладання праці в процесі визначення територій, підприємства яких залучаються до реалізації ДЦП та ІІІ.

По-п'яте, існуюча модель розвитку економіки в регіонах України за рахунок інвестиційної діяльності

та реалізації ДЦП ті ІІІ на сьогодні не дозволяє вирішувати проблему створення сучасних високопродуктивних робочих місць, проте дає змогу розширити сферу прикладання праці та зменшити безробіття.

По-шосте, серед пріоритетних галузей економіки регіонів за даними анкетного обстеження найбільша питома вага у середньо- і довгостроковій періоді припадає на машинобудування (це визначило 6 регіонів). На сьогодні частка інвестицій в Україні на розвиток машинобудування залишається низькою (лише 5% у запропонованих інвестиційних проектах та обсягах їх фінансування з 2011 року). Тому доцільно переглянути ці інвестиційні проекти і довести фінансування на проекти з розвитку машинобудування до 20% питомої ваги в структурі промисловості.

По-сьоме, на довгостроковий період доцільна активна інвестиційно-інноваційна політика в напрямку структурних зрушень на користь високотехнологічних виробництв, енергоефективних технологій, розвитку імпортозаміщення тощо.

Передплачуйте, читайте науково-економічний та суспільно-політичний журнал

Часопис розрахований на тих, хто цікавиться проблемами праці, соціально-трудових відносин, ринкових перетворень тощо.

Журнал включено до переліку наукових фахових видань, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт.

Періодичність виходу — 8 номерів на рік.

Повідомляємо, що оформити передплату можна в будь-якому поштовому відділенні або пункті передплати

Україна:
Аспекти праці
Індекс — 74541

Вартість передплати на журнал «Україна: аспекти праці» на 2014 р.:
на півроку — 58 грн 38 коп.
на квартал — 29 грн 19 коп.