

Подолання бідності: погляд науковця

Е.ЛІБАНОВА,
*доктор економічних наук,
член-кореспондент НАН України
Інститут демографії
та соціальних досліджень НАН України*

Низька народжуваність, високі показники захворюваності та смертності, незадоволеність широких верств суспільства загальною економічною ситуацією та власним матеріальним становищем свідчать про те, що населення України в цілому є бідним. Формуються передумови так званої хронічної, "спадкоємної" бідності — діти з бідних сімей приречені на таке ж бідуювання у дорослому житті: не отримуючи сьогодні належної професійно-освітньої підготовки, ставши дорослими, вони не будуть конкурентоспроможними на ринку праці, не матимуть змоги забезпечити необхідним своїх нащадків, тобто останні теж будуть бідними. Отже, сьогоднішня бідність загрожує перетворитись і на проблему майбутнього. Яких заходів мають вжити Президент, уряд, законодавці, усі ми, аби відвернути цю соціальну загрозу?

Відповідь одна: подолання бідності має бути основним пріоритетом державної політики. І певні кроки на цьому шляху здійснені. Розроблено та затверджено довгострокову Стратегію подолання бідності і відповідні програми; держава, таким чином, прагне формувати дієву політику. І хоча основні завдання Стратегії подолання бідності поступово вдається розв'язувати, загалом результати у цій сфері ще надто далекі від бажаного.

Сучасна наука трактує бідність як багатоаспектне явище, а найбільш важливими її формами вважається об'єктивна та суб'єктивна. Якими ж є масштаби об'єктивної бідності в Україні?

Об'єктивна бідність трактується як неможливість внаслідок нестачі коштів підтримувати спосіб життя, притаманний конкретному суспільству в конкретний період часу. Відповідно до бідних верств населення належать ті, хто не з власної волі позбавлений благ, які більшість населення вважає необхідними: належного житла, їжі, одягу, охорони здоров'я, можливості отримувати освіту, працювати та брати повноцінну участь у суспільному житті тощо. Окремим, крайнім, проявом бідності є злиденність.

Обстеження умов життя 10 тисяч домогосподарств, здійснювані Держкомстатом України в усіх

регіонах щоквартально від 1999р., засвідчують: рівень та глибина бідності протягом цього часу майже не змінилися. Але водночас помітно зріс рівень життя населення (меншою мірою — тих його верств, які страждають від бідності та злиденності). Межа бідності з урахуванням інфляції зросла за чотири роки на 56 грн., тобто на 44%, а рівень споживання бідних верств населення — лише на 4 грн., або на 4,3% (табл. 1). Значною мірою така ситуація пов'язана із високим рівнем майнового розшарування населення України. Навіть за даними обстеження умов життя домогосподарств, яке вочевидь не охоплює найбільш заможні верстви населення, 3% населення отримують майже 60% доходів від здачі у найм власності або нерухомості (відповідно 97% населення отримують решту 40% таких доходів) і близько 45% дивідендів від акцій та інших цінних паперів, доходів від грошових вкладів у банках.

Економічне пожвавлення і зростання доходів населення упродовж останніх років мало неоднозначний вплив на нерівність населення. З одного боку, спостерігалось висвітлення частини незареєстрованих прибутків, зростання легальної зарплати та пенсії. Але, з іншого, тенденції розвивались по-різному в галузях і навіть на підприємствах однієї галузі. Отже, різні верстви населення виграли різною мірою, що призвело до поглиблення економічної нерівності і подальшої концентрації ресурсів у руках нечисленної групи. Зростання середніх показників відбувалось передусім за рахунок збільшення доходів соціальних "вершків": найбільший зиск від економічного підйому отримали 20% заможніших верств населення — їх споживання зросло на 12,4%, тоді як споживання найбідніших — лише на 4,7%. До того ж споживання менш забезпечених 60% населення України фактично збільшувалось лише протягом 2002 р. (на відміну від 20% найбільш заможних, чий добробут зростає впродовж всього періоду спостереження) (табл. 2).

Попри низький рівень життя в цілому українське населення не голодує (енергетична цінність добового раціону вимірюється 3341,2 ккал), і на-

Показники бідності населення України в 1999 — 2002 рр.

Показник	Рік			
	1999	2000	2001	2002 ¹
Межа бідності, грн. на одну особу на місяць у цінах поточного року	126	156	175	192
Межа бідності, грн. на одну особу на місяць у цінах 1999 р.	126	162	181	182
Межа крайньої бідності (злиденності), грн. на одну особу на місяць у цінах поточного року	101	125	140	153
Межа крайньої бідності (злиденності), грн. на одну особу на місяць у цінах 1999 р.	101	129	145	146
Рівень бідності за відносним критерієм ² , %	27,8	26,4	27,2	27,2
Глибина бідності ¹ за відносним критерієм, %	23,3	23,8	25,0	23,9
Рівень бідності за комбінованим критерієм ²	27,8	28,7	29,7	23,8
Глибина бідності за комбінованим критерієм, %	23,2	24,4	25,2	23,1
Рівень крайньої бідності (злиденності) за відносним критерієм, %	14,4	13,9	14,9	13,7
Рівень бідності за межею, визначеною ООН для країн Центральної та Східної Європи (гривневий еквівалент 4,3 доларів США за паритетом купівельної спроможності ³), %	14,0	11,9	11,0	6,9
Глибина бідності за межею, визначеною ООН для країн Центральної та Східної Європи, %	20,6	20,0	20,1	21,2
Рівень споживання бідних верств населення (сукупні еквівалентні витрати у цінах поточного року, грн. на одного умовного дорослого на місяць)	96,7	118,9	131,3	146,0
Рівень споживання бідних верств населення (сукупні еквівалентні витрати у цінах 1999 р., грн. на одного умовного дорослого на місяць у цінах 1999 р.)	96,7	92,7	91,4	100,9

¹ Дані попередні.

² З огляду на загальний низький рівень життя населення України пороги відносної бідності в нашій державі встановлено значно вище, ніж це прийнято в міжнародній практиці — 75% середнього рівня споживання в цінах поточного року (зазвичай — 35-50%).

³ За оцінками Світового банку, за паритетом купівельної спроможності 1 долар США в 1999 р. дорівнював 0,74 грн., у 2000 р. - 0,92 грн., у 2001-2002 рр. - 0,99 грн.

Таблиця 2

Сукупні витрати населення в розрахунку на умовного дорослого в цінах 1999р., грн. на місяць

Квінтілі	1999р.	2000р.	2001р.	2002р.	Темп зростання за період, %
Перший (найнижчі витрати)	87,9	85,3	83,0	92,1	104,7
Другий	130,0	127,4	126,5	138,0	106,1
Третій	166,2	163,3	163,5	176,9	106,4
Четвертий	214,1	211,0	214,0	229,3	107,1
П'ятий (найвищі витрати)	344,7	349,5	359,1	387,3	112,4
Населення в цілому	188,5	187,3	189,2	204,8	108,6

віть представники бідних верств споживають в середньому 2399,7 ккал на добу. Це істотно більше 2100 ккал — рівня, визначеного ВООЗ за своєрідну межу бідності. Проте енергетична цінність добового раціону харчування 38% бідних в Україні нижча цього рівня.

На відміну від харчування, забезпечення населення України непродовольчими товарами, передусім тривалого житку, є дуже поганим. Так, низькою

є частка домогосподарств, котрі мають холодильники (90,3%, в тому числі 78,3% на селі), кольорові телевізори (72,2%, в тому числі 51,5 на селі), пилососи (53,8, в тому числі 30% на селі), пральні машини (73,7%, в тому числі 60,8% у сільській місцевості), не кажучи вже про автомобілі, комп'ютери, відеокамери, супутникові антени, мобільні телефони, кондиціонери. До того ж, наприклад, менше п'яти років перебуває у користуванні тільки 7,8% холодильни-

ків (більше 10 років — 73,8%), 9,0% пральних машин (більше 10 років — 71,8%), 23,9% кольорових телевізорів (більше 10 років — 42,9), 5,8% мотоциклів (більше 10 років — 81,5), 11,2% автомобілів (більше 10 років — 71,5 відсотка). Це означає, що левова частка цього обладнання вже відпрацювала свій нормативний період і ось-ось вийде з ладу, а придбати, у разі необхідності, нову побутову техніку переважна більшість населення не має змоги.

Регіональна диференціація бідності. В Україні спостерігається посилення регіональної диференціації доходів та рівня життя населення. Вона зна-

чно випереджає розрив в економічному потенціалі і значною мірою впливає на масштаби впливу населення з метою заробітків. Так, підвищена інтенсивність трудових міграцій спостерігається в західних прикордонних регіонах, де вищі рівні бідності, Максимальний рівень бідності спостерігається у Закарпатській області, яка є незаперечним лідером за інтенсивністю трудових міграцій. Звертає на себе увагу також той факт, що мешканці Луганської області, де рівень бідності в 1,4 рази перевищує показник Донеччини, беруть участь у трудових міграційних поїздках у 1,6 рази частіше донеччан.

Таблиця 3

Залежність змін рівня бідності, визначеного за комбінованим критерієм, * від типу населеного пункту, %

Тип населеного пункту	Рівень бідності					Глибина бідності**			
	1999 р.	2000 р.	2001р.	2002 р.	Зміна рівня бідності за період, %	1999 р.	2000 р.	2001р.	2002 р.
м. Київ	10,9	12,3	7,9	7,0	-35,8	15,8	20,0	21,2	16,4
Великі міста (без м. Києва)	29,0	29,7	26,6	18,6	-35,9	24,4	25,0	25,0	22,6
Малі міста	27,7	27,8	30,9	25,2	-9,0	22,7	23,8	24,4	22,9
Сільська місцевість	29,2	31,3	35,2	30,3	3,8	23,1	24,5	26,4	23,9
Україна в цілому	27,8	28,7	29,7	23,8	-14,4	23,2	24,4	25,2	23,1

* 75% медіанних витрат умовного дорослого в цінах 1999 р.

** Глибина бідності віддзеркалює різницю між середніми доходами бідних верств населення і межею бідності по відношенню до межі бідності.

Очевидно, що економічне зростання, яке є важливим чинником зростання доходів і зниження бідності населення, диференційовано не тільки за регіонами, галузями і секторами економіки. Найбільші зрушення відбулися в м.Києві та великих (більше 100 000 мешканців) містах — тут рівень бідності знизився за 1999-2002рр. на 36%, значно менші — на 9% — в малих (до 100 000 мешканців) містах, а в сільській місцевості рівень бідності взагалі збільшився на 4% (табл. 3).

Склад бідних верств населення. Проблема не обмежується масштабами бідності, хоча це, безумовно, дуже важливо. Справа ще й у тому, наскільки ці люди є бідними, що можуть вони придбати на свої доходи, якою мірою захищені їхні діти. Мають вони змогу отримати належну освіту, яка дозволить їм стати конкурентоспроможними на ринку праці й вирватись зі стану бідності? Нині діти з бідних родин ще не отримують необхідної професійної підготовки і тому мають мало шансів знайти згодом високооплачувану роботу. Попри поширене в Україні висловлювання щодо зuboжіння інтелігенції, спостерігається прямо пропорційний зв'язок між рівнем освіти та матеріальним становищем. Принаймні, наявність в родині хоча б однієї особи з вищою освітою знижує ризик бідності вдвічі.

Бідність працюючих. Інтуїтивно зрозумілою є бідність людей, котрі страждають на хронічні захво-

рювання або мають професію, яка не користується попитом на ринку праці. Такі особи, зазвичай, не можуть самостійно забезпечити належний рівень життя і потребують підтримки суспільства. Однак в Україні бідність дуже часто спіткає осіб, не просто достатньо освічених і кваліфікованих, а й працюючих, до того ж у режимі повної зайнятості. Так, близько 65% бідних сімей — це ті з них, у яких хоча б одна особа працює. Ця ситуація віддзеркалює типову для бідного суспільства низьку ціну робочої сили. І хоча протягом останніх років реальна заробітна плата досить швидко зростає і вже перевищила рівень 1993 р., ситуація залишається гострою. З 11,7 млн. працівників середніх та великих підприємств, які відпрацювали не менше половини встановленого на серпень 2003 р. робочого часу, 46% працівників було нараховано заробітну плату у межах 185 грн., тобто не вище встановленого розміру мінімальної заробітної плати, і тільки 43% — більше встановленого прожиткового мінімуму. Залишаються значні борги з виплати заробітної плати. За станом на 1 вересня 2003 р. сукупний борг за нею становив 2,2 млрд. грн., при чому 60,3% цієї суми припадає на промисловість (де працює 29% усіх зайнятих на великих і середніх підприємствах). Сюди слід додати практично безнадійні 290 млн. грн. боргів підприємств, які

припинили свою діяльність (включаючи ті, стосовно яких порушено справу про банкрутство).

Мінімально прийнятний рівень життя значній частині працюючого населення забезпечує додаткова зайнятість, яка часто не має нічого спільного з професією та кваліфікацією, а в 97,4% випадків є незареєстрованою. Особливо поширена такого роду вимушена діяльність у західних регіонах України, на Вінниччині та у Криму. На перший погляд, це є можливістю знаходження нового статусу, однак на практиці така друга робота, даючи заробітки, неминуче перешкоджає підвищенню кваліфікації та посадовому зростанню на основному місці роботи. Взагалі ж за даними обстежень робочої сили, не за спеціальністю працює 70% осіб з вищою освітою в галузі фізичних, математичних та технічних, 46% — біологічних, агрономічних та медичних наук, 76% — прикладних наук і техніки.

Бідність безробітних. Надзвичайно сильним чинником ризику бідності (що виглядає цілком закономірним) є безробіття, яке залишається в Україні на досить високому рівні: 10,2% у 2002 р, за методологією Міжнародної організації праці (у 2001 р. було 11,1%). Безробіття неминуче знижує рівень життя всієї родини: у 2002 р. розмір допомоги по безробіттю становив в середньому лише 25,5% зарплати, близько половини зареєстрованих безробітних взагалі не одержують допомоги. Особливо небезпечно поширення так званого родинного безробіття, яке спостерігається у малих та монофункціональних містах. Наявність у родині хоча б одного безробітного підвищує ризик бідності на 55%, двох — у 2,2 рази, а трьох та більше (на жаль, в Україні, особливо у так званих депресивних регіонах є й такі родини) — утричі.

Проте не всі безробітні реально бідують: близько 10% середньо — та високодохідних груп населення

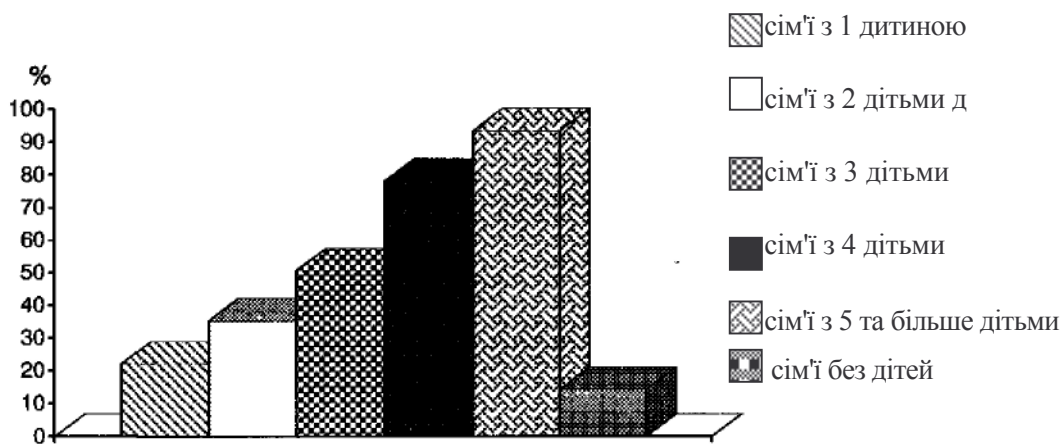


Рис.1. Рівні бідності сімей з різною чисельністю неповнолітніх дітей, 2002 рік, %

України становлять саме безробітні. Це засвідчує, що частина населення пристосувалась до складної економічної ситуації і знаходить собі джерела доходів поза зареєстрованим сектором економіки.

Бідність сімей з дітьми. Найгострішими ж є проблеми бідності сімей з дітьми. Низький рівень оплати праці не завжди дозволяє навіть обом працюючим батькам забезпечити прийнятний (за низькими національними стандартами) рівень життя своїм неповнолітнім дітям. При зайнятості обох батьків і у разі відсутності в сім'ї непрацюючих дорослих 27,4% сімей з дітьми є бідними. Якщо рівень бідності сімей з однією дитиною становить 25,8%, то з чотирма та більше — до 87,7%. Кількість дітей є особливо помітним фактором ризику бідності сімей з дітьми до трьох років (в середньому їх рівень бідності сягає 40,3%). Таким чином, сім'ї з дітьми наражені на найвищий ризик бідності, причому його значення прямо пропорційне кількості дітей. Очевидно, саме таким родинам держава має допомагати в першу чергу.

Незважаючи на зростання реальної заробітної плати і реальних доходів населення в поєднанні зі збільшенням розмірів адресної соціальної допомоги, не вдається істотно поліпшити становище сімей з дітьми, переважна більшість яких не має можливості, навіть, нормально харчуватись. І хоча ризик бідності для сімей з дітьми знизився в 2002р. порівняно з 2001 на 9%, а для багатодітних сімей (з 5-ма та більше дітьми) — навіть, на 16%, рівень бідності сімей з дітьми до 18 років (особливо багатодітних та з дітьми до 3-х років) і сьогодні значно вищий порівняно з сім'ями, що складаються виключно з дорослих (рис.1).

Порівняння темпів зростання реальних доходів сімей з дітьми з іншими категоріями населення (включаючи навіть ті домогосподарства, які складаються виключно з пенсіонерів) говорить про істотне їх відставання. Зрозуміло, що просте запровадження більш високих дотацій без адекватного стимулювання зайнятості батьків не сприятиме вирішенню проблеми. Необхідно забезпечити додаткові

виплати на умовах зв'язку із активною позицією на ринку праці, відновити на якісно новій основі систему дитячих дошкільних закладів, тобто піти тим шляхом, яким йдуть сьогодні всі розвинуті країни.

Бідність пенсіонерів є результатом впливу кількох чинників: низьких зарплат, високого рівня безробіття та тінізації економіки, високого демо економічного навантаження (співвідношення чисельностей осіб пенсійного та працездатного віку), і внаслідок цього — низького коефіцієнта заміщення зарплати пенсією. Незважаючи на виплачені врешті-решт борги і неодноразове підвищення пенсій впродовж 1999-2002 рр., становище непрацюючих пенсіонерів є вкрай важким, зокрема внаслідок низького співвідношення пенсій та зарплат. Якщо в розвинутих країнах воно становить близько 70%, то в Україні не досягає половини цього показника. Найбільше страждають ті, хто отримував відносно високі доходи (і, до речі, сплачував з них внески до Пенсійного фонду). Внаслідок обмеження на максимальний розмір пенсії, що призначається за Законом "Про пенсійне забезпечення", особи, які перед виходом на пенсію отримували 1000-1500 грн., тобто мали б після припинення трудової діяльності підтримувати рівень життя, істотно вищий за національні стандарти, втрачають 90% доходів і стають бідними³.

Через це основна частина населення пенсійного віку вимушена використовувати всі можливості для трудової діяльності (частково, як наймані працівники в зареєстрованому секторі, частково — в особистому підсобному господарстві, частково — в тіншовій економіці). Більше третини пенсіонерів у віці до 70 років продовжують працювати. А частка пенсій у сукупних доходах українських родин скоротилась до 32,7%, в тому числі пенсіонерів — до 55,3%. Особливо низькою вона є в сільській місцевості — відповідно 27,1 і 46,7%. Пенсія вже давно перестала бути основним джерелом доходів цієї категорії населення. Таким чином, діюча система пенсійного забезпечення не захищає (неупереджений аналіз доводить, що і не може захистити) пенсіонерів від бідності.

Суб'єктивна бідність в Україні, її визначають за самооцінкою; тобто людина визнається бідною, коли сама себе так ідентифікує. Цей прояв бідності має надзвичайно важливе значення під час аналізу суспільної свідомості, суспільної поведінки тощо, з огляду на його безпосередній зв'язок з маргіналізацією суспільства, з утриманськими настроями значних його верств. Саме суб'єктивна бідність, формуючи неконструктивну, пасивну поведінку, сприяє зниженню економічної активності, ініціативи, прагнення додаткових заробітків, самозайнятості або підприємництва.

Масштаби бідності за самооцінками (і це характерно не тільки для України), як правило, істотно пе-

ревищують масштаби об'єктивної бідності. Отож, за даними 44 таких обстежень, проведених протягом 1994-2003 рр. Українським Інститутом соціальних досліджень і центром "Соціальний моніторинг", нижчим, ніж у середньої української родини, вважають свій рівень життя 60% населення України.

Серед всього розмаїття людських цінностей українське населення віддає пріоритет здоров'ю. І в цьому контексті особливої уваги заслуговують дані щодо низького рівня задоволення потреб у медичних послугах та відпочинку. За свідченнями громадян України, протягом 2002 р. в 91,5% домогосподарств хто-небудь потребував медичної допомоги, придбання ліків та медичного приладдя, однак 27,5% з цього числа (28,5% мешканців міст і 25,2 — селян) не змогли задовольнити своїх потреб. Однак, якщо мешканці міст практично не страждають від відсутності необхідної послуги (відсутності спеціаліста необхідного профілю, надто довгої черги чи відсутності у продажу ліків або обладнання), то селяни досить часто потерпають саме від цього. Це свідчить про обмеженість доступності медичних послуг для сільського населення, яку подолати виключно шляхом запровадження медичного страхування неможливо.

Основними причинами того, що значна частина населення України вважає себе бідними, безперечно, є загальний низький рівень життя населення України і масштабна бідність, визначена за об'єктивними критеріями. Але значні (майже двократні) розбіжності рівнів бідності, визначених за об'єктивними і суб'єктивними критеріями, потребують пояснення.

По-перше, формування відкритого майнового розшарування і утворення нечисленного прошарку багатих людей супроводжувалась у нас появою дорогих магазинів, предметів розкоші, дорогих автомобілів, заміських котеджів тощо. Завдяки рекламі саме спосіб життя цих верств населення почав формувати нові життєві стандарти. Численні групи населення мимоволі почали звіряти свій реальний рівень життя зі сформованими стандартами і відповідно оцінювати його як дуже низький.

По-друге, зниження рівня життя переважної частини населення України протягом тривалого періоду часу закономірно формувало низькі самооцінки, а підвищення реальних доходів протягом останніх років далеко не компенсувало втрат попередніх років. Сьогодні можна лише констатувати перевищення реальної зарплати та реальної пенсії які населення одержувало в 1993 р. Зниження легальних доходів тільки частково компенсувалось формуванням у значної частини населення незареєстрованих надходжень. І це стосується, переважно, населення працездатного віку.

³ Ситуація має змінитися після 1.01.2004, коли пенсія буде обчислюватись за новою формулою, що враховує і стаж роботи, і розмір заробітної плати, а пенсії нинішнім пенсіонерам будуть перераховані.

По-третє, падіння "залізної завіси" і масові поїздки до значно благополучніших країн призвели до істотно викривленого уявлення про спосіб життя середнього класу в економічно розвинутих країнах — переважна більшість таких відвідувачів ототожнює можливість придбання дорогих товарів та послуг з реальним придбанням; відповідно свій рівень життя почав зіставляти з рівнем життя найбільш забезпечених верств багатих країн, що неминує породило вкрай низькі самооцінки.

Нині за об'єктивними і суб'єктивними критеріями в Україні можна виокремити чотири чітко окреслені групи населення:

- бідні — приблизно 27% населення, більше половини з яких є не просто бідними, а злидненими;
- потенційно середньодохідні, або протосередні — їхні доходи перевищують межу бідності, але є недостатніми для віднесення до середнього прошарку; саме ця група — до неї належить половина населення країни — має бути головним об'єктом дій держави щодо створення середнього класу.
- середньодохідні (близько 20% населення) — можуть розглядатись як соціальна база майбутнього середнього класу, оскільки проміжне становище між "верхівкою" і соціальним "дном" є однією з якісних характеристик середнього класу в економічно розви-



Рис. 2. Структура населення за оцінкою свого матеріального становища відносно середнього в країні рівня, 1994-2003 рр.

нутих демократичних суспільствах Європи; однак у нас представники цієї групи близько половини своїх грошових доходів отримують нелегально, через що їхня економічна діяльність суперечить принципам соціально орієнтованої ринкової економіки;

- заможні — їх протягом чотирьох років зазначеного спостереження було лише 3,0%.

Якими ж мають бути головні напрями державної політики стосовно бідності і бідних? В основу державної політики подолання бідності має бути покладено визнання того, що цієї мети не можна досягти виключно шляхом підтримки знедолених. Необхідні комплексні підходи, орієнтовані як на бідні, так і на відносно забезпечені верстви суспільства. Зусилля держави щодо підвищення рівня життя всіх верств населення незалежно від їх матеріального становища мають спиратись на забезпечення сталого економічного зростання, всебічний розвиток і максимально повне використання трудового потенціалу країни, поліпшення ситуації на ринку праці.

Однак економічне зростання ніде і ніколи не вирішувало соціальних проблем — воно забезпечує лише необхідні для цього передумови. Цілком імовір-

ною уявляється ситуація, за якої "плодами" економічного зростання скористається дуже обмежене коло. Цей прошарок може прискореними темпами накопичувати в своїх руках багатство, а бідні так і лишатимуться бідними. Красномовним підтвердженням цієї тези став розвиток подій 1999-2002 рр.

Необхідно подолати вкрай негативну тенденцію соціальної поляризації суспільства, забезпечити зниження економічної нерівності, формування численного середнього класу, який стане гарантом стабільності. Економічне зростання створює необхідне підґрунтя для зниження безробіття (включаючи приховане) та підвищення доходів від трудової діяльності. Поряд з реформуванням системи оплати праці необхідно забезпечити зниження економічної нерівності шляхом запровадження гнучкої податкової політики, раціоналізації соціальних трансфертів, стимулювання малого й середнього бізнесу, захисту прав дрібних акціонерів, легалізацію тіньової діяльності і незареєстрованих доходів. Наслідком цього стане не тільки зростання рівня життя основної маси населення, а й зниження масштабів, рівня та глибини бідності.

Другий напрям має стосуватись безпосередньо соціальне вразливих верств населення. Передусім, необхідно запровадити дієву систему соціального страхування, яка запобігатиме втраті доходу внаслідок безробіття, захворювання чи старості. В цьому контексті першочерговим завданням є проведення повномасштабної пенсійної реформи, оскільки тільки таким шляхом можна докорінно поліпшити становище сьгоднішніх пенсіонерів при стимулюванні економічної активності населення працездатного віку. Необхідно запровадити — спочатку добровільну, а через кілька років і обов'язкову — накопичувальну систему пенсійного забезпечення. Це має стимулювати населення реєструвати свої доходи і сплачувати внески до пенсійних фондів, а також забезпечувати необхідний зв'язок між характером трудової діяльності (тривалістю стажу і сумою внесків до пенсійних фондів) та матеріальним забезпеченням на старість. І, насамкінець, не тільки запобігатиме бідності населення похилого віку, а й забезпечить входження значної частини пенсіонерів до середнього класу.

Необхідна також реформа системи соціальної підтримки вразливих верств населення. За умов існування розгалуженої системи підтримки доходів населення (різних критеріїв надання різних видів допомоги і різних порогів доходу сім'ї) важливо забезпечити спрямованість допомоги саме для бідних верств суспільства. Перші кроки на цьому шляху вже зроблено, зокрема щодо забезпечення системи допомоги сім'ям з дітьми.

Адресність потребує передусім точної ідентифікації бідних, яка, в принципі, може досягатись кількома способами. Базою ідентифікації є оцінка рівня доходів (споживання) сімей (домогосподарств). Безумовною перевагою такого підходу є максимально точна спрямованість допомоги. Але є і ціла низка проблем, пов'язаних насамперед з невідповідністю реального рівня життя доходам, що декларуються.

Альтернативним є підхід, заснований на так званих індикаторах ризику бідності, тобто на залежності від наявності в сім'ї (домогосподарстві) однієї або кількох ознак, що тісно корелюють з бідністю. Прикладом може бути наявність не менше п'яти дітей, відсутність у родині осіб, молодших 75 років, тощо. Переваги такого підходу обумовлені спрощенням процедури надання допомоги і відповідним скороченням адміністративних витрат. Недоліки пов'язані з тим, що всі індикатори ризиків бідності є непрямими. Через це під час застосування такого підходу можливі помилки у забезпеченні адресності: неповнота охоплення бідних або надання допомоги небідним,

Значною мірою запобігти розпорощенню коштів може так званий механізм самоідентифікації або самоадресності. Його ідея зводиться до формування таких видів допомоги, які мають отримувати тільки справді бідні верстви населення. Прикладом, прийнятним для пра-

цездатних верств суспільства, можуть бути програми громадських робіт з оплатою не вище порогу бідності.

Водночас слід приділяти більше уваги підтримці осіб з обмеженими фізичними можливостями, яким необхідно створити максимально сприятливі умови для адаптації до суспільного життя, професійної реабілітації, зайнятості, уникнення соціальної ізоляції.

Першим кроком до розробки державної стратегії подолання бідності в Україні стало Послання Президента України до Верховної Ради України в 2001 р., де вперше на державному рівні було проаналізовано наявні проблеми і окреслено основні напрями дій. Розвиткові цих ідей послугувало розроблення Кабінетом Міністрів Стратегії подолання бідності, затвердженої Указом Президента України. Стратегія визначила систему пріоритетів на коротко, середньо— та довгострокову перспективу. Відповідно до її завдань та пріоритетів розроблено Комплексну програму. Але нині існує необхідність чіткого визначення бюджетних асигнувань для конкретних заходів програми і розуміння того, скільки коштують суспільству зусилля для вирішення проблем бідності.

Необхідна координація різнопланових зусиль щодо подолання бідності, їхня концентрація в межах практичної реалізації Стратегії. Ця координація забезпечить більш чітке використання коштів (їх варто виділяти на подолання бідності за цільовим принципом) і спрямування дій відповідних владних структур. Перед дослідниками-фінансистами стоїть завдання визначення реальних обсягів витрат державного і місцевих бюджетів на вирішення проблем бідності.

Окремою проблемою є регіональна бідність, її розв'язання може бути досягнуто лише в результаті виваженої регіональної політики. І це важливе завдання як для науки, так і для практики.

Досить швидко адресними діями (переважно пасивного характеру) можна викоринити абсолютну бідність у найгостріших її проявах, що і визначено головною метою першого етапу реалізації Стратегії. І результати роботи уряду свідчать про наявність певного прогресу в цих питаннях. Надалі багато залежатиме, зокрема, й від успішного втілення у конкретних програмах і заходах тих напрямів здійснення соціальної політики, які визначені Програмою діяльності Кабінету Міністрів "Відкритість, результативність, дієвість". Однак подальші кроки неминуче породжуватимуть і певні ускладнення. Пом'якшення відносної бідності, пов'язаної насамперед з економічною нерівністю населення, вимагає більше часу і зусиль передусім активного характеру. Що ж стосується суб'єктивної бідності, то для запобігання соціальним конфліктам необхідні час, довіра до влади на всіх рівнях і узгоджені дії чи не всіх соціальних інститутів суспільства.