

Андрій ПРОКОПЕНКО

Інститут процесів соціального розвитку, м. Київ

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА БОРОТЬБИ З НЕРІВНІСТЮ ТА БІДНІСТЮ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА ВИСНОВКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Аналізуються принципи та підходи державної політики боротьби з нерівністю та бідністю, розглядаються недоліки та успіхи України і країн Європейського Союзу в цій сфері. Характеризуються європейська соціальна модель та чотири основні моделі соціальної політики країн Європейського Союзу: скандинавська, англосаксонська, континентальна і південноєвропейська. Особлива увага приділяється висвітленню досвіду таких європейських міст, як: Радом (Польща), Дортмунд (Німеччина), Глазго (Великобританія), Мальме (Швеція), Турін (Італія). На основі виявлення та аналізу можливостей впровадження в Україні ефективних механізмів запобігання негативним наслідкам бідності та нерівності на основі зарубіжного досвіду визначається позитивна роль соціальної інклюзії щодо подолання бідності, а також доводиться необхідність розширення ролі місцевих громад та третього сектору у виробленні та реалізації політики в боротьбі з нерівністю та бідністю.

Ключові слова: державна політика, нерівність, бідність, соціальне виключення, третій сектор, децентралізація.

Andrii Prokopenko. Public policy against inequality and poverty: international experience and conclusions for Ukraine

The principles and approaches to public policies against inequality and poverty are analysed. The article considers successes and shortcomings of Ukraine and the countries of the European Union in this area. The european social model and four main models of social policy that are in the countries of the EU: scandinavian, anglo-saxon, continental, south-european are described. Special attention is paid to sush european cities as Radom (Poland), Dortmund (Germany), Glasgow (Great Britain), Malmo (Sweden) and Turin (Italy). On the base of the foreing experience the positive role of social inclusion in actions to reduce poverty is determined and it is concluded on the need to expand the role of local communities and more intensive involvement of the third sector in policy making against inequality and poverty.

Key words: public policy, inequality, poverty, social exclusion, the third sector, decentralization.

Проблеми соціальної нерівності та бідності – одні з найгостріших питань, які стоять перед органами державної влади в усьому світі. У звіті Всесвітнього економічного форуму «Глобальний порядок денний 2014» серед 10 глобальних трендів 2014 р. друге за важливістю

місце займає нерівність доходів [11]. Належний державний вплив та корекція нерівності доходів є ключовими факторами боротьби з бідністю.

Проблема бідності в Україні набула офіційного визнання в 2001 р. після затвердження Указом Президента України «Стратегії подолання бідності». За час її реалізації в 2001 – 2011 рр. відбулися певні позитивні зрушення: вдалося скоротити рівень крайньої бідності з 14,9 % до 11,2 %, істотно знизився рівень бідності в сім'ях з дітьми до трьох років з 43,8 % до 35,2 % тощо [3]. Однак, попри певні позитивні зрушення, проблема бідності залишилась украй актуальною та набуває нових рис. Найгострішими питаннями є бідність серед працюючого населення, бідність сімей з дітьми – кожна четверта сім'я з дітьми, у якій усі дорослі працюють, належить до категорії бідних. Досі не вирішена проблема охоплення населення соціальною підтримкою – тільки 57 % осіб, що належать до категорії бідних, отримують хоча б один із видів соціальної допомоги. Залишається високим рівень бідності в сільській місцевості (32,3 %), що значно перевищує рівень бідності в містах (20,2 %) [3]. Ці проблеми потребують невідкладних та ефективних політичних кроків, тому вивчення оптимальних стратегій зарубіжних країн у вирішенні цих питань обумовлює актуальність теми дослідження.

Проблеми подолання соціальної нерівності та запобігання бідності широко досліджували такі вітчизняні вчені: С. Башкіров, О. Васильєва, О. Крикун, Е. Лібанова, В. Новіков, Т. Новосельська, М. Огай, С. Полякова, О. Рєвнівцева, А. Реут, В. Семенов, Н. Холод, Л. Черенько, Л. Шевченко, В. Шишкін та ін. Водночас необхідно дослідити державні підходи до мінімізації негативних аспектів, зокрема такого явища, як соціальне виключення, а також конкретизації механізмів залучення громадських організацій та застосування потенціалу місцевих громад у вирішенні проблеми бідності.

Метою статті є виявлення та аналіз можливостей впровадження в Україні ефективних механізмів запобігання негативним наслідкам бідності та нерівності на основі зарубіжного досвіду.

Зростаюча нерівність доходів характерна для всіх країн світу. У сучасних дослідженнях зростання нерівності називають проблемою номер один, що стоїть перед Північною Америкою. Природа економічної нерівності змінюється. Як зазначає Хелен Гейл, якщо раніше основні проблеми нерівності стосувались країн, що перебувають на нижчих щаблях економічного розвитку, то тепер і в країнах середнього рівня стає все більше бідних людей [11, р. 12]. Навіть незважаючи на макроекономічне зростання країн, великі сегменти їх громадян можуть опинитися на межі бідності. Відповідно до звіту World Wealth Report – 2013 рівень багатства

заможних приватних осіб (HNWI)¹ досяг рекордної відмітки – 12 млн найбільш заможних індивідів володіють 46,2 трлн дол. США і ця цифра продовжує зростати [13, р. 4].

Економічну нерівність часто розглядають з огляду на показники розподілу доходів. Дійсно, заробітна плата являє собою найпоширеніше джерело доходів, і тому нерівність може пояснюватись в основному в термінах різниці в заробітній платні². Інвестиційні доходи є другорядним джерелом (за винятком 1 – 2 % найбагатших родин) [7, с. 292]. Однак, розглядаючи причини нерівності, слід враховувати і такі фактори:

1. Майнова нерівність. Люди, що володіють багатством, можуть отримувати доходи не лише за рахунок власної праці. Чим більша нерівність у багатстві, тим більша вірогідність нерівності в доходах.

2. Різниця у кваліфікації. Це відображення цілого ряду моментів: доступу до освіти, якості освіти, доходів батьків та ін.

3. Різниця в складі домогосподарств. Чим більша кількість утриманців відносно тих, хто заробляє, тим бідніше буде член домогосподарства (за інших рівних умов) [7, с. 291].

Кращий індикатор для того, щоб показати повну картину нерівності можливостей, є нерівність багатства. На думку економіста Сергія Гурієва, саме показник нерівності багатства може дати відповідь, наскільки справедливим є суспільство [2]. Дохід – це потік, він вимірює надходження грошей за певний проміжок часу. Багатство, навпаки, являє собою запас. Воно вимірює вартість активів людини в певний момент часу [7, с. 282]. Нерівність багатства більша, ніж нерівність доходів. Основними причинами нерівності в розподілі багатства є:

1. Спадщина. Це дозволяє нерівності передаватися від одного покоління до іншого.

2. Нерівність доходів. Люди з більш високими доходами можуть більше нагромаджувати.

3. Схильність до нагромадження. Люди, які нагромаджують значну частину свого доходу, нагромаджують більший запас багатства.

4. Підприємницький талант. Деякі люди більш успішно

¹HNWI – High Net Worth Individuals, відповідно до методики World Wealth Report, категорія людей, які мають 1 млн дол. США або більше інвестиційних активів, що не включають нерухомість (основне місце проживання), предмети колекціонування, автомобілі та товари тривалого користування.

²За даними дослідження Державної служби статистики України «Витрати і ресурси домогосподарств України у 1 кварталі 2013 року» – 54 % сукупних ресурсів домогосподарств формувалась за рахунок доходів від зайнятості; 30,1% становлять пенсії, стипендії, соціальні допомоги. Інші джерела надходжень мають незначну вагу [1, с. 1].

інвестують своє багатство та забезпечують його швидке зростання [7, с. 290].

У наведеному ряді особливо слід виділити перший фактор. На наш погляд, вплив передачі як багатства, так і бідності від одного покоління до іншого буде все більш відчутним.

Як пише французький економіст Том Пікетті у своїй книзі «Капітал в XXI сторіччі», концентрація багатства найближчими десятиріччями буде зростати. Причина полягає в тому, що нині рівень прибутковості капіталу є вищим, ніж рівень економічного зростання. В умовах, коли економічне зростання незначне, доходи на капітал генерують більший рівень багатства, аніж доходи від праці. Це веде до концентрації капіталу та зростання ролі спадкового капіталу в економіці, формування так званого спадкового капіталізму (*patrimonial capitalism*) [12]. Вихід із цього Т. Пікетті бачить у запровадженні прогресивного податку на доходи та податку на багатство, що дозволило б скоротити нерівність.

Нерівність спричиняє низку комплексних проблем, таких як обмеженість доступу до освіти, «коло бідності», хвороби, соціальна напруженість та політична нестабільність, що викликані відсутністю вибору та можливостей у незахищеної частини суспільства. Нерівність звужує потенціал участі в соціальному житті суспільства та призводить до соціального виключення окремих людей, сімей та громад. Саме тому проблеми бідності й нерівності в європейських дослідженнях розглядаються у взаємозв'язку з проблемою соціального виключення та вважаються серйозними викликами соціальної безпеки в Європі.

Одним із важливих практичних завдань Європейського Союзу сьогодні є побудова моделей багаторівневого державного управління, що забезпечувало б кращий соціальний захист груп населення з мінімальними статками та зменшення явищ бідності та соціальної ізоляції. До «груп ризику» належать такі соціальні групи: одиноки матері, довгострокові безробітні, а також «працюючі бідні» – вони стикаються з особливими ризиками бідності та соціального виключення.

В Україні проблемі соціального виключення до останнього часу приділялось недостатньо уваги. Слід зауважити, що на відміну від традиційного розуміння бідності, як стану, що характеризується нестачею певних матеріальних благ або грошей, поняття соціального виключення стосується нестачі в індивідів низки прав, обмеженості доступу до інституцій, зокрема тих, що розподіляють ресурси. В історії соціальної думки ця проблема знайшла відображення в Макса Вебера в його розумінні нерівних «життєвих шансів», у неоеволюціоністських теоріях стратифікації та в теорії

структурації Ентоні Гіденса [6].

Дослідження соціального виключення, на відміну від досліджень бідності (що акцентують увагу на статичних показниках – рівень доходу, споживання), зосереджується на динамічних аспектах нерівності – множинності соціальних проблем (нагромадження взаємопоряджуваних життєвих обставин). Тому вони орієнтовані на практичну діяльність у сфері соціальної політики, спрямовані на зміну способів подолання бідності з метою підвищення життєвих шансів певних груп населення. У концепції соціального виключення справедливо наголошується, що зростання національного багатства саме по собі не вирішує проблеми нагромадження несприятливих життєвих обставин. До них призводять не низькі доходи, а їх нерівність [6].

Як зазначає Олена Ревнівцева, було б помилкою вважати, що до соціально виключених належать тільки представники так званих найнижчих щаблів суспільства. Соціально виключеними слід визнати всіх, чиє життя визначається ступенем байдужості та жорсткістю контролю з боку інших груп суспільства, а не особистим вибором. Необхідні блага для цієї групи формуються за залишковим принципом, а інтереси враховуються лише в тому випадку, коли їх подальше ігнорування загрожує існуванню суспільства [6, с. 101].

Брайан Гарві так описує бідність: «Бідність тісно пов'язана з доступом до влади, впливом на прийняття рішень. Дійсно, бідність можна визначити як нездатність соціальної групи впливати на рішення, які її стосуються. Впливові соціальні групи в суспільстві рідко є бідними» [10] (переклад автора. – *А. П.*). Створення системи, у якій до вироблення політики будуть залучені соціальні групи, на які вона впливатиме, значно підвищить ефективність держави.

Проблема бідності безпосередньо пов'язана з принципами, за якими організована економічна система та розподіляються державні ресурси. В Україні все більш конкретних рис набуває тенденція до утворення прошарку населення, наступні покоління якого буде супроводжувати бідність. Без адекватної державної політики соціальної інтеграції це стане суттєвою перепоною для модернізації країни.

Для боротьби з нерівністю держави використовують різні інструменти, які включають державне втручання в економіку за допомогою оподаткування та державних витрат. Спосіб, у який держава використовує ці інструменти та форми співвідношення принципів соціальної рівності та економічної ефективності, обумовлює характер соціальної моделі країни. Сучасна європейська соціальна модель почала формуватися наприкінці XIX ст. Вона була орієнтована, по-перше, на підтримання в суспільстві відносної стабільності та гармонії, по-друге, на створення відповідних

інститутів для мінімізації соціальних напружень, що виникають унаслідок демографічних та економічних зрушень, навіть на шкоду прискореному економічному зростанню [4, с. 212].

Розглянемо більш детально риси європейської соціальної моделі та державної політики боротьби з нерівністю. На сьогодні в країнах Європейського Союзу утворилося чотири моделі соціальної політики: скандинавська (соціал-демократична), англосаксонська (неоліберальна), континентальна (корпоративна) і південноєвропейська (заснована на традиціях із великим значенням сім'ї). Скандинавська модель поширена у Швеції, Фінляндії, Данії та Норвегії. Характерною рисою цієї моделі є надання державою широкого кола гарантій, пільг та соціальної підтримки всім громадянам у межах державного соціального забезпечення з високим рівнем дотацій сімейних бюджетів. Ця система фінансується за рахунок високих податкових ставок на підприємницький дохід і прибутковий податок (вилучається до 65 % доходів високоприбуткових груп населення). Це дозволяє державі акумулювати великі обсяги ресурсів і перерозподіляти значні обсяги доходів. У Швеції соціальні витрати становлять майже 50 % державних витрат. Соціальна політика націлена на недопущення бідності й забезпечення всім зайнятим громадянам пристойного рівня життя [4, с. 214].

Англосаксонська модель, прийнята у Великій Британії та Ірландії, заснована на принципі надання гарантованого мінімального доходу, що забезпечує задоволення базових потреб. Фінансування соціальної системи розподілене між державою, роботодавцями та працівником (особисте соціальне страхування). Із державного бюджету фінансується соціальна підтримка сімей [4, с. 214].

Континентальна модель, головні принципи якої заклад ще Отто фон Бісмарк, поширена в Німеччині, Австрії, Франції, країнах Бенілюксу. Центральне місце в ній посідає обов'язкове соціальне страхування, тісно прив'язане до зайнятості та сімейного стану. Фінансування відбувається насамперед у формі внесків працівників і роботодавців у страхові фонди, тобто держава не бере на себе основний тягар соціальної відповідальності [4, с. 214].

Південноєвропейська модель поширена в Іспанії, Португалії, Італії та Греції. Традиційно для неї був характерний низький рівень соціального забезпечення, а соціальний захист переважно належав до сфери турботи родичів, сім'ї та церкви за обмеженої участі держави. Ця модель почала вдосконалюватися лише в останні десятиріччя [4, с. 215].

На початку фінансової та економічної кризи Європейський Союз запропонував стратегію активного включення – ЕС 2008/867 [9], побудовану на трьох принципах: *підтримки доходів* (право індивідів

на адекватну ресурсну та соціальну підтримку в межах послідовних зусиль боротьби з соціальним виключенням), *інклюзивних ринків праці* (допомога для тих, хто може працювати, у вході, поверненні та перебуванні в стані зайнятості), *доступу до якісних послуг* (соціальна підтримка тих, хто її потребує, для сприяння соціальному включенню).

Нещодавно були оприлюднені результати трирічної роботи групи європейських дослідників [8], що аналізували національний прогрес у реалізації стратегії активного включення на основі п'яти європейських міст: Радом (Польща), Дортмунд (Німеччина), Глазго (Великобританія), Мальме (Швеція) та Турин (Італія). Кожне з цих міст належить до різних соціальних моделей – скандинавської, англосаксонської, континентальної, південноєвропейської та східноєвропейської. Ці дослідження дали досить цікаві результати:

1. «Місцева автономія» або «сильна централізована влада» впливає на впровадження стратегії активного включення на місцевому рівні:

– місцеві дискусії та ідеологічні позиції щодо проблеми бідності відіграють визначну роль у розвитку політики включення на місцевому рівні;

– проблему бідності ускладнюють загальні комплексні проблеми відносин між локальною та центральною владою, незалежно від національної моделі;

– забезпечення місцевого мінімального доходу різняться й залежить від конкретних умов.

2. Місцева координація політики та міжвідомчого співробітництва загалом відображає національні процеси реформування державного управління. Кращий приклад форм ефективної координації та співпраці демонструє м. Дортмунд, що є наслідком реформи Гарц у Німеччині.

3. В усіх випадках організації третього сектору відіграють величезну роль у місцевому наданні соціальних послуг, у деяких випадках навіть повністю замінивши місцеву офіційну діяльність. Наприклад, у м. Радом організації третього сектору відіграють провідну роль у наданні соціальних послуг, а, скажімо, у м. Мальме вплив третього сектору мінімальний і основну активність беруть на себе офіційні соціальні служби.

Заважають розширенню ролі організацій третього сектору усталені моделі організації органів місцевого публічного управління. Громадські організації частіше залучені до національних або наднаціональних європейських неурядових мереж, що надає більш широкі можливості для обміну ідеями, успішними практиками та ін. Участь громадського сектору все більше змінює образ державної влади. На тлі нинішньої кризи та

скорочення суспільного добробуту місцева влада та мешканці більше покладаються на організації третього сектору та зацікавлені в розширенні партнерства [8].

У містах Дортмунд та Турин найбільше простежується участь третього сектору та інших сторін, залучених у сферу планування та надання соціальних послуг. У цих містах для реалізації політики активного включення є безліч місцевих організацій третього сектору, які співпрацюють з державними установами, а також комерційними організаціями в інституціоналізований спосіб.

Нині боротьба з бідністю та нерівністю в українському суспільстві має бути пріоритетом державної політики. Європейський досвід показує, що необхідно більш активно діяти на місцевому рівні, ураховуючи велику роль місцевих факторів у реалізації національної політики. Перш за все для цього задекларований курс на бюджетну децентралізацію має бути реалізований на практиці. Крім того, організації третього сектору мають стати повноправними партнерами державних органів у виробленні та реалізації політики щодо подолання бідності.

Список використаних джерел / List of references

1. **Витрати** і ресурси домогосподарств України у 1 кварталі 2013 року. – Режим доступу : www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2012/gdn/vrd/arh_vrd_2013.html [Vytraty i resursy domohospodarstv Ukrainy u 1 kvartali 2013 roku. – Rezhym dostupu : www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2012/gdn/vrd/arh_vrd_2013.html].

2. **Гуриев С.** Россия – лидер по неравенству распределения богатства / С. Гуриев, О. Цывинский // Вестники. – 6 нояб. – Режим доступа : www.vedomosti.ru/opinion/news/5739241/pervaya_sredi_neravnyh [Guriev S. Rossiya – lider po neravenstvu raspredeleniya bogatstva / S. Guriev, O. Tsyivinskiy // Vedomosti. – 6 noyab. – Rezhim dostupa : www.vedomosti.ru/opinion/news/5739241/pervaya_sredi_neravnyh].

3. **Державна** цільова соціальна програма подолання та запобігання бідності на період до 2015 року. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1057-2011-p [Derzhavna tsilova sotsialna prohrama podolannia ta zapobihannia bidnosti na period do 2015 roku. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1057-2011-p].

4. **Прокопенко Л. Л.** Вступ до європейської інтеграції : навч. посіб. / Л. Л. Прокопенко ; за заг. ред. М. Бойцуна, О. Рудіка, Я. Мудрого. – К. : Міленіум, 2009. – 334 с. [Prokopenko L. L. Vstup do yevropeiskoi intehratsii : navch. posib. / L. L. Prokopenko ; za zah. red. M. Boitsuna, O. Rudika, Ya. Mudroho. – K. : Milenium, 2009. – 334 s.].

5. **Рамона Л.** Европейские социальные модели / Л. Рамона. – Режим доступа : www.asociatia-zamolxe.ro/ru/node/281 [Ramona L. Evropeyskie sotsialnye modeli / L. Ramona. – Rezhim dostupa : www.asociatia-zamolxe.ro/ru/node/281].

6. Рєвніцева О. В. Соціальне виключення: проблеми визначення та дослідження / О. В. Рєвніцева. – Режим доступу: dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/8940/08-Revntseva.pdf?sequence=1 [Rievnitseva O. V. Sotsialne vykliuchennia: problemy vyznachennia ta doslidzhennia / O. V. Rievnitseva. – Rezhym dostupu : dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/8940/08-Revntseva.pdf?sequence=1].

7. Сломан Дж. Экономикс. Экспресс-курс / Дж. Сломан. – 5-е изд. – СПб. : Питер, 2007. – 608 с. [Sloman Dzh. Ekonomiks. Ekspress-kurs / Dzh. Sloman. – 5-e izd. – SPb. : Piter, 2007. – 608 s.].

8. **Combating** poverty in Europe: multi-level, multi-dimensional and multi-stakeholder models in local active inclusion policies / Н. Johansson, А. Panican, А. Angelin, М. Koch. – Lund University, 2013. – Access mode : cope-research.eu/wp-content/uploads/2013/12/WP6_Comparative_Report.pdf.

9. **Comission** Recommendations 2008-867-EC on the active inclusion of people excluded from the labour market. – Access mode : europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_inclusion_fight_against_poverty/em0009_en.htm.

10. **Harvey B.** Working for Change. A guide to influencing policy in Ireland. – Access mode : www.combatpoverty.ie/publications/WorkingForChange_2008.pdf.

11. **Outlook** on the Global Agenda 2014. – Access mode : www.weforum.org/reports/outlook-global-agenda-2014.

12. **Piketty T.** Capital in the Twenty-first Century. – Harvard University Press, 2014. – 696 p. – Access mode : books.google.ru.

13. **World** Wealth Report – 2013. – Access mode : www.worldwealthreport.com.

Надійшла до редколегії 02.09.15

Тетяна САВОСТЕНКО

Національна академія державного управління
при Президенті України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ЗАСТОСУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ПІД ЧАС РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОГРАМ

Розкривається сутність інвестиційних програм розвитку територій як інструменту реалізації регіональної інвестиційної політики. Характеризуються особливості та проблеми фінансового забезпечення регіональних інвестиційних програм в Україні, вирішення яких можливо за допомогою розвитку інституту державно-приватного партнерства у цій сфері. На основі зарубіжного досвіду визначаються моделі взаємодії держави та бізнесу щодо реалізації регіональних інвестиційних програм, які відрізняються ступенем участі суб'єктів в інвестуванні, розподілом інвестиційних ризиків та прибутку між ними. Визначаються переваги використання державно-приватного партнерства при реалізації регіональних інвестиційних програм: по-перше, для бізнесу – можливість інвестування під гарантії держави, по-друге, для держави – зниження бюджетних витрат за рахунок залучених коштів у сферу інноваційної діяльності, підвищення інвестиційної активності пріоритетних галузей регіональної економіки, розподіл інвестиційних ризиків.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, інвестиції, інвестиційні ризики, регіональні інвестиційні програми, моделі розподілу фінансових потоків, фінансове забезпечення.

Tetiana Savostenko. Use of the public-private partnership mechanism in the implementation of regional investment programs

The essence of the territorial development investment programs as an instrument of the regional investment policy implementation is disclosed. The peculiarities and problems of regional investment programs financial providing in Ukraine are characterized. That solution is possible due to development of the institute of public-private partnership in this area. The model of interaction between government and business in sphere of regional investment programs implementing, based on international experience, is defined. These models differ by levels of business participation into investment, distribution of investment risks and profits among them. Advantages of public-private partnership using while the implementation of regional investment programs are given: at first, for business – investing under the state guarantees, and secondly, for the state – reducing of the budget spending by borrowing in field of innovation, increasing of investment activity of regional economy priority sectors, the distribution of investment risks.

Key words: public-private partnerships, investments, investment risks, regional investment programs, model of financial flows, financial security.