

УДК 336.277

Л. В. Козарезенко,
к. е. н., доцент, доцент кафедри політичної економії,
ДВНЗ «Переяслав-Хмельницький ДПУ імені Григорія Сковороди»

УДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОГО МЕХАНІЗМУ РОЗВИТКУ ЛЮДСЬКОГО ПОТЕНЦІАЛУ

L. Kozarezenko,
PhD (Economics), Associate Professor,
Pereyaslav-Khmelnytsky State Pedagogical University, Pereyaslav-Khmelnytsky, Ukraine

IMPROVEMENT OF THE BUDGETARY MECHANISM PROMOTING HUMAN POTENTIAL DEVELOPMENT

У статті розглянуто шляхи удосконалення бюджетного механізму розвитку людського потенціалу. Визначено, що в процесі формування та реалізації державних або місцевих цільових програм, метою яких є розвиток людського потенціалу, важливим є врахування принципу системності, ефективності, впливу екзогенних факторів, достатності фінансування, послідовності проведення оцінки на всіх стадіях виконання програми. Основними структурними складовими, які визначають ефективність програм є їх узгодженість з положеннями концепції розвитку людського потенціалу та стратегії фінансового забезпечення, відсутність дублювання цілей програми з іншими програмами, а також досягнуті показники соціально-економічного ефекту, якості послуг та результативності управління. При оцінці ефективності програм розвитку людського потенціалу, особливо в сфері активізації ринку праці, галузях освіти та охорони здоров'я, розвитку механізму пенсійного забезпечення увагу слід приділяти, насамперед, співвідношенню запланованого та досягнутого соціального ефекту в суспільстві.

In the article the ways of improvement of the budgetary mechanism promoting human potential development are considered. Formation and realization of human potential development target programs are determined to be one of the priority directions for human potential development state financial policy in Ukraine. At present stage there are some problems gaining the special significance such as increasing the effectiveness of government control over budgetary funds using and high-quality level of management decisions providing the society's social and economic development. For the purpose of increasing the budgetary expenditures effectiveness the constant transition to program budget classification is made, and it concerns state budget as well as local budgets. In modern conditions of social and economic relations transformation it is quite important to form and use the budgetary programs integrated architectonics that needs mutual coordination with state social and economic development programs mostly focused on human potential development.

The mechanism of target programs implementation should be improved, that will provide increasing the productivity of budget planning by objectives. In the process of formation and implementation of state or local target programs oriented on human potential development it is important to take into account the principles of efficiency, exogenous factors impact, funding sufficiency, estimation consistency at all stages of the program realization. The main structural components determining the programs efficiency are their consistency with the principles of human potential development concept and financial support strategy, lack of program targets duplication with other programs as well as attained indicators of social and economic effect, services quality and management productivity. In assessing the efficiency of human potential development programs especially in the sphere of labor market activity increasing, education and health care sectors, pension maintenance development mechanism, the prior attention should be given to correlation of the planned and attained level of social impact in the society.

Ключові слова: *розвиток людського потенціалу, бюджетна політика, охорона здоров'я, освіта, добробут, державні фінанси.*

Keywords: *human potential development, budgetary policy, health care, education, welfare, public finance.*

Постановка проблеми. Концепція розвитку людського потенціалу набуває все більшого поширення в Україні та світі. Спрямування державних та приватних інвестицій у людський розвиток дозволяють підвищити конкурентоспроможність країни, інформаційні технології сприяють поширенню знань та розширенню професійних можливостей трудових ресурсів країни. Поряд з цим загострюється глобальна демографічна проблема, пов'язана з диспропорціями розвитку країні світу, забезпеченням активного життя та працездатності, зниження рівня здоров'я населення, поширення небезпечних захворювань, збереження неповторності національних звичаїв і традицій. Стримують людський розвиток країн скорочення очікуваної тривалості життя, міжнародна міграція населення, депопуляція та прискорення процесу старіння населення [1, с. 322].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вітчизняні науковці активно досліджують окремі складові державної фінансової політики в контексті розвитку людського потенціалу. Так, впливу бюджетних інструментів на розвиток людського потенціалу присвячено праці О. Д. Василика [2], М. І. Деркача [3], Л. В. Лисяк [4], І. О. Луїної [5], І. О. Лютого [6], Г. І. Ляхович [7], А. А. Мазараки [8], Л. Л. Тарангул [9], І. Я. Чугунова [10]. Разом з тим важливим є визначення основних напрямів бюджетної політики сприяння людського розвитку та напрацювання пропозицій щодо їх удосконалення враховуючи умови сучасного українського середовища, що і зумовлює невирішену частину наукової проблематики. Враховуючи напрацювання вчених та авторські дослідження механізму впливу бюджетних інструментів на розвиток людського потенціалу, необхідність вдосконалення бюджетного механізму розвитку людського потенціалу в Україні сформульовано основні завдання та мету статті.

Виклад основного матеріалу. Одним із пріоритетних напрямів державної фінансової політики розвитку людського потенціалу в Україні є формування та реалізація цільових програм щодо розвитку людського потенціалу. На сучасному етапі, особливої значущості набувають питання підвищення ефективності державного контролю за використанням бюджетних коштів, а також якісного рівня прийняття управлінських рішень щодо забезпечення соціального та економічного розвитку суспільства. З метою підвищення ефективності бюджетних видатків поступово здійснюється перехід до програмної класифікації бюджету, в тому числі це стосується як державного так і місцевих бюджетів. Наказом Міністерства фінансів України від 26.08.2014 р. № 836 “Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів” врегульовано певні питання щодо запровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі на місцевому рівні. Зокрема це стосується розмежування прав і відповідальності головних розпорядників місцевих бюджетів та відповідальних виконавців бюджетних програм, правил та форм складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання. В сучасних умовах трансформації соціально-економічних відносин, важливим є формування та використання цілісної архітектури бюджетних програм, що потребує відповідного взаємозгодження із державними програмами соціального та економічного розвитку, значна частина яких спрямована на розвиток людського потенціалу. Слід зазначити, що метою розробки даних цільових програм є сприяння реалізації державної політики щодо розвитку людського потенціалу, забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів для вирішення відповідних завдань, які визначені у відповідних програмах та підпрограмах.

Основними складовими механізму формування програми є формулювання її мети та цілей, розробка логічної структури програми, деталізація цілей програми із закріпленням відповідальних виконавців серед міністерств, розробка системи оцінки ефективності реалізації програми, розподіл та закріплення сфери відповідальності, формування системи стимулювання щодо досягнення індикативних значень показників результативності виконання програми. З метою підвищення якісного рівня розробки даних програм необхідно забезпечити взаємозв'язок системи цілей, завдань, індикаторів, ризиків та сукупності фінансових показників діючих програм розвитку людського потенціалу. Програмно-цільовий метод залишається важливим інструментом вирішення питань у сфері сприяння розвитку людського потенціалу, що включає у себе розробку та реалізацію взаємопов'язаних заходів у сфері освіти, охорони здоров'я, фізичного та духовного розвитку, активізації державної політики зайнятості, розбудови соціальної інфраструктури тощо. Високий рівень міжвідомчої кооперації є одним з вагомих факторів забезпечення якісного рівня державного фінансового управління. Слід зауважити, що при реалізації державної політики, належний ступінь управлінського процесу забезпечений на горизонтальному рівні, тобто між головним розпорядником бюджетних коштів та розпорядником нижчого рівня. Водночас, неналежний рівень координації державних інститутів на горизонтальному рівні, тобто між такими інститутами, які мають однаковий статус учасника бюджетного процесу (міністерствами, відомствами) обумовлюють виникнення негативного синергетичного ефекту, тобто обсяг виділених бюджетних асигнувань є вищим аніж досягнуті результати, що знижує результативність бюджетної політики.

Механізм реалізації цільових програм розвитку потребує удосконалення, що забезпечить підвищення результативності програмно-цільового методу планування бюджету. На ефективність реалізації державних програм соціально-економічного розвитку впливає “ефект недофінансування” даних програм, що є наслідком недостатньо дієвої державної політики у сфері середньострокового макроекономічного прогнозування та фінансового планування. Крім того, у разі недовиконання планових значень показників фінансування програми необхідно здійснювати оцінку її реалізації з урахуванням динаміки та ступеню досягнутих результатів.

На стадії процесу погодження проекту концепції програми (рис. 1) у якості критерію оцінки враховується значення такого показника як співвідношення фінансування програми за рахунок коштів бюджету та інших джерел.



Рис. 1. Механізм формування цільової програми розвитку людського потенціалу

Складено автором

За результатами виконання цільових програм економічного та соціального розвитку визначено, що недофінансування програм, в значній мірі, відбувається у зв'язку із ненадходженням коштів із позабюджетних джерел фінансування. З огляду на зазначене, важливим завданням державної фінансової політики є підвищення якості планування індикативних значень цільових показників програм розвитку людського потенціалу, що потребує також подальшого удосконалення системи фінансово-економічного прогнозування. Визначення основних показників фінансового забезпечення програми має ґрунтуватись на прогнозних показниках бюджету на плановий та наступні два за плановим бюджетні періоди, що відповідним чином передбачено статтею 21 Бюджетного кодексу. Разом з тим, в умовах нестабільності економіки, структурної трансформації видаткової частини бюджету, насамперед щодо зростання частки бюджетних видатків на обслуговування державного боргу, оборону та заходи національної безпеки та відповідного зниження частки видатків на освіту, науку, інші галузі соціальної сфери, що сприяють розвитку людського потенціалу, узгодження показників фінансування програми із прогнозними показниками бюджету потребуватимуть постійного перегляду, а на початковій стадії матиме лиш формальний характер. Крім того, необхідним елементом посилення ефективності формування та реалізації програм розвитку

людського потенціалу є підвищення відповідальності за невиконання угод про наміри кооперації та спільного фінансування цільової програми.

Загалом, розглядаючи алгоритм реалізації процесу формування цільової програми розвитку людського потенціалу, слід зауважити наступне: згідно положень Постанови Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 р. № 106 “Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм” ініціатор проводить громадське обговорення проекту концепції програми, за результатами якого вносяться відповідні зміни до проекту. Обговорення стосується питань варіативного забезпечення розв’язання проблем розвитку галузей суспільного виробництва, обсягу та складу фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для виконання відповідної програми у сфері розбудови галузей соціальної сфери. Водночас, доцільним є формування цільових експертних груп з боку громадськості та державного інституту, що формує державну бюджетну політику щодо визначення потреби обсягів фінансування відповідних заходів ще на початковому етапі формування концепції розвитку програми. Діюча практика формування цільових програм, особливо соціальних та культурних зводиться до того, що на етапі погодження проекту концепції програми та в подальшому проекту програми із зазначенням державним інститутом, ініціатору доводиться відповідний ліміт фінансування, який ускладнює майбутній процес виконання програми щодо досягнення поставленої мети чи завдань. Повноцінний перехід до бюджетного планування, орієнтованого на результат та формування бюджетних програм на основі державних цільових програм потребує імплементації у бюджетний процес технології Zero-budget planning.

Принцип збалансованості бюджетної політики, який є фундаментальним при її розробці, обумовлює необхідність формування бюджетних програм на основі визначених державних пріоритетів розвитку людського потенціалу з урахуванням фінансових можливостей бюджету. Відсутність належної ієрархії цілей розвитку людського потенціалу на середньостроковий та довгостроковий період із визначенням мінімально допустимих значень державного фінансування сфери охорони здоров’я, освіти і науки, культури, молодіжного житлового будівництва ускладнює визначення соціально-значущого результату виконання бюджетних програм, які включені до бюджету. В діючих нормативно-правових актах містяться положення щодо фінансового забезпечення галузей соціальної сфери, які впливають на розвиток людського потенціалу. Зокрема, визначено, що держава має забезпечувати бюджетні асигнування на освіту в розмірі не меншому ніж десять відсотків національного доходу. Державна політика охорони здоров’я також передбачає, згідно положень законодавства, фінансування галузі за рахунок коштів бюджету у розмірі не менше десяти відсотків національного доходу. Навіть, із прийняттям нової редакції Закону України “Про науку та науково-технічну діяльність” у листопаді 2015 року положення законодавства щодо фінансового забезпечення даної галузі не змінилися – держава забезпечує бюджетне фінансування наукової і науково-технічної діяльності у розмірі не менше 1,7 відсотка валового внутрішнього продукту країни. Однак, фінансово-економічні умови не дозволяють здійснювати відповідне фінансування потреб соціальної сфери. Визначення граничних значень бюджетних видатків на фінансування галузей, які сприяють розвитку людського потенціалу є індикативними величинами значень видатків, які відображають пріоритети державної політики у відповідних сферах. Цільові програми суспільного розвитку є дієвим механізмом для прийняття управлінських рішень щодо розподілу бюджетних зобов’язань з урахуванням досягнутих та очікуваних результатів у галузях соціальної сфери.

В стратегії сталого розвитку “Україна-2020”, в недостатній мірі, акцентовано увагу на питаннях стимулювання людського капіталу та зростанні його значення у забезпеченні економічного зростання. Серед пріоритетних напрямів проведення реформ, безпосередньо пов’язаних із розвитком людського потенціалу, виділено лиш реформування сфери охорони здоров’я. Зазначене обумовлює доцільність формування єдиної концепції розвитку людського потенціалу, яка б включала довгострокові напрями та завдання розвитку галузей суспільного виробництва, індикатори досягнення поставлених завдань. Разом з тим, важливим є розробка стратегії фінансового забезпечення галузей соціальної сфери, яка має бути розроблена відповідно до концептуальних завдань підвищення якісного рівня людського капіталу та бути адаптованою до змін макроекономічної динаміки, інституційних перетворень системи державних фінансів та впливу глобалізаційних чинників. Актуальним є впровадження інтегрованої системи переходу від стратегічного до поточного планування соціально-економічного розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць.

Слід констатувати, що державні цільові програми, не в повній мірі, впроваджені у бюджетний процес, про що свідчить недостатній рівень кореляції показників даних програм з бюджетними асигнуваннями, а також домінування функціонально-відомчого підходу планування видаткової частини бюджету. В сучасних умовах, необхідним є забезпечення методологічних передумов до проведення системної оцінки впливу бюджетних видатків на досягнення визначених цілей та завдань державних цільових програм. Бюджетні асигнування, які виділяються на виконання програм соціального значення забезпечують поточне утримання мережі бюджетних установ та виконання їх функцій. Доцільність реалізації бюджетної програми має ґрунтуватись на основі кінцевих стратегічних цілей, передбачених планами діяльності головного розпорядника коштів. Разом з тим, широкий спектр проблем у галузях, які є базовими для розвитку людського потенціалу зумовило ситуацію наявності достатньо значного переліку державних цільових програм, в тому числі культурних, науково-технічних, соціальних, що фінансуються не в повному обсязі, та не сприяють вирішенню поставлених завдань програми, та як наслідок, зменшують результативність планування та виконання бюджету за програмно-цільовим методом.

Одним з факторів, що знижує потенціал програмно-цільового методу планування та фінансування видатків бюджету є недостатній рівень дієвості системи моніторингу виконання даних програм. Особливої уваги заслуговують питання щодо удосконалення підходу до оцінки виконання програми. В сучасних умовах методика здійснення оцінки ефективності реалізації програми має бути розроблена самим замовником відповідної програми. Варто констатувати, що державний замовник безпосередньо призначає керівника цільової програми, який одночасно є керівником органу центральної або місцевої виконавчої влади чи Національної академії наук, готує пропозиції щодо включення заходів програми до відповідних бюджетних програм, проводить безпосереднє виконання завдань програми, а також їх моніторинг. Вищевказане дає підстави стверджувати, що важливим є запровадження незалежного інституту оцінювання виконання програми, в тому числі з числа громадських інститутів та державного інституту, що здійснює формування та реалізацію державної бюджетної політики. В умовах формування державного та місцевих бюджетів на основі програмного підходу відбувається трансформація завдань системи державного фінансового контролю. В процесі його здійснення, об’єктом контролю виступають не лише фінансові операції, здійсненні в процесі реалізації програми, але й відповідні результати виконання програми в соціальній та економічних сферах суспільства.

Доволі дієва система оцінки ефективності програм застосовується у США – Program Assessment Rating Tool, яка надає можливість здійснити інтегральну оцінку ефективності, починаючи із стадії підготовки програмних документів та закінчуючи контрольними процедурами оцінки досягнутих результатів. Світовий досвід свідчить, що в процесі реалізації програми оцінку підлягають три наступних критерії – соціально-економічний ефект, якість послуг та результативність управління. Наприклад, для програми у сфері освіти показником, який характеризуватиме соціально-економічний ефект може виступати питома вага випускників вищих навчальних закладів, які працевлаштувались після закінчення навчання у шестимісячний період. В свою чергу, показником, за допомогою якого можна дослідити якість наданих освітніх послуг – відгуки роботодавців в процесі працевлаштування випускників, а також результати проходження сертифікації за міжнародними стандартами після проходження навчання у вищому начальному закладі. Показником, що характеризує результативність управління, може виступати частка видатків на адміністративні витрати у структурі фінансування програми.

Висновки. Загалом слід констатувати, в процесі формування та реалізації державної або місцевої цільової програми, метою якої є розвиток людського потенціалу, важливим є врахування принципу системності, ефективності, врахування впливу екзогенних факторів, достатності фінансування, послідовності проведення оцінки на всіх стадіях виконання програми. Основними структурними складовими, які визначають ефективність програми є її узгодженість з положеннями концепції розвитку людського потенціалу та стратегії фінансового забезпечення, відсутність дублювання цілей програми з іншими програмами, які є затвердженими, а також досягнуті показники соціально-економічного ефекту, якості послуг та результативності управління. При оцінці ефективності програм розвитку людського потенціалу, особливо в сфері активізації ринку праці, галузей освіти та охорони здоров’я, розвитку механізму пенсійного забезпечення вагому увагу слід приділяти все ж таки співвідношенню запланованого та досягнутого соціального ефекту в суспільстві.

Бібліографічний список.

1. Козарезенко Л. В. Фінансова політика розвитку людського потенціалу: [монографія] / Л. В. Козарезенко. – Київ: Центр учбової літератури, 2016. – 412 с.
2. Державні фінанси України: [підручник] / О.Д. Василик, К.В. Павлюк – Київ: НІОС, 2002. – 608 с.
3. Держак М. І. Децентралізація фіскальних функцій держави у контексті забезпечення сталого розвитку України: [монографія] / Микола Іванович Держак; Вид-во Дніпропетр. нац. ун-т ім. Олеся Гончара. – Дніпропетровськ: Типографія «Стиль», 2011. – 420 с.
4. Лисяк Л. В. Пріоритети сучасної бюджетної політики в Україні / Л. В. Лисяк // Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка: сер.: Економіка. – 05/2009. – Вип. 111. – С. 22–26.
5. Луїна І. О. Бюджетна децентралізація: цілі та напрями реформ / І. О. Луїна // Економіка України. – 2014. – № 11. – С. 61–75.
6. Лютий І. О. Суперечності процесів фінансiалiзацiї та їх вплив на економічне зростання в Україні [Електронний ресурс] / І. О. Лютий, П. А. Мороз // Економіка України. – 2014. – № 4. – С. 29–39.

7. Ляхович Г.І. Фінансування соціальної сфери в умовах децентралізації управління / Г. І. Ляхович, У. І. Ляхович // Фінанси України. – 2006. – № 6. – С. 100–106.
8. Державне фінансове регулювання економічних перетворень : [монографія] / [І. Я. Чугунов та ін.] ; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф., акад. НАПН України А. А. Мазаракі ; Київ. нац. торг.-екон. ун-т. – Київ : КНТЕУ, 2015. – 375 с.
9. Податкова політика держави: теорія формування та практика реалізації : [монографія] / [Тарангун Л. Л. та ін.] ; Нац. ун-т держ. податк. служби України, Н.-д. центр з пробл. оподаткування. – Ірпінь : ВЦ НУ ДПС України, 2013. – 405 с.
10. Чугунов І.Я. Інституційна архітектоніка бюджетної системи // Фінанси України. – 2008. – № 11. – С. 3–10.
11. Козарезенко Л. В. Бюджетне регулювання розвитку людського потенціалу / Л. В. Козарезенко // Економічний часопис – XXI. – № 1–2 (2). – 2015. – С. 50–54.

References.

1. Kozarezenko, L. V. (2016), *Finansova polityka rozvytku liuds'koho potentsialu* [Financial policy of human development], Tsentr uchbovoi literatury, Kyiv, Ukraine.
2. Vasylyk, O. D. and Pavliuk, K. V. (2002), *Derzhavni finansy Ukrainy* [Public finances Ukraine], NIOS, Kyiv, Ukraine.
3. Derkach, M. I. (2011), *Detsentralizatsiia fiskal'nykh funktsij derzhavy u konteksti zabezpechennia staloho rozvytku Ukrainy* [Fiscal decentralization of state functions in the context of sustainable development of Ukraine], Typohrafiia «Styl», Dnipropetrovs'k, Ukraine.
4. Lysiak, L. V. (2009), “Priority of fiscal policy in Ukraine”, *Visnyk Kyivs'koho natsional'noho universytetu im. T. Shevchenka*, vol. 5, pp. 2–26.
5. Lunina, I. O. (2014), “Budget decentralization: the goals and directions of reforms”, *Ekonomika Ukrainy*, vol. 11, pp. 61–75.
6. Liutyj, I. O. and Moroz, P. A. (2014), “The contradictions of financialisation processes and their impact on economic growth in Ukraine”, *Ekonomika Ukrainy*, vol. 4, pp. 29–39.
7. Liakhovych, H. I. and Liakhovych, U. I. (2006), “Financing of social services in terms of decentralization of government”, *Finansy Ukrainy*, vol. 6, pp. 100–106.
8. Chuhunov, I. Ya. (2015), *Derzhavne finansove rehuliuвання ekonomichnykh peretvoren'* [State financial regulation of economic reforms], KNTEU, Kyiv, Ukraine.
9. Taranhul, L. L. (2013), *Podatkova polityka derzhavy: teoriia formuvannia ta praktyka realizatsii* [Tax policy: formation theory and practice of realization], NU DPS Ukrainy, Irpin', Ukraine.
10. Chuhunov, I. Ya. (2008), “Institutional architectonic of the budget system”, *Finansy Ukrainy*, vol. 11, pp. 3–10.
11. Kozarezenko, L. V. (2015), “Budget adjustment development of human potential”, *Ekonomichnyj chasopys – XXI*, vol. 1–2 (2), pp. 50–54.

Стаття надійшла до редакції 15.07.2016 р.



ТОВ "ДКС Центр"